

MAX WEBER E ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA: QUAIS AS APROXIMAÇÕES POSSÍVEIS?

JOÃO MARTINS TUDE¹

EDUARDO VIVIAN DA CUNHA²

GRACE KELLY MARQUES RODRIGUES³

QUAL A CONTRIBUIÇÃO DE MAX WEBER para a Administração Política? Refletir sobre tal questionamento é o objetivo central deste artigo. Assim, antes de tudo, se põe necessário explicitar o conceito que se tem neste trabalho sobre a Administração Política.

A Administração Política é a disciplina ou campo do conhecimento que se dedica ao estudo da administração política, assim como as Relações Internacionais (RI) estudam as relações internacionais. Ao realizar tal afirmação, busca-se explicitar que há, então, disciplinas ou campo de estudos e fenômenos empíricos aos quais tais campos se dedicam e que existem independente de qualquer teoria.⁴

Como explica Santos (2004, p. 33), um dos grandes pioneiros deste campo de estudo, a Administração Política é um conceito “que deve ser compreendido no âmbito das relações sociais que se estabelecem para a estruturação de um modelo de gestão da sociedade”. Ou seja, a Administração Política é o fenômeno da *gestão das relações sociais*. Pode-se afirmar que tal fenômeno é antigo e que nasce com o processo de complexificação das sociedades tribais.

¹ Doutorando em Administração pela Universidade Federal da Bahia; professor da Universidade Federal de Alagoas. E-mail: <joaomtude@yahoo.com.br>.

² Doutorando em Administração pela Universidade Federal da Bahia; professor da Universidade Federal do Ceará. E-mail: <eduardo@cariri.ufc.br>.

³ Doutoranda em Administração pela Universidade Federal da Bahia; professora da Universidade Federal da Bahia. E-mail: <grace_rodrigues04@yahoo.com.br>.

⁴ Com tal afirmação não se pretende afirmar que a realidade não seja influenciada pela teoria. Ao contrário. Reconhece-se que o modo como se entende o mundo, ou seja, a lógica interpretativa da realidade, influencia a maneira como se age nesta mesma realidade. Assim, o que se busca afirmar é que determinados fenômenos empíricos existem, ainda que não “descobertos” pela ciência.

A Administração Política, por sua vez, é um campo de estudo recém-constituído formalmente. Entretanto, pode-se afirmar que cientistas sociais de diferentes áreas — economistas, sociólogos, cientistas políticos, antropólogos —, assim como filósofos, já empreenderam reflexões neste campo do conhecimento.

Para ampliar o conceito da Administração Política, Santos ensina que se deve pôr tal conceito em confronto com o de Economia Política.

Desse modo, se a Economia Política, no plano da materialidade humana, responde pelo “que” e “por que” fazer, ou seja, pelas possibilidades da produção, da circulação e da distribuição de bens materiais, a Administração Política tende a responder pelo “como fazer”, ou seja, pela concepção do modelo de gestão para se chegar à finalidade (Santos, 2004, p. 40).

Contudo, há de se ressaltar que o caráter de tal disciplina não é meramente prescritivo. Defende-se, neste trabalho, que o papel da Administração Política é mais amplo, contendo, assim como a Economia, análises positivas e análises normativas. A análise positiva trata a realidade como ela é, ou seja, busca descrever o fenômeno. A análise normativa indica como esta realidade deve ser, ou seja, propõe mudanças, é prescritiva.

Atualmente, o Estado possui papel central na administração política. Como ensina Santos (2004, p. 33), “considerando que o Estado é o árbitro dos sistemas de controle sociais, então a Administração Política termina por ganhar mais densidade no âmbito do Estado, portanto nas relações do Estado com a sociedade”.

Entretanto, não se deve confundir Administração Pública com Administração Política, já que esta última é mais ampla, abrangendo as ditas administrações privada e pública. O primeiro argumento para tanto é que há administração política mesmo antes da existência do Estado moderno ou mesmo das dimensões público/privado. Por exemplo, não se pode deixar de falar da existência de um modelo de gestão das relações sociais durante o patrimonialismo, tipo de formação sociopolítica na qual tudo era de propriedade do grande senhor, ou seja, inexistia a concepção de público-privado como se tem hoje. Um segundo argumento repousa no fato de a Administração Política influenciar o modo como a sociedade se estrutura para produzir sua materialidade, perpassando, então, pelas esferas público-privadas.

Explicitado o conceito de Administração Política para este trabalho, passa-se, então, a refletir sobre seu objetivo principal: compreender a contri-

buição dada por Max Weber à Administração Política. Ou ainda, em outras palavras, compreender de que forma o trabalho desse pensador contribui para o campo do estudo que se debruça sobre a gestão das relações sociais.

Este trabalho situa-se num esforço — que vem agregando muitos estudiosos — para a constituição de uma base epistemológica mais consistente para o campo da Administração Política.

Para a consecução de seu objetivo, foi adotado como método de pesquisa a análise bibliográfica. Assim, realizou-se uma revisão da obra de Max Weber, mais especificamente dos seus livros *Ética protestante e o espírito do capitalismo*, *Economia e sociedade* e *Ciência e política: duas vocações*, na busca por reflexões sobre administração política. Também foi realizada uma revisão bibliográfica em obras de estudiosos desse pensador, objetivando-se, principalmente, o entendimento de sua Sociologia Compreensiva e método científico.

O principal pressuposto adotado neste trabalho é de que muitas das reflexões do pensador estudado podem ser claramente percebidas pelo prisma da Administração Política, já que muitas das preocupações que transparecem em seus textos referem-se aos tipos de gestão das relações sociais adotados nas diferentes formas de organização sociopolítico-econômica (para não utilizar o termo *Estado* — adiante se verá o porquê) adotadas pela humanidade.

Este trabalho organiza-se em quatro partes principais: entre esta introdução e as considerações finais, onde se pretende um fechamento das questões levantadas, situam-se duas seções centrais. Na primeira delas, é feita uma retomada sobre elementos relevantes da sociologia e método weberiano à discussão aqui apresentada, e que situam de forma mais geral os conceitos de Weber dentro da Administração Política; na segunda são apresentados os elementos dessa disciplina presentes nos seus textos, realizando-se uma leitura do que se pode designar por administração política em cada um dos sistemas apresentados.

A Sociologia Compreensiva, o método weberiano e a Administração Política

Antes de se iniciar a revisão bibliográfica dos textos de Weber na busca por suas reflexões sobre Administração Política, visou-se a compreender — de maneira breve — aspectos da sociologia compreensiva weberiana, assim como de seu método. Tal preocupação justifica-se pois só se poderia compreender a obra do autor entendendo, minimamente, a lógica que fundamenta

o seu pensamento, ou seja, sua maneira de proceder reflexões. Outra justificava para tal análise refere-se ao fato que, desde o início, suspeitou-se que ao compreender a nova sociologia elaborada por Weber e aspectos do seu método, seriam revelados elementos que justificariam o fato de parte de suas reflexões estarem vinculadas à Administração Política.

A Sociologia Compreensiva e a Administração Política

Como nos ensina Cohn (2003), o fato central de preocupação para o trabalho intelectual de Weber foi a nação, enxergada como o princípio organizador da vida social. Especificamente, pode-se afirmar que a nação alemã foi o foco concreto de Weber, a qual era, em sua configuração naquela época, uma nação recém-formada em um Estado Nacional recém-unificado, o que deu uma peculiaridade fundamental à reflexão weberiana.

O pensamento weberiano contrastou muito com o de Durkheim, já que este pensou todas as questões da sociedade num registro praticamente oposto ao de Weber, por uma razão principal: Durkheim estava impregnado da presença de um Estado Nacional que foi um dos primeiros a se constituir na Europa e que já era secular em sua época, tendo como referência uma sociedade solidamente construída (ibidem).

Então, para Durkheim o Estado e a nacionalidade não significavam problemas. A sociedade era uma referência muito concreta, tanto que para Durkheim o grande problema que se apresentava era tudo aquilo que contribuísse para desagregar a sociedade.

Isso era o contrário da perspectiva weberiana, que se alimenta do caráter problemático da construção de uma sociedade dentro de um Estado Nacional vigoroso, pensando isto sob a ótica da Alemanha e de sua conjuntura naquela época.

Segundo Gertz (1997), Weber se inquietava com um tema, que em certa medida compartilha com seu grande interlocutor Karl Marx, que é saber quais são as possibilidades e as dificuldades para a constituição de um grande sujeito histórico, ou seja, de *grupos sociais que sejam capazes de atribuir um certo sentido à história, de dirigir a sociedade em certo rumo, de organizá-la em função de um determinado projeto.*

Isso significa que Weber não se preocupava com as grandes estruturas já montadas, mas sim com *as ações* e com *os agentes dessas ações*. No objeto principal de análise de Weber (o Estado alemão), a grande estrutura

ainda não está montada, o processo nacional está em andamento, a sociedade não é plenamente construída. Portanto, não seria pela análise das estruturas que se deveria partir, e sim dever-se-ia dar toda ênfase sobre quem age e que modalidade de ação está sendo executada (Cohn, 1979).

Assim, dentro das coordenadas metodológicas que se opunham à assimilação das ciências sociais aos quadros teóricos das ciências naturais, Weber concebe o objeto da sociologia como, fundamentalmente, “a captação da relação de sentido” da ação humana, e o levam a formular como um programa de trabalho para a sociologia a Teoria da Ação.

A Teoria da Ação diz que uma determinada atividade humana é sempre orientada para um determinado objetivo, e este dá sentido à ação. Assim, para se conhecer um fenômeno social é necessário utilizar o método compreensivo, extraindo o conteúdo simbólico da ação ou ações que o configuram, e não apenas o aspecto exterior dessas mesmas ações.

Dessa forma, Weber abandona as garantias e o conforto que se tem nas análises sociais, as quais partem da ideia de que o cenário em que se realiza as ações já está montado e que basta conhecer bem este para se saber também os passos que serão perseguidos por aqueles que se movem no seu interior (Cohn, 1979).

A conformação dada por Weber à sua Sociologia Compreensiva é uma primeira pista da Administração Política no pensamento de Max Weber: esse pensador preocupava-se efetivamente com a ação, com o processo de construção dos modos de organização sociopolítica das relações sociais e com a maneira como tais relações eram geridas.

Além disso, ao se ter como preocupação a ação e não as estruturas, verifica-se outra interseção entre a sociologia weberiana e a Administração Política, já que, como explica Santos (2004), o objeto da Administração Política é a gestão (a ação) e não a organização (estrutura).

Percebe-se, também, ainda que de maneira prematura, a possibilidade de contribuição da Teoria da Ação weberiana para o enriquecimento dos métodos da Administração Política.

Aspectos do Método Weberiano: a Racionalidade; a Neutralidade Axiológica; a Relação Causal e os Tipos Ideais

O conceito de “racionalidade” é de grande importância no trabalho weberiano, pois sua sociologia compreensiva busca entender as ações humanas do Ocidente como atos regidos por uma racionalidade.

Guerreiro Ramos (1989) ensina-nos que Weber já distinguia a *Zweck-rationalitat* (racionalidade formal e instrumental) e a *Wertrationalitat* (racionalidade substantiva), e que esta diferenciação poderia representar uma manifestação do conflito moral que Weber sentia com as tendências dominantes da moderna sociedade de massa.

A Racionalidade Substantiva para Weber, segundo Ramos (1989, p. 26), é determinada independentemente de suas expectativas de sucesso e não caracteriza nenhuma ação humana interessada na consecução de um resultado posterior a ela, e a Racionalidade Formal e Instrumental é a determinada para uma expectativa de resultados, ou fins calculados.

Nas palavras de Freund (1987, p.19), esta racionalidade instrumental seria a forma de “organização da vida, por divisão e coordenação das diversas atividades, com base em um estudo preciso das relações entre os homens, com seus instrumentos e seu meio, com vistas à maior eficácia e rendimento”.

Apesar de Weber ter diferenciado ambas as racionalidades, ele só utilizou, em suas análises, a instrumental, por acreditar ser a típica das sociedades ocidentais. Guerreiro Ramos (1989) critica Weber dizendo que este foi incapaz de empreender uma análise social do ponto de vista da racionalidade substantiva, sendo esta apenas uma nota de rodapé em sua obra, e não desempenhando um papel sistemático nos seus estudos. Contudo, Guerreiro Ramos (1989) reforça que sob fundamento algum é possível considerar Max Weber como um representante da racionalidade burguesa, mas que somente escolheu a resignação, ou seja, a neutralidade em face dos valores como posição metodológica, em seu estudo da vida social.

Saber que Weber considera que a sociedade ocidental europeia age segundo uma racionalidade instrumental importa, para este trabalho, na medida em que os tipos de administração política, objetos de reflexão do autor e foco deste trabalho, também se estruturarão segundo tal forma de agir.

Cristiana Costa (1997) explica que para Weber o cientista:

[. . .] como todo indivíduo em ação, também age guiado por seus motivos, sua cultura, suas tradições, sendo impossível descartar-se de suas prenoções, como propunha Durkheim. Existe sempre certa parcialidade na análise sociológica, intrínseca à pesquisa, como a toda forma de conhecimento. As preocupações do sábio orientam a

seleção e a relação entre os elementos da realidade a ser analisada. Os fatos sociais não são coisas, mas acontecimentos que o cientista percebe e cujas causas procura desvendar. A neutralidade defendida por Durkheim se torna então impossível nesta visão (Costa, 1997, p. 99).

Entretanto, como ensina Freund (1987), Weber defendia com veemência a neutralidade axiológica nas ciências, condenando julgamentos de valor no processo de desenvolvimento da pesquisa, pois estes seriam pura subjetividade.

Freund (1987, p. 32) ainda expõe que Weber não acreditava na construção de “um sistema objetivo e universal de valores que expressem uma hierarquia unívoca e definitiva” pois isso de alguma forma permitiria avaliar diferentes sociedades, o que para ele era inadmissível. Assim, o papel do sábio, na visão de Weber, restringe-se a interpretar, analisar, expor uma situação com todos os recursos do método científico, e não apresentar seu parecer pessoal.

Tal aspecto da neutralidade axiológica weberiana indica que as análises empreendidas por tal pensador no campo da Administração Política vão em uma direção positiva em vez de normativa.

Segundo Weber os fenômenos seguem uma regularidade causal que envolve referência a um mesmo esquema lógico de prova, tanto nas ciências naturais quanto nas humanas (Freund 1987, p. 40). Entretanto, apesar de a lógica da explicação causal ser gêmea,

[. . .] o método generalizante utiliza a relação da causalidade de modo diferente do método individualizante. No sentido original e pleno, a causalidade comporta duas ideias fundamentais: de um lado, a de uma ação relacional, de uma espécie de dinâmica entre dois fenômenos qualitativamente diferentes, e de outro lado, a de uma subordinação a uma regra geral (Freund, 1987, p. 40).

O método naturalístico ou generalizante tende a suprimir a ideia de ação e, por consequência, a de causa, “para deixar aparecer apenas a de lei, no sentido de uma igualdade matemática entre os fenômenos considerados” (Freund, 1987, p. 40). No método histórico ou individualizante, por sua vez, é a ideia de regra que tende a suprimir-se para evidenciar “a unicidade

qualitativa do devir em geral ou singularidade qualitativa de um de seus fragmentos” (Freund, 1987, p. 41).

Apesar de diferentes não se pode declarar que nenhum desses modos de empregar a causalidade é mais válido do que outro. Deve-se ressaltar, no entanto, que por a realidade ser infinita, as relações causais que são utilizadas para conhecê-la sempre as fazem de uma forma fragmentada e parcial, escolhendo alguns elementos e descartando outros (ibidem). “O método naturalístico ignora a contingência, o acidental e outros aspectos deste gênero, que não se deixam subordinar a uma lei: a classificação sob uma regra geral é, pois, seu critério de seleção” (Freund, 1987, pp. 41-2).

Já o método histórico ou individualizante aplica a relação com valores. Cabe ressaltar que a relação de valores não tem nada a ver com julgamento de valor ou avaliação ética, mas sim se constitui numa base de perguntas que se formula a realidade. “Dada a infinidade intensiva e extensiva da realidade empírica que nenhuma ciência consegue abarcar integralmente, aquela reação surge como princípios de seleção, condição de um conhecimento pelo menos parcial” (Freund, 1987, p. 43).

Nas palavras de Julien Freund, para precisar o papel da relação com valores, deve-se considerar os seguintes pontos:

a) ela determina a seleção do tema a tratar, isto é, permite destacar um objeto da realidade difusa; *b)* uma vez escolhido o tema, ela orienta a triagem entre o essencial e o acessório, isto é, define a individualidade histórica ou a unidade do problema vencendo a infinidade dos detalhes, elementos e documentos; *c)* assim agindo, ela é a razão do relacionamento entre os diversos elementos e da significação que se lhes atribui; *d)* indica igualmente quais as relações de causalidade e estabelecer e até que ponto é preciso levar a regressão causal; *e)* enfim, pelo fato de não ser uma avaliação e exigir um pensamento articulado, que permita o controle e a verificação do acerto das proposições, ela afasta o que simplesmente vivido ou vagamente sentido (Freund, 1987, p. 45).

Conceitos unívocos nas ciências sociais não são possíveis, como nas ciências naturais, dado que noções abstratas neste campo do conhecimento dificilmente encontrarão na realidade concreta correspondência integral, já que cada realidade — por razões temporais e espaciais — tem particularidades que lhes são próprias.

Assim, para dar aos conceitos utilizados pelo método histórico um rigor suficiente, Weber criou a noção de tipo ideal. Ou seja, o tipo ideal é “o modo de construção de conceitos peculiar ao método histórico ou individualizante, cujo objeto sabemos que é o estudo da realidade e dos fenômenos em sua singularidade” (Freund, 1987, p. 49).

A noção de tipo ideal busca, por meio do estudo sistemático dos fenômenos particulares, evidenciar os elementos característicos, distintivos ou típicos deste fenômeno. Em outras palavras, o cientista ao utilizar o processo de construção de tipos ideais busca construir “um modelo acentuando aquilo que lhe pareça característico ou fundante” (Costa, 1997, p. 100).

Tais entendimentos sobre a relação de causalidade do método histórico e os tipos ideais são importantes para este estudo pois indicam como Weber estrutura suas análises sobre a administração política: por meio do método histórico, tal pensador irá criar tipos de dominação, os quais, por sua vez, estão relacionados com os tipos de administração política, como será visto à frente.

A Administração Política em Weber

A partir da análise das obras de Weber, percebeu-se que as suas principais contribuições à Administração Política estão localizadas no livro *Economia e sociedade*, mais especificamente no seu primeiro volume, capítulo 3, intitulado “Os tipos de dominação”, e no seu segundo volume, capítulo IX, intitulado “Sociologia da dominação”.

Para Weber a dominação é um dos elementos mais importantes da ação social e deve ser entendida como:

Uma situação de fato, em que uma vontade manifesta (“mandado”) do “dominador” ou dos “dominadores” quer influenciar as ações de outras pessoas (do “dominado” ou dos “dominados”), e de fato as influencia de tal modo que estas ações, num grau socialmente relevante, se realizam como se os dominados tivessem feito do próprio conteúdo do mandado a máxima de suas ações (“obediência”) (Weber, 1999, p. 191).

Segundo Weber (1999, p. 187), “todas as áreas da ação social, sem exceção, mostram-se profundamente influenciadas por complexos de dominação”. O autor (ibidem) acrescenta que “nas formações sociais economicamente mais relevantes do passado e do presente — o regime feudal, por

um lado, e a grande empresa capitalista, por outro — a existência de «dominação» desempenha o papel decisivo”.

Weber (1999, p. 193) ensina que a dominação vincula-se, estritamente, à administração: “Toda dominação manifesta-se e funciona como administração. Toda administração precisa, de alguma forma, da dominação, pois, para dirigi-la é mister que certos poderes de mando se encontrem nas mãos de alguém”.

De acordo com Weber, uma

[. . .] estrutura de uma dominação recebe seu caráter sociológico da natureza geral da relação entre o senhor ou os senhores e seu aparato, e entre estes dois e os dominados, e, além disso, de seus princípios específicos de “organização”, isto é, de distribuição dos poderes de mando (Weber, 1999, p. 197).⁵

A partir de tais reflexões desse intelectual, pode-se entender que ele ao utilizar o termo *administração* não se refere a uma administração pública ou privada, mas sim a uma administração mais ampla: a administração política. Reconstruindo o conceito de “administração política” a partir de uma ótica weberiana, pode-se chegar a seguinte concepção: um aparato e princípios específicos de organização que permitem a um determinado grupo social dominante gerir as relações sociais segundo os seus interesses. As conformações — e mesmo a existência — das dimensões políticas e privadas dependem, em última instância, de tal grupo dominante.

É clara a relação que se tem entre uma determinada formação social, seu modelo de administração política e tipo de dominação. Percebe-se que tais conceitos acabam se sobrepondo e estabelecendo uma relação indissociável.

Weber (1999, p. 197) afirma que a subsistência de toda dominação “depende, no mais alto grau, da autojustificação mediante o apelo aos princípios de sua legitimação”, os quais podem ser de três tipos:

1) *de caráter Racional*: baseada na crença na legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude

⁵ Cabe ressaltar o que Weber entende por “senhor” e por “aparato”. Segundo o autor (1999, p. 196), “àquele líder ou àqueles líderes cujo poder de mando pretendido e de fato exercido não lhes foi delegado por outros líderes denominaremos «senhores», e às pessoas que na forma mencionada se põem à sua disposição especial, de seu «aparato»”.

dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação (dominação legal), ou; 2) *de caráter Tradicional*: baseada na crença cotidiana na santidade das tradições vigentes desde sempre e na legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições, representam a autoridade (dominação tradicional), ou por fim; 3) *de caráter Carismático*: baseada na veneração extracotidiana da santidade, do poder heroico ou do caráter exemplar de uma pessoa e das ordens por esta revelada ou criadas (dominação carismática) (Weber, 1994, p. 141).

O autor explica que

Quando a ação social de uma formação de dominação se baseia numa relação associativa racional, encontra seu tipo específico na “burocracia”. A ação social, numa situação vinculada a relações de autoridade tradicionais, está tipicamente representada pelo “patriarcalismo”. A formação de dominação “carismática” apoia-se na autoridade não racionalmente nem tradicionalmente fundamentada de personalidades concretas (Weber, 1999, p. 198).

Essas três formas são tipos ideais teoricamente construídos. Na realidade concreta, constatam-se variações localizadas entre estes tipos ideais. Dito isso, a partir de então realizar-se-á uma exposição das reflexões de Weber sobre os modelos de administração política adotados nas formações sociais da Burocracia, do Patrimonialismo e do Feudalismo.

A Administração política nas Formas Patrimoniais e Feudais

As formas patriarcais e patrimoniais de dominação continuam (ou contêm, se quisermos supor que elas ainda se encontram presentes em alguns espaços da sociedade contemporânea) um tipo de administração marcada fortemente pelo não monetarismo, pela importância das posses de terras, da detenção de cargos públicos e das concessões dadas pelos senhores feudais e pelos príncipes e reis, conforme a conveniência e o interesse pessoal.

Sobre o patriarcalismo, Weber aponta que o tipo de gestão existente “em sua essência, não se baseia no dever de servir a determinada «finalidade» objetiva e impessoal e na obediência a normas abstratas, senão precisamente o contrário: em relações de piedade rigorosamente pessoais” (Weber,

1999, p. 237). Neste caso, existe um chefe, que seria a autoridade máxima de dada comunidade doméstica, como se os filhos de todas as mulheres submetidas ao seu poder doméstico fossem considerados também “seus filhos”.⁶ O seu poder de mando é baseado na tradição, sendo juridicamente ilimitado, mas praticamente limitado por esta mesma tradição, que estabeleceria os limites da legitimidade deste poder.

A dominação patrimonial seria um caso especial de estrutura de dominação patriarcal: “o poder doméstico descentralizado mediante a cessão de terras e eventualmente de utensílios a filhos ou outros dependentes da comunidade doméstica” (Weber, 1999, p. 233). Esse tipo de dominação pode atingir extraordinária amplitude, como no caso do Egito antigo, que era quase um único *eikos*, do faraó, administrado de forma patrimonial.

Nesses casos, quando se chega a domínios extrapatrimoniais, ocorre uma formação chamada estatal-patrimonial,⁷ caso da maioria dos grandes impérios continentais até a Época Moderna. A existência de um tipo de dominação de senhores sobre senhores, não submetidos ao poder doméstico cria um “domínio político”, sendo diferente do ponto de vista sociológico, mas não de estrutura. A existência de dominados extrapatrimoniais também implicava um tipo de relação de poder diferente, em que as cobranças inabituais eram feitas apenas sob condições especiais.

A constituição de domínios ampliados exige a implantação de uma “administração” (aspas originais) organizada, sendo as suas atribuições tanto mais diferenciadas (em termos de especialização) quanto mais extenso o domínio patrimonial. As estratégias adotadas para a realização da administração destes domínios foram a colocação sob responsabilidade de funcionários locais especiais apenas a administração financeira ou, então, o exercício da função administrativa, ao lado de outros funcionários civis e militares. O controle era exercido, então, pela separação das funções administrativas e militares, que ficavam sob responsabilidade de pessoas diferentes. Outros expedientes adotados para o exercício do controle eram ainda as viagens e o envio de missivas, formadas por funcionários do círculo mais próximo do senhor, ou mesmo de espiões.

⁶ De fato, o poder patriarcal também poderia ser exercido pelos portadores de honra — os “honoratíores”.

⁷ Dado que o exercício da coerção é determinante na constituição do Estado, Weber dá espaço importante em suas discussões na análise das condições sob as quais um senhor patrimonial poderia dispor de um exército independente da vontade de seus súditos. De fato, o monopólio sobre a coerção parecia ser mais uma condição excepcional, que mesmo o estabelecimento destas ditas condições não garantiria, já que muitos dos dominados também dispunham de suas tropas particulares.

Os cargos patrimoniais que surgiram a partir dessa necessidade de especialização, ao contrário da administração burocrática, não são designados com base em uma competência profissional, mas são recrutados do círculo dos pessoalmente submetidos ao senhor patrimonial. Com isso, o tipo de atividade exercida por estes funcionários ia além das questões da administração propriamente dita; a todos caberia a representação e o serviço pessoal, não havendo distinção entre a esfera “privada” e a “oficial”.⁸ Além disso, era mais comum o funcionário “ocasional”, cuja incumbência era circunscrita pela finalidade objetiva e concreta a qual ele era designado. Segundo Weber (1999), a administração patrimonialmente organizada tem quaisquer tentativas de determinação das competências necessárias sempre afogadas em títulos oficiais com sentido que varia ao sabor das decisões dos senhores.

Por fim, a organização das prebendas é também um elemento importante da organização dos serviços patrimoniais. Estas eram direitos que determinados funcionários adquiriam, e implicavam recebimentos de emolumentos ou outras vantagens específicas. Elas podiam ser participativas, em que o titular da prebenda a concedia a outro, mediante pagamento, outorgando, assim, o uso dos direitos correspondentes em momentos oportunos (o que envolvia também o recebimento dos emolumentos); esta era mais independente do orçamento do senhor por se basear na prestação de serviços cujo pagamento viria de recursos extrapatrimoniais. Esta prática desenvolveu-se a ponto de tornarem as prebendas objeto de comércio comum, e este desenvolvimento (e o crescimento da sua quantidade) acabou por tirar parte do poder da mão dos príncipes (a menos que ele pudesse comprar todas as prebendas), já que ele tinha que compartilhá-lo com aqueles que se apropriavam de cargos e se tornavam altamente influentes.

Já nas formas feudais, mudam as posições de poder com relação ao patriarcalismo puro. De fato, Weber considera o feudalismo como um “«caso-limite» da estrutura patrimonial, no sentido da estereotipagem e fixação da relação entre os senhores e os vassalos” (p. 288). Neste caso, estabelecia-se uma relação mais horizontal (as imposição de obrigações arbitrárias eram reduzidas), embora se atribuísse aos senhores o “poder de punição” sobre os vassalos, chegando a sua exclusão (quando ocorresse a *felonia* — rompimento da fidelidade pelo não cumprimento das obrigações

⁸ A designação de *privado* e *oficial*, utilizada por Weber, tem seu paralelo nos termos mais atuais de *privado* e *público*.

feudais), que era, entretanto, dificilmente aplicada, dada a possibilidade de reação coletiva dos demais vassalos. Ou seja, a fidelidade pessoal não tem mais apenas um vetor (o príncipe, o “pai”), mas estabelecem-se direitos e deveres; enquanto no patrimonialismo há pouca estabilidade na relação, no feudalismo elas se fixam. Ao invés de uma rotinização de uma relação patrimonial, dá-se uma relação carismática, de séquito, especialmente no feudalismo do tipo “livre”.⁹ A organização dá-se, então, com base no estabelecimento de uma espécie de reciprocidade, em que a principal troca pela concessão de direitos (especialmente terras) era a de serviços militares e/ou administrativos.

Uma outra diferenciação a ser feita é do feudo com relação à prebenda. De forma geral, enquanto a segunda representava uma remuneração vitalícia e não hereditária ao seu titular sobre serviços prestados (reais ou fictícios), o feudo era hereditário e perdurava enquanto existiam as relações feudais que o originaram. Enquanto a segunda era desfrutada, pois se vinculava ao cargo, a primeira era possuída, inalienável, pois se baseava numa relação pessoal que tinha como centro a capacidade de prestação do serviço; ao contrário do feudatário, o prebendado estava isento, em muitos casos vitaliciamente, do pagamento das despesas do seu cargo. Contudo, diversas circunstâncias fizeram os feudos converterem-se em prebendas ou vice-versa, promovendo o surgimento de diversas variações ou combinações nestas características.

Apesar de a relação de poder se dar sobre uma base diferente, a organização administrativa no feudalismo assemelha-se, sob diversos aspectos, a do patrimonialismo. O seu custo era coberto principalmente pelos detentores de poderes individuais, a partir das reservas pessoais ou a partir do trabalho dos vassalos. O trabalho dos funcionários é marcado pela imprevisibilidade e arbitrariedade, dado que sua posição é determinada por direitos adquiridos, que guardam pouca ou nenhuma relação com a finalidade da atividade; no sistema feudal, novamente, a definição de um quadro funcional é toda feita com base em concessões (nomeações) dos senhores ou no comércio das honras.

⁹ De fato, Weber aponta que uma das características básicas para determinar um sistema feudalista é a relação contratual livre. Entretanto, o conceito permitiria a distinção de três tipos básicos: o feudalismo “litúrgico”, que se constituía em função de obrigações militares específicas; o feudalismo “patrimonial”, que se subdividiria em “vinculado ao «senhorio territorial»”, “vinculado ao «senhorio corporal»”, e “vinculado à linhagem”; e, por fim, o feudalismo “livre”, que se subdividiria em “de séquito”, “de prebenda”, “de vassalagem” e “urbano”. Este último tipo “livre” é o principal foco das atenções de Weber no texto utilizado (1999)

O que ocorre, diferenciadamente, no feudalismo em relação ao patrimonialismo, especialmente na sua versão patriarcal é, de fato, uma redução nos quadros administrativos. A principal função deste quadro maior no primeiro caso é a efetivação da dominação das massas por um indivíduo, diferentemente do que ocorre no feudalismo, que se refere ao domínio de poucos, dos “aptos para o uso das armas” (Weber, 1999, p. 321). Devido à importância da questão da honra, associada à fidelidade, o que se via no feudalismo era um tipo de trabalho que se afastava mais do caráter objetivo e racional da burocracia em comparação com o complexo patrimonial, que apresentava alguns casos que continham elementos da burocracia. De fato, a formação segundo estes princípios levavam a exaltação do “ser”, à ociosidade, e a uma hostilidade à objetividade, ao negócio e à empresa, elementos típicos de uma racionalidade burocrático-burguesa.

Na organização feudal, expressa-se, em certas ocasiões, a necessidade de especialização para obtenção de cargo ou feudo. Esta surgia, especialmente, em função da tentativa da monopolização da procura pelos feudos, e envolvia a exigência de títulos e hereditariedade, mais ou menos prevalentes em função das exigências estamentais criadas (que envolviam vivência e origem “cavaleirosa”) e da escassez de recursos para sustento de descendentes. Apesar disso, muito das exigências envolviam uma espécie de qualificação “profissional”, principalmente associada à capacidade de prestação de serviços militares.

O fato de existir um contrato, estipulando uma garantia mais geral e uma distribuição de poderes, aproxima o sistema feudal de forma mais “constitucional”, no que Weber aponta o que seria uma ideia primitiva do contrato social. O que faltaria, neste caso, seriam as regulações mais gerais e uma classificação mais racional das competências específicas. Ou seja, de um lado, a multiplicação dos feudos e das relações feudais sucessivas gerou uma variedade de distribuição de poderes, em função da relação estabelecida e da tradição. De outro, “faltava a separação característica de toda burocracia, entre pessoa e profissão, patrimônio pessoal e recursos destinados ao exercício do cargo, separação que ainda se manifesta claramente na prebenda” (Weber, 1999, p. 300).

Além disso, não existia um sistema tributário racional, ao contrário da burocracia, a cobrir os custos da administração feudal (baseada na busca dos interesses pessoais), nem uma gestão orçamentária do senhor, em contraposição ao patrimonialismo. Os recursos eram levantados a partir

de esforços pessoais ou das reservas dos detentores de poder, mas, principalmente, a partir do trabalho dos submetidos patrimoniais ou dos súditos, já que a relação com os vassalos (que podiam também levantar recursos próprios em seus feudos para cobrir suas próprias despesas administrativas) era restrita à questão dos serviços militares.

Assim, com relação ao complexo político-patrimonial (ou à administração política no patrimonialismo), as modificações de um modelo feudal mais puro (somado ao prebendal) constituem, segundo Weber (1999),

um cosmo ou, dependendo do caso, um caos de direitos de usufruto hereditários e deveres subjetivos, concretamente definidos, do senhor, dos detentores de cargos e dos dominados, que se cruzam e se restringem mutuamente e de cuja combinação nasce uma ação social impossível de construir com modernas categorias do direito público e à qual a denominação “Estado”, no sentido atual da palavra, se aplica menos ainda do que aos complexos políticos puramente patrimoniais. O feudalismo representa o caso limite da direção do patrimonialismo “estamental”, em oposição ao “patriarcal” (p. 302).

Como no patrimonialismo, a administração contava, quase sempre, com um funcionário como figura central, que poderia acumular funções administrativas e políticas, o que representava, em muitos casos, riscos ao poder do rei. Nesse sentido, era comum, ainda, a figura da administração central voltar-se para aqueles que detinham as funções (ou a responsabilidade de) escrita ou cálculo, dois fatores considerados centrais no desenvolvimento dos complexos patrimoniais ou feudais. O aumento da importância destes cargos, associado à complexificação das tarefas administrativas (especialmente com o desenvolvimento das cidades) veio a se constituir, ainda, germe para o desenvolvimento da burocracia.

A Administração Política no Estado Burocrático-Capitalista

A característica mais específica que define um Estado, especialmente no seu formato moderno, segundo Weber (1999), é a coação, mais precisamente seu monopólio. Ou seja, qualquer outra instituição somente pode exercer a coerção física na medida em que o Estado ao qual ela está submetida permitir.

A rigor, a designação de Estado, na leitura weberiana, caberia apenas às formas modernas (ou burocrático-capitalistas), que é quando o mono-

pólio do uso da força se estabelece de fato. Isso ocorre pela desapropriação dos funcionários estamentais autônomos, que detinham propriedade sobre os meios materiais (direitos preestabelecidos), e que formavam, por isso, uma espécie de poder concorrente à estrutura centralizada (ou a certos dirigentes estatais). O que ocorre, então, é uma separação dos “quadros administrativos”, que seriam os funcionários contratados, dos “meios administrativos”, embora o domínio deste mesmo Estado esteja nas mãos destes quadros (ou pelo menos de parcela dele).

Os conceitos de Weber (1999) sobre a dominação burocrática são construídos a partir da análise do autor sobre a natureza do funcionalismo moderno, que segundo o autor:

— orienta os princípios das habilidades ou competências oficiais fixas, a partir de regras que regulamentam as funções administrativas. Entende-se tal princípio pela divisão fixa e regulamentada de atividades de deveres, de direitos e de mando (físico ou outro);

— orienta a dimensão hierárquica por meio de um sistema fixamente regulamentado por instâncias, isto é, o funcionário na posição de dominado apela a uma instância superior a esta (é o sistema de sequência de instâncias);

— orienta o registro de atividades administrativas diversas em documentos conhecidos como atas, bem como a separação das atividades de “escritório” daquelas de outra natureza (separação da atividade oficial da atividade pessoal ou privada);

— orienta a especialização das atividades, ou seja, o conhecimento necessário a cada matéria; aplica-se aos dirigentes e funcionários;

— é previsto tanto nos cargos públicos como privados o pleno emprego de esforço do funcionário para a conclusão de determinada atividade, independente de o trabalho no âmbito do escritório estar fixamente delimitado;

— a gestão do trabalho ocorre mediante regras gerais, mais ou menos fixas, que vão sendo aprendidas com o passar do tempo (leis, conhecimentos contábeis);

No tocante à posição dos funcionários, o autor ilustra alguns princípios que regem a dinâmica do trabalho em variadas situações, tais como:

— definição de cargo e profissão: relacionado, principalmente, às exigências requeridas a cada cargo, cujo emprego da força de trabalho por período prolongado, após exames específicos, resulta em nomeações futuras;

— quanto à posição pessoal do funcionário: em geral tende ao desfrute das garantias que seu cargo lhe assegura, como a ordem hierárquica. No caso de funcionários políticos, por exemplo, é o caso de disposições penais específicas a situações de ofensas a funcionários, desprestígio de autoridades, entre outras;

— é anseio dos funcionários assegurarem a regulamentação de seus direitos, garantindo sua segurança material para a velhice futura, condições de saúde, bem como segurança para o caso de demissões arbitrárias. Entretanto, o autor ressalva o limite do direito ao cargo, ou seja, exigências ao cargo e suas respectivas atividades de selecionar os candidatos para tais funções;

— no tocante à remuneração, em geral, é instituído o salário fixo e assistência para velhice, em forma de uma pensão. O cálculo do salário pode variar, seguindo, por exemplo, regulamentações estamentais ou outros critérios, como tempo de serviço.

— em relação à carreira, segue-se uma ordem hierárquica de ascensão dos cargos inferiores aos superiores, com maior remuneração, em geral, aspirados pela maioria dos funcionários.

A qualificação pessoal e intelectual também orienta, em geral, a atribuição de cargos e funções. Entretanto, o autor observa que, no caso de cargos políticos, em especial os de alto escalão, a nomeação pode ocorrer independente da qualificação pessoal para determinada posição.

O autor destaca, ainda, a importância da dimensão econômica na burocratização, a qual não se consolidaria sem a existência de receita permanente que assegure sua manutenção. Dessa forma, um sistema de taxas ou impostos é condição necessária ao funcionamento da administração burocrática.

Weber (1999) deixa claro que a superioridade técnica foi decisiva para o avanço da burocratização. Características como precisão, documentação, agilidade, uniformidade, subordinação, entre outros, favoreceram o desenvolvimento da administração burocrática. Outra peculiaridade da burocracia seria o grau crescente de desumanização do trabalho. Similar aos conceitos capitalistas de organização do trabalho, a burocracia mostra-se pautada, sobretudo, por valores racionais, em princípios como impessoalidade, objetividade, regra, execução, cálculo, registro, contrato.

Observa-se, segundo autor, que o avanço técnico, em geral, é disseminado de forma gradual nas diversas áreas da administração burocrática.

Ou seja, a penetração de estruturas técnicas vai, com o passar do tempo, substituindo formas mais antigas, porém tradicionais, de realização de determinada atividade.

Finalmente, cabe entender que, na administração estatal, a razão do “Estado” é determinante para a orientação do comportamento do corpo funcional, bem como é do Estado o crédito das grandes ideias e ações. Assim, quando o indivíduo tem grandes ideias, elas pertencem ao Estado, que é a força suprema motora da ação burocrática nessa esfera (Weber, 1999).

Entretanto, cabe esclarecer que superior ao conhecimento da burocracia é o conhecimento dos interesses da economia privada. Aqui, o autor alerta para as medidas do Estado sobre a vida econômica do país, baseadas no atendimento de interesses capitalistas. Assim, ressalta-se que a burocracia se, por um lado, soube, precisamente, romper com estruturas de dominação como a patriarcal e patrimonial, por outro lado, tem sua atuação limitada a interesses superiores, sobretudo, os de natureza econômica e política.

Considerações finais

São notórias as contribuições de Max Weber ao campo da Administração. Todo livro de “Teoria Geral da Administração” ou de “Introdução à Administração” faz referência a este pensador. Entretanto, é patente a dificuldade que estudiosos da Administração têm em situar suas contribuições, o que acarreta que tal pensador é “inserido” nas mais variadas “escolas” ou abordagens da Administração.

No que se refere à Administração Pública, Weber é reconhecidamente uma referência, sendo seus tipos de formação de dominação, como o Burocrático e o Patrimonialista, disseminados como modelos de gestão pública. Entretanto, ao esquadrihar sua obra, verifica-se que em momento algum Weber vincula os tipos de formação de dominação a uma gestão exclusivamente pública. No que refere à Burocracia, por exemplo, o autor considera que o modelo de administração deste tipo de formação é adotado tanto pela esfera pública como pela privada; e, ao se referir ao Patrimonialismo, o autor deixa clara a inexistência das dimensões pública e privada como se tem hodiernamente.

Dessa forma, compreende-se, neste trabalho, que Weber, ao se referir aos diferentes tipos de administração utilizados pelas diferentes formações de dominação, refere-se, na verdade, a modelos de administração política,

e estes podem ser entendidos, numa perspectiva weberiana, como modelos de aparato e princípios específicos de organização que permitem a um determinado grupo social dominante gerir as relações sociais segundo os seus interesses.

A partir da análise do pensamento e obra de Weber, percebe-se, claramente, que tal pensador contribui de maneira decisiva para o desenvolvimento da Administração Política, seja por meio da sua Sociologia Compreensiva, sua Teoria da Ação e seu método científico, como por suas construções conceituais e análises sobre os modelos de administração adotados nas diferentes formações de dominação.

Cabe destacar, no entanto, que o trabalho de Weber é extremamente complexo e amplo e que, portanto, este trabalho, por conta de diferentes limitações, se constitui em apenas um pequeno aporte no sentido de problematizar questões referentes à Administração Política na obra deste intelectual. Não se tem dúvidas que Weber e a Administração Política consistem numa ampla agenda de estudo e pesquisa.

Referências

- BENDIX, R. *Max Weber, um perfil intelectual*. Brasília: Editora da UNB, 1956.
- COHN, G. (org.). *Max Weber*. São Paulo: Ática, 1979.
- *Crítica e resignação: Max Weber e a teoria social*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- COSTA, C. *Sociologia: introdução à ciência da sociedade*. São Paulo: Moderna, 1997.
- FREUND, J. *Sociologia de Max Weber*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1987.
- GERTZ, René E. (org.). *Max Weber & Karl Marx*. São Paulo: Hucitec, 1997.
- MORAES, L. F.; MAESTRO FILHO, A. D. & DIAS, D. V. O paradigma weberiano da ação social: um ensaio sobre a compreensão do sentido, a criação de tipos ideais e suas aplicações na Teoria Organizacional. *RAC*, vol. 7, n.º 2, abr.-jun. 2003.
- RAMOS, Alberto Guerreiro. *A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1989.
- SANTOS, Reginaldo Souza. Em busca da apreensão de um conceito para Administração Política. *Revista de Administração Pública, RAP*, vol. 35, n.º 5, set.-out. 2001.
- A Administração Política como campo do conhecimento. São Paulo-Salvador: Madacarú-EAUFBA, 2004.

SANTOS, R. S., RIBEIRO, E. M. & CHAGAS, T. Bases teórico-metodológicas da Administração Política. *Revista Brasileira de Administração Política, Rebat*, vol. 2, n.º 1, pp. 19-43, abr. 2009.

WEBER, M. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. São Paulo: Martin Claret, 2005.

—. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Martin Claret, 2005.

—. *Economia e sociedade: fundamentos da Sociologia Compreensiva*. Brasília: Editora da UNB, vol. 1, 1994.

WEBER, M. **Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva**. Brasília: Editora da UNB, v.2, 1999.

Resumo

Refletir sobre quais as contribuições de Max Weber para a Administração Política é o objetivo central deste artigo. Para tanto, adotou-se como método de pesquisa a análise bibliográfica, tanto de obras do próprio Weber, como de estudiosos desse pensador. A partir de tais análises, este artigo conclui que Weber contribuiu de maneira decisiva para o desenvolvimento da Administração Política, seja por meio da sua Sociologia Compreensiva, sua Teoria da Ação e seu método científico, como por suas construções conceituais e análises sobre os modelos de administração adotados nas diferentes formações de dominação.

Palavras-Chave: Administração Política. Max Weber. Sociologia Compreensiva.

Abstract

To reflect on the contributions of Max Weber to Politics Administration is the main objective of this article. To this end, we adopted as a research method the literature review, both of Weber's own works, and the researchers of this intellectual. From such analysis, this article concludes that Weber contributed significantly to the development of Politics Administration, either through his Comprehensive Sociology, his Theory of Action and his scientific method, as for his conceptual constructions and analysis on the models administration adopted in the different formations of domination.

Keywords: Polical Adiministration. Max Weber. Comprehensive Sociology.