

para as "monarquias" as guerras perdidas, por permitirem que pareça "não confimado" seu carisma, e para as "repúblicas", as vitoriosas, por apresentarem o general vitorioso como pessoa carismaticamente qualificada.

Certamente houve comunidades *puramente* tradicionais. Mas nunca absolutamente duradouras e — o que se aplica também à dominação burocrática — raramente sem *liderança* pessoalmente carismático-hereditária ou carismática de cargo (ao lado de outra, em certas circunstâncias, puramente tradicional). As necessidades econômicas cotidianas eram providas sob a direção de senhores tradicionais; as extracotidianas (caça, espólio de guerra), sob a direção de líderes carismáticos. A idéia da possibilidade de "estatutos" (na maioria das vezes, no entanto, legitimados por um oráculo) é também bastante antiga. Mas sobretudo com *todo* recrutamento extrapatriarcal do quadro administrativo foi criada uma categoria de funcionários que só pode ser distinguida das burocracias legais pelo fundamento *último* de sua legitimidade, mas não de modo formal.

Dominações *absolutamente* carismáticas (ou *absolutamente* carismático-hereditárias etc.) são igualmente raras. Da dominação carismática *pode* provir — como no caso de Napoleão — diretamente o mais estrito burocratismo, ou organizações prebendárias e feudais de todo tipo. A terminologia e a casuística, portanto, não pretendem e não podem pretender *de modo algum* ser exaustivas e encaixar em determinados esquemas a realidade histórica. Sua utilidade está em que, em cada caso, é possível dizer-se o que numa associação merece esta ou aquela designação ou dela se aproxima — o que, pelo menos às vezes, constitui uma vantagem considerável.

Em todas as formas de dominação é vital para a manutenção da obediência o fato da existência do quadro administrativo e de sua ação dirigida *continuamente* à realização e imposição das ordens. A existência *dessa* ação é o que *se designa* com a palavra "organização". Decisiva para ela é a *solidariedade* de interesses (ideal e material) entre o senhor e o quadro administrativo. Quanto à relação entre estes dois, vale a frase: o senhor, apoiado nessa solidariedade, é mais forte perante cada membro *individual*, porém mais fraco perante *todos*. É preciso, no entanto, uma *relação associativa* planejada dentro do quadro administrativo para realizar de modo organizado e com êxito a obstrução ou uma ação consciente contra o senhor e para paralisar a direção deste. Assim como toda pessoa que queira romper uma dominação deve criar um quadro administrativo *próprio* para possibilitar a própria dominação, a não ser que possa contar com a conivência e a cooperação do quadro existente contra o senhor precedente. A solidariedade de interesses com o senhor aparece em seu grau mais *intenso*, no caso em que a *própria* legitimidade e a garantia de sustento do quadro administrativo dependem dele. A possibilidade dos indivíduos de subtrair-se dessa solidariedade difere muito, dependendo da estrutura. Ela é mais difícil no caso de uma *separação* total dos meios de administração, portanto, nas dominações puramente patriarcalis (baseadas somente na tradição), nas puramente patrimoniais e nas puramente burocráticas (apoiadas somente em regulamentos), e mais fácil, em caso de apropriação estamental (feudo, prebenda).

Por fim e sobretudo, a realidade histórica é, também, sem dúvida, uma luta contínua, na maioria das vezes latente, *entre* o senhor e o quadro administrativo pela apropriação ou expropriação do primeiro ou do segundo. Decisivo para quase todo o desenvolvimento cultural foi

- 1) o resultado dessa luta como tal,
- 2) o caráter *daquela* camada de funcionários dependentes do senhor que lhe ajudou a *ganhar* a luta contra os poderes feudais ou outros poderes apropriados: letrados, rituais, clérigos, clientes puramente seculares, ministeriais, letrados com formação

jurídica, funcionários de finanças profissionais, funcionários honorários privados (sobre os conceitos, veja adiante).

A natureza dessas lutas e evoluções influíu em boa parte da história, não apenas da administrativa mas também cultural e isto porque determinou as tendências da *educação* e o modo de formação dos *estamentos*.

1. O salário, as possibilidades de emolumentos, os próprios emolumentos e feudos vinculam em grau e sentido muito diversos o quadro administrativo ao senhor (veja adiante). Mas uma coisa têm todos em comum: que a *legitimidade* das respectivas receitas e do poder e da honra sociais vinculados à pertinência ao quadro administrativo parecem ameaçadas sempre que esteja em perigo a legitimidade do senhor. Por esta razão, a legitimidade desempenha um papel pouco considerado e, mesmo assim, muito importante.

2. A história da ruína da dominação legítima até 1918 [na Alemanha] mostrou como o rompimento do vínculo tradicional pela guerra, por um lado, e a perda do prestígio em virtude da derrota, por outro, em conjunto com o hábito sistemático de um comportamento ilegal, abalaram, em *igual* medida, a obediência à disciplina do exército e do trabalho, preparando, assim, a subversão do poder. Por outro lado, a continuação do funcionamento fluente do antigo quadro administrativo, bem como a continuação da vigência de seus regulamentos sob os novos detentores do poder, constitui um excelente exemplo da vinculação inescapável, nas condições da racionalização burocrática, do membro individual deste quadro à sua tarefa objetiva. A razão disso não era, conforme mencionado, de modo algum *somente* de natureza econômica privada: preocupação com o emprego, o salário e a aposentadoria (ainda que, para a grande maioria dos funcionários, isso tenha desempenhado evidentemente um papel importante), mas também de natureza *objetiva* (ideológica): nas condições de então, a paralisção da administração significaria a ruína do abastecimento da população inteira (inclusive dos próprios funcionários) com as necessidades vitais mais elementares. Por isso, apelou-se com êxito ao "sentimento do dever" (objetivo) dos funcionários, e mesmo os poderes até então legítimos e seus partidários reconheceram essa necessidade objetiva.

3. O processo daquela subversão criou um novo quadro administrativo nos conselhos de trabalhadores e soldados. A técnica da formação desses novos quadros teve de ser inicialmente "inventada" e estava vinculada às condições de guerra (posse de armas), sem as quais teria sido impossível qualquer subversão (sobre isso e sobre as analogias históricas, veja adiante). Somente pela sublevação de líderes carismáticos contra os superiores legais e pela formação de séquitos carismáticos foi possível a expropriação do poder dos antigos senhores, e a conservação do quadro de funcionários qualificados tornou tecnicamente exequível a permanência no poder. Antes, toda revolução, particularmente em condições modernas, fracassara pela imprescindibilidade dos funcionários qualificados e pela falta de quadros administrativos próprios. As condições prévias em todos os casos anteriores de revoluções foram muito diversas (veja, sobre isto, o capítulo sobre a teoria das revoluções).

4. Subversões de dominações por iniciativa dos quadros administrativos ocorreram no passado sob condições muito diversas (veja, sobre isso, o capítulo sobre a teoria da subversão). O pressuposto foi sempre uma relação associativa dos membros do quadro administrativo, a qual, dependendo do caso, pôde assumir mais o caráter de uma conspiração parcial ou de uma contrarrevolução ou de uma relação geral. É precisamente isto que se torna muito difícil sob as condições de existência de funcionários modernos, ainda que não completamente impossível, como mostra a situação russa. Em regra, porém, em sua significação, não vão além daquilo que os trabalhadores pretendem e podem conseguir com greves (normais).

5. O caráter patrimonial do funcionalismo manifesta-se sobretudo na exigência da aceitação de uma relação de submissão (de clientela) pessoal (*puer regis*, na época carolíngia; *familiaris*, sob os anglovinos etc.). Resquícios dessa relação conservaram-se por longo tempo.

## 7. A reinterpretção antiautoritária do carisma

§ 14. O princípio carismático de legitimidade, interpretado em seu sentido original como autoritário, pode ser reinterpretado como antiautoritário, pois a vigência

efetiva da autoridade carismática repousa, na realidade, inteiramente sobre o *reconhecimento* dos dominados — condicionado por "ratificação" —, que, no entanto, constitui um *dever* para com a pessoa carismaticamente qualificada e *por isso* legítima. Mas, com a crescente racionalização das relações dentro da associação, ocorre facilmente de esse reconhecimento ser considerado fundamento, em vez de consequência, da legitimidade (*legitimidade democrática*); a designação (eventual) pelo quadro administrativo ser considerada "eleição preliminar" e aquela feita pelo predecessor, "proposta eleitoral", e o reconhecimento pela própria comunidade ser visto como "eleição". Nesse caso, o senhor legítimo, em virtude do próprio carisma, transforma-se num senhor livre, segundo seu arbítrio, e eventualmente também destituído — do mesmo modo que, antes, a perda do carisma e a falta de sua ratificação tinham por consequência a perda da legitimidade genuína. O senhor é agora um *líder livremente eleito*. Também o *reconhecimento* de diretrizes jurídicas carismáticas pela comunidade desenvolve-se em direção à ideia de que a comunidade pode, segundo seu arbítrio, declarar, reconhecer e revogar o direito, tanto em geral quanto no caso individual — enquanto que, na dominação carismática genuína, os casos de disputa sobre o direito "autêntico" se resolviam, de fato, muitas vezes pela decisão da comunidade, porém sempre sob a pressão psicológica de que só havia *uma* decisão certa e compatível com o dever. Com isso, o tratamento do direito aproxima-se da concepção *legal*. O tipo transitório mais importante é a *dominação plebiscitária*. A maioria de seus tipos é encontrada nas "lideranças de partido", no Estado moderno. Mas sempre existe quando o senhor se sente legitimado como homem de confiança das massas e é reconhecido como tal. O meio adequado para isso é o plebiscito. Nos casos clássicos de Napoleão I e Napoleão III, ele foi aplicado *depois* da conquista violenta do poder político; no caso do segundo, recorreu-se a ele de novo após a perda de prestígio. É indiferente (*a esta altura*) como se estima seu valor de realidade: em todo caso, é *formalmente* o meio específico de obter a legitimidade do poder a partir da confiança (formal e ficticiamente) livre dos *dominados*.

O princípio de "eleição", uma vez aplicado ao senhor, como interpretação modificada do carisma, pode ser aplicado também ao quadro administrativo. *Funcionários* eleitos, legítimos em virtude da confiança dos dominados e, por isso, destituíveis pela declaração de desconfiança destes, são típicos em "democracias" de determinada natureza, por exemplo, nos Estados Unidos. *Não* são figuras "burocráticas". Encontram-se em sua posição por estarem legitimados independentemente, numa subordinação apenas ligeiramente hierárquica e têm possibilidades de ascensão e de emprego independentes da influência do "superior" (analogias nos casos de vários carismas, qualitativamente particularizados, tais como existem, por exemplo, nos casos do Dalai-Lama e do Tachi-Lama). Tecnicamente, como "instrumento de precisão", uma administração por eles composta é de eficácia *muito* inferior a uma administração burocraticamente formada por funcionários *nomeados*.

1. A "democracia plebiscitária" — o tipo mais importante da democracia de líderes — em seu sentido genuíno, é uma espécie de dominação carismática oculta sob a *forma* de uma legitimidade derivada da vontade dos dominados e que só persiste em virtude desta. O líder (demagogo) domina, na verdade, devido à lealdade e confiança de seu séquito político para com sua *persona* como tal. Ele domina, inicialmente, os partidários que conquistou e, em seguida, no caso de estes o levarem ao poder, toda a associação. São representativos do tipo os ditadores das revoluções antigas e modernas: os assímetas, os tiranos e os demagogos helênicos; Graco e seus sucessores, em Roma; os *capitani del popolo* e os burgomestres nas cidades-estados italianas

(na Alemanha foi típica a ditadura democrática de Zurique) e, nos Estados modernos, a ditadura de Cromwell, os governos revolucionários e o imperialismo plebiscitário na França. Onde quer que se procurasse legitimar essa forma de dominação, foi mediante o reconhecimento plebiscitário pelo povo soberano. O quadro administrativo pessoal foi recrutado de modo carismático entre plebeus capacitados (no caso de Cromwell, considerando-se a qualificação religiosa; no de Robespierre, segundo a confiabilidade pessoal e também certas qualidades "éticas"; no de Napoleão exclusivamente com base na capacidade pessoal e na utilidade para os fins da "dominação do gênio" imperial). No apogeu da ditadura revolucionária, ele tem o caráter de uma administração em virtude de mandato puramente ocasional e revogável (assim, na administração dos comissários, nos tempos dos Comités de Salvação Pública). Também aos ditadores comuns, que deviam sua ascensão aos movimentos de reforma nas cidades americanas, tinha-se de conceder a nomeação livre, por decisão *própria*, de seus auxiliares. Tanto a legitimidade tradicional quanto a formal são igualmente ignoradas pelas ditaduras revolucionárias. A justiça e a administração da dominação patriarcal, cujas ações orientam-se por princípios de justiça materiais, fins utilitaristas e conveniência do Estado, encontram paralelo nos tribunais revolucionários e postulados de justiça materiais da democracia radical da Antiguidade e do socialismo moderno (tratados de direito na Sociologia do Direito). A rotinização do carisma revolucionário mostra, então, transformações semelhantes às que o correspondente processo produz nos demais casos: assim, o exército mercenário inglês representa o resíduo do princípio da adesão voluntária do exército de combatentes pela fé, e o sistema francês de prefetos é o resíduo da administração carismática da ditadura revolucionária plebiscitária.

2. O *funcionário* eleito significa por toda parte a interpretação radicalmente modificada da posição de mando do líder carismático, no sentido de "servidor" dos dominados. Dentro de uma burocracia tecnicamente racional, não há lugar para ele. Não tendo sido nomeado por seu "superior" e sem depender dele em suas possibilidades de progresso mas devendo sua posição ao favor dos dominados, pouco se interessa em oferecer disciplina para obter a aprovação dos superiores; atua, por isso, de modo "autocéfalo". Sendo assim, não se pode, em regra, obter de um quadro de funcionários eleitos serviços de alta qualidade técnica. São ilustrativas disso a comparação dos funcionários eleitos de cada estado americano com os funcionários nomeados da União e a experiência com os funcionários comunais eleitos em confronto com comitês discricionariamente nomeados pelos prefetos reformistas plebiscitários. Em confronto com o tipo de democracia plebiscitária com líder estão os tipos de democracia sem líder (a serem examinados mais tarde), os quais se caracterizam pela tendência a *minimizar a dominação* de uns sobre os outros.

Característico da democracia com líder é, em geral, o caráter *emocional* específico da entrega e confiança nele, do qual costuma proceder a inclinação a seguir aquele que parece mais extracotidiano, que mais promete e mais trabalha com meios iniciais. O traço utópico de todas as revoluções tem aqui sua base natural. Também aqui estão os limites da racionalidade desse tipo de administração nos tempos modernos — racionalidade que, mesmo nos Estados Unidos, nem *sempre* correspondeu às esperanças.

*Relação com a economia*. 1. A redefinição do carisma como antiautoritário conduz, em regra, ao caminho da racionalidade. O dominador plebiscitário procurará geralmente apoiar-se num quadro de funcionários que opere com rapidez e sem atritos. Quanto aos dominados, tentará vinculá-los a seu carisma, como "ratificado", ou por meio de honra e glória militar ou promovendo seu bem-estar material — em certas circunstâncias, pela combinação de ambas as coisas. Seu primeiro alvo será a destruição dos poderes e possibilidades de privilégios tradicionais feudais, patrimoniais ou autoritários do outro tipo. O segundo será a criação de interesses econômicos que estejam a ele vinculados por solidariedade de legitimidade. Servindo-se, para isso, da formalização e legalização do direito, *pode* fomentar em alto grau a economia "formalmente" racional.

2. Os poderes plebiscitários podem facilmente ter efeitos enfraquecedores para

a racionalidade (formal) da economia, na medida em que, por outro lado, a dependência de sua legitimidade com relação à crença e entrega das massas obriga-os a manter os postulados de justiça de natureza *material* também na área econômica, isto é, romper o caráter formal da justiça e administração mediante uma justiça (de "cádi") material (tribunais revolucionários, sistemas de senhas de racionamento, todas as formas de produção e consumo racionadas e controladas). Isso significa que se trata de um diador *social* aquele que não está preso a formas de socialismo modernas. Não cabe examinar aqui quando isso ocorre e quais são as consequências.

3. O sistema de *funcionários eleitos* é uma fonte de perturbação para uma economia formalmente racional, porque estes são, em regra, recrutados de partidos e não profissionais adequadamente formados, e a probabilidade de serem colocados em outra função ou de não serem reeleitos os impede de exercer uma justiça e administração estritamente objetiva, e de se preocuparem com as consequências. Somente não inibe de modo perceptível a economia (formalmente) racional quando as oportunidades desta, em virtude da possibilidade de aplicar conquistas técnicas e econômicas de culturas antigas a áreas *novas*, nas quais os meios de produção ainda não foram apropriados, deixam o campo de ação suficientemente amplo para ser possível incluir na contabilidade, como despesa extra, a corrupção dos funcionários eleitos, neste caso quase inevitável, conseguindo-se mesmo assim lucros consideráveis.

Para o parágrafo 1, o bonapartismo constitui o paradigma clássico. Sob Napoleão I: o Código napoleônico, a partilha forçada da herança, a destruição de todos os poderes tradicionais no mundo inteiro, mas, por outra parte, feudos para dignitários por mérito; na verdade, o soldado [era] tudo, o cidadão, nada, mas, em compensação, *gloire* e — em geral — abascuramento razoável para a pequena burguesia. Sob Napoleão III: continuação acentuada do moto do rei burguês *enrichissez-vous*, enormes obras públicas, *crédit mobilier*, com as consequências conhecidas.

Para o parágrafo 2, um exemplo clássico é a "democracia" grega da época de Péricles e da posterior. Os processos não eram decididos, como em Roma, pelos jurados individuais instruídos de modo vinculante pelo pretor ou segundo o direito formal, mas pela *heleia*, que os decidia segundo a "justiça" material ou, na verdade, segundo lágrimas, adulações, investidas demagógicas e dios iocosos (comparam-se os "discursos processuais" dos retóricos áticos — em Roma só os encontramos em processos políticos: uma analogia: Cícero). A consequência foi a impossibilidade do desenvolvimento de um direito *formal* e de uma jurisprudência *formal* do tipo romano, pois a *heleia* era um "tribunal do povo", do mesmo modo que os "tribunais revolucionários" da Revolução Francesa e da alemã (de 1918 — "revolução dos conselhos"), as quais de modo algum levaram somente processos politicamente relevantes para seus tribunais de lei. Ao contrário, nenhuma revolução inglesa jamais tocou na justiça, exceto em caso de processos de extrema importância política. No entanto, a justiça dos juizes de paz era, na maioria das vezes, justiça de cádi — mas somente na medida em que não lesava os interesses dos possuidores, ou seja, tinha caráter policial.

Para o parágrafo 3, o paradigma é a União norte-americana. À minha pergunta: por que se deixavam governar por representantes de partidos muitas vezes corruptos?, "trabalhadores anglo-americanos, há somente 16 anos responderam porque "our big country" oferece tantas oportunidades que, mesmo que se roubassem, extorquissem e malversassem milhões, ainda sobriam ganho suficiente e porque esses *professionals* são uma casta na qual "nós" (os trabalhadores) "cuspiamos", enquanto que funcionários profissionais do tipo alemão seriam uma casta que "cuspiria nos trabalhadores".

Todos os detalhes das conexões com a economia têm seu lugar nas exposições especiais que seguem, e não aqui.

## 8. Colegialidade e divisão de poderes

§ 15. Uma dominação pode estar limitada e restringida, tradicional ou racionalmente, por meios específicos.

Não falamos aqui da limitação do poder pelo vínculo com a tradição ou com determinados estatutos, como tal. Esta já foi incluída nas considerações anteriores (§§ 3 e seguintes). Trata-se aqui de *relações* sociais e associações específicas que limitam a dominação.

1. Uma dominação patrimonial ou feudal é limitada por privilégios estamentais — em grau mais alto, pela *divisão estamental de poderes* (§ 9, 4) —, condições que já mencionamos.

2. Uma dominação burocrática pode ser limitada (e, em condições normais, necessariamente o é, precisamente em caso de desenvolvimento pleno do tipo de legalidade, para que possa ser administrada *somente* de acordo com determinadas regras) por autoridades institucionais que, por *direito próprio*, existem ao lado da hierarquia burocrática e possuem:

a) o direito de controle (eventualmente posterior) da observação dos estatutos,

ou

b) também o monopólio da criação de todos os estatutos ou dos decisivos para a extensão da liberdade de disposição dos funcionários, e eventualmente e, sobretudo, c) também o monopólio da concessão dos meios necessários para a administração.

Desse meios falaremos mais tarde em particular (§ 16).

3. Todo tipo de dominação pode estar despojado de seu caráter monocrático, vinculado a uma pessoa, pelo princípio de *colegialidade*. Este último, por sua vez, pode ter um sentido muito diverso, a saber:

a) o sentido de que, *ao lado* dos detentores monocráticos de poderes de mando, existem outros, também monocráticos, aos quais a tradição ou os estatutos deixam eficazmente a possibilidade de atuar como instâncias de adiamento ou cassação em relação às disposições dos primeiros (colegialidade de cassação).

Exemplos mais importantes: o tribuno (e originalmente: o éforo) da Antiguidade, o *capitano del popolo* da Idade Média, o conselho de trabalhadores e soldados, e seus homens de confiança, no período desde 9 de novembro de 1918 até a emancipação da administração regular desta instância controladora, autorizada a referendar as disposições.

Ou pode ter:

b) o sentido, totalmente oposto, de que disposições são promulgadas por *autoridades institucionais* de caráter não-monocrático, após conferências e votações prévias, isto é, de que, conforme os estatutos, não é exigida a decisão de um indivíduo mas a cooperação da maioria de um grupo de indivíduos para se chegar a uma disposição vinculante (colegialidade de funções) [como agrupamento colegial de funções = colegialidade técnica]. Nesse caso, pode dominar

α) o princípio de unanimidade ou

β) o princípio majoritário.

c) Ao caso a (colegialidade de cassação) corresponde, em seus efeitos, a situação em que, para enfraquecer o poder monocrático, existem vários detentores monocráticos de poderes de mando, com direitos iguais e sem especificação de funções, de modo que, em caso de concorrência pelo despacho de determinado assunto, seja preciso decidir por meios mecânicos (sorteio, turno, oráculo, intervenção de instâncias controladoras: caso 2 a) quem deve fazê-lo, e com o efeito de que cada detentor de poderes funciona como uma instância de cassação em relação a cada um dos outros.

Caso mais importante: a colegialidade romana da magistratura legítima (cônsul, pretor)