

# UMA REFLEXÃO A PARTIR DOS CONCEITOS DE ESTADO DE MAX WEBER E A SUA INFLUÊNCIA NA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DO FINANCIAMENTO DA PÓS-GRADUAÇÃO NO BRASIL.

Luiz Alberto Rocha Lira

## 1. INTRODUÇÃO

A compreensão que pretendemos neste artigo é a de mostrar que as relações administrativas estabelecidas pela CAPES, órgão público financiador da Pós-graduação no Brasil e seus demandantes, as pró-reitorias de pós-graduação e pesquisa das universidades ocorrem num modelo de gestão compartilhada que se estabelece por meio de uma indução delegada.

Mostraremos ainda, a influência dos conceitos sobre Estado racional- legal- capitalista tratado nos estudos científicos de Max Weber<sup>1</sup> que norteiam a gestão das políticas públicas voltadas para a educação superior que têm por base os princípios organizacionais burocráticos em que se pautou o Estado Moderno frente ao avanço do modelo capitalista.

Nessa condição os docentes e cientistas por não possuírem os meios de produção (infra-estrutura física e financeira, maquinaria de laboratório), não poderiam realizar suas pesquisas sem pertencer ou mesmo estarem vinculados aos quadros de uma instituição que pudesse dispor de tais equipamentos e recursos.

As relações que se estabelecem a partir da burocracia ordenada pela CAPES e as universidades para o desenvolvimento dos programas de fomento e bolsas, terão por base um aumento quantitativo a partir da criação de comissões de especialistas de área para referendar ou não os novos programas de pós-graduação.

O outro aspecto, de ordem qualitativa, diz respeito à impessoalidade na condução das principais decisões administrativas que darão subsídio ao estabelecimento dos processos de *accountability* financeira e de aferição de qualidade.

Ao findar o estudo tentaremos mostrar a importância da Gestão Compartilhada no âmbito da área de Educação, Ciência e Tecnologia, que nesse modelo analítico ocorre por indução delegada e, de seus mecanismos de ação administrativo-burocrática para manter os processos necessários à *accountability* da política pública de formação de mestres e doutores.

---

<sup>1</sup> Max Weber nasceu e teve sua formação intelectual no período em que as primeiras disputas sobre a metodologia das ciências sociais começavam a surgir na Europa, sobretudo em seu país, a Alemanha. Filho de uma família da alta classe média, Weber encontrou em sua casa uma atmosfera intelectualmente estimulante. Seu pai era um conhecido advogado e desde cedo orientou-o no sentido das humanidades. Weber recebeu excelente educação secundária em línguas, história e literatura clássica. Em 1882, começou os estudos superiores em *Heidelberg*; continuando-os em *Göttingen* e Berlim, em cujas universidades dedicou-se simultaneamente à economia, à história, à filosofia e ao direito. Concluído o curso, trabalhou na Universidade de Berlim, na qualidade de livre-docente, ao mesmo tempo em que servia como assessor do governo.

## 2. A INFLUÊNCIA DOS CONCEITOS DE MAX WEBER SOBRE ESTADO RACIONAL-LEGAL

O Estado Brasileiro herdou de Portugal sua origem administrativa, política, cultural, econômica e social, tendo como principais características o patrimonialismo e o patriarcalismo que é assim explicado por Gandini (2006, p.11):

O patrimonialismo, que ainda persiste entre nós, tem sido identificado, por estudos políticos e históricos, pela utilização de recursos e poderes públicos para fins privados, pela participação política por meio da cooptação, ao invés da representação de interesses, pela personalização do poder e pelo exercício da justiça como prerrogativa daquele que detém o poder, de acordo com indivíduos e situações concretas, seguindo o modelo doméstico, da casa e do pai de família.

Essa passou a ser uma das características marcantes das relações sociais e políticas que foram se instituindo e passaram a influenciar a ordem administrativa no Brasil construindo uma relação baseada na instrumentalidade, pessoalidade, e afetividade.

As organizações burocráticas surgiram no mundo em meio a mudanças de natureza política, econômica e social como uma necessidade do Estado Moderno em promover a institucionalização de seus elementos de controle que passaram a ser da competência de um conjunto de funcionários.

Max Weber se dedicou às pesquisas sobre a forma pela qual a sociedade capitalista se organizava e a partir de suas conclusões, compreendeu-se que a burocracia é a forma de administração que caracteriza o Estado racional- legal- capitalista.

Em seus estudos, Weber definiu três tipos puros de dominação legítima em que se pausou o Estado moderno e sua ação administrativa e a partir desses conceitos buscamos subsídios para explicar as relações estabelecidas pela CAPES, enquanto órgão regulador da pós-graduação e as universidades.

Entende-se por dominação a probabilidade de se obter obediência a partir do usufruto de um cargo ou mesmo um mandato. A natureza em que vai se estabelecer essa obediência é a do interesse, afeição ou mesmo costumes e tradições denotando instabilidade numa relação entre dominadores e dominados. Daí a necessidade de bases legais para legitimar essa relação.

Max Weber identificou três tipos ideais de dominação às quais vinculou o aparato administrativo do Estado:

Dominação tradicional – Será aquela com sua origem na crença ou nas tradições herdadas. Nesse tipo de dominação, o líder exerce o seu comando de acordo com seu livre arbítrio e aqueles que obedecem, o fazem por fidelidade.

Numa condição como essa, os funcionários são indicados por afinidade e as relações interpessoais são próximas deflagrando um comportamento doméstico onde a competência e a habilidade são fragilizadas.

O aparato administrativo assume duas formas de sustentação, uma é o modo feudal, onde os funcionários passam a ser os aliados do líder ou senhor, mas detendo posses e domínio

administrativo e a outra é o modo patrimonial onde os funcionários servem diretamente ao senhor, mas não possuem os dotes administrativos assumindo uma condição utilitário-social.

No modo patrimonial, o aparato administrativo ocorre de duas formas diferentes, uma sob o formato patriarcal de administração, onde os servidores se configuram como pertencentes ao senhor ou líder e, portanto, não são permitidas ações arbitrárias contra a sua conduta, e a outra se manifesta sob a forma estamental, onde os servidores são indicados para seus cargos por meio da influência direta do senhor ou líder, mas limitam-se à administração que nesse caso, é exercida por conta própria favorecendo a existência de privilégios na hierarquia.

**Dominação carismática** – A legitimação desse tipo de dominação instala-se pelo carisma de uma pessoa, um herói, um santo, etc. As relações estabelecidas entre dominantes e dominados acontecem por admiração e obediência ao ordenamento superior. O aparato administrativo se caracteriza por instabilidades, cabendo aos servidores mais leais mediar ações entre líderes e servidores.

Aqueles que são fiéis aos líderes autoritários, demonstram crença e fidelidade confiando que no exercício da liderança os mesmos, cumprirão as promessas e ainda, oferecerão facilidades para que os fiéis ocupem cargos superiores na escala hierárquica.

**Dominação legal** – Nesse tipo de dominação, prevalece o regimento, o estatuto da organização aonde a norma que vier a ser criada deverá seguir os trâmites formais para sua aprovação. A obediência do servidor ou súdito não é direta ao líder ou chefe e sim ao cargo conforme estabelece o regimento.

As relações entre dominantes e dominados são impessoais e lastreadas pelo profissionalismo. Os funcionários são conhecedores das regras e do disciplinamento inerente ao cargo que ocupa.

O aparato administrativo é condicionado ao exercício da burocracia que se rege por leis e ordenamento legal de seus processos.

Os estudos de Max Weber sobre dominação historicamente moldaram as relações sociais que se estabeleceram a partir da impulção do capitalismo principalmente para estabelecer a sua forma de administração, ou seja, o seu *modus operandi*.

Seus estudos sobre dominação conceituados pelas formas racional-legal, carismática e tradicional procuraram identificar o quadro administrativo do Estado moderno que se estruturou por meio de um modo patrimonial e patriarcal sendo determinante para a compreensão das relações institucionais com a economia e gestão administrativa.

Esses três tipos de dominação estudados por Weber não são encontrados em sua forma “pura” no Estado moderno, percebe-se uma combinação dos elementos que compõem cada uma delas.

No Estado, o tipo de dominação legal poderá ser observado nas organizações judiciais e policiais com um quadro administrativo altamente burocrático, os cargos são preenchidos de forma legal quando antecidos por concurso ou voto e de forma tradicional, por designação ou indicação política.

A administração burocrática rege-se fundamentalmente por uma técnica superlativa a outras formas de gestão e é fortalecida numa sociedade capitalista pela necessidade de manter o equilíbrio da ordem social e econômica.

A partir da eficiência e da eficácia dos meios administrativos o Estado capitalista vai procurar condicionar os resultados de seu processo de produção, como sendo originários de uma perfeita integração entre meios e fins de sua atividade planejadora.

Nosso estudo reforça-se pelo conceito de administração burocrática que estabelece a partir de um ordenamento legal e disciplinador a forma mais racional de exercício de dominação, porque nela se alcança tecnicamente a amplitude do rendimento em virtude de precisão, continuidade e disciplina, o que foi assim descrito por Weber:

Precisão, velocidade, clareza, conhecimento dos arquivos, continuidade, discrição, unidade, subordinação rigorosa, redução do atrito e dos custos de material e pessoal – são levados ao ponto ótimo na administração rigorosamente burocrática, especialmente em sua forma monocrática. Em comparação com todas as formas colegiadas, honoríficas e avocacionais de administração, a burocracia treinada é superior, em todos esses pontos. (WEBER, 1963, p.249).

A partir do exercício da burocracia o Estado passou a se fortalecer por meio da aplicação de seus mecanismos indutores e disciplinadores legais oriundos das normas e regulamentos que permitem o funcionamento de sua estrutura administrativa.

O mecanismo da administração burocrática ao Estado manifesta-se também a partir da instrumentalidade dos mecanismos de acompanhamento e controle da gestão de uma determinada política pública que em nossa pesquisa estão representados pelos regulamentos dos programas de bolsas e de fomento da CAPES.

## **2.1 A Gestão Compartilhada**

A gestão exercida pela CAPES a partir de seus instrumentos de compartilhamento será o meio pelo qual o Estado coloca em ação as políticas de um determinado governo considerando suas limitações e competências legais, sendo assim, governo e gestão vão atuar com sua estrutura expressando a vontade do Estado por meio de funcionários investidos em cargos e funções.

A primeira estrutura que apresentamos na Figura 1 mostra o desdobramento da política nacional de pós-graduação a partir dos planos nacionais de pós-graduação (PNPGs) com a instância decisória centrada no MEC que descentraliza essa execução a CAPES que em conjunto com as universidades e a comunidade científica executará as ações para o cumprimento das metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Pós-graduação.

A partir da execução da política nacional de pós-graduação demonstramos na Figura 2 a estrutura da Gestão Compartilhada da qual se utiliza a CAPES para executar a política nacional de pós-graduação e implantar os seus processos de *accountability* financeira e de aferição de qualidade visando o disciplinamento, controle e acompanhamento do programa de desenvolvimento do ensino de pós-graduação e pesquisa científica.

Estabeleceremos a partir da Gestão Compartilhada, entre a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e as universidades, as bases de nossa investigação estrutural-histórica para analisar, se os processos usados no financiamento poderão vir a integrar-se aos de aferição da qualidade da pós-graduação por meio dos programas de bolsas e de fomento permitindo, o desenvolvimento de um sistema de *accountability*.

O aprimoramento dos processos de *accountability* financeira por meio de uma ação gerencial integradora à qualidade dos programas de pós-graduação poderá permitir o estabelecimento de uma cultura cívica de gestão entre a CAPES, órgão regulamentador do Sistema Nacional de Pós-graduação e as universidades e suas pró-reitorias, que são o local onde se desenvolvem os programas de bolsas e fomento, bem como respondem pelo alcance dos índices sociais de um plano de governo.

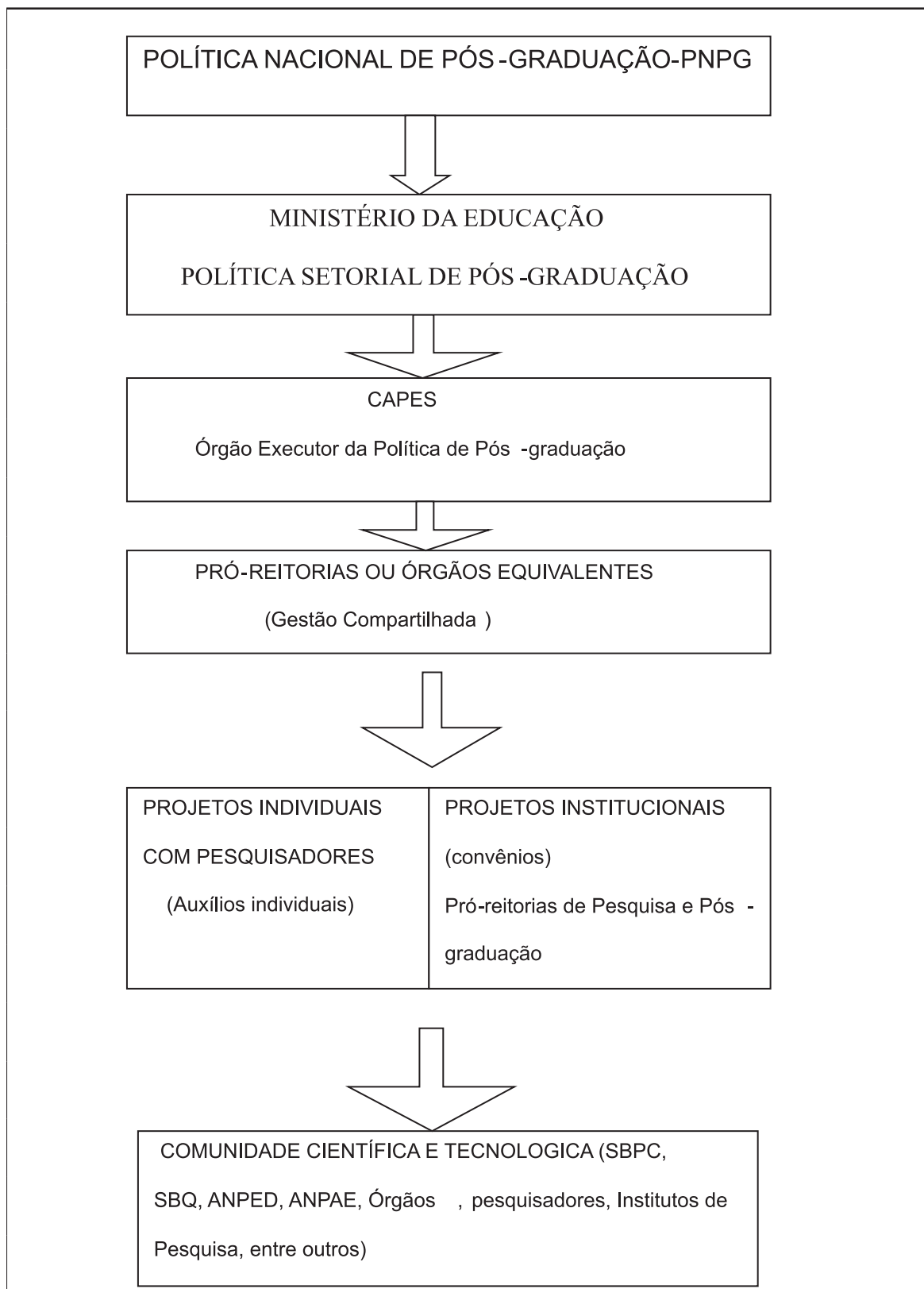
Na visão de O'Donnell (1998, p.10) *accountability* assume dois conceitos importantes:

Accountability horizontal pode ser definida como sendo “a existência de agências estatais que estão legalmente capacitadas e autorizadas, e realmente dispostas e aptas, a tomar ações que ultrapassem da vigilância rotineira a sanção criminal ou impedimento em relação às ações ou omissões por outros agentes ou agências do estado que podem ser qualificadas como ilegais. Este tipo de accountability para ser efetivo precisa ter agências que são autorizadas e dispostas a vigiar, controlar, corrigir e/ou punir ações ilegais de outras agências estatais”. Em suma, seriam agências estatais funcionando rotineiramente com poderes de supervisão, punindo ações ou omissões do Estado, consideradas ilegais.

Accountability vertical refere-se à vigilância e sanções que eleitores, imprensa, ONG's, e outras organizações da sociedade civil exercem sobre funcionários públicos. Implica a existência de um agente de controle externo, principalmente o eleitorado. É o meio disponível para que cidadãos comuns possam atuar na fiscalização da atividade pública dos seus representantes.

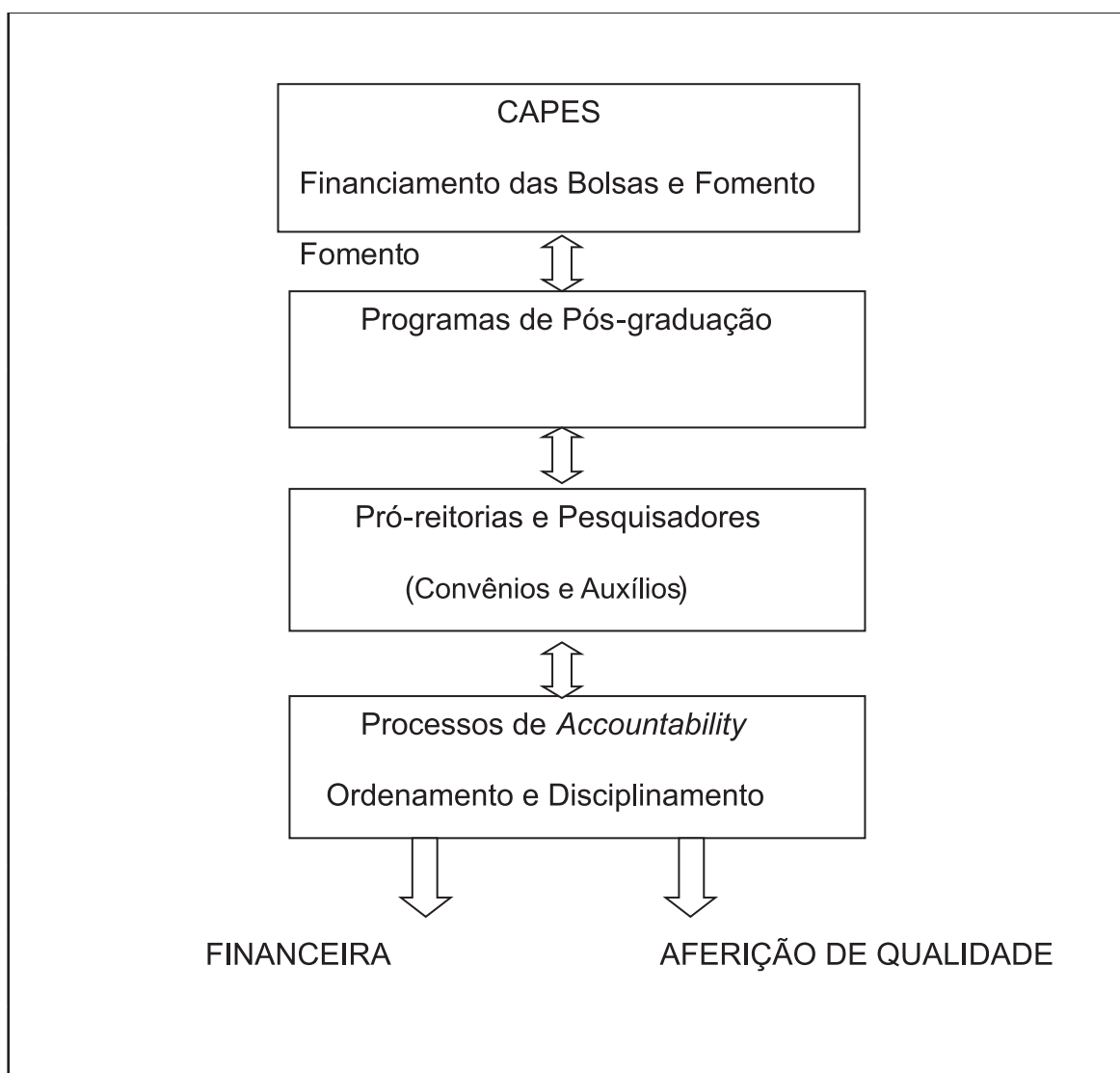
A partir dos conceitos apresentados pelo autor, a *accountability* horizontal está fundamentada no poder discricionário de agências do próprio Estado para deliberar sobre fiscalização e punições a outros órgãos do próprio Estado e para tanto, a sua estrutura e funcionamento deverá encontrar-se em estrita coordenação a uma rede instituições legalmente estabelecidas.

**FIGURA 1 – ESTRUTURA DA POLÍTICA NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO**



Fonte: Elaborado pelo próprio autor, 2007.

**FIGURA 2 – ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA GESTÃO COMPARTILHADA**



Fonte: Elaborado pelo próprio autor, 2008

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reformas educacionais surgidas a partir da década de 1990 atingiram tanto países desenvolvidos quanto os em desenvolvimento sob o mesmo aspecto, criar e inovar em sua gestão educacional. A descentralização da gestão apresentou-se então, como uma estratégia que poderia refletir em pouco tempo a qualidade e a eficiência.

Mas, para que esse novo modelo pudesse perdurar, seria necessário criar espaços para promover a participação da comunidade no processo de tomada de decisão, o que de fato não chegou a acontecer.

Neste sentido, os órgãos e as agências de fomento em ciência e tecnologia como é o caso da CAPES, precisam buscar alternativas de melhoria para a gestão de seus escassos recursos a fim de viabilizar uma presença maior da comunidade científica no desenvolvimento do país.

A Gestão Compartilhada não visa apenas analisar os processos de *accountability* financeira com a sua integração aos de aferição de qualidade, mas chamar a atenção para que a política da CAPES para a pós-graduação, passe a considerar como fator de importância na construção de seus programas de fomento e bolsas, as estratégias internas dos programas de pós-graduação das instituições, haja vista que ações compartilhadas, mesmo que ocorram por indução, devem orientar-se pela integração de todo o sistema.

Os programas de fomento e bolsas da CAPES, possuem em suas estruturas operacionais custos elegíveis à política indutora e dessa forma, não contemplam em sua totalidade, outros custos oriundos do plano interno das instituições.

Esses recursos destinados à mobilização dos cientistas em grandes empreendimentos precisam de continuidade e de formas mais ágeis em suas liberações, já que a realização das pesquisas e dos projetos de capacitação pressupõe ações programadas em áreas estratégicas, que muitas vezes não podem ser interrompidas.

Os processos usados pela CAPES em sua Gestão Compartilhada por indução delegada junto às Pró-reitorias das universidades, visam permitir a instrução de mecanismos eficazes no tocante à *accountability* financeira e de aferição de qualidade, embora ainda careçam de uma integração com os demais sistemas de controle de instâncias estaduais e municipais.

O estudo procurou mostrar que os processos reguladores instituídos pela política de pós-graduação da CAPES, apesar de oferecerem um ordenamento ao sistema, ainda não se integraram ao plano universitário, o que, de certa forma, fragiliza a ação decisória em ambas as partes.

#### 4. REFERÊNCIAS

- AGUILAR, L.E. **A Pós-graduação em Educação no Brasil e o plano Nacional de Pós-graduação – PNPG – 2005-2010: Leituras sobre o modelo de desenvolvimento, sustentabilidade e impacto local.** Revista Ibero-americana de estudos em Educação, Araraquara, Vol.1, Nº 2, 2006.
- ANDIFES. **Lei Orgânica das Universidades.** Brasília, Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições de Federais de Ensino Superior, 1996.
- ARRETCHE, M.T.S. **Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia.** Ciênc. saúde coletiva, 1996, vol.8, no. 2, p.331-345. ISSN 1413-8123.
- BOBBIO, N. **O futuro da democracia. Uma defesa das regras do jogo.** São Paulo: Paz e terra, 1980.
- BOURDIEU, P.; BOLTANSKI, L. **O diploma e o cargo: relações entre o sistema de produção e o sistema de reprodução.** In: CATANI, A.; NOGUEIRA, M. (ORGS). Pierre Bourdieu: escritos da educação. Petrópolis: Vozes, 1989, 145p.
- BRASIL. **Avaliação da pós-graduação: síntese dos resultados, 1981-1993.** Brasília: Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, Ministério da Educação, 1996.
- BRASIL. **Constituição da República Federal do Brasil.** Senado Federal, Centro Gráfico, Brasília, 1988.



- BRASIL, Ministério da Ciência e Tecnologia. **Parcerias Estratégicas**, nº 1 (maio 1996). Centro de Estudos Estratégicos, 2000.
- BRASIL, Ministério da Educação e do Desporto. **Desenvolvimento da Educação no Brasil**.1996:64.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Autonomia Universitária**. Fundamentos para uma lei que regule a autonomia das universidades federais, nos termos que estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, assim como disponha sobre a possibilidade de ampliação da autonomia mediante contrato de desenvolvimento institucional. Brasília, 1999.
- BRASIL.Ministério da Educação. **Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. In: Diário Oficial da União. Ano CXXXIV, nº 248, 23 dezembro 1996.
- BRASIL. Presidência da República. Decreto Nº 29.741, de 11 de julho de 1951. **Institui uma Comissão para promover a Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de pessoal de nível superior**. Disponível em: [HTTP://www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 20 set.2007.
- BRASIL. **Situação da pós-graduação, 1995**. Brasília: Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, 1996.
- CALDAS, I. **Propostas para a pós-graduação**. In: PALATINIK, M. *et al.* (orgs.). *A Pós-graduação no Brasil*. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1998.
- CAMPOS, A.M. **Accountability: quando poderemos traduzi-las para o português? Revista de Administração Pública – RAP**. Rio de Janeiro, v.24, n.2, p.30-50, fev/abr, 1990.
- CASTRO, P.M.R; LIRA,L.A.R; PORTO,G.S. **Sistema de Informação, gestão e controle de gastos em Educação, Ciência e Tecnologia: O Caso Proap Advanced na CAPES**. Spectrum, Sobradinho -DF, n.1, p.13-38, jun.2006
- CHAIMOVICH, H. **A defesa da (e o ataque) à universidade pública**. O Estado de São Paulo, São Paulo, p. 3 - 3, 24 jul. 2000.
- CLAD. Centro Latino Americano para o Desenvolvimento. **La responsabilización (accountability) em la nueva Gestión Pública Latinoamericana**. Conselho Científico Del CLAD. Venezuela (s/n). Disponible em <[HTTP://unpan1.un.org](http://unpan1.un.org)>.
- CUNHA, L.A. **A Universidade temporã**. 3ª Ed.São Paulo: editora UNESP, 2007, 305 p.
- DE MEIS, L; LETA, J; LANNES, D. **A formação de recursos humanos e produção científica no Brasil**. In: PALATINIK , M. et alii.(Orgs). *A pós-graduação no Brasil*. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1998.
- FAORO, R. **Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro**. 3ª ed. Revisada. São Paulo: Globo, 2001.
- GANDINI, Raquel Pereira Chainho.**Anotações teóricas sobre Estado e características patrimonialistas do Estado brasileiro**. Texto apresentado ao GT5(Estado e Política Educacional da ANPED). Piracicaba, PPGE-UNIMEP, 2006.
- GANDINI, R. P. C. **Notas sobre a construção do Estado-Nação e a Educação Pública**. Revista Pro-Posições – vol.3, nº.2(8), julho 1992. Campinas: Faculdade de Educação, Unicamp. São Paulo: Cortez.
- GANDINI, R.P.C. **Tecnocracia, capitalismo e educação em Anísio Teixeira**.1ª ed.Rio de Janeiro: Editora civilização brasileira, 1980, 224p.

- HIRANO, S. **Pesquisa Social: Projeto e Planejamento**. 2ª. ed. São Paulo: T.A. Queiroz, 1979. v. 1. 232 p.
- LE GOFF, J. **Os intelectuais da idade Média**. Trad. Marcos de Castro. 2ª ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 2006, 252p.
- MEC. CAPES. **Plano Nacional de Pós-graduação – PNPG 2005-2010**. Brasília: Capes 2005.
- MERTON, R.K. **Science, Technology and society in seventeenth. Century England**, N.Y, 1978.
- O'DONNELL, Guillermo. **Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust**. In: Scott Mainwaring and Christopher Welna (eds.). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford University Press, 2003
- ROMANELLI, O. de O. **História da educação no Brasil**. 26. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.
- SCHWARTZMAN, S. **Formação da comunidade científica no Brasil**. São Paulo: Editora Nacional, 1979.
- TRAGTENBERG, M. **Burocracia e ideologia**. 1ª ed. São Paulo: Ática, 1980, 228 p.
- TUBINO, M.J.G. **Universidade, qualidade e avaliação**. Rio de Janeiro: Dunya, 1997.
- WEBER, Max. **Economia y Sociedad**. México, ed. Fondo de Cultura Economica, 1944. 4v.
- WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1963.
- WEBER, Max. **Burocracia e Liderança Política**. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1997, (Coleção os Economistas)
- WEBER, Max. **Economia e Sociedade. Fundamentos da Sociologia Compreensiva**. 3ª ed., Brasília: Editora Unb, vol.2, 1999.