



ARTIGOS DE  
TEMAS LIVRES





## DETERMINAÇÃO DA LEGITIMIDADE BUROCRÁTICA: UMA ALTERNATIVA A MAX WEBER

DETERMINATION OF BUREAUCRATIC LEGITIMACY: AN ALTERNATIVE TO MAX WEBER

Ludson Rocha Martins<sup>1</sup>

### RESUMO

O artigo trata da contribuição de Max Weber para o estudo da legitimidade burocrática, recupera os lineamentos principais do sociólogo sobre o tema, indicando também as ponderações críticas de Habermas em relação as suas assertivas. Em seguida desenvolve, por um ângulo materialista, o tema do legítimo (tomado como uma questão congenial as sociedades de classe) e da burocracia, remetendo-os as problemáticas do Estado, da ideologia e da reprodução social. Ao final descreve a legitimidade burocrática como fenômeno ideológico de tom contraditório, uma resultante da atuação dos agentes que fornecem suporte a atuação do Estado, contribuindo para generalizar, a partir de uma posição oficial, os valores, ideias e interesses dos grupos e classes dominantes.

**Palavras-chave:** Legitimidade. Burocracia. Weber. Materialismo.

### ABSTRACT

The paper addresses Max Weber's contribution to the study of bureaucratic legitimacy, retrieves the main lineaments of the sociologist on the subject, also indicating the criticism of Habermas against its assertions. Then develops, by a materialistic angle, the subject of the rightful (taken as a matter inherent the class societies) and the bureaucracy, referring the state issues, of ideology and social reproduction. At the end describes the bureaucratic legitimacy as ideological phenomenon and contradictory, resulting from the activities of agents that support state action, contributing to generalize

---

<sup>1</sup> Assistente social pelas Prefeituras Municipais de Nova Lima-MG e de Pedro Leopoldo-MG. Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF).

from an official position, values, ideas and interests of classes and dominant groups.

**Keywords:** Legitimacy. Bureaucracy. Weber. Materialism.

**Submetido:** 21/04/2015.

**Aceito:** 26/11/2015.

## INTRODUÇÃO

Dentre os muitos temas avaliados por Weber (1994; 1992; 2004), a discussão da burocracia e do problema da legitimidade a ela atrelada, aparece como legado essencial ao estudo moderno da vida coletiva. Este debate colocaria em pauta, justamente, aqueles fenômenos estruturadores, que anunciariam o elemento fundamental que conforma o mundo contemporâneo: a dominação racional.

A superfície, disse Weber (1982) que a burocracia seria a forma de organização do poder social que superaria as estruturas típicas que predominavam nas sociedades asiáticas e na Europa Medieval, correspondentes a administração dos “escolhidos”, baseada na pessoalidade (unilateralmente imposta) e na justiça do Cádi, no qual o exercício do governo seria atribuído àqueles que compunham o séquito do senhor, sustentando seu poder por meio do pacto subjetivo que lhes permitiria auferir as vantagens materiais e “simbólicas” da sua posição, mediante o arrendamento ou pagamento *in natura* pelas funções exercidas.

Nesta ordem, a ação delegada dos mandatários ocorreria de maneira um tanto quanto espontânea, obedeceria a preceitos muito gerais, admitindo que os subordinados se valessem de sua autoridade para fins próprios, de maneira que o prestígio da sua situação estaria assentado no uso particular (objetivo e subjetivo) que fariam do cargo.

A validade deste modo de direção social se constituiria mediante a força do hábito (preponderante na forma tradicional) ou pela cooptação (preponderante na forma patrimonial): a repetição das ações, a reprodução das estruturas mentais marcadas pelos valores da obediência servil e da honra, bem como o arbítrio dos meios de controle, denotariam uma sociedade pouco desenvolvida, de mudanças lentas, cujas regras seriam dadas no plano cotidiano (postas, sobretudo, pela oralidade), por isso mesmo, pouco afeita aos estímulos subjetivos adequados a uma expansão vigorosa e permanente, co-

mum a ordens mais avançadas.

Em oposição à administração tradicional e patrimonial, a administração burocrática seria racional; substituiria a subjetividade pelo cálculo, à pessoalidade pela impessoalidade, a espontaneidade pelas regras escrituradas, públicas e publicáveis. Internamente, seria regida por áreas de jurisdição fixadas por regulamentos, que engendrariam atividades oficiais regulares e contínuas, designadas hierarquicamente por autoridades reconhecidas como competentes. A distribuição vertical do poder de mando geraria um sistema ordenado de postos e níveis, com instâncias de recurso e fiscalização estruturadas. O trabalho administrativo seria realizado mediante o registro formal das atividades, queixas e petições, as quais se processariam de acordo com as normas previamente estabelecidas, encaminhadas por funcionários que ocupariam cargos segundo as necessidades da organização, receberiam honorários em moeda e possuiriam uma carreira. Estes agentes estariam separados dos meios do seu serviço, seriam subordinados na medida em que sua função os subordinaria, seu reconhecimento procederia de uma competência atestada que engendraria tarefas que demandariam uma aprendizagem centrada na apreensão das normas institucionais que condicionam o trabalho.

Por estas características a burocracia seria, por excelência, o *locus* da socialização societária, a racionalização que promove a constituiria como forma exemplar da sociabilidade moderna, uma relação associativa racional, em contraponto as relações sociais comunitárias. A sua superioridade técnica (seja na empresa ou na repartição pública) seria o motivo da sua irradiação social, em virtude da velocidade, constância, economicidade e da previsibilidade de que daria conta.

Todavia o problema transcende a mera descrição. Para Weber (2004) o fenômeno burocrático encaminharia as disputas sociais por vias lógicas, expondo aquelas tensões inerentes à ação social, cujo concurso pressuporia

[...] a ‘vontade poder’, no sentido de Nietzsche (2008). Ou seja, a atividade propriamente social é aquela moldada pelo “sentido” em sua acepção cultural, sua base são os sujeitos, que, estimulados pelas relações de força, constroem as estruturas coletivas (não o reverso). Nesse tocante, a elaboração das instituições pelos agentes é, a princípio, ideal, e só se materializa através da uma direção pautada no controle [...] (MARTINS, 2014, p. 61-62).

Tal questão, entretanto, carregaria consigo uma série doutros dilemas. Isto porque nenhuma dinâmica de dominação seria acompanhada pela adesão automática dos atores sociais. Logicamente, os agentes sujeitados, quando não adequadamente constrangidos, poderiam negar a dominação, de maneira tácita ou explícita, pondo em risco a reprodução da ordem.

A manutenção do todo coletivo exigiria que a dominação se realizasse com os elementos ideais que incutem nos sujeitos os termos que governam a sociedade, produzindo a sua justificação. Neste âmbito, inclusive, residiriam às dinâmicas que instituem a legitimidade. Weber (1994, p. 19) assim as demarca: “Toda ação, especialmente a ação social e, por sua vez, particularmente a relação social pode ser orientada, pelo lado dos participantes, pela representação da existência de uma ordem *legítima*.” (Grifo nosso).

Os processos legitimação então surgiriam como dinâmicas atreladas aos desafios que interpelam as práticas e instituições quando do seu reconhecimento, “[...] um fenômeno que representa a resposta normativa da estrutura social à resistência simbólica dos sujeitos.” (MARTINS, 2014, p. 63).

Legitimidade como força formalizadora, elemento de cristalização das relações sociais por meio da ordenação do poder de mando, que se manifestaria pela coerção de um corpo especializado e destacado de agentes que instituiriam o Direito. Daí que a forma cabal das instâncias legítimas seria a forma burocrática, legal e racional. A precisão e equilíbrio da legitimidade burocrática estariam dimensionados não apenas na exterioridade das relações sociais que a explicitam (a sua força econômica e institucional), mas também na esfera das subjetividades (individuais e coletivas), destinadas a reconhecer sua eficiência e insuperabilidade.

Neste âmbito a conformação dos agentes à ordem social é em tudo diversa ao que prevalecia no mundo antigo: na empresa e no Estado moderno, a obediência não se direcionaria a imagem dos indivíduos e grupos, mas às normas – a própria instituição despersonalizada. Por isso, no “padrão burocrático” a inculcação do instituído pelos sujeitos ocorreria pela assimilação do “procedimento”, a regulação da atividade social, simultaneamente, exporia e engendraria a legitimidade, que com o tempo se tornaria inconsciente.

Daí, que:

[...] a ‘validade’ de um poder de mando pode expressar-se num sistema de regras racionais estatuídas (pactuadas ou impostas) que, como normas universalmente compromissórias, encontram obediência quando a pessoa por elas ‘autorizada’ a exige. Neste caso, o portador individual do poder de mando está legitimado por aquele sistema de regras racionais, sendo seu poder legítimo, na medida em que é exercido de acordo com aquelas regras. Obedece-se às regras e não à pessoa [...]. (WEBER, 2004, p. 197-198).

Este último aspecto exhibe implicações relevantes, já que, como assinala Bourdieu (2014), Weber intui que as relações de legitimação atravessam todo o corpo social, até mesmo os atores inadaptados as manifestariam. O poder da burocracia surgiria, assim, de sua “inclinação para a modernidade”, isto é, da sua adequabilidade ao modo de vida contemporâneo, marcado por instituições que demandam a utilização de uma violência sofisticada e não explícita<sup>2</sup>.

Noutros termos: as estruturas burocráticas, sancionadas e reconhecidas, seriam forças adequadas às sociedades desenvolvidas (leia-se capitalistas), tipicamente uma forma de racionalização da organização social, que estrutura as interações humanas – da economia à socialização – num jogo de procedimentos, registros, normas e fluxos lógicos e concatenados. Eficiente material e idealmente, a burocracia se poria como efetiva porque expressaria o cerne da dominação racional, sua legitimidade deixaria pouca margem para outras formas societárias, de tal maneira que

Os dominados [...] não podem nem prescindir de um aparato de dominação burocrático, uma vez existente, nem substituí-lo, porque este se baseia numa síntese bem planejada de instrução específica, especialização técnica com divisão do trabalho e firme preparo para exercer determinadas funções habituais e dominadas com destreza. Se este aparato suspende o trabalho ou é forçado a

---

2 Essa adequabilidade seria tendencial posto que a organização burocrática, segundo Weber (1982), não foi criada pelo capitalismo, mas teria existido também na Idade Média (por meio da Igreja), na China Antiga e até mesmo no Egito (no tempo das grandes pirâmides), a questão é que a burocracia seria o dispositivo institucional mais conforme a economia mercantil, se desenvolvendo plenamente apenas quando com ela se encontra, fato que se estabelece totalmente apenas na modernidade capitalista.

fazê-lo, a consequência é um caos, sendo difícil a tarefa de improvisar uma instituição substitutiva, a partir dos dominados, para vencê-lo. Isto se aplica tanto à esfera administrativa pública quanto à da economia privada. A vinculação do destino material das massas ao contínuo funcionamento correto das organizações capitalistas privadas, ordenadas de forma cada vez mais burocrática, está se intensificando continuamente, e, por isso, torna-se cada vez mais utópica a ideia de sua eliminação. (WEBER, 1994, p. 162).

A descrição weberiana<sup>3</sup> é repleta de méritos, como já notaram incontáveis comentadores e analistas (COHN, 1991; FREUND, 1980; TRAGTENBERG, 1993; BOURDIEU, 2014) não captura, porém, as questões mais cruciais ao problema. No sentido de Weber (1982; 1994) a legitimidade é uma qualidade de quem está no “palco” e interage no espaço social (em público e para o público), segundo parâmetros racionais, válidos e aceitos por sua eficácia intrínseca. Tal análise não desvenda os “bastidores” dessa condição, ou seja, claramente não toca nas relações e forças por detrás do “espetáculo” burocrático, por isso o reitera como verdade absoluta, dado o seu aparente sucesso para conduzir o “público”.

O que a metáfora teatral aqui indica é a necessidade de enfrentar aquilo que se esconde sob o problema da legitimidade burocrática, abrindo caminho para sua crítica radical, bem como para determinação concreta das questões a ela vinculadas. Isto, entretanto, exige outro tratamento que não a análise típico-ideal weberiana, isto é, necessita de elaboração ontológica e materialista, a qual tentaremos esboçar na próxima seção do presente texto.

### 1 A determinação da legitimidade

Talvez a mais conhecida das críticas contemporâneas da legitimidade burocrática tenha sido desenvolvida por Habermas (1992; 1980), a partir da avaliação do capitalismo tardio e da teoria da ação comunicativa.

O filósofo alemão sugere a existência de uma limitação no conceito weberiano de poder, ancora para o tratamento corrente do tema. Nesse caminho ressalta que a dominação racional não seria su-

---

<sup>3</sup> Não por acaso Weber (2004) se refere ao legítimo, quando de sua análise do Estado, como uma “*ficção jurídica*”.

ficiente para compreender os processos de direção social, sobretudo, aqueles forjados pelo Direito Moderno.

O poder, segundo ele, seria mais do que dominação, já que conquistar a adesão dos dominados requereria algo para além de concessões estratégicas, sendo necessária a aceitação real de parte de suas demandas, o que estabeleceria a possibilidade de trocas não violentas, materializadas por esquemas dialógicos benéficos a todos os atores em relação. Assim, a autoridade legítima seria aquela que medeia as demandas dos que a ela se submetem, formulando uma pauta única, que manifestaria o pluralismo de interesses e ideias existente. Por essa via, se um agente hegemôniza um campo do espaço social esmagando as minorias, sua força pode ser eficaz, mas não legítima, pois a legitimidade seria acordo, pacto intersubjetivo que não se exerceria sob condições arbitrárias, seria a condição precípua dos regimes democráticos e dos esquemas sociais não coercitivos.

Por isso,

O paradoxo da base de validade da ‘dominação legal’ não resulta apenas do uso impreciso do conceito de racionalidade, mas também do tratamento limitado do Direito moderno, que Weber desenvolve nos limites de sua sociologia da dominação. Mesmo que ele consiga explicar a racionalização do Direito, apoiando-se apenas em seus aspectos internos, e tenha à mão os meios analíticos para reconstruir as bases da validade do Direito moderno, estas permanecem na sombra axiológico-cética das funções que o Direito preenche para a organização competente do exercício da dominação legal (HABERMAS, 1997, p. 102-101). (Grifos do autor).

A falha do ideário weberiano seria negligenciar todos os aspectos das relações de poder, confinando-as num esquema teleológico-racional, com um agente consciente atuando para manipular à vontade (e os recursos) de seus pares. Desta maneira, continuariam ocultas as dinâmicas subjetivas nas quais os sujeitos formulam o sentido da sua ação, estabelecendo princípios e objetivos para si e para coletividade.

A concepção de Habermas (1992; 1980), como se percebe, revela importantes pontos da questão, todavia continua incompleta, posto que almeja superar a descrição de Weber negando a violência inerente aos processos de legitimação – intuito necessário a seu pro-

jeto político-normativo de transformação da esfera pública. A legitimidade, em seu pensamento, se converte no atributo das instâncias de poder avalizadas pela sociedade civil, já a burocracia é vista como a encarnação da racionalidade instrumental – sua tendência ao fechamento e ao funcionamento mecânico seriam naturais e controláveis, desde que, claro, estejam afastados dos processos comunicativos do “mundo da vida”, que, se vigorosos, poderiam reverter boa parte de suas contradições essenciais.

Uma crítica materialista, no entanto, deve ir por um caminho distinto, explicitando as determinações constitutivas da legitimidade como processo real, livre de pré-elaborações propositalmente construídas. A questão é problematizar uma dinâmica que faz parte dos esquemas de pensamento correntes, a ponto de integrar o vocabulário e as ideias do senso comum – popular e erudito. Deve-se frisar, assim, que este problema perpassa as análises de diversos investigadores, suscita o enfrentamento das mais variadas forças políticas e envolve múltiplos agentes sociais, de maneira que sua familiaridade acaba por ocultar a essência de seus elementos decisivos, muitas vezes reduzidos as suas manifestações aparentes.

Ou seja, compreender a determinação da legitimidade somente é possível quando se consegue vislumbrar as forças que se escondem por detrás das instituições e ideias a ela vinculadas, estruturas essas que fazem parte da cotidianidade do próprio analista social, interferindo, portanto, no curso das suas reflexões.

Indagar o legítimo, para além do reino da aparência, significa, então, compreender suas funções, seu lugar dentro dos processos que moldam a totalidade coletiva, é também observar os traços particulares do problema, a sua legalidade única. A análise materialista cuida, assim, de voltar aos elementos básicos que evidenciam este processo. Está em pauta explicitar que a legitimidade – este cimento das estruturas societárias – consiste numa dinâmica que produz o válido, o correto, o reconhecido, aquilo que todos respeitam ou deveriam respeitar.

Marx e Engels (2007), em “Ideologia Alemã”, fornecem uma reflexão indispensável para elaborar tais assertivas. Neles os homens são apresentados como seres sociais, agentes que constroem sua própria história, determinados pelas necessidades mediatas e imediatas de sua vida. Sua análise mostra que a evolução da sociedade tem

por base o aperfeiçoamento das forças produtivas, o que permite a ampliação do controle dos homens sobre os elementos e processos do mundo físico-biológico, tornado factível (pelo recuo dessas barreiras) a emergência de relações e instituições propriamente sociais.

O ponto a destacar é que a redução do tempo que o ser social leva para satisfazer suas necessidades abre caminho para a ampliação do escopo de suas atividades e requisições, expressando a tendência mais básica que envolve o metabolismo do homem com a natureza: o excedente produtivo. Ou seja, diante de seus desafios e necessidades o homem tende sempre a produzir mais, a formular um número superior de respostas às questões que lhe são colocadas, indo, portanto, além de si mesmo.

O excedente produtivo enquanto forma objetiva desta determinação fundamental é também a base para o aparecimento das desigualdades e da divisão social do trabalho. De fato, não há espaço para diferenças sociais significativas em sociedades onde “duas mãos sustentam apenas uma boca”; a diferenciação social se acentua somente em coletividades capazes de produzir o suficiente para que alguns trabalhem e outros permaneçam sem trabalhar – questão crucial, porque expõe (mesmo que numa ordem de abstração elevada) as condicionantes genéticas das disputas de poder, dadas quando as relações humanas se transformam em atos de força, em interações desequilibradas.

Não por acaso este pressuposto é também a condição para existência das classes sociais, dimensionadas através da posição dos sujeitos e grupos no âmbito da produção e da direção social. Noutros termos: a existência do excedente econômico, e a partir dele, das classes sociais, é o esteio das disputas coletivas, cujo centro é a luta pelo controle da riqueza social.

Tal problema é aqui decisivo por que são justamente as suas dinâmicas que assentam a legitimidade. Ora, a lição deixada por Marx e Engels (2007) em “Ideologia Alemã” parece clara: sociedades desiguais e marcadas por relações arbitrárias não se reproduzem de forma natural e sem tensões, os antagonismos nelas existentes ameaçam sua perpetuação, tornando-as dependentes de elementos coesivos suficientemente fortes para garanti-las.

Um desses fatores, dizem os autores citados, é a produção

do universal, ou melhor, a projeção do interesse particular (daqueles que hegemonomizam a apropriação da riqueza ou dominam uma área do espaço social) como interesse de todos, como referência a qual tudo deve se reportar. Esta operação ideal é produzida no campo das ideologias, e seu suporte material e objetivo, na vida moderna, é o aparelho de Estado.

O legítimo aparece, assim, como uma dinâmica social adequada a sociedades fraturadas, com oposições, interesses diferenciados e colidentes, é a força que justifica os termos do processo social tais como são e estão, apresentando-os como naturais, corretos, bons e eternos. Sua natureza ideológica o caracteriza como fenômeno que incide sobre o pensamento, sobre as mentalidades e energias afetivas, tanto dos sujeitos como dos grupos sociais.

Ideologia vista aqui na acepção lukacsiana de Vaisman (2010), um mecanismo ideal que faz parte da “forma de estar no mundo” dos homens enquanto seres sociais prático-sensíveis – entes que respondem, interpelando seus dilemas e necessidades por meio da formulação constante de novas requisições e perguntas socialmente trabalhadas na sua relação fundamental com a natureza e com outros indivíduos.

Cabe lembrar que na atividade do ser social existe uma tomada de decisão entre alternativas (as posições teleológicas), o que exige a mobilização de um conhecimento verdadeiro (ainda que limitado), bem como os meios necessários à materialização dos resultados esperados da ação.

O trabalho, enquanto intercâmbio entre os sujeitos sociais e o ambiente natural, é o ponto genético das posições teleológicas humanas, o ato fundante do processo civilizatório, constituindo-se na protoforma de todas as práticas sociais. A estrutura do ato de trabalho permite ver que os homens não controlam todos os vetores de suas práticas, ou seja, os resultados das suas atividades nunca coincidem completamente com os seus planos. Este fator de indeterminação relativa é mais forte nas posições teleológicas secundárias – aquelas que atingem a consciência de outros homens, visto que a sua resultante não é uma cadeia causal, mas outra posição teleológica, isto é, uma disposição diferente do pensamento e das inclinações dos sujeitos para a ação e percepção do mundo.

No campo das posições teleológicas secundárias, precisamente, se situa o fenômeno da ideologia,

[...] a forma da elaboração ideal da realidade que serve para tornar a práxis social humana consciente e capaz de agir. Desse modo, surgem a necessidade e a universalidade de concepções para dar conta dos conflitos do ser social; nesse sentido toda ideologia possui o seu ser-propriadamente-assim social: ela tem sua origem imediata e necessariamente no *hic et nunc* social dos homens que agem socialmente em sociedade. Essa determinidade de todos os modos de exteriorização [Äußerungsweisen] humanos pelo *hic et nunc* do ser-propriadamente-assim histórico-social de seu surgimento tem como consequência necessária que toda reação humana ao seu meio ambiente socioeconômico, sob certas circunstâncias, pode se tornar ideologia (LUKÁCS, 2013, p. 465). (Grifos do autor).

Disso resulta que:

[...] de um modo geral, a produção de ideias [...] não tem vida própria, não tem história imanente, mas faz parte da história humana global e é determinada, através de múltiplas mediações, pelo modo como os homens produzem e reproduzem sua vida, o momento ideal das posições teleológicas voltadas à prática social pode vir a ser constituído pelo conteúdo dessas produções espirituais em sua possível função ideológica. Ou, nas próprias palavras de Lukács: “[...] as atividades espirituais do homem não são, por assim dizer, entidades da alma, como imagina a filosofia acadêmica, porém formas diversas sobre a base das quais os homens organizam cada uma das suas ações e reações ao mundo externo.” (VAISMAM, 2010, p. 49).

Nas sociedades de classe uma das funções das ideologias é contribuir para formação de valores e termos de conduta gerais. Marx e Engels (2007, p. 47), numa clássica afirmação, pontuam que as “[...] ideias da classe dominante são, em cada época, as ideias dominantes [...]”, são, por assim dizer, “[...] a expressão das relações que fazem de uma classe a classe dominante [...]”, sendo, portanto, “[...] as ideias de sua dominação [...]”, ou seja, instrumentos de hegemonia, que configuram um modo de disseminar entre os dominados, certa visão de mundo. A ideologia estabelece o plano geral que governa as práticas, estruturando o pensamento e até as emoções. O faz confirmando o existente, favorecendo sua produção e reprodução como coisa justa, como questão inevitável. Esta construção é, sobretudo,

um fato histórico, por meio do qual os agentes e grupos privilegiados se constroem como tais, estabelecendo os discursos e instituições que lhes dão suporte.

Estes atores (individuais e coletivos), vocalizando classes e atuando sobre o conflito de classes, criam as palavras, os símbolos, costumes e estruturas que, pouco a pouco, passam a imperar por toda sociedade. Foi assim, por exemplo, com Sólon (JONES, 1997; LEÃO, 2001; CORREA, 2012) que assentou o ideário e as reformas que se tornaram um dos fundamentos da ordem social ateniense na hélade antiga – das quais podemos destacar o aperfeiçoamento dos sistemas coletivos de tomada de decisão (os precedentes da democracia), e, principalmente, a pacificação social, com a mitigação dos conflitos econômicos decorrentes da escravidão e da concentração fundiária – mudanças que, ao estabilizarem (objetiva e subjetivamente) o ambiente social, sustentaram a futura expansão comercial e geopolítica de Atenas<sup>4</sup> (já sob o governo de Péricles).

Bem mais tarde, e noutro caso, os novos sujeitos que adentraram a elite intelectual cortesã (em determinadas formações sociais), a partir dos séculos XII e XIII, tiveram papel determinante no espraio das ideias hegemônicas de seu tempo, como mostram diferentes teóricos como Tilly (1996), Elias (2001) e Perry Anderson (1995).<sup>5</sup> Tais atores ajudaram a criar (jungindo Direito Romano e tradição germânica) os discursos que seriam mobilizados como fonte teórica de ratificação da concentração do poder político pelos governos absolu-

---

4 Sólon foi um protagonista de primeira ordem na Atenas Antiga, fornecendo contribuição fundamental para a formação da democracia (estabelecida de fato, aproximadamente, um século após sua morte). De acordo com Correia (2012, p. 1), cumpriu papel de “[...] arconte e árbitro numa crise social que opôs a multidão (*plêthos*) aos notáveis (*gnōrimoi*) [...]”, promulgando “[...] uma série de medidas conhecidas como *seisákthēia*, ‘o sacudir dos fardos’, que implicavam no cancelamento das dívidas e na proibição dos devedores serem escravizados pelos credores, apaziguando assim os ânimos de uma população vítima de cativeiro através do sistema econômico agrário controlado pela elite local”. Do ponto de vista político “[...] concedeu acesso popular aos tribunais e assembleias [...]” o que favoreceu a “[...] constituição de uma nova entidade política: o povo (*dēmos*) [...]”, agora com relativa participação na direção da cidade.

5 De forma alguma queremos, com tal afirmação, igualar autores (teórica e metodologicamente) tão diferentes, apenas ilustramos que cada um deles, à sua maneira e em sua tradição intelectual, ressalta o papel concreto dos agentes sociais na difusão e consolidação das ideias dominantes, em especial durante a transição da sociedade feudal para a sociedade capitalista.

tistas. A ação desses “teóricos” fora propiciada pelo amadurecimento do modo de produção feudal, a partir da reativação do comércio e das cidades (o que erigiu novos dilemas de governo), desencadeando, lenta e contraditoriamente, a construção de uma cultura laica (que se estabelecia por meio das primeiras universidades e da produção ensaística da baixa nobreza).

Tais agentes, utilizando o pensamento grego, as regras eclesiásticas, revistando a moral cotidiana e a tradição romana, produziram todo um discurso envolvendo o Estado, a administração, a conduta dos agentes públicos e as leis, que reverberou até a consolidação das grandes monarquias europeias (ELIAS, 2001).

Noutras palavras: os novos intelectuais que irrigaram as cortes da baixa Idade Média (sobretudo aqueles oriundos da pequena-burguesia então nascente) iniciaram a elaboração de uma base ideal que, modificada e reinterpretada, serviu a profundas mudanças – naquele momento “foram os dominantes a estabelecer o pensamento dominante”, tornando natural o que era visto como heresia, racional o que poderia ser tido como ilógico, em suma, foram os agentes que, sob a chancela da conjuntura histórica, contribuíram com a produção do universal, se apropriando do interesse geral para fortalecer seus interesses particulares. (TILLY, 1996; ANDERSON, 1995).

Marx e Engels, esboçam considerações que ajudam a observar a importância de processos como esses. Suas ideias permitem compreender que a gênese, propagação e manutenção do pensamento dominante se fazem por dinâmicas efetivas, que dependem do protagonismo dos próprios agentes dominadores.

O fato a ressaltar é que:

Os indivíduos que compõem a classe dominante possuem, entre outras coisas, também consciência e, por isso, pensam; na medida em que dominam como classe e determinam todo o âmbito de uma época histórica, é evidente que eles o fazem em toda a sua extensão, portanto, entre outras coisas, que eles dominam também como pensadores, como produtores de ideias, que regulam a produção e a distribuição das ideias de seu tempo [...]

A divisão do trabalho, que já encontramos [...] como uma das forças principais da história que se deu até aqui, se expressa também na classe dominante como divisão en-

tre trabalho espiritual e trabalho material, de maneira que, no interior dessa classe, uma parte aparece como os pensadores dessa classe, como seus ideólogos ativos, criadores de conceitos, que fazem da atividade de formação da ilusão dessa classe sobre si mesma o seu meio principal de subsistência, enquanto os outros se comportam diante dessas ideias e ilusões de forma mais passiva e receptiva [...]. (MARX; ENGELS, 2007, p. 46-47).

Ou seja, a produção e apropriação (ideológica) do universal, realizada de múltiplas formas e por várias mediações – especialmente pela ação dos protagonistas das classes dominantes –, é meio privilegiado de justificação da realidade, tornando fixas e gerais as suas instituições e relações. A partir destas dinâmicas os termos da vida social são afirmados, o que inclui tanto os atores hegemônicos, quanto os indivíduos e grupos por eles sujeitados, que também têm suas estruturas mentais impactadas e moldadas por tais processos.

A questão é que a dominação classista necessariamente abarca as diversas dimensões da totalidade social, se produzindo através da assimilação dos complexos ideais hegemônicos pelos dominados, que percebem a si mesmos a partir das categorias da sua dominação e exploração. Este efeito é o que caracteriza a legitimidade: um traço do universal socialmente produzido no confronto das forças sociais. Legítimo é aquilo que se põe como referência, é o lugar oficial, onde se pode falar a todos, em nome de todos ou por uma autoridade que todos devem observar. A legitimidade denota, assim, um problema de forma. O conteúdo dos fenômenos é reconhecido e validado porque se enquadra nos parâmetros exigidos, de maneira que a ação legítima segue o caminho do correto, atende as expectativas existentes, cumpre todos os procedimentos apregoados, guiando o olhar do outro pelos condutos do instituído.

Aqui, as questões relativas à forma tomam outra dimensão. Um mesmo ator ou um mesmo processo social podem ser ou não reconhecidos, tudo depende de sua apresentação, do desenvolvimento de sua exposição ao público, que os insere nas estruturas e instituições da vida social. Este movimento de inserção, claramente, tende a adaptação às regras, às normas cerimoniais, enfim, à elaboração de uma aparência adequada às situações postas. Daí que a legitimidade, enquanto uma dinâmica imanente às sociedades divididas e tensionadas, incida sob a superfície dos fenômenos sociais (as aparências), contribuindo para a adequação ideal dos agentes as referências dos

que governam a coletividade. Ela se constitui, portanto, como um processo histórico de naturalização da realidade e universalização do ideário daqueles que exercem a dominação.

## 2 Legitimidade e burocracia

Se nossa argumentação procede, o legítimo é uma dinâmica ideológica, um problema de “forma” congenial as sociedades de classe, que produz as percepções “adequadas” à reprodução da vida social, colocadas a partir da generalização do pensamento dos grupos que controlam a sociedade. A sua manifestação em instâncias mais complexas, depende de suportes adequados, que o remetem as estruturas sociais fundamentais da vida moderna.

A questão é que tal dinâmica mantém sintonia com o ambiente em que se inscreve, ou seja, cada época particular tem seu distinto padrão de legitimidade, expresso nos instrumentos e processos que centralizam e concentram as funções de direção social. Em vista disso, o problema do legítimo, no caso específico das sociedades capitalistas, aponta, inevitavelmente, para o Estado – a instância de coordenação da vida coletiva na contemporaneidade.

Vem à tona, assim, um elemento assinalado por Marx (2010) na “Crítica da Filosofia do Direito de Hegel”, ao avaliar a definição hegeliana do Estado burguês enquanto totalidade acima da sociedade civil, força que resolveria as contradições mais profundas do sistema social, elevando seu desenvolvimento ao máximo. A argumentação marxiana indica que a resolução de Hegel (com todo seu viés especulativo), é a reprodução mental da aparência do Estado, uma manifestação no plano do pensamento da projeção do interesse privado como interesse universal, o qual a própria Filosofia, até hoje, não pôde escapar.

O governo estatal, em verdade, é a estrutura que equilibra a regulação social, acomodando as tensões inerentes ao campo econômico, ao mesmo tempo em que reforça e ordena as categorias da reprodução coletiva – especialmente aquelas que engendram as regras de interlocução entre os agentes e as instituições, bem como das instituições entre si.

Este cariz é algo ao qual Engels (1984, p. 191), na “Origem da família, da propriedade privada e do Estado”, esclareceu, ponderando que:

O Estado não é, pois, de modo algum, um poder imposto de fora à sociedade; não é também ‘a realidade da ideia moral’, ‘a imagem e realidade da razão’, como pretende Hegel. É, de preferência, um produto da sociedade em determinado estágio de seu desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enleia numa contradição insolúvel consigo própria, estando cindida em oposições inconciliáveis, que ela é impotente para conjurar. Mas, para que os antagonistas, as classes com interesses econômicos opostos, não se destruam, a eles e à sociedade, numa luta estéril, impõe-se a necessidade de um poder que, colocado aparentemente acima da sociedade, deva limitar o conflito, mantê-lo nos limites da ordem; este poder, nascido da sociedade, mas que se coloca acima dela, e se torna cada vez mais estranho a ela, é o Estado.

Noutras palavras: a funcionalidade do Estado se manifesta por meio da essência da sua atuação, posta na direção e manutenção da sociedade que o erige (ENGELS, 1984). Neste sentido, estudiosos como Paulo Netto (2007), Iamamoto (2009) e Souza Filho (2013), notaram, inclusive, que a base de intervenção estatal, em termos histórico-universais, se desdobra em ao menos três papéis distintos e organicamente integrados: um papel de garantia direta da ordem – muitas vezes a partir da coação física –, um papel de socialização (através da inculcação de valores e códigos de conduta) e um papel de governo, no qual o campo estatal ordena o sentido do desenvolvimento da estrutura social.

A legitimidade (que nesse sentido é também o reconhecimento das próprias estruturas e atores do Estado) se produz na consecução dessa função tríplice, isto é: o Estado por meio de suas coerções explícitas; do fortalecimento dos valores dominantes; e do enquadramento do processo social justifica a ordem existente, sustentando a dominação de classe nela incutida. Isso é feito, principalmente, pelas burocracias (sobretudo as jurídicas) que reúnem aqueles que, no Estado, mais se prestam a ratificar o instituído; de fato, este núcleo de agentes – o qual Marx (2011) chamou de “classe parasitária” – é o corpo especializado responsável pela legitimação – fornece o suporte a todos os rituais de Estado, conforma os vários atores coletivos aos procedimentos e regras, e organiza a intervenção dos governos, estabelecendo a concentração dos meios políticos de direção social.

Assim descrita a base da intervenção burocrática é o reforço e a garantia das forças que produzem o Estado, ou seja, tal ordem não

cuida apenas da gestão governamental (realizando a prestação de serviços e bens públicos), auxilia também, e de forma decisiva, a reprodução das estruturas estatais como coisa reconhecida, como ente universal, contribuindo para a legitimação da sociedade que forja o próprio Estado na modernidade – a sociedade capitalista. Burocracia vista aqui como o corpo de agentes responsável pela aplicação das normas, cujo trabalho é regrado, repleto de etapas, formalidades e registros, impactando objetiva e subjetivamente os diferentes atores coletivos, sobretudo aqueles do trabalho e do capital.

Os agentes burocráticos aparecem, assim, como os responsáveis pelo oficial, alçando sua voz de um lugar geral e válido (o Estado) – sua tarefa maior é articular os recursos materiais e conceituais que organizam a obediência dos sujeitos às estruturas estatais, função que, tendencialmente, fortalece o exercício do poder de classe (SOUZA FILHO, 2013).

Essa determinidade devém da natureza do próprio Estado Moderno, que articula a coerção e o consenso indispensáveis à produção e reprodução de capital. Cabe dizer que a conjunção das forças dominantes de direção social durante a constituição do modo de produção capitalista, levou a criação de um aparelho formal (nitidamente diferenciado da sociedade civil), cujas atribuições principais consistem no uso público da força física; na formulação das normas e leis nacionais; na gestão monetária; no controle da arrecadação de tributos e impostos, além da mediação dos conflitos distributivos, por meio da intervenção sistemática e planejada na regulação social (SOUZA FILHO, 2013; PAULO NETTO, 2007; IAMAMOTO, 2009).

Como anotaram Cardoso Júnior et al. (2010), estas tarefas de Estado estão em sintonia profunda com os próprios fundamentos da produção capitalista, fornecendo respaldo crucial à propriedade privada; à confiança dos agentes econômicos nos acordos e contratos; à estabilidade do valor real da moeda; e, à previsibilidade do lucro dos empreendimentos econômicos.

A burocracia, nesta perspectiva, reúne o conjunto de agentes que objetivamente promove tais funções, e, ao mesmo tempo, institui um conformismo subjetivo dos atores coletivos à ordem estatal e social.

Todavia (para indicar a complexidade da questão), estes tra-

ços e fatores não esgotam o núcleo do problema, que não se limita à dominação e exploração de classe. Para evitar um tom mecânico e reducionista, é preciso acrescentar um último aspecto a nossa análise: se a burocracia e a legitimidade por ela produzida são um elemento da materialidade do Estado, isso significa também que ela repercute as tensões e conflitos oriundos da natureza contraditória desta estrutura, manifestando a oposição social que faz emergir as instâncias estatais.

Tal apontamento não anula a tendência conservadora da burocracia, entretanto ressalta o fato dela não se constituir como um bloco monolítico. Ou seja, as estruturas burocráticas precisam ser tratadas à luz da sua dimensão concreta. Existem vários elementos capazes de alterar o seu curso, como por exemplo: a origem social de seus agentes, o tipo de trabalho que exercem, sua proximidade ou distanciamento da população, seu prestígio, autonomia, relação com o sistema político, entre outros fatores. A questão é que a funcionalidade do aparelho burocrático pode ser temporariamente redirecionada, em graus e níveis variados, dados os interesses e as lutas dos diversos agentes sociais. A materialização de políticas públicas extensas e universais, ou de políticas sociais específicas de qualidade, costuma depender de burocracias “fortes” – impessoais, racionais, rápidas e com recursos suficientes (SOUZA FILHO, 2013), o que pode instaurar uma convergência de interesses (mesmo que restrita) entre os atores burocráticos e as classes e grupos que lhes demandam bens e serviços. Ou seja, a burocracia é um meio específico para o alcance de um fim: a obediência às estruturas estatais da ordem capitalista, destarte isso, ela promove outras finalidades, vinculadas às necessidades sociais e exigências dos atores dominados. Esta característica não é apenas uma potência da organização burocrática, é parte constitutiva da sua atuação –, na sociedade moderna a legitimação social (ainda que ratifique diversas formas de dominação) só pode lograr êxito pelo atendimento (mesmo que limitado) de demandas de vários setores e atores coletivos.

É por esta dimensão contraditória que teóricos como Souza Filho (2013) indicam a burocracia como um dos campos da luta de classes. Como não há ajuste exato entre as funções do Estado e os fundamentos do modo de produção capitalista, a funcionalidade das práticas dos atores estatais aos interesses dominantes nunca é completa e eterna, mas precisa sempre ser construída e reconstruída, assim, parece claro que tais defasagens atingem também a burocracia,

incidindo sobre sua capacidade legitimadora, também estabelecida de forma imperfeita e tensionada.

### Considerações finais

A análise materialista – focada na elucidação das determinantes da legitimidade burocrática –, alcança, de fato, uma compreensão diferente dos estudos weberianos. Revela, em verdade, a dimensão concreta do fenômeno, direcionada às instâncias jurídico-políticas das sociedades de classe. A burocracia e sua legitimidade perdem, assim, sua resolução como coisa perfeita e eterna, para serem compreendidas, efetivamente, como um complexo social particular, um fenômeno contingente que se manifesta em determinados tipos de sociedade.

Legitimidade como processo ideológico das coletividades fisuradas e tensionadas, privilegiadamente exposta no Estado Moderno (a instância de garantia da ordem capitalista), que operacionaliza o consenso social. O corpo burocrático de agentes especializados contribui para elaboração do oficial (a posição reconhecida por todos) e da obediência, consolidando os procedimentos e rituais governamentais que auxiliam o enquadramento dos vários grupos e classes à estrutura social instituída. Todavia, postas as contradições do processo social e do próprio Estado, a burocracia, em determinadas condições, pode desempenhar tarefas além da sua funcionalidade essencial, relativas às demandas e disputas dos grupos subalternos que compõem a sociedade civil.

Com esta concepção, procuramos auxiliar o debate que tenta superar a idealização da burocracia e da sua legitimidade, ressaltando seus aspectos efetivos, principalmente sua vinculação à problemática das classes sociais, à questão da ideologia e à análise do Estado Moderno.

### Referências

ANDERSON, P. **Linhagens do Estado absolutista**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1995.

BOURDIEU, P. Curso de 1º de fevereiro de 1990. In: \_\_\_\_\_. **Sobre o Estado: cursos no Collège de France (1989-1992)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

COHN, G. Introdução. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Weber**. 5. ed. São Paulo: Ática, 1991. (Grandes cientistas sociais; 13).

CORREA, D. R. **A memória cultural de Sólon de Atenas na aristotélica ‘Constituição dos Atenenses’**. 2012. 110 f. Dissertação (Mestrado em História)- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

ELIAS, N. **A sociedade de corte: investigação sobre a Sociologia da realeza e da aristocracia de corte**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

ENGELS, F. Barbárie e civilização. In: \_\_\_\_\_. A origem da família da propriedade privada e do Estado: trabalho relacionado com as investigações de L.H. Morgam. 9. ed. São Paulo: Civilização Brasileira, 1984.

FREUND, J. **Sociologia de Max Weber**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1980.

HABERMAS, J. La teoría de la racionalización de Max Weber. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Teoría de la acción comunicativa, I: racionalidad de la acción y racionalización social**. 2. ed. Madrid: Taurus, 1992.

\_\_\_\_\_. **A crise de legitimação do capitalismo tardio**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1980.

\_\_\_\_\_. Conceitos da sociologia do direito e da filosofia da justiça. In: \_\_\_\_\_. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. (Biblioteca Tempo Universitário; v. 101).

IAMAMOTO, M. V. **O serviço social na contemporaneidade**. 18. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

JONES, P. V. **O mundo de Atenas: uma introdução à cultura clássica ateniense**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

LEÃO, D. F. **Sólon: ética e política**. Lisboa: Calouste Gulbekian, 2001.

LUKÁCS, G. O problema da ideologia. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Para uma ontologia do ser social II**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, K. **Crítica da filosofia do direito de Hegel - 1843**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2010. (Coleção Marx-Engels).

\_\_\_\_\_. **O 18 de Brumário de Luís Bonaparte**. São Paulo: Boitempo, 2011b. (Coleção Marx-Engels).

\_\_\_\_\_; ENGELS, F. Feuerbach e história: rascunhos e anotações (do fim de novembro de 1845 a meados de abril de 1846). In: \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. **A ideologia alemã: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas-1845-1846**. São Paulo: Boitempo, 2007. (Coleção Marx-Engels).

MARTINS, L. R. **Crítica da legitimidade na teoria das profissões e suas contribuições para o debate sobre os fundamentos do serviço social**. 2014. 159 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social)- Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2014.

PAULO NETTO, J. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SOUZA FILHO, R. **Gestão pública e democracia: a burocracia em questão**. 2. ed. São Paulo: Lúmen Juris, 2013.

TILLY, C. **Coerção, capital e Estados europeus: 990-1992**. São Paulo: EdUSP, 1996.

TRAGTENBERG, M. Introdução à edição brasileira. In: WEBER, M. **Metodologia das ciências sociais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1993. v.1.

VAISMAN, E. A ideologia e sua determinação ontológica. **Verinotio**. Revista On-line de Educação e Ciências Humanas, n. 12, an. 6, p. 40-64, out. 2010. Disponível em: <<http://www.verinotio.org/conteudo/0.49365995032122.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2014.

WEBER, M. Burocracia. In: \_\_\_\_\_. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

\_\_\_\_\_. Conceitos sociológicos fundamentais. In: \_\_\_\_\_. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. 3. ed. Brasília: Editora UNB, 1994. v. 1.

\_\_\_\_\_. Sociologia do direito. In: \_\_\_\_\_. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. 4. ed. Brasília: Editora UNB, 2004, v. 2.

