

BUROCRACIA COM DEMOCRACIA: A ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA-COLEGIADA-PARTILHADA COM SISTEMA DE REPRESENTAÇÃO-LIVRE SEGUNDO MAX WEBER

BUREAUCRACY WITH DEMOCRACY: THE BUREAUCRATIC-COLLEGIATE ADMINISTRATION WITH FREE-REPRESENTATION SYSTEM ACCORDING TO MAX WEBER

Carlos Eduardo Sell*

Introdução

A dualidade burocracia-democracia é uma das principais chaves interpretativas da sociologia política de Max Weber (SCHLUCHTER, 1980). No entanto, ambos os temas receberam um tratamento diferenciado na obra deste pensador. Enquanto a burocracia ocupa seu lugar no contexto da reflexão sociológico-sistemática sobre os tipos de dominação (*Economia e Sociedade*), a teoria weberiana da democracia foi desenvolvida predominantemente no contexto dos seus escritos político-engajados (em particular, *Parlamento e Governo na Alemanha Reordena-*

da e Política como profissão) que discutem a crise do Império Alemão e o nascimento da República de Weimar (MOMMSEN, 1959). Partindo desse dado, mesmo um pensador tão distante da sociologia weberiana, como Niklas Luhmann (1969), observou que aí se encontra em germe a tese da diferenciação interna de dois âmbitos do sistema político – o complexo administrativo e o complexo eleitoral-parlamentar –, cujas complexas e tensas relações não escaparam ao olhar de Weber. E é exatamente nesse ponto, segundo Treiber (2007), que reside o caráter dinâmico de sua teoria, aberta a explorar diferentes cenários e configurações da luta entre quadro administrativo (burocrático) e li-

*Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Departamento de Sociologia e Ciência Política, Florianópolis, SC, Brasil. E-mail: carlos.sell@ufsc.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3281-7045>.



deranças políticas (eleitas democraticamente) que, em excelente síntese, ele caracterizou da seguinte forma: a) o predomínio da lógica burocrática sobre a liderança política; b) o controle da máquina burocrática pelos líderes políticos; e c) o insulamento entre direção política e lógica burocrática.

Embora Weber tenha desenvolvido sua teoria da burocracia e da democracia a partir de motivações externas distintas e em âmbitos internos diferentes de sua obra escrita, isso não significa que ele não procurou integrá-las teoricamente. É o que sugere uma análise comparativa do tema da burocracia nos dois capítulos sobre a dominação existentes em *Economia e Sociedade*. Comparando a versão do capítulo que Weber escreveu ainda antes da primeira guerra com a versão final de 1920, demonstro que nos escritos tardios ele diferenciou seu modelo teórico, agregando-lhe novas variáveis de análise. Dessa forma, ao lado do tipo puro (dominação legal-burocrática-monocrática), a burocracia moderna é caracterizada levando em consideração formas descentralizadas de gestão, em particular a partilha do poder (divisão de poderes), bem como o sistema de representação política. Emerge, assim, um tipo complexo que podemos denominar de “dominação legal com administração burocrática-colegiada-partilhada e sistema de representação-livre” (MWG I/23, III, §15 a 21).

Trata-se de uma novidade interpretativa cujas implicações teóricas valem a pena considerar. Nessa direção, o primeiro tópico do artigo apresenta brevemente as principais mudanças que o tema da burocracia sofre ao longo do processo de redação de *Economia e Sociedade*. Os dois tópicos seguintes fixam sua atenção no seu manuscrito mais recente e analisam, separadamente, os dois blocos temáticos (parágrafo 3 a 5 e

parágrafo 15 a 21 do capítulo III de *Economia e Sociedade*) nos quais Weber trata, respectivamente, do modelo monocrático e do modelo colegiado-partilhado de burocracia. Na Conclusão, demonstro porque essa diferença nos permite uma nova leitura da obra de Weber que explora, além das tensões e contradições, também os nexos estruturais existentes entre burocracia e democracia.

1. A evolução do tema da dominação nas duas fases de redação de *Economia e Sociedade*

O leitor atento notará que parece existir certa oscilação terminológica quando Weber se refere à forma moderna da dominação. Ora ele se reporta a ela de modo amplo como dominação *racional*, ora ela recebe uma conotação mais específica (dominação *burocrática*), sem esquecer ainda do termo médio – dominação *legal*. Temos também as expressões combinadas, como “racional-legal” e “legal-burocrática”. Essas variações não representam nenhuma confusão e não são acidentais, dado que estão relacionadas com o processo de amadurecimento de sua reflexão. Como é hoje amplamente reconhecido, *Economia e Sociedade* não é um livro diretamente produzido por Max Weber, mas uma coletânea de textos posteriormente organizada por Marianne Weber em duas partes (abstrata e concreta).

Afastando-se dessa visão sincrônica, os estudos histórico-exegéticos até hoje realizados propõem que *Economia e Sociedade* deve ser visto como um projeto inconcluso composto por duas grandes fases separadas pela Primeira Guerra Mundial. Esse aspecto diacrônico simplesmente desaparece na sistematização realizada por Marianne Weber (seguida por Johannes Winckelmann, 1952), pois o que ela fez foi reunir

os textos sobre dominação escritos por Max Weber ainda antes da Primeira Guerra Mundial e alocá-los na segunda parte de *Economia e Sociedade* sob o nome de *Capítulo 09 - Sociologia da Dominação*. Ela também se deu ao trabalho de incluir neste capítulo um escrito chamado *As cidades*. Já Johannes Winckelmann não viu problema nenhum em considerar partes dos escritos jornalístico-engajados de Weber [*Parlamento e Governo na Alemanha reordenada*] como uma espécie de sociologia do Estado. Mas, segundo os editores da coleção *Max Weber Gesamtausgabe*, esses antigos manuscritos (excluídos os acréscimos acima), por vezes incompletos, são pouco articulados entre si, o que os levou a desmontá-los em texto independentes intitulados 1) Dominação, 2) Burocratismo, 3) Patrimonialismo, 4) Feudalismo, 5) Carismatismo, 6) Transformação do carisma, 7) Manutenção do carisma e 8) Estado e Hierocracia. Já o escrito weberiano do pós-guerra, bem mais enxuto, foi parar na primeira parte com o título de *Capítulo 03 - Os tipos de dominação*.

Existe uma ampla e polêmica discussão a respeito da evolução da sociologia weberiana da dominação em seu conjunto, mas não pretendo discutir todas estas questões histórico-exegéticas aqui (BREUER, 2011). Limito-me a uma descrição bastante sumária dessa evolução textual no que tange ao primeiro dos seus tipos (a dominação legal com quadro burocrático), tendo em vista que ele é indispensável para o desenvolvimento posterior do meu argumento. Mais especificamente, há uma questão da qual não podemos escapar e que assim reza: quais são as principais semelhanças e diferenças entre o texto da fase antiga, intitulado “burocratismo”, e os parágrafos 1 a 6 do novo capítulo sobre a dominação que trata da burocracia? O principal ponto a considerar é que,

quando comparamos as duas versões, salta aos olhos que Weber, na primeira delas, não estabeleça conexão clara entre o “burocratismo” – como o tema é chamado nessa versão –, e o problema da legitimidade (BADER, 1989 e HANKE, 2001). O que lhe interessava, naquele momento, era refletir sobre os fundamentos da administração, razão pela qual ele empregava a expressão “dominação burocrática”. Na versão tardia, a distinção entre o princípio da legitimidade e o princípio organizacional será mais clara, como indica a expressão “dominação legal com administração burocrática”.

Apesar desse desajuste, corrigido pelo autor em sua versão tardia, não cabe falar, propriamente, de duas *teorias* distintas ou de duas *concepções* diferentes de dominação legal-burocrática ao longo da obra de Weber. Inútil procurar qualquer ruptura no pensamento weberiano. Mas isso não significa que não existam outros desdobramentos. Um dos mais importantes é que Weber começou a desenvolver conceitos que visavam caracterizar *variações* internas no seu modelo geral. Na versão mais recente de *Economia e Sociedade*, ao descrever a forma racional-moderna de dominação, Weber tratou do assunto em dois blocos separados, colocados, respectivamente, no início e no fim do capítulo sobre a dominação. Primeiro ele tratou da dominação legal e burocrática em sua forma pura (dos parágrafos 3 a 5). Depois de tratar dos demais tipos de dominação, ele voltou ao tema, agregando à dominação racional novas variáveis, notadamente a colegialidade, divisão dos poderes e formas de representação (parágrafos 15 a 21). Portanto, naquele primeiro bloco temos a análise típico-ideal da burocracia *monocrática*, e neste segundo uma variante intitulada burocracia *colegiada*. Poucos comentaristas se dão ao trabalho de conectar

esses dois blocos, resultando em uma visão simplificada do modo como Weber concebe o lugar analítico da democracia na ordem legal-burocrática moderna. Mas antes de estabelecer a ligação analítica entre ambos, vamos examinar cada um desses tipos separadamente.

2. A dominação legal com administração burocrática-monocrática

Começamos examinando a tipologia weberiana da dominação racional em sua forma geral. Comparando detalhadamente os dois capítulos de *Economia e Sociedade* que tratam da burocracia em sua forma pura, temos um testemunho do quanto Max Weber procurou refinar e aperfeiçoar seu léxico conceitual. A sequência de assuntos é praticamente a mesma, pois tanto na primeira quanto na segunda versão desses capítulos ele trata das características da administração burocrática (em nível macro) e do perfil do burocrata (em nível micro), examinando, após, os elementos antecedentes (condições sociais e econômicas de seu surgimento) e subsequentes da organização burocrática (efeitos da burocracia). Na segunda versão, essa ordem de conteúdos foi organizada em três parágrafos que tratam, respectivamente: das §3) representações e das categorias fundamentais da dominação racional, §4) das características do quadro administrativo e §5) da racionalidade e dos efeitos da “administração puramente burocrática”. Todavia, apesar de manter a mesma plataforma de temas, ele modifica diversos detalhes da sua exposição, bem como aperfeiçoa o tratamento dado à diferença entre o aspecto da legitimidade (a legalidade) e o aspecto institucional (a burocracia). De igual maneira, confere maior importância ao tema da relação entre dominação e

economia, bem como enfatiza a antinomia entre racionalidade formal e material da administração burocrática. No seu conjunto, a segunda versão não é só mais enxuta, como também mais sistemática que seus textos antigos. É o que detalharei abaixo.

2.1. As representações da dominação racional: a legalidade

Weber define a ordem política moderna como um tipo puro de dominação na qual a vigência da legitimidade é “de caráter *racional*: repousa na crença da legalidade dos ordenamentos estatuídos e do direito de mando daqueles que, em virtude desses ordenamentos, estão aptos a exercer a dominação (dominação legal)” (MWG I/23, III, §2, p. 453). Esta definição diz respeito apenas ao âmbito das pretensões de legitimidade (que regulam a relação entre governante e governados) e precisam ser complementadas também pelo aspecto organizacional, âmbito da relação entre dirigente e quadro administrativo. Na versão antiga, esses dois eixos não estavam claramente demarcados, pois, até então, o propósito de Weber era investigar apenas “o funcionamento específico do funcionalismo moderno” (MWG I/22-4, p. 157). É só na segunda versão que ele distingue entre as “representações” e “categorias” da dominação moderna (MWG I/23, III, §3, p. 455), quer dizer, é somente neste segundo texto que ele diferencia claramente o eixo da legitimidade do eixo organizacional.

Em relação ao eixo da legitimidade, a segunda versão afirma que “a dominação legal baseia-se na validade das seguintes representações entrelaçadas entre si” (MWG I/23, §3, p. 455). Tais representações, que dizem respeito ao lugar do direito na ordem política e nas relações de comando e obediência, seguem esquematizadas abaixo:

Quadro 1 – Eixo da legitimidade

Caráter do direito

1. Estatuído	de modo racional referente a fins ou valores
2. Abstrato	cosmos de regras abstratas
3. Impessoal 1	superior está submetido ao direito
4. Impessoal 2	obediência do comandado como membro (não como súdito)
5. Impessoal 3	obediência à norma (e não a pessoa)

Fonte: autor

Todo o raciocínio está baseado no papel que o direito ocupa nessa forma de dominação. Por essa razão, ele descreve o caráter da legislação (estatuída e abstrata), além de mostrar como esta define os papéis de governantes e governados que, neste caso, estabelecem suas relações políticas com base no princípio abstrato da norma, e não das relações pessoais. A inovação é tremendamente importante e tece um elo indissolúvel entre a sociologia política e a sociologia do direito de Weber que, infelizmente, não teremos condições de explorar aqui. Tal forma de dominação também coloca em tela um problema de ordem normativa que, futuramente, desencadeará uma grande controvérsia que diz respeito aos aspectos fundacionais da ordem jurídico-política moderna: pode o direito fundamentar-se a si mesmo (LÜBBE, 1991)?

2.2. A administração burocrático-monocrática mediante documentação

Após o exame do eixo da legitimidade, segue a discussão sobre o eixo especificamente organizacional da dominação racional que considera como ela está estruturada institucionalmente (LEPSIUS, 1990). Por esse ângulo, a análise de Weber se modifica, e em vez da relação governante e governado, entra em tela o problema das relações entre os governantes e seu aparato administrativo. Na primeira versão, a estrutura burocrática vinha caracterizada em função de seis aspectos. Na segunda versão, esta lista se amplia em mais um ponto, mas diversas correções, deslocamentos, acréscimos e supressões terminológicas podem ser detectadas. O quadro abaixo sintetiza essas diferenças para o leitor:

Quadro 2 – Eixo estrutural: dimensão macro

Caráter da burocracia

1ª versão	2ª versão
	Contínua
Competência: (Autoridade Burocrática)	Competência: (Autoridade institucional)
a) Atividades	2. Com âmbito delimitado
b) Poderes limitados	3. Com poderes de mando correspondentes
II. Qualificação	5. Com limitação dos meios coercitivos
Hierarquia de cargos	Hierarquia oficial
Baseado em documentos	Princípio da documentação
Instrução na matéria	(incluído na hierarquia)
Pleno emprego da força de trabalho	(eliminado)
Regras gerais	Regras (técnicas ou normas) e qualificação profissional
	Separação absoluta entre quadro administrativo e meios de administração
	Caráter objetivo do cargo (sem apropriação pessoal)

Fonte: autor

Na literatura sociológica, a tipologia de Weber exerceu enorme influência, tanto na sociologia das organizações sociais quanto na sociologia da administração pública. Embora possamos criticar a deformação formalista e a-histórica dessa apropriação (MAYNTZ, 1965), ela não deixa de ter sua importância, pois é fato que Weber não restringia o fenômeno da burocracia apenas ao âmbito político, já que ele mesmo afirmou que sua tipologia “é aplicável, igualmente (...) a empresas econômico-aquisitivas, caritativas ou outras” (MWG I/23, III, §6, p. 460). No entanto, esse elemento não pode ser simplesmente isolado e cortado do contexto de sua sociologia política que comporta, ainda, outros aspectos, como veremos doravante. Mais do que uma sociologia organizacional, a dominação racional-legal-burocrática é uma teoria das insti-

tuições políticas modernas e é neste sentido que nos propomos a lê-la.

Para uma sociologia de orientação individualista como a de Weber, era de se esperar que a tipificação sociológica das organizações burocráticas não estivesse desconectada de seus agentes sociais. Ele sempre prestou enorme atenção às lógicas de ação prevalentes na era moderna e às formas de condução de vida. No segundo artigo que compõe a coletânea intitulada *A ética protestante e o espírito do capitalismo*, por exemplo, Weber nos apresenta a célebre expressão *Fachmensch* – o especialista. Na primeira versão de *Economia e Sociedade*, em direção similar, ele se refere ao caráter do burocrata como profissional [*Berufsmensch*], e na segunda versão ele vai se reportar às características pessoais do quadro administrativo ou dos “funcionários

considerados individualmente” (MWG I/23, III, §4, p. 459). Comparando as duas tipologias que Weber nos apresentou a respeito dos burocratas, as correções foram bem maiores, pois enquanto na versão antiga o funcionário vinha caracterizado pela oposição entre posição exterior e posição pes-

soal, na segunda versão esse corte é eliminado e a lista de características é duplicada, chegando ao número de dez componentes. Do elenco antigo, somente três aspectos restaram (nomeação, remuneração e carreira), como ilustra, mais uma vez, o esquema comparativo abaixo:

Quadro 03 – Eixo estrutural: dimensão micro

o caráter do burocrata

1ª versão

2ª versão

I. Cargo é profissão

II. Posição pessoal

- | | |
|-------------------|-----------------------------------|
| 1. Estima pessoal | 1. Livre: obrigações objetivas |
| 2. Nomeado | 2. Nomeados (hierarquia rigorosa) |
| 3. Vitalício | 3. Competências funcionais fixas |
| 4. Remuneração | 4. Livre seleção |
| 5. Carreira | 5. Qualificação profissional |
| | 6. Salários fixos |
| | 7. Cargo c/ profissão principal |
| | 8. Carreira |

Fonte: autor

Para além das minúcias, Weber aperfeiçoou sua tipologia em função de um critério analítico novo, que passa a subsidiar sua sociologia da dominação. Trata-se do elemento “apropriação dos meios de gestão”, uma fórmula que, modificando (pois se trata de apropriação) e generalizando a teoria da propriedade de Marx, é utilizada por ele para pensar a relação que se estabelece entre os governantes e o quadro administrativo (não só na dominação legal, mas também nas formas tradicionais e carismáticas de domínio). No caso da dominação racional-legal-burocrática, como sabemos, os meios de gestão estão completamente apropriados pelo governante que, em compensação, está submetido à ordem jurídica formal e

ao princípio da impessoalidade. Para além dos detalhes, fundamental é não perder de vista a conexão que Weber estabelece entre a estrutura social e a identidade social, também podemos dizer, entre as instituições sociais, em nível macro, e a ação social, em nível micro.

2.3. Racionalidade material e racionalidade formal

O estudo de Weber não é apenas descritivo-estrutural, mas também dinâmico-processual. Além de examinar a origem, ele também considera as variações que, em função da luta entre dirigentes e quadro administrativo, nos permitem identificar diferen-

tes tipos de constelações sociais e políticas. Na versão antiga (a primeira), era o aporte histórico que tinha a precedência analítica, enquanto na versão mais recente podemos afirmar que a exposição se organiza em torno da categoria da racionalidade.

Do ângulo histórico, Weber trata das pré-condições técnicas (comunicação e transporte) e fiscais da emergência da burocracia moderna, bem como da relação entre administração burocrática e a formação do Estado Moderno (“a célula germinativa do moderno Estado Ocidental”). Na mesma direção, devem ser entendidas suas análises de longo alcance acerca das afinidades eletivas entre a dinâmica da burocracia estatal, do direito formal e do capitalismo industrial moderno. Na perspectiva propriamente política, Weber observa que a divisão entre dirigente e quadro administrativo é permeada por tensões e lutas, desembocando em diferentes correlações de força.

Na segunda versão de seu escrito, o tema das relações entre a dominação racional-legal-burocrática e o capitalismo racional-moderno foi bastante diminuído, e sua protossociologia da educação (centrada na formação do funcionário) foi enxugada. Por outro lado, a exposição ampliou dois outros elementos centrais. Um deles diz respeito aos *efeitos sociais* da dominação burocrática que ele caracterizou segundo três características: nivelamento social (de caráter estatal), plutocratização e impessoalidade. Todavia, o mais importante deles, a meu ver, é a questão da relação entre racionalidade e burocracia, que articula todo o §5. Do ponto de vista formal, a “administração burocrática-monocrática mediante documentação” (MWG I/23, III, §5, p. 463) é o tipo mais racional do exercício da dominação, e desdobra a racionalidade formal da burocracia em sete elementos, assim dispostos: precisão,

continuidade, disciplina, rigor, calculabilidade, intensidade e extensibilidade dos serviços e, por fim, aplicabilidade universal. De qualquer forma, a burocracia não se restringe apenas a essa lógica. A antinomia entre racionalidade formal (o “espírito” da burocracia) e material atravessa internamente a administração burocrática, dividida contraditoriamente entre o formalismo e a “inclinação dos funcionários a uma execução utilitário-*materialista* de suas tarefas administrativas a serviço da satisfação dos dominados” (MWG I/23, III, §5, p. 467).

Vertendo a reflexão de Weber na terminologia atual, podemos dizer que a sociologia weberiana da ordem jurídico-política moderna, em sua forma pura, dedica-se tanto ao aspecto macro (legitimidade + organização) quanto ao micro da dominação (tipificação do funcionário) – ambas orientadas em função do problema da tensão dinâmica entre racionalidade formal e material. Trata-se de um quadro analítico multidimensional, que vai muito além de uma análise organizacional da administração pública e que constitui uma autêntica sociologia política da ordem político-institucional da modernidade.

3. A dominação legal com administração burocrática-*colegiada-partilhada* e sistema de representação-livre

Quanto mais distante de realidade [*Weltfremd*], mais precisos e unívocos tendem a ser os tipos ideais sociológicos. Por outro lado, tais conceitos também precisam ser desdobrados e enriquecidos para contemplar o caráter complexo e multifacetado da realidade social. Isso também vale para os tipos de dominação, pois são raras as associações políticas que se adequam perfeitamente a apenas um dos tipos puros. Por

essa razão, ficam fora da análise “casos importantes dentro da dominação legal e da tradicional: a colegialidade e o princípio feudal” (MWG I/23, III, §13, p. 527). Afinal, de que “casos” Weber está falando e como eles afetam a “dominação legal”?

Parte da resposta a essas perguntas pode ser obtida examinando os parágrafos 14 a 21 da versão mais recente da sociologia da dominação. Eles foram situados por Weber depois de sua exposição sobre os tipos puros (legal, tradicional e carismático) e dos tipos mistos (o feudalismo e a democracia plebiscitária – uma forma de reinterpretação não autoritária do carisma) e parecem sugerir que ele desejava diversificar sua análise das instituições políticas modernas, incluindo os temas da colegialidade (§15), da divisão de poderes (§16 e 17), dos partidos políticos (§18), da democracia antiga (direta ou dos honoráveis) e dos tipos de representação (§19 a 21). Esse bloco ainda não existia na versão antiga. O modo fragmentado da disposição do material indica um esforço que não se consumou plenamente, e para facilitar a exposição podemos aglutiná-los em dois grandes eixos: as formas colegiada de administração e a representação. Ambas serão examinadas, separadamente, a seguir.

3.1. Administração colegiada e divisão dos poderes

Diz Weber que “o conjunto do *quadro* administrativo se compõe, no tipo mais puro, de *funcionários individuais* (monocracia) em oposição à “colegialidade”, da qual falarei ainda adiante” (MWG I/23, III, §4, p. 459, negrito meu). Trata-se de uma indicação muito clara de que existem duas variantes de administração burocrática em sua obra: a versão “monocrática” e a versão “colegiada”. Essas duas variantes de burocracia são

descritas em lugares separados do seu escrito. No parágrafo 05, ele dedica-se apenas à “administração puramente burocrática”, isto é, da “administração burocrática-*monocrática*” (MWG I/23, III, §5, p. 463). Como esta já foi exposta acima, resta acompanhar agora o que ele desejava “falar adiante”.

Tanto a dominação tradicional quanto a racional podem ter sua autoridade limitada, seja pela tradição, seja pela lei (MWG I/23, III, §15, p. 542). Mas, além da tradição e da legislação, tais limites também decorrem da existência de outras instituições ou organizações com elas concorrentes. No caso dos regimes feudal e patrimonial, esse limite costuma estar dado pela existência de privilégios estamentais. Já a “dominação burocrática pode ser limitada (e o deve ser, no caso do desenvolvimento pleno do tipo legal de modo que esta seja gerida *apenas* através de *leis*), por meio de outros órgãos” (MWG I/23, III, §15, p. 542). Esses órgãos, que existem ao lado da hierarquia burocrática, podem exercer o controle da aplicação dos estatutos, seu monopólio de criação ou mesmo o monopólio da concessão dos meios de administração. Existe ainda uma segunda situação, na qual “todo tipo de dominação pode estar despojado de seu caráter monocrático, vinculado a *uma* pessoa, pelo princípio da *colegialidade*” (MWG I/23, III, §15, p.543). É a este tema que Weber se volta no §15. O raciocínio mostra que, em seu fundamento, Weber entendeu os conselhos antes como formas de limitação do poder monocrático e não tanto como uma forma de substituição do poder indireto pelo poder direto. Não obstante, a distinção “administração *monocrática* x administração *colegiada*” não deixa de possuir um claro sentido democrático, na medida em que se mostra uma forma de desconcentração e pluralização das fontes decisórias.

Weber elaborou uma longa e complexa lista dos *tipos e sub-tipos de colegialidade* que limitam a administração monocrática. Essa lista tem uma característica trans-histórica, dado que inclui diversos exemplos tirados do passado e do presente. Dessa forma temos: a colegialidade de cassação (como o conselho de trabalhadores e soldados); colegialidade de funções; colegialidade de funções com dirigente preeminente; corporações colegiais consultivas, colegialidade específica (composta por especialistas); colegialidade especificada apenas consultiva; colegialidade tradicional dos anciãos. Temos também outro caso, no qual o princípio da colegialidade é aplicado às instâncias supremas, o que implica, entre outros recursos, o rodízio ou *ressorts* permanentes de determinadas pessoas. Weber também apresenta uma lista de colégios das associações políticas feudais ou patrimoniais, mas dado seu caráter histórico, não vou reproduzi-los aqui. Um último caso diz respeito ao mecanismo colegial no interior de organizações sociais independentes do Estado ou, na nomenclatura atual, da sociedade civil. Dessa forma, temos associações colegiais que se caracterizam justamente por uma colegialidade de compromisso [*Kompromissekolegialität*] em oposição à colegialidade parlamentar. De todo modo, a colegialidade de votação [*Abstimmungskolegialität*], que é típica dos parlamentos, volta a aparecer quando várias organizações se associam em seus interesses, ainda que desemboque, neste caso, em um colegiado de fusão [*Verschmelzungskolegialität*].

Independentemente do mérito heurístico da tipologia (questionando se ela descreve exaustivamente as modalidades de conselhos possivelmente existentes), Waters (1989) demonstra que, do ponto de vista sociológico generalizante, é necessário prestar

particular atenção ao seu “sentido” ou “função” que são, basicamente, a colegialidade de cassação [*Kassationskolegialität*] e a colegialidade [*Leistungskolegialität*]. No primeiro modelo, o que temos são (a) organismos monocráticos que atuam como instâncias de controle, enquanto no segundo caso o que temos, por sua vez, são (a) organismos não monocráticos que atuam como (b) instâncias de partilha do poder.

Vista dessa forma, a tipologia weberiana demonstra ser especialmente útil para pensar a realidade atual dos conselhos, em particular dos atuais conselhos gestores de políticas públicas, considerados atualmente um dos principais instrumentos de ampliação de públicos participativos no aparelho do Estado (WATERS, 1993). Nesse particular, cabe lembrar que o próprio Weber teve contato direto com a experiência dos conselhos como forma de efetivação da democracia direta quando acompanhou o processo da República de Operários e Soldados de Munique, onde se encontrava no inverno revolucionário de 1918. Essa experiência deixou marcas em *Economia e Sociedade*, inclusive na parte dedicada aos conselhos, onde se pode ler textualmente que “a ditadura do proletariado, especialmente para o fim da socialização, exigia precisamente um ditador apoiado na confiança das massas”. Mas Weber acrescenta, logo na fase seguinte, que o ditador precisa ser sustentado não só pelas massas, mas sim pelos parlamentos, partidos ou “daqueles que dominam nos “conselhos” (MWG I/23, III, §15, p. 543).

Lançando mão de sua tipologia, os conselhos da revolução foram enquadrados na forma colegialidade de cassação e entendidos como “instâncias de adiamento” (MWG I/23, III, §15, p. 543) em relação aos poderes administrativos convencionais. A opção parece indicar que Weber pretendia

realçar o efetivo papel desses conselhos como esferas decisivas na tomada de decisão política, capazes, portanto, de sobrepor-se às decisões das instâncias administrativas e parlamentares de poder: resulta daí o uso do termo “cassação”. Ao mesmo tempo, deve-se notar que ele não entendia esses conselhos como instâncias localizadas no interior do aparelho do Estado, mas fora dele, qual seja, como instâncias paralelas de poder. É por isso que Weber vai enfatizar que os conselhos revolucionários duraram “até a emancipação da administração regular desta instância controladora” (MWG I/23, III, §15, p. 543). Com efeito, sabemos que Weber não era otimista frente ao caráter carismático dos conselhos revolucionários, pois entendia que eles sucumbiriam frente ao poder da burocratização. Neste sentido, Weber parecia pender para uma avaliação mais positiva dos conselhos de tipo consultivo nos quais ele enxergou uma “moderação da dominação no sentido da racionalização” (MWG I/23, III, §15, p. 543).

Este último ponto já nos conduz para o tema da avaliação da relevância política da colegialidade. De fato, é mister acompanhar Weber na transição de sua caracterização para sua *avaliação* dos efeitos que a limitação do caráter monocrático da burocracia possui sobre o processo decisório. Como é comum, quando Weber avalia questões políticas do ponto de vista sociológico, ou seja, desprovida de referência a seus próprios valores [*Wertfrei*], trata-se de ponderações essencialmente técnicas. Talvez por isso, o autor esclarece logo que “a colegialidade não é em absoluto *nada* especificamente “democrático”” (MWG I/23, III, §15, p.553). Esse mecanismo também pode servir aos ditames das camadas dominantes contra um poder monocrático que represente o interesse dos dominados. Weber tam-

bém não é da opinião de que a colegialidade é sinônimo de eficiência, pois ela quase sempre dificulta decisões precisas, inequívocas e rápidas. Em termos da disputa política, os governantes sempre procuraram enfraquecer a existência de colegiados, enquanto seus opositores costumam ver neles uma forma de combater o dirigente. Em contrapartida, Weber reconhece que “a colegialidade garante maior ‘solidez’ na consideração das administrações” (MWG I/23, III, §15, p. 555), o que significa que ela opera como um mecanismo pelo qual as decisões são divididas e instauram formas de co-responsabilidade.

No sentido histórico, a colegialidade teve um efeito duplo. Por um lado, ela pode ser considerada uma forma de “divisão técnica de poderes para minimizar a dominação”, e de outro lado, um mecanismo de “formação colegial da vontade”, ou seja, de produção de decisões majoritárias e consensuais. Este mecanismo pode ser considerado “o conceito moderno de colegialidade” (MWG I/23, III, §15, p.555-556). Partindo da modernidade, temos uma nova lista de formas de colegialidade: 1) a colegialidade de direção, 2) a colegialidade de autoridades executivas e 3) a colegialidade de autoridades consultivas.

A burocracia monocrática e a burocracia colegiada não são apenas tipos opostos, mas também lógicas políticas em conflito. Qual o resultado dessa luta? Na avaliação de Weber, “o desenvolvimento moderno da dominação burocrática levou sempre ao enfraquecimento da colegialidade” (MWG I/23, III, §15, p. 559). Os motivos que ele elenca para explicar esse fenômeno são conhecidos: 1) prontidão das decisões, 2) uniformidade da liderança, 3) responsabilidade inequívoca do indivíduo, 4) ações sem inibições em face do exterior e a manutenção

da disciplina no interior. Dados esses motivos, Weber não acreditava que mecanismos colegiados representassem o futuro das instituições políticas. Sua opinião (MWG I/23, III, §15, p. 560) era a de que:

Só após a vitória definitiva e irreversível da burocracia profissional racional surgiu, especialmente frente aos parlamentos (veja adiante) -, a necessidade de uma solidariedade monocrática conduzida (pelo presidente do conselho de ministros) com colégios superiores, *protegida* pelo príncipe e protegendo-o, com isso, da tendência geral à monocracia e, portanto, à burocracia na administração.

Não é apenas o aspecto organizacional da forma moderna de dominação – a burocracia – que conhece variações. Elas também podem ser identificadas em sua outra ponta essencial: a legalidade. Isso porque o poder do governante também pode ser atenuado pela divisão dos poderes. No caso da legalidade temos, então, “a *divisão constitucional dos poderes, racionalmente determinada*”. Dessa forma, os poderes de mando “estão distribuídos, segundo seu caráter objetivo, “constitucionalmente (...) entre vários detentores do poder (ou do controle)” (MWG I/23, III, §16, p. 527). Mais do que competências – caso da colegialidade – o que se distribui, neste caso, é o próprio poder.

Ao ponderar seus efeitos sobre o processo político, Weber, mais uma vez, manteve-se nos marcos de uma análise objetiva. Ele reconheceu que a divisão dos poderes é uma estrutura instável, embora tenha sido muito mais otimista na sua avaliação técnica, afirmando que tal divisão pode criar competências fixas que, mesmo não sendo sempre racionais, “trazem elementos de “calculabili-

dade” no funcionamento do aparato burocrático” (MWG I/23, III, §16, p. 565-566). E, por esse motivo, favorecem o desenvolvimento da racionalidade formal.

3.2. As formas de representação

Há quem lamente o fato de que o eixo da teoria política de Weber não seja a democracia. De fato, renunciando a uma perspectiva normativa e adotando uma perspectiva causal-compreensiva, os fundamentos da sua sociologia política são os fenômenos do poder e da dominação, e não o exercício igualitário do poder. Mas existe sim uma teoria da democracia em Weber, e ela atravessa os diferentes tipos de dominação. Suas formas antigas são tratadas no parágrafo 19, que trata da “democracia direta genuína” e da “administração honorária” (MWG I/23, III, §19, p. 577). Trata-se, é claro, de formas essencialmente históricas, sobre as quais, antes, Weber já havia se demorado longamente em caracterizar a democracia eleitoral-moderna como um sub-tipo da dominação carismática. Sabemos também que na Conferência sobre *Problemas da sociologia do Estado*, proferida em Viena, em 1918, Weber testou a ideia de criar um quarto tipo de dominação, mas ela não vingou. Ao fim e ao cabo, sua teoria da democracia ficou dispersa, o que não quer dizer que não seja possível sistematizá-la. Longe de achatá-la no conceito de “elitismo democrático” (HELD, 1987), Breuer (2006) demonstra que podemos encontrar até quatro modelos de democracia em Weber: a democracia direta, a democracia parlamentar, a democracia plebiscitária e a democracia dos conselhos. As duas formas modernas da democracia representativa (parlamentarista e plebiscitário-presidencialista) evidenciam

que sociologia weberiana é especialmente atual quando se trata de pensar, para além do mero institucionalismo, a dinâmica social dos regimes democráticos.

Não que nesta parte de seu escrito Weber não esteja tratando de instituições, pois é dos governos representativos que se trata. É claro que não vamos encontrar aqui nenhuma grande inovação, pois a tipologia weberiana que distingue entre representação apropriada, representação vinculada, representação livre e a representação de interesses não é nenhuma revolução conceitual. No seu cerne, está a célebre distinção entre mandato imperativo e mandato representativo. De todo modo, as pistas abertas pela representação apropriada e, principalmente, pela representação de interesses, ficaram esquecidas. Este último conceito poderia iluminar muitos dos problemas da chamada democracia participativa que, sob certo aspecto, enquadra-se muito bem nesse tipo. Quanto à representação no seu todo, recorda Weber, ela não é nenhuma exclusividade ocidental, mas a representação “livre”, sim (MWG I/23, III, §21, p. 583), portanto, pode assumir duas formas institucionais. A primeira é o chamado “governo parlamentar de gabinete”, típico dos sistemas parlamentaristas. A outra variante é o governo representativo plebiscitário, marcado pela co-existência de uma “presidência plebiscitária e um parlamento representativo”. Seu modelo mais acabado é o “sistema representativo-plebiscitário americano” (MWG I/23, III, §16, p. 565-583).

Considerações finais: o lugar da democracia na ordem burocrática moderna

Esses dois blocos de temas analisados, ou seja, a dominação legal-burocrática-monocrática (parágrafos 3 a 5), de um lado, e as questões da colegialidade e da representação (parágrafos 15 a 21), de outro, parecem, à primeira vista, não combinar. Como Weber imaginava integrar estes dois conjuntos? De início poderíamos supor que a primeira variante é um tipo puro, enquanto esse segundo bloco seria um tipo misto ou até mesmo um sub-tipo. Mas este não parece ser o caso, dada a diferença de conteúdo. O que sabemos é que eles representam uma tentativa de diversificar a análise, incluindo no tipo moderno da dominação outras variáveis dos sistemas políticos contemporâneos. Esse dado tem uma importância histórico-exegética fundamental, pois demonstra que Weber não limitou sua tipificação da estrutura política moderna ao monolítico tipo da dominação *racional-legal-burocrática-monocrática*. A realidade política contemporânea tem uma natureza complexa que podemos exprimir com a seguinte fórmula: *dominação racional-legal com administração burocrática-colegiada e representação livre*. A formulação abaixo, sugerida por Wolfgang Schluchter (1988, p. 237), nos apresenta uma visão sintética dos esforços de Weber em pensar, na sua complexidade e diversidade, a ordem político-institucional moderna:

Quadro 04 – Ordem política moderna

TIPO DE REPRESENTAÇÃO	TIPO DE ADMINISTRAÇÃO	
	MONOCROMÁTICA	COLEGIADA
LIVRE	Dominação burocrática	Dominação parlamentar
VINCULADA	Dominação plebiscitária do líder	Dominação dos conselhos

Fonte: autor

Para além do aspecto histórico, esta tipologia tem uma repercussão fundamental também no modo como o tema da democracia está posto teoricamente na obra de Weber. Embora haja quem lamente que sua teoria geral da política (centrada na dominação) e sua teoria particular da democracia tenham sido desenvolvidas de forma paralela e até estanque, o esforço indica, por outro lado, que Weber estava em busca da integração de ambos os temas em seu esquema teórico. Dito de outra forma, ele estava tentando acomodar o tema da democracia no interior do tipo ideal da dominação racional, seja em relação âmbito interno da burocracia (com a colegialidade e a divisão do poder), seja em relação ao âmbito externo da representação.

Portanto, a relação entre burocracia e democracia, em Weber, não pode ser lida apenas sob a chave da oposição, como vemos na maior parte da literatura que discute o tema (AVRITZER, 1995). Com efeito, se partimos apenas dos escritos conjunturais de Weber, toda a reflexão parece articulada em torno das múltiplas relações entre liderança política e quadro administrativo. Por esse ângulo, Weber estava em busca de um formato institucional capaz de restabelecer a precedência do primeiro elemento sobre o segundo, levando-o a defender o reforço dos elementos carismáticos da moderna democracia de massas (a democracia

plebiscitária do líder). No entanto, em seus estudos teórico-sistemáticos (em particular na versão final de *Economia e Sociedade*), a relação entre o complexo administrativo e o complexo representativo (cuja diferença não deve ser simplesmente dissolvida) é pensada em chave institucional, ou seja, para além dos indivíduos, permitindo que ele contemple não só as formas democrático-colegiadas de administração, mas também o lugar da representação no quadro burocrático do Estado moderno racional. Nestes termos, está posta a possibilidade de pensar os nexos intrínsecos entre a dimensão administrativa do Estado Moderno (com suas possibilidades de divisão vertical e horizontal do poder) e sua dimensão democrático-representativa, ou seja, burocracia e democracia não aparecem aqui como temas estanques.

Há muitas lições a serem extraídas desse esforço weberiano, mas, a título de síntese final, gostaria de acentuar o seguinte aspecto. Ele nos permite libertar Max Weber da equívoca etiqueta do “elitismo democrático” com o qual costuma ser rotulado pelos manuais de ciência política (HELD, 1987). Para além disso, a ciência política nos permite também explorar Max Weber para além de outra visão restritiva vigente na literatura secundária: aquela que enxerga, na visão weberiana da burocracia, um impedimento para a de-

mocracia, em particular para sua versão participativo-deliberativa. Apesar das suas preferências normativas, no nível analítico Max Weber sabia que a realidade contemporânea do Estado exige um tratamento que leve em consideração tanto o lugar da democracia na ordem burocrática, quanto o lugar da burocracia na ordem democrática. Nestes termos, importa frisar que a análise de Weber está muito longe de ser apenas uma sociologia das organizações ou uma sociologia da administração pública (MAYNTZ, 1965 e DERLIEN, 1994), até porque Estado não é simplesmente sinônimo de burocracia. Em Weber, o que temos, na verdade, é uma sociologia do Estado em sentido amplo, ou seja, do formato jurídico-institucional da ordem política atual (ANTER, 2014). Nesta sociologia há um lugar analítico tanto para legalidade (Estado legal) quanto para a burocracia (Estado burocrático), mas também para a democracia (Estado representativo). Em fórmula sintética valeria dizer: trata-se de uma ampla e completa sociologia do *Estado Democrático (Administrativo) de Direito*.

Referências

- AVRITZER, L. *A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática*. São Paulo/Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 1995.
- BREUER, S. *Legitime Herrschaft. Max Webers tragische Soziologie: Aspekte und Perspektiven*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2006.
- HANKE, E. *Max Webers Herrschaftssoziologie: Studien zu Entstehung und Wirkung*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2001.
- HELD, D. *Modelos de democracia*. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.
- LUHMANN, N. *Legitimation durch Verfahren*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 1969.
- MAYNTZ, R. *Max Webers Idealtypus der Bürokratie und die Organisationssoziologie*. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, n. 17, p. 493-502, 1965.
- SCHLUCHTER, W. *Rationalismus der Weltbeherrschung*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 1980.
- _____. *Die Entstehung des modernen Rationalismus: Eine Analyse von Max Webers Entwicklungsgeschichte des Okzidents*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 1988.
- TREIBER, H. *Moderner Staat und moderne Bürokratie bei Max Weber*. *Max Webers Staatssoziologie*. Baden-Baden 2007, p.121-15.
- WATERS, M. *Collegiality, Bureaucratization and Professionalization: A Weberian Analysis*. *American Journal of Sociology*, v. 94, n. 5, p. 945-972, 1989 .
- _____. *Alternative Organizational Formations: A Neoweberian Typology of Policratic Administration*. *The Sociological Review*, v. 41, n. 1, p. 54-81, 1993.
- WEBER, M. (MWG I/17). *Wissenschaft als Beruf 1917/1919 / Politik als Beruf 1919*. Wolfgang J. Mommsen, Wolfgang Schluchter e Birgitt Morgenbrod (Orgs.). Tübingen: Mohr Siebeck, 1992.
- WEBER, M. (MWG I/19). *Die Wirtschaftsethik der Weltreligionen. Konfuzianismus und Taoismus. Schriften 1915–1920*. Helwig Schmidt-Glintzer e Petra Kolonko (Orgs.). Tübingen: Mohr Siebeck, 1989.
- WEBER, M. (MWG I/22-4). *Wirtschaft und Gesellschaft. Herrschaft*. Edith Hanke e Thomas Kroll (Orgs.). Tübingen: Mohr Siebeck, 2005.
- WEBER, M. (MWG I/23). *Wirtschaft und Gesellschaft. Soziologie. Unvollendet. 1919–1920*. Knut Borchardt, Edith Hanke e Wolfgang Schluchter (Orgs.). Tübingen: Mohr Siebeck, 2013.
- WINCKELMANN, J. *Legitimität und Legalität in Max Webers Herrschaftssoziologie*. Tübingen: Mohr Siebeck, 1952.

RESUMO

O artigo analisa os dois tipos ideais de burocracia em Max Weber, a “administração burocrática monocrática” e a “administração burocrática colegiada com representação livre”. Ambos os tipos são apresentados por Max Weber em lugares separados do capítulo sobre a dominação, redigido na fase tardia de *Economia e Sociedade*. A análise comparativo-sistemática dessas duas variantes da administração burocrática demonstra que, do ponto de vista histórico-exegético, Max Weber buscava integrar analiticamente o tema da democracia no contexto de sua sociologia da dominação. A partir de tal constatação sugere-se uma leitura diferenciada de sua teoria política que explora, além das tensões e contradições, também os nexos estruturais existentes entre a forma racional de dominação e a democracia.

PALAVRAS-CHAVE

Max Weber. Dominação. Burocracia. Representação. Conselhos. Democracia.

ABSTRACT

The article analyzes the two ideal types of bureaucracy in Max Weber, the “monocratic bureaucratic administration” and the “collegiate bureaucratic administration with free representation”. Both types are presented by Max Weber in separate places from the chapter on domination written in the late phase of *Economics and Society*. The comparative-systematic analysis of these two variants of bureaucratic administration demonstrates that, from a historical-exegetical point of view, Max Weber sought to analytically integrate the theme of democracy into the context of his sociology of domination. Based on this observation, a differentiated reading of his political theory is suggested, which explores, in addition to the tensions and contradictions, also the existing structural links between the rational form of domination and the democracy.

KEY WORDS

Max Weber. Domination. Bureaucracy. Representation. Councils. Democracy.

Recebido em: 23/09/2019

Aprovado em: 03/11/2020