

## O SISTEMA BUROCRÁTICO E O FUNCIONÁRIO PÚBLICO: UM ESTUDO SOBRE AS PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DESTA PERSONAGEM NO ÂMBITO BUROCRÁTICO

THE BUREAUCRATIC SYSTEM AND THE PUBLIC SERVANT: A STUDY OF THE MAIN FEATURES OF THIS CHARACTER IN BUREAUCRATIC SCOPE

*Luísa Maria Rutka Dezopi\**

**Cite este artigo:** DEZOPI, Luísa Maria Rutka. O sistema burocrático e o funcionário público: um estudo sobre as principais características deste personagem no âmbito burocrático. **Revista Habitus:** revista eletrônica de graduação em Ciências Sociais - IFCS/UFRJ, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p.35-52, junho. 2014. Semestral. Disponível em: <[www.habitus.ifcs.ufrj.br](http://www.habitus.ifcs.ufrj.br)>. Acesso em: 30 de junho. 2014.

**Resumo:** Esta pesquisa se propõe a apresentar um estudo sobre o funcionamento do sistema burocrático pertencente à estrutura moderna do Estado, de forma a identificar as características do funcionário público no mecanismo burocrático a partir da análise das principais obras de Max Weber. Nesse sentido, os resultados obtidos foram tratados de forma qualitativa e através de análises de conteúdo mediante o contato direto e interativo com obras de Max Weber sobre Sociologia Política e de seus comentadores, proporcionando conclusões acerca do comportamento moral do funcionário público pautado na ética, de sua categoria de estratificação social, de suas principais características e dos motivos da perpetuação da burocracia.

**Palavras-Chave:** Funcionário público. Burocracia. Sociologia Política. Max Weber.

**Abstract:** The aim of this research is to study the functioning of the bureaucratic system belonging to the modern structure of the State in order to identify the characteristics of a public servant in bureaucratic mechanism based on the analysis of Max Weber's major writings. In this sense, the results obtained were treated qualitatively and also through content analysis by direct contact and interaction with the literature on Max Weber's Political Sociology and its commentators which provided conclusions about the moral behavior of the public servant guided by ethics, their category of social stratification, their main characteristics and the reasons for the perpetuation of the bureaucracy.

**Keywords:** Public Servant. Bureaucracy. Political Sociology. Max Weber.

### Introdução

**M**ax Weber foi um intelectual alemão que esteve dividido durante toda a vida entre a ciência e a política. Logo na infância, devido à influência do pai, um jurista e político, teve a oportunidade de conviver com figuras de destaque do cenário político e da vida intelectual alemã. Todavia, com passar do tempo e o alcance da maturidade, Weber teve a oportunidade de construir uma ampla trajetória acadêmica, aprofundando seus estudos em diversas áreas do conhecimento – Direito, História, Teologia, Filosofia, Economia e Sociologia – e convivendo com intelectuais renomados como Georg Simmel e Georg Lukács. Desta forma, não tardou a fazer uma escolha definitiva pela vida intelectual, tornando-se, mais tarde, um dos principais nomes das Ciências Sociais (Cf. COHN, 1979b).

No conjunto de suas relevantes contribuições teóricas, pode-se destacar que o foco dos constructos de Weber visa à análise de fenômenos nos quais existe a possibilidade de ação de agentes, isto é, se prioriza o estudo da dinâmica social gerada por agentes que perseguem propósitos, interesses, têm objetivos e atribuem significados aos seus objetivos na relação com outros agentes na sociedade (Cf. COHN, 1979a). No debate metodológico ocorrido nos finais do século XIX, Weber afastou-se da perspectiva positivista e aproximou-se da divisão neokantiana entre as ciências da natureza e as ciências humanas para analisar os fenômenos sociais, buscando construir uma metodologia sociológica que possibilitasse uma melhor compreensão das relações presentes nas ações sociais. Assim sendo, discordava da distinção que Wilderlband e Rickert forneciam às ciências da natureza e às ciências humanas, vinculadas, respectivamente, aos métodos generalizante e individualizante. Assim, o intelectual alemão propõe uma nova abordagem em relação a essa distinção promovendo a ideia de que, dependendo do andamento e da evolução de uma determinada pesquisa, as bases metodológicas podem vir a ser diversas e não somente uma, fixada e invariável (Cf. FREUND, 1980). Nesse sentido, Freund (1980, p. 33) estabelece que *“é falso dizer que na prática as ciências da natureza utilizam-se exclusivamente o método naturalístico ou generalizante, e as da cultura o progresso histórico e individualizante”*.

Afirma Weber (1994, p. 5) que *“deve-se entender por Sociologia [...]: uma ciência que pretende compreender, interpretando-a, a ação social, para dessa maneira explicá-la causalmente em seu desenvolvimento e efeitos.”* No pensamento weberiano, ação social é *“uma conduta humana (seja um fazer externo ou interno, seja um omitir ou um permitir) sempre que o sujeito ou os sujeitos da ação atribuam a ela um sentido subjetivo”* (WEBER, 1994, p. 5), cabendo ao cientista social diferenciar uma ação de uma mera conduta, pois *“é precisamente pelo adicionamento do sentido que uma conduta se converte para o cientista social em uma ação”* (SAINT-PIERRE, 2004, p. 46). Nessa lógica, a posição epistemológica de Weber baseia-se num particularismo metodológico, no qual o ator, que investiga determinada ação, confere sentido à mesma.

Dessa forma, Weber introduz um componente subjetivo nas ciências humanas e, por outro lado, como herança neokantiana, rejeita o conhecimento estritamente empírico (Cf. SAINT-PIERRE, 2004). Não obstante, um elemento de conexão entre esses dois polos pode ser encontrado na categoria do tipo ideal, uma estratégia metodológica que proporciona um

significado histórico e cultural para o fenômeno, assim como estabelece proposições empíricas sobre o mesmo. Sobre o tipo ideal, afirma Weber (1994, p.13):

As construções típico-ideais da ação social feitas pela teoria econômica, por exemplo, são, portanto, ‘estranhas à realidade’ no sentido de que – neste caso – costumam perguntar: como se agiria no caso ideal de uma racionalidade puramente orientada por um fim, o econômico, para poder compreender a ação real determinada também, pelo menos em parte, por inibições ligadas à tradição, por elementos afetivos, por erros, por considerações e propósitos não econômicos.

Saint-Pierre (2004, p. 58) complementa:

O tipo ideal é uma construção racional que, cumprindo com algumas exigências formais, deve apresentar em seu conteúdo as características de uma utopia. De fato, o tipo ideal nunca ou dificilmente pode ser achado na realidade, já que seu conteúdo configura uma arbitrária irrealidade, uma sugerida ficção, ou melhor, atrever-nos-íamos a dizer, uma exageração da realidade, especialmente das tendências de alguns aspectos dela, que tornam o quadro típico-ideal desproporcional com relação à realidade.

Vale ressaltar que o fato do tipo ideal apresentar diferenças com a realidade não é mera causalidade, mas sim de caráter intencional (Cf. SAINT-PIERRE, 2004), pois sua utilidade reside em disponibilizar um referencial analítico que permite a identificação de um fenômeno social que se aproxima ou não de um tipo ideal. Então, pode ser considerado como “*uma ‘intensificação unilateral’ da realidade, ou seja, é a seleção e formulação de certas características seguindo a direção do ‘interesse cultural’ que corresponde a um determinado ponto de vista*” (SAINT-PIERRE, 2004, p. 59).

Sua relação com os fatos empiricamente dados da vida consiste exclusivamente nisso: ali onde na realidade se *comprova* ou se *supõe* que em algum grau operam de fato conexões do tipo abstratamente representado naquela construção, [...] podemos ilustrar e tornar compreensível pragmaticamente a *especificação* de tal conexão em um *tipo-ideal* (WEBER, 1982, p. 79, *apud* SAINT-PIERRE, 2004, p. 59).

Ademais, Weber afirma sobre sua aplicabilidade:

São indispensáveis algumas reflexões sobre o dogma, que ao leitor não-versado em teologia parecem obscuras, tanto quanto serão precipitadas e superficiais para o teólogo. Naturalmente, só podemos fazer isto apresentando certos pensamentos religiosos sob a forma de tipos-ideias, que raramente podem ser encontrados na realidade histórica. Justamente por causa da impossibilidade de traçar limites nítidos na realidade histórica, podemos apenas esperar compreender sua importância específica através de suas formas mais lógicas e consistentes (WEBER, 2004, p. 42).

Tendo em vista o pensamento weberiano e sua análise de fenômenos baseadas em categorias do tipo ideal, o presente estudo, inserido na área da Sociologia Política, tem por objetivo identificar e compreender as características do funcionário público no mecanismo burocrático e retomar discussões sobre o funcionamento tal mecanismo, considerado de suma importância para o desenvolvimento econômico, devido pertencer aos alicerces da estrutura

moderna do Estado, da economia monetária e de sociedades políticas. Para tanto, através do contato com algumas obras de Max Weber, como *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*, *Economia e Sociedade*, *Ensaio de Sociologia e Ciência e Política: Duas Vocações* e de seus comentadores – Gabriel Cohn, Julien Freund, Saint-Pierre e Sedi Hirano –, o estudo visa a clareza de conceitos diversos, como dominação, tipo puro do funcionário público, tipos de administração, burocracia, meritocracia, poder, classe social, ética da convicção e da responsabilidade.

## 1. A dominação legal e o quadro administrativo

O funcionário insere-se num determinado local, interagindo com determinados indivíduos, situações e ordens, nas quais a dominação é um dos recursos ao qual esse personagem é submetido. A dominação[1], segundo Weber (1999), pode ser definida como a probabilidade de encontrar obediência a um determinado mandato, sendo caracterizada como estável ou instável. A de caráter instável pode fundar-se em diversos motivos de submissão, como no puro afeto, por exemplo, ou depender de costumes e de um conjunto de interesses: considerações utilitárias de vantagens e inconvenientes por parte daquele que obedece. Por outro lado, uma dominação estável e legítima estaria fundada em bases jurídicas, na relação entre dominados e dominantes, cujo abalo de tal legitimidade ocasionaria grandes consequências. Em sua forma pura, há somente três tipos de dominação fundadas em bases de legitimidade, a saber: dominação legal, dominação carismática e dominação tradicional. Nesta seção, será abordada somente a primeira delas.

Assim sendo, a dominação legal reside na ideia básica de que qualquer direito pode ser criado e modificado mediante um estatuto sancionado corretamente quanto à forma. A relação presente nessa dominação é composta pelo dominante, que é eleito ou nomeado e ocupa os cargos mais altos, e pelo dominado, que obedece ao dominante segundo regras, leis, regulamentos estatuídos. É de suma importância, para a permanência da submissão dos dominados e para execução das ordenações sem interrupções, a existência de um quadro administrativo, o qual é composto pelo funcionário na dominação legal.

A estrutura moderna do Estado corresponde à dominação legal, sendo composta pelo sistema burocrático – identificado como seu tipo puro – e pela relação de domínio numa empresa capitalista privada ou numa organização qualquer que disponha de um quadro administrativo numeroso e hierarquicamente organizado. Tal sistema ou empresa não é autônomo e nem autocéfalo, isto é, os regulamentos e os órgãos executivos não são definidos apenas de forma interna nessas empresas ou no sistema, mas sim definidos pela participação em associações mais amplas.

Em síntese, a competência de algum corpo deve estar fundada sobre regras estatuídas e o exercício do direito de domínio deve ser congruente com o tipo de administração legal para ser taxado de dominação legal.

## 2. O sistema burocrático e o funcionário público

Os pressupostos sociais e econômicos do moderno sistema burocrático dependem de três elementos, a saber: do desenvolvimento da economia monetária, de uma renda constante para

sua manutenção e de um sistema estável de tributação. Assim sendo, pode-se definir a burocracia como aquilo que é regido por um princípio de áreas de jurisdição fixas e oficiais, ordenadas por normas administrativas ou por leis, que se desenvolve em comunidades políticas, eclesíásticas e na economia privada.

A “autoridade” burocrática e a “administração” burocrática ocorrem, respectivamente, nos governos públicos e legais e nos domínios econômicos privados, e são constituídas por atividades necessárias aos objetivos da estrutura burocrática. Por isso, devem ser distribuídas de forma fixa com encargos oficiais, por autoridades de ordem e por medidas metódicas que regulem a execução destes segundo normas pré-estabelecidas. A hierarquização dos postos e dos níveis de autoridade fornece à burocracia o caráter de um sistema firmemente ordenado de mando e subordinação, no qual as autoridades superiores supervisionam os postos inferiores e auxiliam na tomada de decisões das autoridades inferiores, de forma regulada.

A administração burocrática requer e pressupõe de seus funcionários, empregados e diretores modernos a realização de um treinamento especializado e rígido e a elaboração de exames especiais, que na maioria das vezes são pré-requisitos para a ocupação de algum cargo administrativo, sendo este regulamentado por documentos escritos. Observa-se que os processos requeridos para a inserção do funcionário no sistema burocrático têm caráter elitista e preconizam uma formação de qualidade – a qual não pode, em vários locais, ser observada nas redes públicas – que requer uma boa reserva financeira de antemão.

Dentro da ordem hierárquica burocrática de serviço, o funcionário prepara-se para uma carreira, na ocupação de seu cargo representado pelo tipo de sua função e tempo de serviço, recebe um salário fixo e regular, e no período da velhice é contemplado com a segurança de uma pensão. Segundo Weber (1982a), o trabalho burocrático assalariado é mais preciso e, frequentemente, mais barato do que qualquer outra espécie de trabalho. Desta forma, a ocupação de um cargo administrativo é uma profissão, nos quais os mais altos são ocupados pelos governantes, cujos encargos e o nível de suas autoridades não são aspectos delimitados com precisão. Os governantes necessitam de pessoas de sua confiança pessoal, comensais ou servo-cortesãos ao seu lado para executar as medidas mais importantes com segurança, numa determinada instituição. Aqueles que obedecem aos governantes são os dominados, em outras palavras, os funcionários, cujo desempenho de seus cargos administrativos seguem regras gerais e o conhecimento destas regras por tais indivíduos equivale a um aprendizado técnico especial.

A posição de um funcionário tem a natureza de um dever. Para maior clareza, de forma jurídica e prática, a ocupação de um cargo não é considerada uma fonte de renda e nem uma troca habitual de serviços por equivalente. Desta forma, o ingresso num cargo é considerado, tanto na economia pública como na privada, como aceitação de uma existência segura, sendo decisivo para a natureza específica da fidelidade moderna do cargo que o funcionário não estabeleça uma relação pessoal, mas sim uma lealdade com finalidades impessoais e funcionais.

A atividade oficial do funcionário exige a plena capacidade de trabalho no período de tempo delimitado de permanência em uma repartição, a qual é constituída por um quadro de

funcionários que ocupa um cargo público, juntamente com seus documentos e expedientes; e que, no setor privado, é denominada de escritório. De acordo com Weber (1982a), a burocracia segregava a atividade oficial como algo discrepante do ambiente da vida privada, como, por exemplo, no âmbito da economia privada, o escritório executivo localiza-se separado fisicamente da residência do empregado ou do diretor, a correspondência comercial e os bens da empresa são distintos da correspondência pessoal e da fortuna privada.

Em síntese, o funcionário é aquele que possui formação profissional; suas condições de serviço são baseadas em contratos; seu pagamento é fixo; é hierarquizado pelo cargo e não pela quantidade de trabalho; possui direito de ascensão; deve agir de forma que seus motivos pessoais não interfiram no desempenho de sua atuação profissional; deve seguir regras racionais, ou na ausência destas, ter pontos de vista marcados pela objetividade; e, por último, deve ser disciplinado. Nesse diapasão, Weber concebe o funcionário nomeado como o tipo puro do funcionário burocrático, diferentemente do funcionário eleito que não é exclusivamente considerado burocrático, pelo fato de sua designação se dar por uma eleição entre os governados (eleitores, subordinados). Com outras palavras, neste processo o funcionário eleito não deve sua posição a uma influência ou autoridade superior, mas sim a um inferior ou ao chefe político. Pode-se constatar, também, que a carreira do funcionário não depende – principalmente – de seu chefe na administração e, assim, tal processo modifica o rigor da subordinação burocrática, adentrando na forma pela qual funciona o mecanismo partidário.

De acordo com Weber (1982a), o funcionário nomeado é mais preciso pela perspectiva técnica e seus aspectos funcionais e qualidades determinam seu processo seletivo e desempenho na carreira, quando comparado com o funcionário eleito. Em relação à sua carreira, todas as circunstâncias nas quais está envolvido, perpassando o âmbito burocrático, propiciam uma preparação para uma carreira inserida na ordem hierárquica do serviço público, demonstrando um tempo indefinido de permanência, discrepante do funcionário eleito, que possui mandato fixo, delimitado temporariamente.

### **3. Burocracia racional e outros modelos de administração weberianos**

Como anteriormente dito, Weber (1999) elabora três tipos de dominações legítimas: a racional, a tradicional e a carismática. Dentre as três formas, a dominação racional já foi explanada nas seções anteriores e, neste momento, o objetivo é confrontá-la com as outras duas formas de administração weberianas. Nesta lógica, a segunda delas, a dominação tradicional, tem como base sólida de formação a crença numa santidade estabelecida através da tradição, sendo que o poder da autoridade é justificado e legitimado em virtudes de costumes – como, por exemplo, a primogenitura – e, por conseguinte, tal autoridade não depende da escolha dos habitantes de determinado local.

A relação presente nessa dominação é composta pelo senhor, que ordena segundo um conteúdo pré-estabelecido, e pelo súdito, que obedece às ordens fixadas pela tradição e transcorridas pelo senhor. O cenário administrativo na dominação legal segue outro caminho, uma vez que o dominador é eleito ou nomeado e o dominado obedece ao dominante segundo

regras, leis, regulamentos estatuídos. Assim, há um direito formal cuja função é regulamentar todas as ações solicitadas e cometidas.

Segundo Weber (1999), na dominação tradicional é impossível criar uma nova ordem ou modificar o conteúdo delas diante da tradição, por outro lado, a vontade do senhor pode ocorrer somente se estiver fincada nos limites das normas pré-estabelecidas. A violação do conteúdo das ordens pré-estabelecidas pela tradição por parte do senhor põe em perigo sua legitimidade e seu poder perante seus súditos, pois essa legitimidade repousa exclusivamente na tradição e se for violado, por consequente, o poder do senhor é desprovido.

O quadro administrativo é formado pelos servidores, identificados como dependentes pessoais do senhor, familiares, parentes, funcionários domésticos, amigos particulares de estima e pessoas que tem uma relação de fidelidade com o senhor. Nesta lógica, não há, como na dominação legal, um estabelecimento racional de seleção de funcionários de acordo com sua competência em determinada área. Assim, rege o quadro administrativo a fidelidade pessoal entre o servidor e o senhor, e não a disciplina e as regras estatuídas presentes na administração legal. A relação de fidelidade está presente na mente das pessoas desde sua infância, através da educação e do hábito, e isso, segundo Weber (1999), é o ponto de maior discrepância quando comparado com a dominação legal e a dominação carismática.

Corresponde à dominação tradicional a estrutura patriarcal de dominação, caracterizada como seu tipo puro, na qual a administração é heterônoma e heterocéfala – assim como pode ser encontrada no mecanismo burocrático: em empresas capitalistas e serviços públicos– ou seja, *“não existe direito próprio do administrador sobre o cargo, mas tampouco existe seleção profissional nem honra estamental para o funcionário; os meios materiais de administração são aplicados em nome do senhor e por sua conta”* (WEBER, 1999, p. 132). Nesse sentido, o tipo mais puro da dominação patriarcal é o sultanato e sobre isso, afirma Weber (1999, p. 132): *“todos os verdadeiros ‘despotismos’ tiveram esse caráter, segundo o qual o domínio é tratado como um direito concorrente de exercício do senhor”*.

Outro caso de dominação tradicional discutido por Weber (1999) é a estrutura estamental (dominação estamental), no qual – diferentemente da estrutura patrimonial –, os servidores não são de caráter pessoal do senhor, mas pessoas que possuem posição social ou em virtude de algum negócio jurídico recebem direito de um cargo próprio. Sendo assim, sua administração adquire caráter autocéfalo e autônomo, *“exercendo por conta própria e não por conta do senhor”* (WEBER, 1999, p. 132). Nesse caso, em contraposição à burocracia e seu sistema de mérito, a estrutura estamental prioriza a competição de títulos de cargos através da situação política e econômica e, assim, o critério financeiro substitui a competência e a aptidão. Afirma Weber (1999, p. 132): *“falta a categoria de ‘disciplina’”, pois as relações no geral são estipuladas e regulamentadas “pela tradição, pelo privilégio, pelas relações de fidelidade feudais ou patrimoniais, pela honra estamental e pela ‘boa vontade’”* (WEBER, 1999, p. 132).

Em seqüência, a dominação carismática ocorre em virtude de uma devoção baseada no afeto e nos dotes sobrenaturais de uma pessoa, denominada de senhor. Tais dotes sobrenaturais

podem ser revelados em características referentes a dons mágicos, atitudes heroicas, intelectualidade e boa oratória, pertencentes a profetas, príncipes guerreiros, políticos carismáticos e demagogos. Em função disso, afirma Weber (1999, p. 135) que *“o sempre novo, o extracotidiano, o inaudito e o arrebatamento emotivo provocam e constituem aqui a força de devoção pessoal.”* O tipo puro da dominação carismática é identificado, portanto, como de caráter autoritário e imperativo.

A relação presente nessa dominação é composta pelo dominante, sendo este o líder e marcado pelo caráter comunitário e qualidades excepcionais, e pelo dominado, chamado de apóstolo, que é do tipo que obedece ao líder. A obediência funda-se exclusivamente, de acordo com Weber (1999), nas qualidades excepcionais pertencentes ao líder e, diferentemente da dominação legal e carismática, não está relacionada com o estatuto, nem com as tradições e costumes. Isto posto, pode-se afirmar que somente terá poder sobre determinados apóstolos enquanto estes lhe conferirem, atribuírem e acreditarem em seu carisma, caso contrário seu domínio enfraquecerá até se perder totalmente.

Na estrutura carismática, a composição do quadro administrativo é selecionada pelas características carismáticas e vocações pessoais, *“e não devido à sua qualificação pessoal (como o funcionário), à sua posição (como no quadro administrativo estamental) ou à sua dependência pessoal, de caráter doméstico ou outro (como é o caso do quadro administrativo patriarcal)”* (WEBER, 1999, p. 135). Nesse sentido, assim como na dominação tradicional, não há uma estipulação fixa de um conceito de competência, pois somente é levado em consideração o carisma de uma pessoa para conceder-lhe o poder, isto é, o elemento de seleção é irracional.

Tratando-se de uma tomada de decisão, o senhor proclama sua sentença e a comunidade deve aceitá-la, e assim, a sentença torna-se obrigatória. Desta forma, a confiança conferida pela comunidade ao seu senhor é crucial para o cumprimento de qualquer ação e ordem e a partir disso, percebe-se que não há nada que assegure a perpetuação da devoção afetiva do apóstolo para com o líder, pois tal confiança é de caráter instável.

Conclui-se, de acordo com Weber (1982a), que a organização burocrática progride e perpetua-se com sucesso em relação às outras formas de organização, por conta de ter sido sempre superior em quesitos puramente técnicos, pois as funções administrativas eram extremamente especializadas. *“Precisão, velocidade, certeza, conhecimento dos arquivos, continuidade, direção, subordinação estrita, redução de desacordos e de custos materiais e pessoais”* (WEBER, 1982a, p. 249) são qualidades que, na administração burocrática pura, e fundamentalmente em sua forma monocrática, atingem um ótimo nível. Outro motivo para sua perpetuação é o que a cultura moderna, juntamente com a especificidade de sua base técnica e econômica, fornece a possibilidade de calcular os resultados, e na medida em que ocorre a eliminação de aspectos pessoais, irracionais e emocionais do funcionário, torna-se mais preciso tal cálculo, portanto a burocracia é *“desumanizada”* (WEBER, 1982a, p. 251).

#### **4. Burocracia, meritocracia e as possíveis consequências desta relação no cenário político-econômico brasileiro**

No mecanismo burocrático, a natureza técnica e científica da legitimidade de sua autoridade funda-se no recrutamento e na ascensão de funcionários públicos através de critérios universalistas de competência técnica. Com outros termos, os funcionários públicos são selecionados para serem admitidos e promovidos em cargos através do seu grau de competência numa área do conhecimento, a qual é mensurada via exames, concursos, testes e títulos adquiridos ao longo de sua formação acadêmica. Esse sistema de gestão, que confere importância ao mérito e aos valores vinculados à educação, à moral e a uma aptidão específica numa determinada atividade, é denominado de meritocracia. Dessa forma, organizações e administrações públicas que aderem a esse sistema não enfatizam diferenças existentes como classe social, riqueza, renda, etnia ou sexo, rompendo radicalmente com os critérios particularistas e clientelistas, com qualquer forma de privilégio hereditário, trajetórias e biografias sociais.

De acordo com Prates (2004, p.121),

[a] base da legitimidade do sistema democrático-liberal está na existência de um sistema jurídico-formal, que regula o comportamento do Estado, cujo princípio básico é o tratamento de todos os cidadãos como iguais perante a lei. A expressão concreta desse princípio somente foi possível através da criação da burocracia racional-legal que, por definição, é cega para os critérios de recrutamento e ascensão funcional de caráter não-meritocrático.

No cenário brasileiro, a reforma administrativa promovida por Getúlio Vargas estabeleceu as bases do sistema público organizado no Brasil e implantou o modelo burocrático, repleto de normas e ordens, com o intuito de coibir as práticas patrimonialistas realizadas na época. Porém, o objetivo idealizado não foi obtido de forma plena e a reforma não logrou êxito. Somente a partir da década de 1970, é que se desenvolveria de forma embrionária a meritocracia na administração pública brasileira. Tempos depois, em 1988, a elaboração da nova Constituição Federal garantiu aos funcionários públicos a ampliação de direitos ao passo que o serviço público foi enrijecido, comprometendo a flexibilidade pertencente à administração dos recursos humanos.

Entretanto, como sugeriu Bresser Pereira (1996, op. cit), embora essa estratégia de governo tenha sido uma tentativa de administrar a “coisa pública” de forma gerencial, em contraposição à forma burocrática, também produziu, pelo menos, duas consequências indesejáveis e não-previstas: a volta de práticas clientelistas no recrutamento de pessoal e a marginalização política da administração direta que, vista como sistema inoperante e muito caro, foi relegada, sem receber qualquer atenção governamental em termos de investimento e renovação (PRATES, 2004, p. 127).

No cenário mundial, entre as décadas de 1980 e 1990, com o advento da globalização e a disseminação das teses neoliberais, as administrações públicas priorizaram, em suas respectivas agendas, a consolidação da lógica meritocrática. Países em desenvolvimento, como o Brasil, viram-se diretamente afetados por esse processo, sendo pressionados pelos organismos

internacionais, como o Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, entre outros, a elaborarem amplas reformas estatais.

Assim, no Brasil, o processo foi iniciado ainda no governo Fernando Collor (1990-1992), com a extinção de ministérios e cargos, a demissão de servidores públicos, a privatização de empresas estatais e a abertura de mercado, fato que provocou o setor produtivo nacional a se adequar às exigências do novo processo de expansão capitalista, através da reestruturação de quadros administrativos; dos crescentes investimentos em ciência e tecnologia; da exigência de melhor qualificação das forças de trabalho e da disseminação de valores relacionados à produtividade; à competitividade e à qualidade. Todavia, o impeachment de Collor e a ascensão do nacionalista Itamar Franco ao poder reduziram a velocidade do processo, que só seria retomado no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), com a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado, criado exclusivamente para coordenar os esforços governamentais no propósito de implementar uma ampla reforma estatal (Cf. SOUZA e CARVALHO, 1999).

Segundo Bresser Pereira (1998, pp. 49-50), tal reforma do Estado brasileiro era desafiada por quatro problemas: o econômico-político, relativo à “*delimitação do tamanho do Estado*”; outro da mesma natureza – “*a redefinição do papel regulador do Estado*”; um de ordem econômico-administrativa – “*a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo*” e, por fim, um problema exclusivamente político – “*o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar*”. Com base nesses pressupostos, o que se viu no Brasil foi um processo de readequação da capacidade de intervenção estatal na sociedade, cujo objetivo era o de combater práticas patrimonialistas e clientelistas; promover a desburocratização e, finalmente, assegurar maior eficiência e qualidade na prestação de serviços. Resulta daí a tentativa de substituição do modelo estatal intervencionista de outrora, responsável por fomentar a ideologia nacional-desenvolvimentista, pelo modelo “gerencial”, mais adequado às teses neoliberais vigentes.

Apesar de seu caráter inovador, a reforma estatal brasileira encontrou obstáculos que dificultaram sua total implementação. Entre eles a própria classe política, principal beneficiária do antigo modelo intervencionista, impôs dificuldades à construção do projeto. Afora isso, determinados setores da sociedade – sobretudo àqueles mais ligados ao espectro político de esquerda – entenderam a reforma como um avanço rumo à despolitização da administração pública, à precarização do trabalho e à adequação do Estado a um modelo empresarial estimulado e financiado pelos grandes organismos internacionais (Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, entre outros). E também prevaleceu no país um modelo estatal híbrido, caracterizado pela coexistência de práticas assistencialistas, clientelistas e patrimonialistas – que foram combatidas, mas não eliminadas – com a crescente profissionalização da burocracia, a exigência de qualidade na prestação de serviços, a cobrança por produtividade e o avançar dos processos de desregulamentação e descentralização das ações da administração pública.

Tendo em vista que a metodologia weberiana realiza construções “típico-ideais” que apresentam diferenças significativas, mas intencionais, em relação à realidade, pois suas utilidades residem em disponibilizar um referencial analítico que permite a identificação de um fenômeno social que se aproxima ou não de um tipo ideal (Cf. SAINT-PIERRE, 2004). Nesse sentido, a meritocracia deveria romper radicalmente com os critérios particularistas e clientelistas e com formas de privilégio hereditário, trajetórias e biografias sociais. O caso brasileiro ilustra bem o distanciamento entre a teoria e a prática. Embora os governantes, sobretudo nas últimas décadas, tenham afirmado a necessidade de se combater – ou mesmo eliminar – práticas assistencialistas, clientelistas e patrimonialistas, através de projetos de reformulação do aparelho estatal e da implementação da meritocracia. Contudo, os resultados frustraram seus proponentes: as velhas práticas permaneceram presentes na rotina governamental, caracterizando, assim, um modelo estatal híbrido.

O último grande projeto de reforma do Estado, concebido em 1995, visava à redução das intervenções estatais em concomitância com o aumento da eficiência, além de disseminar valores como qualidade e produtividade no cotidiano da administração pública. Desse modo, burocratas e funcionários públicos, muitas vezes responsabilizados pela ineficiência estatal brasileira, tiveram suas rotinas amplamente modificadas, sendo obrigados a atuarem sob novos regimes de trabalho e planos de carreira melhor adequados à lógica meritocrática. Essas ações não os enfraqueceram ou mesmo os eliminaram, o que torna evidente o quão difícil é estabelecer novos princípios estruturadores para um mecanismo burocrático. É possível constatar, portanto, que os constructos weberianos acerca da perpetuação do mecanismo burocrático, com efeito, são referenciais analíticos, de caráter típicos-ideais, que permitem ser identificados e articulados com um fenômeno social, no caso, o cenário brasileiro, de modo a viabilizar uma articulação entre a teoria e a prática.

## 5. Poder, estratificação social e o funcionário público

O mecanismo de funcionamento de uma comunidade ou sociedade, conforme Weber (1982b), sofre influências e motivações por parte do poder, o qual pode ser definido como “*a possibilidade de um homem, ou um grupo de homens, realize sua vontade própria numa ação comunitária até mesmo contra a resistência de outros que participam da ação*” (WEBER, 1982b, p. 211), e por parte de honras e prestígios sociais. De acordo com a distribuição do poder entre os indivíduos de uma comunidade ou sociedade, são desencadeados fenômenos de estratificação social – castas, estamentos e classes.

O primeiro fenômeno, denominado de castas, é baseado na ordem social, sendo que os elementos sagrados e religiosos e a vocação assumem os papéis responsáveis para categorizar indivíduos nos devidos segmentos, para definir suas posições sociais nos planos econômicos e políticos e a estrutura das instituições. Cada casta refere-se “*uma atividade vocacional específica, uma atividade religiosa, uma ética que valoriza o sagrado, derivando-se daí um conjunto de normas e etiquetas, usos e costumes, símbolos e signos sociais que compõe regras ritualísticas que definem os sentidos subjetivos*” (HIRANO, 2004, p. 31). Nesta lógica, os elementos puros e

impuros, tanto mágicos e religiosos como alimentícios, são utilizados como justificativa para a diferenciação entre as castas.

A unidade de análise weberiana leva em consideração a representação que indivíduos possuem num determinado espaço, sendo que esta representação é feita por meio da coerção religiosa e prescrita pela vontade divina, por deuses específicos. Dessa maneira, não há liberdade e muito menos possibilidades de movimentação entre as castas, ou seja, um indivíduo de determinada casta permanecerá nela até seu falecimento e passará seus costumes às gerações seguintes que também permanecerão da mesma. Se não há mobilidade social, nem a possibilidade de ações de solidariedade e de fraternização e o casamento entre indivíduos de diferentes segmentos é estritamente proibido (Cf. HIRANO, 2004), uma comunidade de castas é, portanto, caracterizada como tendo uma hierarquização extremamente rígida e *“orientada pelo sentimento dos agentes de pertencerem a um todo”* (WEBER, 1982b, p 215).

No segundo fenômeno, o estamento, pertencente à dominação estamental, pode ser entendido como um *“conjunto de homens que, dentro de uma associação, reclama de um modo efetivo: uma condição estamental exclusiva – e, eventualmente também, um monopólio exclusivo de caráter estamental”* (WEBER, 1994, p. 246), na qual partilha de uma situação de status determinada por uma estimativa específica de honra que se estratifica pela usurpação dessa honraria. Desta forma, tanto categorias sociais e culturais como tradição, hereditariedade, linhagem, vassalagem e honra como convenções, leis e rituais são elementos fundamentais que orientam e organizam as classificações dos indivíduos e as relações estabelecidas entre os diferentes segmentos.

A estratificação dos estamentos está relacionada com o monopólio de bens e oportunidades ideais e materiais, mas tal monopólio depende do fechamento por parte de um agrupamento, *“em limites variáveis, com vistas a aumentar as oportunidades de sua atividade contra os que ficam do lado de fora”* (FREUND, 1980, p.115). Assim sendo, a propriedade torna-se um fator influenciador, determinante e exclusivo das qualificações estamentais, garantindo também restrições nos relacionamentos sociais entre os indivíduos dos segmentos. *“Essas restrições podem limitar os casamentos normais ao círculo de status e podem levar a um completo fechamento endogâmico”* (WEBER, 1982b, p.220), porém há uma possibilidade de mobilidade social na comunidade estamental, mesmo que seja mínima e reduzida.

Portanto, o sistema estamental é composto por *“grupos de status [...] que são normalmente comunidades”* (WEBER, 1982b, p. 212), orientados *“pelo sentimento dos agentes de pertencerem a um todo”* (WEBER, 1982b, p 215). Nesse sentido, Weber aponta que são conduzidos por *“condições de consumo economicamente irracionais e impedem dessa forma a formação do mercado livre pela apropriação monopolista e pela eliminação da livre disposição sobre a própria capacidade aquisitiva”* (WEBER, 1994, p.246).

Por último, a classe social é compreendida como um conjunto de pessoas que possuem em comum *“um componente causal específico em suas oportunidades de vida [...] esse componente é representado exclusivamente pelos interesses econômicos de posse de bens e*

*oportunidades de renda, e é representado sob condições de mercado de produtos ou mercado de trabalho*” (WEBER, 1982b, p. 212). O interesse econômico citado por Weber é o fator que origina uma classe social, referindo-se às condições da existência do mercado. Então, “classe” é um agregado de indivíduos que partilham de uma mesma relação com o mercado, e como consequência, somente ocorre com o surgimento do mercado. Pela partilha de um mesmo elemento, uma situação de classe é criada e como esse elemento é definido em moldes econômicos, tal situação de classe é em última análise uma situação de mercado.

Situação de classe, que podemos expressar mais sucintamente como a oportunidade típica de uma oferta de bens, de condições de vida exteriores e experiências pessoais de vida, e na medida em que essa oportunidade é determinada pelo volume e tipo de poder, ou falta deles, de dispor de bens ou habilidades em benefício de renda de uma determinada ordem econômica. A palavra classe refere-se a qualquer grupo de pessoas que se encontram na mesma situação de classe (WEBER, 1982b, p.212).

A classe social não pode ser considerada como pertencente a uma comunidade, mesmo que as situações de classe somente apareçam em base de ação comunal. Com efeito, uma classe pertence a uma sociedade guiada pela ação societária, ou seja, “*orientada no sentido de um ajustamento de interesses racionalmente motivado*”, enquanto uma comunidade, identificada pela ação comunitária weberiana, é “*orientada pelo sentimento dos agentes de pertencerem a um todo*” (WEBER, 1982b, p 215). Vale ressaltar que o aparecimento de uma ação societária ou ação comunitária que parte de uma situação comum de classe reflete somente um momento em particular, não sendo classificado como um fenômeno universal (Cf. WEBER, 1982b).

Em síntese, as classes se estratificam de acordo com as relações de produção e a aquisição de bens e, portanto, estão relacionadas com a ordem econômica, sendo esta somente a maneira como os bens e os serviços de caráter econômico são organizados e distribuídos numa determinada sociedade. Na concepção weberiana, a estratificação ou segregação das classes sociais, de acordo com Weber (1982b), é identificada, de uma forma prioritária, em duas categorias básicas ancoradas no fator econômico, resultando em oportunidades específicas de vida e também no próprio mercado, são elas: os proprietários, responsáveis pela detenção da propriedade utilizável para o lucro e aqueles que não são proprietários, encarregados de oferecer os serviços no mercado. Amparado por essa classificação, o autor nomeia três tipos de classes sociais: a classe proprietária, a classe lucrativa, e a classe social.

A classe proprietária, “positivamente privilegiada”, promove seu faturamento a partir de escravos, terras, minas, instalações, frotas mercantes, créditos e valores e monopoliza a compra de objetos de consumo de valores elevados, das vendas monopolística e politicamente planejadas, das probabilidades de construção de patrimônios e de formação de capital por meio da poupança. Em contrapartida, a “negativamente privilegiada” firma-se em indivíduos considerados objetos de propriedade, como servos, escravos, devedores e pobres. A segunda, classe lucrativa, “positivamente privilegiada”, envolve empresários, comerciantes, industriais, banqueiros, profissionais liberais com capacidade intelectual, entre outros, que monopolizam a direção da produção de bens com fins lucrativos próprios e o asseguramento das oportunidades lucrativas

tratando-se das políticas econômicas e entre outras. Por outro lado, a “negativamente privilegiada” abarca trabalhadores qualificados, semi-qualificados e não-qualificados ou braçais (Cf. WEBER, 1994). Por último, é apresentada “*a classe social, pela ‘totalidade daquelas situações de classe entre as quais um intercâmbio, a) pessoal b) na sucessão das gerações, é fácil e pode ocorrer de um modo típico’*” (HIRANO, 2004, p. 106).

Nos interstícios dos polos positivos e negativos, encontram-se, para Weber (1994), a classe média que é composta por indivíduos com pouca qualidade na educação escolar: camponeses, artesãos e detentores de pequenas propriedades, como alguns profissionais liberais, funcionários públicos e privados.

Por fim, nesse diapasão o funcionário público pertence, com efeito, ao âmbito da “classe” por conta das oportunidades de vida que lhe é oferecido, da aquisição de bens e oportunidades de renda sob as condições de mercado e do sistema burocrático. Também usufrui de benefícios em relação aos seus interesses pessoais, relacionados à recompensas materiais, sendo que seu cotidiano é marcado pelo desfrutar da estabilidade no emprego, pois além de receber salário normalmente fixo e a pensão como uma segurança na velhice, também pode vir a ter carreira dentro da ordem hierárquica do serviço público. E estão, indubitavelmente, inseridos numa ação societária que, como já explanado, é “*orientada no sentido de um ajustamento de interesses racionalmente motivado*” (WEBER, 1982b, p. 215).

## 6. O funcionário público, o político e as condutas éticas

O pensamento weberiano apresenta dois tipos de condutas – a ética da convicção e a ética da responsabilidade – que poderiam servir de modelo para a atuação do político e também do funcionário. Ambas referem-se a formas de agir e de pensar em determinados casos que geram específicas consequências e resultados, podendo estes ser positivos ou negativos para o âmbito em que cada personagem está inserido. A ética da convicção remete aos valores inegociáveis, que são baseados numa crença ou numa religião, isto é, numa determinada ideologia própria. Enquanto a ética da responsabilidade – própria da atividade política – é guiada pelos resultados e consequências da ação do agente.

A ética da responsabilidade calcula os meios e os fins, sendo estratégica e racional, enquanto a ética da convicção é classificada como incondicional e despreocupada com os resultados, devido ao fato de um erro ser sempre colocado num fator externo, ou seja, não recairá sobre o agente que executou a ação, mas sim sobre o mundo, a tolice dos homens ou a vontade de Deus. Não obstante, Weber afirma, em *Ciência e Política: Duas Vocações*, que “*isso não quer dizer que a ética da convicção equivalha à ausência de responsabilidade e a ética da responsabilidade, a ausência de convicção*” (WEBER, 2011, p. 113).

Para caracterizar a burocracia numa orientação ética, usa-se da ética da responsabilidade, pois esse tipo encaixa-se na orientação da ação que norteia o aparato burocrático e não se preocupa com a “*determinação dos fins últimos, e sim com a efetividade para o logro dos fins dados*” (SAINT-PIERRE, 2004, p. 121). Nesta lógica, o verdadeiro funcionário deve administrar de forma não partidária, ou seja, não deve “fazer política” caso sua vocação esteja focada em

outros aspectos. De acordo com Weber (2011), sua missão deve ser desempenhada sem ressentimentos e sem preconceitos, e, em consequência, não deve combater, tomar partido, lutar ou apaixonar-se, visto que essas são características do homem político.

O homem político está subordinado a um princípio de responsabilidade totalmente diferente ao que norteia o funcionário, devido ao fato da honra deste último residir em sua capacidade de executar uma ordem, recebida de uma autoridade superior, como se correspondesse às suas próprias convicções, numa demonstração de disciplina moral sem a qual toda a organização burocrática ruiria. Em contraposição, a honra do homem político consiste na responsabilidade pessoal e exclusiva por suas ações.

Percebe-se sobre a teorização de Weber que, pela hierarquização dos cargos e do sistema burocrático, a aceitação das ordens pelo funcionário é resultado de um comando próprio, e desse modo, suas opções confundem-se com as de seu superior. Segundo Weber (2011, p. 114), “os funcionários [...] não se dispõe[m], com efeito, a assumir responsabilidades no sentido político do termo e, desse ponto de vista, são, conseqüentemente, políticos moralmente inferiores”.

No entanto, “o nível das decisões do aparelho burocrático é meramente técnico” (SAINT-PIERRE, 2004, p. 121). Isso significa que toda complicação ou problema que exceda a competência de certo cargo de autoridade hierárquica passa a ser considerado dever e competência de outro cargo superior, e assim, sucessivamente, passando de nível em nível, até alcançar o vértice do aparato burocrático. As últimas decisões encontradas no vértice são tomadas a partir de um posicionamento pessoal sobre determinado assunto, na qual a escolha dos valores não é racional. Sobre isso afirma Weber, em *Economia e Sociedade*: “a dominação burocrática tem em seu vértice inevitavelmente um elemento, quando menos, que não é puramente burocrático” (WEBER, 1994, p. 177).

Conclui-se que esse tipo de ação encontrada no vértice da máquina burocrática encaixa-se de melhor forma no âmbito da ética da convicção, enquanto a ética da responsabilidade caracteriza o restante da estrutura. Com efeito, pode-se afirmar que os funcionários públicos que agem como meios de execução são considerados conduzidos pela ética da responsabilidade, pois agem racionalmente e são orientados exclusivamente pelos fins (Cf. SAINT-PIERRE, 2004). Por isso, a presença das duas condutas éticas no mecanismo burocrático não pode ser considerada contraditória, uma vez que Weber, em *Ciência e Política: Duas Vocações*, afirma que ambas se complementam: “Desde esse ponto de vista, a ética da responsabilidade e a ética da convicção não são termos absolutamente opostos, e sim elementos complementares que concorreram na formação do homem autêntico, do homem que pode ter ‘vocalização política’” (WEBER, 2011, p. 176).

## Considerações Finais

O funcionário público está inserido numa ordem econômica, que rege e localiza-se numa classe social, mais precisamente, na classe média. Nesse âmbito, juntamente com outros funcionários, compartilha das mesmas oportunidades de vida, da aquisição de bens, oportunidades de renda sob as condições de mercado e de estabilidade no emprego, pois além de

receber salário normalmente fixo e a pensão na velhice, também pode vir a ter carreira dentro da ordem hierárquica do serviço público.

Assim, está firmado numa ação societária, que é “*orientada no sentido de um ajustamento de interesses racionalmente motivado*” (WEBER, 1982b, p. 215). Tal classe social pertence a uma sociedade cuja dominação reside na probabilidade estável de encontrar obediência a um determinado mandato, sendo esta de caráter legal-racional. A relação presente nessa dominação é composta pelo dominante, que é eleito ou nomeado e ocupa os cargos mais altos, e pelo dominado, que obedece ao dominante segundo regras, leis, regulamentos estatuídos e, assim, o funcionário público enquadra-se nesta última categoria de dominado.

A estrutura moderna do Estado corresponde à dominação legal e é composta pelo mecanismo burocrático, definido por Weber como um sistema regido por um princípio de áreas de jurisdição fixas e oficiais, ordenado por normas administrativas ou por leis, que se desenvolve em comunidades políticas, eclesíásticas e na economia privada. A presença de funcionários é necessária nesse aparato e se dá através de exames que tem por objetivo comprovar seu grau de competência. A partir de sua admissão, esse agente pode ser promovido a outros postos, devido à meritocracia – um sistema de gestão que confere importância ao mérito e aos valores vinculados à educação, à moral e a uma aptidão específica numa determinada atividade. Desta forma, a natureza técnica e científica da legitimidade da autoridade do funcionário funda-se nesse processo de recrutamento e ascensão através de critérios universalistas de competência técnica.

Dentro da ordem hierárquica e burocrática de serviço, o funcionário prepara-se para uma carreira, recebe um salário fixo e regular, e sua ocupação torna-se, portanto, uma profissão na qual os mais altos postos são ocupados pelos governantes, cujos encargos e o nível de suas autoridades não são aspectos delimitados com precisão. Ademais, cabe ao funcionário o dever de trabalhar em um determinado período de tempo numa repartição, na companhia de outros ocupantes de cargos públicos, lidando com documentos e expedientes. Neste âmbito, suas atividades devem ser pautadas na ética da responsabilidade, não envolvendo lutas ou paixões, estando compromissadas não com a “*determinação dos fins últimos, e sim com a efetividade para o logro dos fins dados*” (SAINT-PIERRE, 2004, p. 121).

Nesse sentido, percebe-se que a burocratização permeada no sistema capitalista, tal qual afirmou Cohn (1979a), desencadeia uma racionalização não somente do trabalho, mas também da vida, de forma plena. Tanto a vida profissional do funcionário público, como sua vida pessoal, são guiadas por ações sociais baseadas na calculabilidade dos resultados. Por conseguinte, o principal problema do corpo é a consolidação da rotina, pois o conhecimento cada vez maior das regras e procedimento e de sua repetição diária impõe aos funcionários públicos e burocratas profissionais o modo rotineiro de operar.

Contudo, a política não pode depender da rotina e, em função disso, constrói-se o choque entre o político e o burocrata, cujo resultado tende a favorecer o político (Cf. COHN, 1979a), tal qual vem ocorrendo no Brasil, após as sucessivas tentativas de reformulação do aparelho estatal. Desse modo, não há espaço para a ruptura das práticas clientelistas e patrimonialistas

historicamente difundidas nas rotinas administrativas do Estado brasileiro. Consequentemente, a classe política continua a usufruir disso, ampliando seus poderes políticos e econômicos em nome de interesses particulares, da mesma forma que determinados burocratas, instalados em cargos de confiança, também se beneficiam dessa lógica, ao se manterem em seus postos e se guiarem pela ética da convicção em detrimento à ética da responsabilidade. Com isso, perde o país a oportunidade de tornar seu aparelho estatal menos letárgico e mais eficiente no atendimento às demandas da sociedade. 🌐

## NOTAS

\* Aluna do 5º período do curso de Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas. E-mail: [luisa.dezopi@hotmail.com](mailto:luisa.dezopi@hotmail.com)

[1] Segundo Saint-Pierre (2004, p. 110), Weber utiliza-se diversas vezes em suas obras o termo “autoridade” como sinônimo para o termo “dominação”.

## REFERÊNCIAS

BARBOSA, L. **Igualdade e meritocracia: A ética do desempenho nas sociedades modernas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Lua Nova, São Paulo, n. 45, Dec. 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n45/ao4n45.pdf>>. Acesso em: 16 Jan. 2014.

COHN, Gabriel. **Crítica e resignação**. São Paulo, SP: T.A. Queiroz Editor, 1979a.

COHN, Gabriel. Introdução. In: COHN, Gabriel (org.). **Weber. Sociologia**. São Paulo. Editora Ática. 1979b. pp. 7-34.

EVANS, Peter. **O Estado como problema e solução**. Lua Nova, São Paulo, n. 28-29, Apr. 1993. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451993000100006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso: 15 de Jan. de 2014.

FREUND, Julien. **Sociologia de Max Weber**. Trad. Luís Cláudio de Castro e Costa. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

HIRANO, Sedi. **Castas, Estamentos & Classes Sociais – Introdução ao pensamento sociológico de Marx e Weber**. 3ª Ed. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2004.

PRATES, Antonio Augusto P. Administração Pública e Burocracia. In: AVELAR, L. e CINTRA, A. O. (Org.). **Sistema Político brasileiro: uma introdução**. Editora UNESP e Konrad-Adenauer-Stiftung, 2004

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. **MAX WEBER: entre a paixão e a razão**. 3ª Ed. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2004.

SOUZA, Celina; CARVALHO, Inaiá M. M. de. **Reforma do Estado, descentralização e desigualdades**. Lua Nova, São Paulo, n. 48, Dec. 1999. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451999000300011&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451999000300011&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 16 Jan. 2014.

WEBER, Max. Burocracia. In: GERTH, Hans H.; MILLS, C. Weight (Org.). **Max Weber: Ensaios de Sociologia**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Editora Guanabara Koogan. 1982 (a). pp. 229-282.

WEBER, Max. Classe, Estamento e Partido. In: GERTH, Hans H.; MILLS, C. Weight (Org.). **Max Weber: Ensaios de Sociologia**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Editora Guanabara Koogan. 1982 (b). pp. 211-228.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva – Volume I.** 3<sup>a</sup> ed. Brasília: Editora da UnB. 1994

WEBER, Max. **Parlamentarismo e Governo numa Alemanha Reconstruída: Uma Contribuição à Crítica do Funcionalismo e da Política Partidária.** São Paulo: Nova Cultural. 1997.

WEBER, Max. Os três tipos de dominação legítima. In: COHN, Gabriel (Org.). **Weber. Sociologia.** 7<sup>a</sup> ed. São Paulo: Editora Ática. 1999. pp. 128-141.

WEBER, Max. **Ciência e Política: Duas Vocações.** 17<sup>a</sup> ed. São Paulo. Cultrix. 2011.

WEBER, Max. **A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo.** São Paulo, SP: Companhia das Letras, 2004.

Recebido em 10 de Agosto de 2013

Aprovado em 10 de Abril de 2014