



Fundação Universidade de Brasília

Reitor José Geraldo de Sousa Junior
Vice-Reitor João Batista de Sousa



Diretora Lúcia Helena Cavasin Zabotto Pulino

Conselho Editorial Angélica Madeira
Deborah Silva Santos
Denise Imbroisi
José Carlos Córdova Coutinho
Lúcia Helena Cavasin Zabotto Pulino – *Pres.*
Neide Aparecida Gomes
Roberto Armando Ramos de Aguiar

MAX WEBER

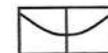
ECONOMIA E SOCIEDADE

FUNDAMENTOS DA SOCIOLOGIA COMPREENSIVA

VOLUME 2

Tradução de
Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa
(a partir da quinta edição, revista, anotada e
organizada por Johannes Winchelmann)

Revisão técnica de
Gabriel Cohn



Universidade de Brasília



50 1962
2012

podem defender interesses condicionados pela “situação de classe” ou pela “situação estamental” e recrutar seus partidários de acordo com isto. Mas não precisam ser nem meros partidos “de classe” nem “estamentais”, e muitas vezes somente o são em certa proporção, ou em nenhuma. Podem constituir complexos efêmeros ou perenes, e seus meios para alcançar o poder podem ser de natureza mais diversa, desde a força bruta em todas as suas formas até a propaganda eleitoral com meios grosseiros ou refinados: dinheiro, influência social, poder da palavra, sugestão ou engano grosseiro, e até a tática de obstrução, mais tosca ou mais elaborada, dentro das assembleias parlamentares. Sua estrutura sociológica é necessariamente muito diversa, conforme a ação social, por cuja influência estão lutando, consoante a comunidade esteja ou não diferenciada por estamentos ou classes e, sobretudo, de acordo com a sua estrutura da “dominação”, pois para seus líderes é disso que se trata, em regra. No sentido conceitual geral que aqui estabelecemos, os partidos não são produtos de formas de dominação especificamente modernas: também aos partidos da Antiguidade e da Idade Média reservamos essa denominação, apesar de sua estrutura ser fundamentalmente diferente daquela dos partidos modernos. Mas, devido a essas diferenças na estrutura da dominação, nada podemos dizer a respeito da estrutura do partido que, sendo sempre uma formação que luta pela dominação, costuma ele mesmo estar organizado, muitas vezes rigorosamente, de forma “autoritária”, sem examinar antes as formas estruturais da dominação social, em geral. Para isso, será tratado agora este fenômeno central de todo o social.

Mas antes cabe fazer sobre as “classes”, os “estamentos” e os “partidos” a seguinte observação geral: o fato de que eles pressupõem, necessariamente, uma relação associativa que os abrange, especialmente uma ação social política, dentro da qual realizam suas atividades, não significa que estejam restritos ao âmbito de determinada comunidade política. Ao contrário, desde a solidariedade de interesses dos oligarcas e democratas na antiga Grécia, dos guelfos e gibelinos na Idade Média, do partido calvinista na época das lutas religiosas, até a solidariedade dos latifundiários (congresso agrário internacional), príncipes (Santa Aliança, acordos de Karlsbad), trabalhadores socialistas, conservadores (anseio dos conservadores prussianos por uma intervenção russa, em 1850), tem sido o normal que a relação associativa (também aquela que se propõe o emprego coletivo da força militar) ultrapasse as fronteiras das associações políticas. Porém, seu objetivo não é necessariamente o estabelecimento de uma nova dominação política internacional — o que significa: dominação *territorial* —, mas sim, na maioria dos casos, a influência sobre a já existente.

Capítulo IX

SOCIOLOGIA DA DOMINAÇÃO

Seção 1

ESTRUTURAS E FUNCIONAMENTO DA DOMINAÇÃO

§ 1. Poder e dominação. Formas de transição

A “dominação”, como conceito mais geral e sem referência a algum conteúdo concreto, é um dos elementos mais importantes da ação social. Sem dúvida, nem toda ação social apresenta uma estrutura que implica dominação. Mas, na maioria de suas formas, a dominação desempenha um papel considerável, mesmo naquelas em que não se supõe isto à primeira vista. Assim, por exemplo, também nas comunidades lingüísticas. Não apenas a elevação de um dialeto ao idioma oficial do aparato de dominação político (assim, na Alemanha) contribuiu, muitas vezes, de modo decisivo, para o desenvolvimento de grandes comunidades lingüístico-literárias homogêneas, em virtude de ordens superiores, e, com a mesma freqüência, ocorreu, paralelamente à separação política, uma diferenciação correspondente e definitiva dos idiomas (Holanda e Alemanha), como também, e sobretudo, a dominação exercida na “escola” estereotipa, de modo mais profundo e definitivo, a forma e a preponderância da linguagem escolar oficial. Todas as áreas da ação social, sem exceção, mostram-se profundamente influenciadas por complexos de dominação. Num número extraordinariamente grande de casos, a dominação e a forma como ela é exercida são o que faz nascer, de uma ação social amorfa, uma relação associativa racional, e noutros casos, em que não ocorre isto, são, não obstante, a estrutura da dominação e seu desenvolvimento que moldam a ação social e, sobretudo, constituem o primeiro impulso, a determinar, inequivocamente, sua orientação para um “objetivo”. Particularmente nas formações sociais economicamente mais relevantes do passado e do presente — o regime feudal, por um lado, e a grande empresa capitalista, por outro —, a existência de “dominação” desempenha o papel decisivo. Dominação, como logo veremos, é um caso especial do poder. Como ocorre nas outras formas de poder, também e em especial na dominação, seus detentores não pretendem, exclusivamente e nem mesmo em regra, perseguir, apoiados nela, interesses puramente econômicos, como conseguir para si um farto abastecimento de bens econômicos. Sem dúvida, o poder de disposição sobre bens econômicos — o

poder econômico, portanto — é uma consequência freqüente, muitas vezes deliberada e planejada, da dominação e, com a mesma freqüência, um de seus meios mais importantes. Mas nem toda posição de poder econômica manifesta-se — como logo perceberemos — como “dominação” no sentido aqui adotado da palavra. E nem toda “dominação” se serve, para sua fundação e conservação, de meios coativos econômicos. Mas, na grande maioria das formas de dominação, e precisamente nas mais importantes, este é, de alguma maneira, o caso, e muitas vezes numa proporção tão grande que, por sua vez, o modo como os meios econômicos são empregados para conservar a dominação influencia, decisivamente, o caráter da estrutura de dominação. Além disso, a grande maioria das comunidades econômicas, entre elas precisamente as mais importantes e modernas, apresenta uma estrutura que implica dominação. E, por fim, a estrutura da dominação, por menos que sua natureza peculiar esteja univocamente ligada a determinadas formas econômicas, é quase sempre um fator relevante, em alto grau, para a economia, além de estar de alguma forma condicionada também por esta.

Para começar, procuraremos obter algumas noções apenas gerais, por isso necessariamente formuladas de forma pouco concreta e às vezes um tanto vaga, acerca das relações entre as formas da economia e as da dominação. Para isso, cabe primeiro determinar, mais precisamente, o que para nós significa “dominação” e qual é sua relação com o conceito geral de “poder”. Dominação, no sentido muito geral de poder, isto é, de possibilidade de impor ao comportamento de terceiros a vontade própria, pode apresentar-se nas formas mais diversas. Pode-se, por exemplo, como ocorreu ocasionalmente, compreender os direitos que a lei concede ao indivíduo, contra um ou vários outros, como o poder de dar ordens ao devedor ou ao não-autorizado, interpretando-se, portanto, todo o cosmo do direito privado moderno como descentralização da dominação nas mãos dos “autorizados” pela lei. Neste caso, o trabalhador teria, diante do empresário, um poder de mando — e isto significa “dominação” — equivalente à sua pretensão salarial, bem como o funcionário público o teria diante do rei, etc., o que resultaria num conceito terminologicamente um tanto forçado e, em todo caso, apenas provisório, já que temos que distinguir, qualitativamente, por exemplo, entre as ordens dadas pelo poder judicial ao sentenciado e aquelas dadas pelo próprio credor ao devedor ainda não sentenciado. Uma posição, também designada pela linguagem corrente como “dominação”, pode, entretanto, desenvolver-se tanto nas relações sociais do salão, quanto no mercado, do alto de uma cátedra universitária, à frente de um regimento, numa relação erótica ou caritativa, numa discussão científica ou no esporte. Com um sentido tão amplo do conceito, “dominação” deixaria de ser uma categoria cientificamente útil. É impossível desenvolver aqui uma casuística abrangente de todas as formas, condições e conteúdos do “dominar”, naquele sentido amplíssimo. Por isso, queremos somente ter em conta que, além de numerosos outros tipos possíveis de dominação, existem dois tipos radicalmente opostos. Por um lado, a dominação em virtude de uma constelação de interesses (especialmente em virtude de uma situação de monopólio), e, por outro, a dominação em virtude de autoridade (poder de mando e dever de obediência). O tipo mais puro da primeira é a dominação monopolizadora no mercado, e, da última, o poder do chefe de família, da autoridade administrativa

ou do príncipe. A primeira, em seu tipo puro, fundamenta-se, exclusivamente, nas influências que pode fazer valer, em virtude de uma propriedade garantida de alguma forma (ou de uma habilidade disponível no mercado), e que exerce sobre a ação formalmente “livre” e aparentemente voltada para interesses próprios dos dominados, enquanto a última se baseia num dever de obediência, sem mais, que é considerado sem atenção a quaisquer motivos e interesses. Entre ambas, há formas de transição. Por exemplo, todo grande banco central e também os grandes bancos de crédito, em virtude de sua posição monopolizadora no mercado de capital, costumam exercer influência “dominadora”. Podem impor aos aspirantes a crédito as condições da sua concessão, isto é, influenciar em alto grau a gestão econômica deles no interesse da liquidez dos recursos próprios, pois eles, em seu próprio interesse, submetem-se àquelas condições e, eventualmente, têm que consolidar esta submissão por garantias. Mas isso não significa que os bancos de crédito pretendam para si “autoridade” — isto é, um direito à “obediência” — independente de qualquer interesse — diante dos efetivamente dominados. Pelo contrário, perseguem seus interesses e os impõem precisamente quando os dominados, agindo com “liberdade” formal, perseguem, também, interesses próprios, (portanto ditados pelas circunstâncias) racionais. Na mesma situação encontra-se todo detentor de um monopólio, mesmo que seja incompleto, que, em grande proporção e apesar da concorrência existente, pode “prescrever” os preços aos adversários e concorrentes na troca — isto é, que pode obrigá-los, mediante sua ação, a um comportamento que lhe convém, apesar de não lhes impor nem o menor “dever” de sujeitar-se a essa dominação. Mas toda forma típica de dominação, em virtude de situação de interesses, particularmente em virtude de uma posição monopolizadora, pode transformar-se, gradualmente, numa dominação autoritária. Para melhor controle, os bancos credores exigem, por exemplo, que seus diretores façam parte do conselho fiscal das sociedades por ações que procuram crédito, e o conselho fiscal, por sua vez, dá à direção da empresa ordens decisivas, em virtude do dever de obediência desta, ou então um banco emissor incentiva os grandes bancos a formar um cartel de condições e tenta, paralelamente, usurpar, em virtude de sua própria posição de poder, a supervisão decisiva e regulamentadora corrente de seu comportamento diante dos clientes, seja para fins político-monetários ou político-conjunturais ou, então, quando o próprio banco emissor estiver exposto à influência do poder político, para fins puramente políticos, como a garantia da preparação financeira para a guerra. Se conseguisse a realização de tal controle; se, a seguir, a forma e a tendência dele fossem estabelecidas em regulamentos; se, por fim, fossem criadas instâncias e hierarquias de instâncias especiais para dirimir dúvidas, e sobretudo se o controle adquirisse formas, de fato, cada vez mais rigorosas — tudo isto pode ser imaginado teoricamente —, esta dominação, em seu efeito, poderia aproximar-se bastante do caráter da dominação autoritária de uma instância burocrática estatal diante dos submetidos, e a sujeição assumiria o caráter de uma relação de obediência autoritária. A mesma dominação poderia ocorrer com os varejistas de cerveja, dependentes das grandes cervejarias, que provêm seus empreendimentos de recursos, com os atacadistas dependentes da concessão de um futuro cartel empresarial alemão, com os comerciantes de petróleo em relação à Standard Oil

Company, ou com os comerciantes de carvão, abastecidos pelo escritório central do sindicato de carvão. Todos eles, com um desenvolvimento conseqüente, poderiam transformar-se, passo a passo, em agentes de venda por comissão, empregados de seus fornecedores, que afinal quase não se distinguiriam mais, quanto à forma de sua dependência, de montadores com locais de trabalho externos, porém sujeitos à autoridade de seu chefe, e de outros funcionários privados. Desde a efetiva dependência por dívidas até a escravidão por dívidas formal, na Antiguidade, e também na Idade Média e na Época Moderna, desde a dependência do artesão que trabalha para a exportação do comerciante conhecedor do mercado, até a dependência da indústria caseira em suas diversas formas rigorosas e até o trabalho a domicílio com regulamento autoritário, há transições graduais. E, a partir daí, outras transições graduais conduzem até a situação de um empregado de escritório, técnico ou trabalhador, recrutado no mercado de trabalho com base em um contrato de troca, com "igualdade de direitos" formal, na qual este aceita, do ponto de vista formal, "voluntariamente", as condições "oferecidas" e passa a trabalhar numa oficina cuja disciplina não se distingue, em sua essência, daquela de um escritório estatal e, no caso extremo, de uma instituição militar. Mas, nos últimos dois casos, a diferença de que o serviço no setor privado ou estatal é aceito e abandonado voluntariamente, enquanto o serviço militar (entre nós, em oposição ao antigo contrato na base de soldo) costuma ser obrigatório, é mais importante do que a entre o emprego no setor estatal e no privado. Como também a relação política de súdito pode ser aceita — e, dentro de certos limites, desfeita voluntariamente, do mesmo modo que as dependências feudais e, eventualmente, até as patrimoniais do passado —, há também aqui toda uma escala de formas de transição até a relação puramente autoritária, involuntária e, em regra, indissolúvel por parte do submetido (por exemplo, o escravo). Mas também, em toda relação de dever autoritária, certo mínimo de interesse em obedecer, por parte do submetido, continua sendo, na prática, a força motriz normal e indispensável da obediência. Também esta situação é, portanto, bastante variável e flutuante. Não obstante, teremos que ressaltar, claramente, a oposição radical, por exemplo, entre o poder efetivo que resulta da troca no mercado, regulada por compromissos de interesses, isto é, da propriedade puramente como tal, e o poder autoritário de um chefe de família ou monarca que apela ao dever puro e simples de obediência, para chegar, de alguma maneira, a distinções úteis dentro do fluxo ininterrupto dos fenômenos reais, pois, com os exemplos escolhidos, não se esgota a multiplicidade das formas de poder. Já o efeito da propriedade como tal, de servir de base de poder, não se limita, de modo algum, ao poder no mercado. Como já vimos, a propriedade, puramente como tal, proporciona também, em condições socialmente indiferenciadas, amplo poder social quando está ligada a uma condução da vida adequada, o que corresponde, exatamente, à atual posição social do homem que "tem uma casa aberta" ou da mulher que "tem um salão". Em certas circunstâncias, todas essas relações podem assumir traços diretamente autoritários. E não apenas a troca no mercado, mas também as relações de troca da vida social produzem "dominação" naquele sentido mais amplo, desde o "rei do salão" até o reconhecido *arbiter elegantiarum* da Roma imperial e as cortes de amor das damas da Provença. E não apenas diretamente na esfera das

relações ou dos mercados privados existem tais situações de dominação. Um "Empire State" — ou, mais correto, as pessoas com poder de decisão, em virtude de sua autoridade ou sua posição no mercado —, tal como o representa tipicamente a Prússia dentro da União aduaneira e do Reich alemão, e também, em escala muito menor, Nova York dentro dos Estados Unidos, pode exercer, mesmo sem qualquer poder de mando formal, uma hegemonia considerável, às vezes até despótica. Os funcionários prussianos também podiam exercer esta hegemonia na União aduaneira porque seu território, devido a sua extensão, constituía o mercado decisivo, e na confederação alemã, em parte, porque possuíam a maior rede ferroviária, o maior número de cátedras universitárias, etc., e podiam paralisar as administrações correspondentes dos outros Estados da federação que formalmente tinham direitos iguais, em parte por outras razões semelhantes — e Nova York o pode, numa área política mais restrita, por ser a sede dos grandes poderes financeiros. Em todos estes casos, trata-se de formas de poder baseadas em situações de interesses, idênticas ou semelhantes à relação de poder que reina no mercado, mas que, no decorrer de um desenvolvimento, podem facilmente transformar-se em relações de autoridade formalmente regulamentadas, ou mais correto: numa heterocefalia, baseada numa relação associativa, do poder de mando e do aparato coativo. Além disso, a dominação puramente condicionada pela situação de mercado ou por situações de interesses pode ser sentida, precisamente por sua falta de regulamentos, como algo muito mais opressivo do que uma autoridade expressamente regulamentada na forma de determinados deveres de obediência. Mas não é isto que importa para a conceituação sociológica. No que segue, empregaremos o conceito de dominação naquele sentido mais estreito que se opõe diretamente ao poder condicionado por situações de interesses, particularmente as do mercado, que por toda parte se baseia, formalmente, no livre jogo dos interesses. Nosso conceito é idêntico, portanto, ao *poder de mando autoritário*.

Por "dominação" compreenderemos, então, aqui, uma situação de fato, em que uma vontade manifesta ("mandado") do "dominador" ou dos "dominadores" quer influenciar as ações de outras pessoas (do "dominado" ou dos "dominados") e de fato as influencia de tal modo que estas ações, num grau socialmente relevante, se realizam como se os dominados tivessem feito do próprio conteúdo do mandado a máxima de suas ações ("obediência").

1. Quando se quer tomar por base o conceito de dominação aqui adotado, a pesada formulação que recorre ao "como se" é inevitável, porque, por um lado, não basta para nossos fins o resultado puramente externo, o cumprimento efetivo do mandado, pois não é indiferente para nós o sentido de sua aceitação como norma "vigente" — e porque, por outro lado, a cadeia causal que existe entre o mandado e seu cumprimento pode apresentar formas muito diversas. Já do ponto de vista puramente psicológico, um mandado pode ser eficaz em virtude de "intuição", "inspiração" ou "persuasão" racional, ou em virtude de uma combinação de algumas destas três formas principais de conseguir determinada reação de outra pessoa. O mesmo se aplica à motivação concreta: no caso individual, o mandado pode ser cumprido por convicção de sua conformidade, por um sentimento de obrigação, por medo, por "mero costume" ou por causa de vantagens pessoais, sem que a diferença tenha necessariamente importância sociológica. Mas,

por outro lado, o caráter sociológico da dominação revela traços diferentes conforme certas diferenças básicas nos fundamentos gerais da vigência da dominação.

2. Entre o sentido mais amplo, antes exposto, do “fazer-se valer” (no mercado, no salão, na discussão ou onde mais seja) e o conceito mais estreito, aqui empregado, existem, como já vimos, numerosas formas de transição. Para delimitar mais claramente o último, queremos dar alguns poucos exemplos. É óbvio que uma relação de dominação pode ser bilateral. Entre funcionários modernos de departamentos diferentes, por exemplo, pode existir uma subordinação recíproca quanto ao poder de mando, para cada um dentro da “competência” do outro. Este caso não apresenta dificuldades conceituais. Mas, por exemplo, na encomenda de um par de botas ao sapateiro, este tem “domínio” sobre o cliente, ou o inverso? A resposta seria muito diferente em cada caso concreto, mas quase sempre tenderia a constatar que a vontade de cada um dos dois terá influenciado, num setor parcial do processo, a vontade do outro, mesmo contra sua resistência, e nesse sentido a tenha “dominado”. Mas sobre este fundamento dificilmente pode ser construído um conceito preciso da dominação. O mesmo se aplica a todas as relações de troca, também as ideais. E quando, por exemplo, como ocorre freqüentemente nas aldeias asiáticas, um artesão de aldeia trabalha em virtude de uma nomeação fixa, é ele, dentro de sua “competência” profissional, o dominador, ou está sendo dominado — e por quem? Tende-se a negar também a esta situação a aplicabilidade do conceito de “dominação”, exceto, por um lado, referente ao próprio artesão diante de eventuais auxiliares e, por outro, referente a pessoas, eventualmente existentes, que diante do artesão representam uma “autoridade”, isto é, que têm poder de mando e exercem “controle” sobre ele; mas isto significaria limitar-se ao nosso conceito mais estreito. Mas posição análoga à desse artesão pode apresentar-se na posição de um prefeito de aldeia, uma “autoridade”, portanto, pois a distinção entre “negócio” privado e “administração de um cargo” público, tal como é habitual entre nós, é produto de um desenvolvimento e nem por toda parte tão profundamente arraigada quanto aqui. Para o parecer popular americano, por exemplo, a “ocupação” de um juiz é *business*, igual ao negócio de um banqueiro. O juiz é um homem privilegiado pelo monopólio de fornecer a uma parte uma *decision*, por meio da qual esta pode forçar terceiros a determinados atos ou, ao contrário, proteger-se contra a exigência, por parte destes, de realizar certos atos. Em virtude desse privilégio, desfruta ele de vantagens diretas e indiretas, legítimas e ilegítimas, e pela sua posse ele paga parte de seus *fees* à caixa do chefe de partido que lhe proporcionou sua posição. Por nossa parte, atribuiremos “dominação” ao prefeito de aldeia, juiz, banqueiro e artesão, sem diferença, e somente quando estes exigem e (num grau socialmente relevante) também encontram “obediência” para seus mandados, puramente como tais. Temos que aceitar que obtemos um conceito razoavelmente útil, quanto à extensão, somente mediante a referência ao “poder de mando”, por mais que caiba admitir que também neste caso, na realidade da vida, tudo é “transição”. Para o exame sociológico, o decisivo não é, decerto, a existência “ideal” de tal poder, deduzível de uma norma mediante conclusões dogmático-jurídicas, mas sim a sua existência efetiva, isto é, que uma autoridade que pretende para si o direito de emitir determinados mandados encontra, num grau socialmente rele-

vante, *efetivamente* obediência. Mesmo assim, o exame sociológico, como é natural, não ignora o fato de que os poderes de mando “efetivos” costumam pretender o atributo adicional de uma “ordem” normativa, “legalmente” existente, e por isso é compelido a operar com o aparato conceitual jurídico.

§ 2. Dominação e administração. Natureza e limites da administração democrática

A “dominação” nos interessa aqui, em primeiro lugar, sob o aspecto de sua vinculação à “administração”. Toda dominação manifesta-se e funciona como administração. Toda administração precisa, de alguma forma, da dominação, pois, para dirigi-la, é mister que certos poderes de mando se encontrem nas mãos de alguém. O poder de mando pode ter aparência muito modesta, sendo o dominador considerado o “servidor” dos dominados e sentindo-se também como tal. Isso ocorre, em mais alto grau, na chamada *administração diretamente democrática*. Chama-se “democrática” por duas razões que não coincidem necessariamente, a saber: 1) porque se baseia no pressuposto da qualificação igual, em princípio, de todos para a direção dos assuntos comuns, e 2) porque minimiza a extensão do poder de mando. As funções administrativas são simplesmente assumidas num sistema de turno ou conferidas mediante sorteio ou eleição direta, para curtos períodos de exercício, sendo reservadas aos membros da associação todas as decisões materiais, ou pelo menos as importantes, e deixadas com os funcionários somente a preparação e a execução das decisões e a chamada “administração dos assuntos correntes”, de acordo com as disposições da assembléia dos membros. Seguem este esquema a administração de muitas associações privadas bem como a de comunidades políticas (em certo grau ainda hoje, pelo menos em princípio, a dos municípios suíços e das *townships* dos Estados Unidos) e de muitas outras formações semelhantes. Mas, por mais modesta que seja a extensão da competência administrativa, certos poderes de mando têm que ser conferidos a algum funcionário, e por isso sua situação tende naturalmente a desembocar, partindo de uma simples administração servidora, numa expressa posição dominante. Precisamente contra o desenvolvimento de tal posição dirigem-se as limitações “democráticas” de sua nomeação. Mas, com a “igualdade” e a “minimização” do poder de mando dos funcionários importam-se, muitas vezes também, os grêmios aristocráticos dentro da própria camada dominante e diante de seus membros: é o caso tanto da aristocracia veneziana quanto da espartana e daquela dos professores titulares das universidades alemãs, e se aplicam, então, as mesmas formas “democráticas” (sistema de turno, eleição a curto prazo, sorteio).

Esse tipo de administração é praticado, em regra, em associações que estão limitadas 1) localmente ou 2) quanto ao número dos participantes, além de estarem pouco diferenciadas 3) no que se refere à situação social dos membros, e ele pressupõe 4) tarefas relativamente simples e estáveis e 5) apesar disso, um grau não totalmente insignificante de desenvolvimento da competência de avaliar, objetivamente, meios e fins. (Assim, a administração diretamente democrática na Suíça e nos Estados Unidos e, dentro do âmbito tradicional dos negócios admi-

nistrativos, também a do *mir* russo.) Para nós, essa administração não constitui um típico ponto de partida histórico de uma “série de processos evolucionários”, mas sim um caso-limite tipológico, do qual partimos nessas considerações. Nem o sistema de turno, nem o sorteio ou uma autêntica eleição no sentido moderno são formas “primitivas” da nomeação de funcionários de uma comunidade.

Onde quer que exista, a administração diretamente democrática é instável. Quando se dá uma diferenciação econômica, surge, ao mesmo tempo, a oportunidade de que os possuidores, como tais, se apoderem das funções administrativas. E isto não por disporem, necessariamente, de qualidades pessoais ou conhecimentos técnicos superiores, mas simplesmente por poderem afastar-se, temporariamente, de seus negócios — por terem tempo disponível para realizar o trabalho administrativo acessoriamente e estarem economicamente em condições de fazê-lo barato ou gratuitamente. Ao contrário, aqueles que estão obrigados a exercer uma profissão têm que sacrificar tempo, e isto significa para eles oportunidades de ganho, sacrifício que com o aumento da intensidade de trabalho vem a ser-lhes insuportável. Por isso, não a renda alta puramente como tal, mas sim a renda obtida sem trabalho ou por trabalho intermitente, é portadora daquela superioridade. Uma camada de fabricantes modernos, por exemplo, sendo igual às demais circunstâncias, tem, por razões puramente econômicas, muito menos tempo disponível do que, por exemplo, uma classe de latifundiários ou de atacadas patrícios medievais, com seus compromissos, apenas intermitentes, com a atividade aquisitiva. Do mesmo modo que, por exemplo, nas universidades, os dirigentes dos grandes institutos de medicina e ciências naturais, apesar de sua experiência administrativa, não são os melhores reitores, mas sim os que menos se adaptam a sua tarefa, por terem outros compromissos. Quanto menos tempo disponível têm aqueles que exercem um trabalho profissional, tanto mais tende, numa situação de diferenciação social, a administração diretamente democrática a transformar-se numa dominação dos *honoratiores*. Já conhecemos antes 1) o conceito de *honoratiores*, como portadores de uma honra específica que está vinculada à condução de vida. Aqui chegamos a conhecer outra característica normal e indispensável, porém totalmente diferente, dos *honoratiores*: a qualificação, resultante da situação econômica, para o exercício da administração social e da dominação, como “dever honorífico”. Por *honoratiores* compreenderemos, aqui, por agora, de modo geral, os possuidores de uma renda obtida sem ou com relativamente pouco trabalho ou de um tipo de renda que os capacita a exercer, ao lado de sua (eventual) atividade profissional, funções administrativas, na medida em que têm, ao mesmo tempo — o que desde sempre implica, particularmente, a renda obtida sem trabalho —, em virtude de sua situação econômica, uma condução da vida que lhes proporciona o “prestígio” social de uma “honra estamental” e por isso os destina à dominação. Esta dominação de *honoratiores* desenvolve-se, freqüentemente, na forma do surgimento de comissões prévias que antecipam as decisões dos membros da comunidade ou de fato as eliminam e que, em virtude do prestígio dos *honoratiores*, são monopólio destes. Especialmente nessa forma, o desenvolvimento da dominação de *honoratiores* dentro de comunidades locais, isto é, especialmente nas associações de vizinhos, é antiqüíssimo. Só que os *honoratiores* dos tempos remotos têm, inicialmente, um

caráter totalmente diferente daquele dos *honoratiores* da atual “democracia direta” racionalizada, pois, primitivamente, a *idade* é decisiva para pertencer aos *honoratiores*. Prescindindo-se do prestígio da experiência, os “anciões” são, inevitavelmente, os *honoratiores* “naturais” em todas as comunidades cuja ação social se orienta, exclusivamente, pela “tradição”, isto é, pela convenção, pelo direito consuetudinário e pelo direito sagrado, pois conhecem a tradição; seu parecer, sua sabedoria, seu *placet* prévio (προβούλεμα) ou sua ratificação posterior (*auctoritas*) garante a correção das decisões dos membros da comunidade diante dos poderes celestes e constitui a arbitragem mais eficaz em casos litigiosos. Os anciões, quando a situação econômica dos membros da comunidade é mais ou menos homogênea, são simplesmente os mais velhos em anos, na maioria das vezes, das comunidades domésticas, dos clãs e das associações de vizinhos.

O prestígio relativo dos anciões, como tais, dentro de uma comunidade, está sujeito a consideráveis mudanças. Onde os alimentos são muito escassos, o fisicamente incapaz para o trabalho costuma ser considerado, simplesmente, uma carga. Onde a situação de guerra é crônica, diminui, em geral, a importância dos anciões em relação aos aptos para a luta, surgindo, muitas vezes, uma divisa “democrática” da liga dos jovens contra seu prestígio (“sexagenários de ponte”). O mesmo ocorre em todas as épocas de reestruturação econômica ou política, revolucionária em sentido militar ou pacífico, e também onde o poder prático da imaginação religiosa, e portanto o temor perante a santidade da tradição, não está fortemente desenvolvido ou em declínio. A estima pelos anciões conserva-se onde importa o valor útil objetivo da experiência ou o poder subjetivo da tradição. Mas a destronização dos anciões, como tais, não se realiza, em regra, em favor da juventude, mas sim de outros tipos de prestígio social. Quando existe uma diferenciação econômica ou estamental, os “conselhos de anciões” (*gerusias*, *senados*) costumam conservar permanentemente reconhecível sua origem somente em seu nome, sendo de fato ocupados pelos *honoratiores*, no sentido já exposto — os *honoratiores* “econômicos” —, ou por privilegiados pela honra “estamental”, cujo poder, em última instância, se baseia sempre, de alguma forma, na extensão ou natureza da propriedade. Diante dessa situação, a divisa da obtenção ou conservação da administração “democrática” em favor dos não-possuidores ou de grupos economicamente poderosos, porém excluídos da honra social, pode tornar-se, numa ocasião propícia, um meio de luta contra os *honoratiores*. Mas, neste caso, ela vem a ser causa de um partido, já que os *honoratiores*, por sua vez, apoiados em seu prestígio estamental e naqueles que economicamente deles dependem, estão em condições de recrutar dos não-possuidores uma “tropa de proteção”. Mas, ao surgir, pelos partidos, a luta pelo poder, a “democracia com administração direta” perde, necessariamente, seu caráter específico, que contém “dominação” apenas em germe, pois todo partido autêntico é um complexo que luta pela *dominação* em seu sentido específico e, portanto, tem a tendência — por mais oculta que seja — de assumir uma estrutura claramente hierárquica.

Algo semelhante àquilo que se realiza nesse processo de alienação social dos companheiros que, no caso-limite da democracia “pura”, formam uma unidade de indivíduos essencialmente iguais ocorre quando a formação social ultrapassa, *quantitativamente*, certos limites ou quando a diferenciação *qualitativa*

das tarefas administrativas dificulta sua realização satisfatória, para os membros da comunidade, por qualquer um deles, nomeado, em algum momento, pelo sistema de turno, por sorteio ou por uma eleição. As condições da administração de formações de massas são radicalmente diferentes daquelas de associações pequenas, baseadas em relações de vizinhança ou pessoais. Particularmente, o conceito de “democracia”, quando se trata de administração de massas, altera tanto seu sentido sociológico que seria absurdo procurar atrás daquele nome coletivo fenômenos homogêneos. O desenvolvimento qualitativo e quantitativo das tarefas administrativas favorece, a longo prazo, inevitavelmente, a continuidade efetiva de pelo menos uma parte dos funcionários, porque a superioridade técnica na administração dos assuntos públicos fundamenta-se, de maneira cada vez mais sensível, em treinamento e experiência. Por isso, há sempre a probabilidade de que se constitua uma formação social especial e perene para os fins administrativos, e isto significa, ao mesmo tempo: para o exercício da dominação. Esta formação pode ter a estrutura já mencionada de um “colégio” de *honoratarios* ou uma estrutura “monocrática”, que subordina todos os funcionários, hierarquicamente, a uma direção única.

§ 3. Dominação por meio de “organização”. Fundamentos da validade da dominação

A posição dominante do círculo de pessoas que constitui aquele complexo de dominação, diante das “massas” dominadas, baseia-se, quanto à sua conservação, naquilo que recentemente se vem chamando de “vantagem do pequeno número”, isto é, na possibilidade existente para a minoria dominante de comunicar-se internamente com rapidez especial, de dar origem, a cada momento, a uma ação social racionalmente organizada que serve para a conservação de sua posição de poder e de dirigi-la de forma planejada. Por esse meio, uma ação social ou de massas ameaçadora pode ser reprimida sem grande esforço, a não ser que os resistentes tenham criado para si dispositivos igualmente eficazes para a direção planejada de uma ação social também voltada para o domínio. A “vantagem do pequeno número” é plenamente eficaz quando os dominadores guardam segredo de suas intenções, das decisões e do conhecimento, atitude que se torna mais difícil e improvável com cada acréscimo. Todo aumento do dever de guardar o “segredo oficial” é um sintoma da intenção dos dominadores de intensificar o poder por eles exercido ou da convicção de este estar exposto a uma ameaça crescente. Toda dominação que pretenda continuidade é, em algum ponto decisivo, dominação secreta. Mas os dispositivos específicos da dominação, baseados numa relação associativa, consistem, de modo geral, no fato de que determinado círculo de pessoas, habituadas a obedecer às ordens de líderes e interessadas pessoalmente na conservação da dominação, por participarem desta e de suas vantagens, se mantêm permanentemente disponíveis e repartem internamente aqueles poderes de mando e de coação que servem para conservar a dominação (“organização”). Àquele líder ou àqueles líderes cujo poder de mando pretendido e de fato exercido não lhes foi delegado por outros líderes denominaremos

“senhores”, e às pessoas que na forma mencionada se põem a sua disposição especial, de seu “aparato”. Em primeiro lugar, a estrutura de uma dominação recebe seu caráter sociológico da natureza geral da relação entre o senhor ou os senhores e seu aparato, e entre estes dois e os dominados, e, além disso, de seus princípios específicos de “organização”, isto é, de distribuição dos poderes de mando. Mas recebe-o também por uma multiplicidade de fatores mais diversos, a partir dos quais podem ser obtidos os mais variados princípios classificatórios sociológicos das formas de dominação. Para nossos fins limitados, remontamos àqueles tipos fundamentais de dominação, aos quais chegamos com a pergunta: quais são os princípios últimos em que pode apoiar-se a “validade” de uma dominação, isto é, o direito à obediência dos “funcionários”, por parte do senhor, e à dos dominados, por parte destes dois? Já encontramos esse problema da “legitimidade” ao examinar a “ordem jurídica”, e aqui cabe fundamentá-lo, de modo mais geral, em sua significação. A circunstância de que no caso da dominação essa fundamentação de sua legitimidade não é uma questão de especulação teórica ou filosófica, mas tem a ver com diferenças muito reais entre estruturas de dominação empíricas, deve-se à necessidade muito geral de todo poder, e até de toda oportunidade de vida, de autojustificação. A mais simples observação mostra que, quando existem contrastes acentuados entre o destino ou a situação de duas pessoas, seja quanto à saúde ou à situação econômica, social ou outra qualquer, aquele que se encontra na situação mais favorável, por mais patente que seja a origem puramente “casual” da diferença, sente a necessidade incessante de poder considerar o contraste que o privilegia como “legítimo”, a situação própria como “merecida”, e a do outro como resultado de alguma “culpa” dele. Isto ocorre também nas relações entre grupos humanos positiva e negativamente privilegiados. A “lenda” de todo grupo altamente privilegiado é sua superioridade natural, às vezes até “de sangue”. Em situações de distribuição estável do poder e, em consonância com isso, de regime “estamental” e, em geral, de pouca racionalização das idéias acerca da forma do regime de dominação própria das massas, enquanto esta não se lhes apresenta como “problema” devido a circunstâncias graves, também as camadas negativamente privilegiadas aceitam aquela lenda. Ao contrário, em épocas em que a pura situação de classe se revela clara e inequivocamente perceptível para todo mundo, como poder determinante do destino, precisamente aquela lenda dos altamente privilegiados, de que cada indivíduo tem o destino que merece, constitui, muitas vezes, um dos elementos que mais exasperam as camadas negativamente privilegiadas: assim, em certas lutas de classes da Antiguidade tardia, bem como da Idade Média e, sobretudo, da Época Moderna, em que precisamente esta lenda e o prestígio de “legitimidade” que nela se apóia constituem o alvo dos ataques mais violentos e eficazes.

Naturalmente, a subsistência de toda “dominação”, no sentido técnico que damos à palavra, depende, no mais alto grau, da autojustificação mediante o apelo aos princípios de sua legitimação. Destes últimos princípios existem três: 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, ou então baseia-se o poder de mando em autoridade pessoal. Esta pode encontrar seu fundamento na tradição sagrada, isto é, no habitual, no que tem sido assim desde sempre, tradição que prescreve obediência diante de determinadas pessoas, ou, ao contrário, pode basear-se na entrega ao extraordinário; na crença no carisma, isto é, na revelação atual ou na graça concedida a determinada pessoa — em redentores, profetas e heroísmo de qualquer espécie. A estas situações correspondem os tipos fundamentais “puros” da estrutura da dominação, de cuja combinação, mistura, adaptação e transformação resultam as formas que encontramos na realidade histórica. Quando a ação social de uma formação de dominação se baseia numa relação associativa racional, encontra seu tipo específico na “burocracia”. A ação social, numa situação vinculada a relações de autoridade tradicionais, está tipicamente representada pelo “patriarcalismo”. A formação de dominação “carismática” apóia-se na autoridade não racionalmente nem tradicionalmente fundamentada de personalidades concretas. Começaremos aqui pelo tipo mais racional e que melhor conhecemos, representado pela moderna administração “burocrática”.

Seção 2

NATUREZA, PRESSUPOSTOS E DESENVOLVIMENTO DA DOMINAÇÃO BUROCRÁTICA

O funcionamento específico da burocracia moderna. — A posição do funcionário. — Pressupostos e fenômenos concomitantes da burocratização: 1) na área financeira e na da economia monetária, 2) desdobramento quantitativo das tarefas administrativas, 3) transformações qualitativas destas, 4) superioridade técnica da organização burocrática, 5) concentração dos meios administrativos, 6) nivelamento das diferenças sociais. — Caráter permanente do aparato burocrático. — Conseqüências econômicas e sociais da burocratização. — Posição de poder da burocracia. — Processo de desenvolvimento da estrutura de dominação racional burocrática. — “Racionalização” da formação e educação.

O funcionamento específico do funcionalismo moderno manifesta-se da forma seguinte:

I. Rege o princípio das competências oficiais fixas, ordenadas, de forma geral, mediante regras: leis ou regulamentos administrativos, isto é: 1) existe uma distribuição fixa das atividades regularmente necessárias para realizar os fins do complexo burocraticamente dominado, como deveres oficiais; 2) os poderes de mando, necessários para cumprir estes deveres, estão também fixamente distribuídos, e os meios coativos (físicos, sacros ou outros) que eventualmente podem empregar estão também fixamente delimitados por regras; 3) para o cumprimento regular e contínuo dos deveres assim distribuídos e o exercício dos direitos correspondentes criam-se providências planejadas, contratando pessoas com qualificação regulamentada de forma geral.

Estes três fatores constituem, na dominação baseada no direito público, a existência de uma autoridade burocrática, e na dominação da economia privada, a de uma “empresa” burocrática. Nesse sentido, essa instituição dentro das comunidades políticas e eclesiásticas somente chega a estar plenamente desenvolvida no Estado moderno e, dentro da economia privada, somente nas formas mais avançadas do capitalismo. Mesmo em formações políticas tão extensas quanto as do antigo Oriente, bem como nos reinos de conquistadores germânicos e mongóis e em muitas formações estatais feudais, autoridades contínuas com competência fixa não constituem a regra, mas a exceção. Nelas, precisamente as medidas mais importantes o soberano manda realizar por homens de confiança pessoal, comensais ou servidores da Corte, com autorizações e encargos temporários estabelecidos para o caso concreto, e não fixamente delimitados.

II. Rege o princípio da hierarquia de cargos e da seqüência de instâncias, isto é, um sistema fixamente regulamentado de mando e subordinação das autoridades, com fiscalização das inferiores pelas superiores — sistema que oferece, ao mesmo tempo, ao dominado a possibilidade fixamente regulamentada de apelar de uma autoridade inferior à instância superior desta. Quando o tipo está plenamente desenvolvido, essa hierarquia de cargos está monocraticamente organizada. O princípio da seqüência de instâncias hierárquica é encontrado tanto em formações estatais e eclesiásticas quanto em todas as demais formações burocráticas, como, por exemplo, grandes organizações de partido e grandes empresas privadas, podendo-se também chamar ou não “autoridades” as instâncias privadas destas. Mas, quando está plenamente realizado o princípio de “competências”, a subordinação hierárquica, pelo menos nos cargos públicos, não equivale à autorização da instância “superior” para encarregar-se simplesmente dos assuntos das “inferiores”. O contrário constitui a regra, e, por isso, no caso de ficar vago um cargo estabelecido, sua preocupação é inevitável.

III. A administração moderna baseia-se em documentos (atas), cujo original ou rascunho se guarda, e em um quadro de funcionários subalternos e escrivães de todas as espécies. O conjunto dos funcionários que trabalham numa instituição administrativa e também o aparato correspondente de objetos e documentos constituem um “escritório”. A moderna organização administrativa separa, por princípio, o escritório da moradia privada, distinguindo em geral a atividade oficial, como área especial, da esfera da vida privada, e os recursos monetários e outros meios oficiais da propriedade privada do funcionário. Esta é uma situação que por toda parte é produto de um longo desenvolvimento. Hoje a encontramos tanto nas empresas públicas quanto naquelas da economia privada, estendendo-se nestas últimas, também, ao empresário dirigente. Escritório e residência, correspondência comercial e privada, patrimônio da empresa e privado estão, em princípio, separados, e isto tanto mais quanto mais conseqüentemente se impôs o tipo moderno da gestão comercial — os primeiros passos encontramos já na Idade Média. Como qualidade especial do empresário moderno, pode-se constatar, portanto, o fato de ele atuar como “primeiro funcionário” de sua empresa, do mesmo modo que o soberano de um Estado moderno especificamente burocrático referia-se a si como “primeiro servidor” deste. A idéia de considerar a atividade