 doi: https://doi.org/10.35699/2525-8036.2025.58666

O ESTADO PARA MAX WEBER:
MÁQUINA BUROCRÁTICA, LÍDER CARISMÁTICO E LUTA PELO MONOPÓLIO DA VIOLÊNCIA

Cássio Corrêa Benjamin[*] *& Rodrigo César Floriano*[**]

Resumo: O artigo tem como objetivo apresentar as características do Estado, segundo Max Weber. O Estado foi um dos temas centrais da elaboração teórica de Max Weber. Tal tema foi tratado de várias perspectivas e em vários de seus textos. A descrição do Estado retoma alguns dos pontos centrais da visão weberiana do processo, por ele denominado, de racionalização ocidental. O artigo analisa três características fundamentais da descrição do Estado, segundo Max Weber: a ideia da máquina burocrática racional-legal, a figura do líder carismático que, em última instância, garantiria a legitimidade e, por fim, a visão de uma luta constante e permanente pelo monopólio da violência que se pretende legítima. São esses os três pilares em que se baseia a noção do Estado para Max Weber.

Palavras-chave: Estado; Máquina; Burocracia; Carisma; Violência.

THE STATE FOR MAX WEBER:
BUREAUCRATIC MACHINE, CHARISMATIC LEADER AND STRUGGLE FOR THE MONOPOLY OF VIOLENCE

Abstract: The aim of this article is to present the characteristics of the State according to Max Weber. The State was one of the central themes of Max Weber's theoretical development. This theme was dealt with from various perspectives and in several of his texts. The description of the State takes up some of the central points of Weber's vision of the process, which he called Western rationalization. The article analyzes three fundamental characteristics of the description of the State according to Max Weber: the idea of the rational-legal bureaucratic machine, the figure of the charismatic leader who ultimately guarantees legitimacy and, finally, the vision of a constant and permanent struggle for the monopoly of violence that is supposed to be legitimate. These are the three pillars on which Max Weber's notion of the State is based.

Keywords: State; Machine; Bureaucracy; Charisma; Violence.

EL ESTADO PARA MAX WEBER:
MÁQUINA BUROCRÁTICA, LÍDER CARISMÁTICO Y LUCHA POR EL MONOPOLIO DE LA VIOLENCIA

Resumen: El objetivo de este artículo es presentar las características del Estado según Max Weber. El Estado fue uno de los temas centrales del desarrollo teórico de Max Weber. Este tema fue tratado desde diversas perspectivas y en varios de sus textos. La descripción del Estado recoge algunos de los puntos centrales de la visión de Weber sobre el proceso, que él denominó

[*] Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Brasil. Professor Associado da Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ), Brasil. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8293-2834. Contato: ccbenj@ufsj.edu.br.

[**] Mestre pela Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ), Brasil, na linha de pesquisa Ética e Filosofia Política. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8286-7323. Contato: rodrigocfloriano@gmail.com.

racionalización occidental. El artículo analiza tres características fundamentales de la descripción del Estado según Max Weber: la idea de la máquina burocrática racional-legal, la figura del líder carismático que, en última instancia, garantiza la legitimidad y, por último, la visión de una lucha constante y permanente por el monopolio de la violencia que se supone legítima. Estos son los tres pilares sobre los que se asienta la noción de Estado de Max Weber.

Palabras clave: Estado; Máquina; Burocracia; Carisma; Violencia.

---

1 Introdução

Em um texto denominado *A instituição estatal racional e os modernos partidos políticos e parlamentos (Sociologia do Estado)*,[1], Weber retoma um de seus temas centrais, a saber, a análise do Estado. Não se trata apenas de uma análise de suas características, mas o que Weber pretende, como parte de seu projeto mais amplo de pesquisa, é investigar como o Estado moderno se tornou efetivamente um Estado racional. Por isso o parágrafo ter como título "A origem do Estado racional"[2]. É de se notar que já no subtítulo deste parágrafo aparece explicitamente a tese weberiana e a ideia fundamental que guiará praticamente todas as suas pesquisas: "Estado, no sentido de Estado racional, somente ocorre no Ocidente"[3]. A análise weberiana do Estado, que é sempre uma análise comparativa tendo como ponto de referência a racionalidade tipicamente ocidental, será, portanto, uma investigação sobre o que ele denomina a forma racional que toma esta associação política moderna que é o Estado.

Nosso objetivo neste artigo é destacar algumas características centrais que Weber identifica no Estado moderno, por seu caráter fundamentalmente racional. São elas, basicamente, a violência e a busca por seu monopólio, a burocracia como forma de atuação e controle e a questão sempre controversa da legitimidade, principalmente quando baseada na noção de carisma. Entre outros aspectos, esses são o verdadeiro núcleo do Estado moderno como uma associação política racional, que aparece dessa forma apenas no ocidente. Obviamente, não pretendemos esgotar toda a ampla discussão e as intermináveis polêmicas que os escritos de Weber sobre o Estado suscitaram, mas somente apresentar os principais aspectos dessa associação política, que é o Estado moderno, ressaltando a racionalidade como sua singularidade tipicamente ocidental[4].

---

[1] WEBER, Max. *Economia e Sociedade:* fundamentos da sociologia compreensiva, vol. II. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999, p. 517.
[2] *Ibidem,* p. 517.
[3] *Ibidem,* p. 517.
[4] O tema da racionalidade é central na obra de Weber e a debate em torno da ideia é bastante amplo. No artigo, não nos deteremos nesta discussão, pois isso nos levaria necessariamente a uma investigação de outros tópicos da obra weberiana, como a religião, a economia e o direito. Limitaremos nossa abordagem à análise da relação entre a racionalidade e as características do Estado. O texto fundamental para a análise do tema da racionalidade é aquele de Schluchter, principalmente o item "a singularidade do racionalismo ocidental'. SCHLUCHTER, Wolfgang.

Para tanto, seguiremos os seguintes passos. Primeiramente, analisaremos a complexa relação entre Estado e violência, segundo Weber. Essa é uma das marcas distintivas do Estado moderno e o tratamento da questão evidencia um aspecto metodológico central para Weber, quando da análise de algum fenômeno social: a violência é o meio específico do Estado, pois seria impossível, do ponto de vista de uma ciência social valorativamente neutra, tentar definilo por um de seus supostos fins[5]. Em um segundo momento, veremos como Weber pensa a burocracia como a forma necessária do Estado racional moderno. O Estado é fundamentalmente uma "máquina racional" que tem seu ápice no modo burocrático de atuação. Não há como escapar dessa estrutura quando se trata de uma associação política que é resultado de um processo intenso de racionalização e controle. Não é fortuito o emprego de imagens de um mundo desencantado e rígido que Weber utiliza com frequência. A figura de uma máquina sem vida e espírito coagulado é típica.

> Uma máquina inanimada é espírito coagulado. Somente o fato de sê-lo proporciona-lhe o poder de forçar os homens a servir-lhe e de determinar, de modo tão dominante, o dia-a-dia de sua vida profissional, como é, de fato, o caso na fábrica. Espírito coagulado é também aquela máquina animada, representada pela organização burocrática, com sua especialização do trabalho profissional treinado, sua delimitação das competências, seus regulamentos e sua relação de obediência hierarquicamente graduadas[6].

O suposto pessimismo de Weber deriva em grande medida desse ponto. Aqui se abre a discussão para o terceiro e último ponto, a saber, o controverso tema da legitimidade. Weber voltou várias vezes, em seus escritos, à questão da legitimidade, buscando sempre o que ele denominava os "fundamentos da legitimidade da dominação". Não há associação política, para Weber, que possa prescindir de um fundamento de legitimidade, para o bem de sua estabilidade e duração no tempo. A política é pensada por Weber como formas de dominação, mas essa

---

The Rise of Western Rationalism. Max Weber's Developmental History. Berkeley: University of California Press, 1981, p. 9-12.

[5] A ideia de uma ciência neutra em relação a valores é um dos pressupostos de Weber, tema analisado e trabalhado em vários momentos de sua obra. Uma passagem de *Ciência como Vocação* expressa isso com clareza em um comentário sobre Tolstoy: "qual é o sentido da ciência como vocação agora que todas as ilusões pretéritas – 'o caminho para a verdadeira existência', 'o caminho para a arte verdadeira', 'o caminho para a verdadeira natureza', 'o caminho para o verdadeiro Deus', 'o caminho para a verdadeira felicidade' – foram destruídas? A resposta mais simples foi dada por Tolstoy com sua afirmação, 'A ciência não tem sentido porque não tem a resposta para as únicas questões que nos importam: o que devemos fazer? Como devemos viver? O fato que a ciência não pode nos dar tal resposta é absolutamente indiscutível" (tradução nossa). "What is the meaning of Science as a vocation now that all these earlier illusions – 'the path to true existence', 'the path to true art', 'the path to true nature', 'the path to the true God', ´the path to true happiness' – have been shattered? The simplest reply was given by Tolstoy with his statement, 'Science is meaningless because it has no answer to the only questions that matter to us: What should we do? How shall we live?'. The fact that Science cannot give us this answer is absolutely indisputable". WEBER, Max. Science as Vocation. *In*: OWEN, David; STRONG, Tracy (eds.). *The Vocation Lectures*. Indianapolis: Hackett Publishing Company, 2004, p. 17.

[6] WEBER, *Economia e Sociedade* – vol II*, cit.,* p. 541-542.

dominação reivindica legitimidade para que possa existir no tempo. A reposta de Weber para tais questões é a elaboração de "três tipos puros de dominação legítima", a saber, a dominação tradicional, a dominação racional-legal e a dominação carismática.[7] Weber percebe o Estado racionalizado moderno, oscilando entre as duas últimas formas de dominação (racional-legal e carismática), como próprio de sua estrutura racional. A dominação carismática, por sua vez, acaba por ter um papel preponderante e polêmico no tratamento da questão da legitimidade do Estado racionalizado moderno, em seus diversos aspectos, pois cria os variados fins valorativos, em relação aos quais o Estado, enquanto meio, age. Tal enquadramento da questão realizado por Weber foi muito debatido, utilizado e também criticado por intérpretes e estudiosos[8]. Iremos, portanto, analisar a noção de Estado racional nos textos weberianos, a partir de suas características fundamentais, a saber, burocracia, liderança carismática e monopólio da violência.

2 Estado como luta permanente pelo monopólio da violência

A relação estabelecida por Weber entre Estado e violência é complexa e também polêmica. Tal nexo, na verdade, é derivado de forma evidente de um vínculo anterior existente entre política e violência. Weber percebe uma estreita relação entre violência e política e analisa tal conexão em vários escritos. Weber situa a discussão sobre a relação entre violência e Estado a partir da ideia do Estado racional. A ideia de racionalidade aqui está diretamente relacionada ao "moderno capitalismo ocidental".

---

[7] WEBER, Max. *Economia e Sociedade*: fundamentos da sociologia compreensiva, vol. I. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999, p. 141. O tema dos tipos de dominação legítima é não apenas fundamental, mas também extenso na obra weberiana. Weber voltou à discussão deste tópico em três ocasiões distintas e com abordagens diferentes, como afirma MOMMSEN, Wolfgang. *The Age of Capitalism and Bureaucracy*. New York: Berghahn Books, 2021, p. 15. Segundo Schluchter, haveria, de fato, quatro versões da mesma questão. SCHLUCHTER, *The Rise of Western Rationalism, cit.*, p. 82 (nota 1). Utilizaremos a versão publicada em *Economia e Sociedade*.

[8] Um dos mais destacados críticos foi Herbert Marcuse. Em sua apresentação no 15° Congresso de Sociologia Alemã, em comemoração ao centenário do nascimento de Max Weber, intitulada "Industrialização e Capitalismo", Marcuse analisa com exatidão uma espécie de paradoxo da racionalização da administração burocrática do capitalismo que acaba por levar à irracionalidade do carisma. Segundo Marcuse: "mas se a administração burocrática do aparato capitalista permanece em toda sua racionalidade, um meio e, portanto, dependente, então ela tem seus próprios limites à racionalidade: a burocracia é subordinada a um poder fora e acima dela mesma – uma força "estranha à indústria". E se a racionalidade é incorporada à administração, e somente em tal caso, tal força legislativa tem que ser irracional. O conceito de razão de Weber termina no carisma irracional" (tradução nossa). "But if bureaucratic administration of the capitalist apparatus remains in all its rationality, a means and therefore dependente, then it has its own limits as rationality: bureaucracy is subordinate to power outside and above itself – a force 'alien to industry'. And if rationality is embodied in administration, and only in that, this legislative force must be irrational. Weber's concept of reason ends up in irrational carisma". MARCUSE, Herbert. Industrialization and Capitalism. *In*: STAMMER, Otto (ed.). *Max Weber and Sociology Today*. New York: Harper Torchbooks, 1972, p. 145. Tal Congresso foi um marco na discussão da obra de Max Weber, tendo como participantes Theodor Adorno, Max Horkheimer, Raymond Aron, Wolfgang Mommsen, Jürgen Habermas e Carl Friedrich, entre outros.

> Já se afirmou — e assim o fez Sombart em argumentos tantas vezes felizes e eficazes — que o motivo fundamental da economia moderna como um todo é o "racionalismo econômico'. E com todo o direito, se entendermos por essa expressão o aumento da produtividade do trabalho que, pela estruturação do processo produtivo a partir de pontos de vista *científicos,* eliminou sua dependência dos limites "fisiológicos" da pessoa humana impostos pela natureza. Ora, esse processo de racionalização no plano da técnica e da economia sem dúvida condiciona também uma parcela importante dos "ideais de vida" da moderna sociedade burguesa: o trabalho com o objetivo de dar forma racional ao provimento dos bens materiais necessários à humanidade é também, não há dúvida, um dos sonhos dos representantes do "espírito capitalista", uma das balizas orientadoras de seu trabalho na vida" [9].

Weber estabelece as afinidades entre o Estado e o capitalismo moderno, mostrando como houve uma relação de reforço mútuo entre essas duas instâncias. O que cabe ressaltar aqui é a ideia de controle como algo central nessa relação entre capitalismo e Estado. Uma das evidências desse movimento é a difusão do direito, em seu modo formalista, ou, mais exatamente, a vitória do direito formalista como a forma jurídica que estrutura o Estado moderno, em detrimento de outros modos materiais de compreensão da ação jurídica. Isso levou o controle realizado pelo Estado a um máximo, construindo, portanto, a forma racional, como Weber denomina, desse mesmo Estado. Foi uma espécie de pressão para a racionalização do Estado a partir do desenvolvimento da economia capitalista, ao mesmo tempo em que o próprio Estado racional foi um potente motor da economia capitalista. Como Weber afirma, o direito formalista é previsível[10], o que torna o Estado moderno uma organização que exerce um controle cada vez mais amplo sobre o mundo que o cerca, principalmente no âmbito econômico.

> Também historicamente, o "progresso" em direção ao Estado burocrático, o qual julga de acordo com uma lei racionalmente estabelecida e administra conforme regulamentos racionalmente concebidos, está em íntima conexão com o desenvolvimento do capitalismo moderno. O principal fundamento interno da moderna empresa capitalista é o *cálculo*. Para poder existir, ela precisa de um sistema de justiça e administração que, pelo menos em princípio, funciona de modo calculado racionalmente de acordo com normas gerais estáveis, assim como se calcula o rendimento previsto de uma máquina (tradução nossa)[11].

É a partir desse pano de fundo conceitual que Weber inicia suas reflexões sobre a relação entre Estado e violência. Weber relaciona a ideia de racionalidade do Estado a uma

---

[9] WEBER, Max. *A ética protestante e o 'espírito' do capitalismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004, p. 66-67.

[10] WEBER, *Economia e Sociedade* – vol II, *cit.*, p. 519.

[11] "Historically, too, 'progress' towards the bureaucratic state which adjudicates in accordance with rationally established law and administers according to rationally devised regulations stands in the closest relation to the development of modern capitalism. The main inner foundation of the modern capitalist business is *calculation.* In order to exist it requires a system of justice and administration which in principle at any rate, function in a *rationally calculable* manner according to stable, general norms just as one calculates the predictable performance of a *machine*. WEBER, Max. Parliament and Government in Germany under a New Political Order. *In*: LASSMAN, Peter; SPEIRS, Ronald (eds.). *Political Writings*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 147-148.

dominação institucional que tem como característica específica o monopólio da violência. E é de se notar também que a violência é caracterizada como legítima. Tal caracterização, de fato, abre um âmbito amplo de discussão que é um dos temas centrais da obra weberiana, a saber, a questão da legitimidade. Há, portanto, uma clara indicação de que o controle pretendido pelo Estado passa pela luta pelo monopólio da violência. A violência, então, é central à descrição do Estado weberiano porque esse seria um Estado racionalizado, ou seja, uma instituição que busca constantemente e estruturalmente o controle sobre a ação humana.

Weber sempre ressalta que sua análise se insere explicitamente em um campo propriamente sociológico. Essa caracterização é importante, pois determinará um ponto central dessa descrição. Weber desenvolve em vários escritos o que ele compreende ser a forma correta de realizar uma descrição sociológica e tudo o que ela implica, retendo uma característica determinante de tal visada e que marcará a sua discussão sobre a relação entre Estado e violência. A característica central de sua descrição sociológica é o seu aspecto formal, o que significa que o conteúdo das ações ou mesmo de instituições não será determinante para tal análise. Em um esforço consciente de formalização, os conteúdos são afastados e se busca a estrutura formal do processo em questão.

Outro aspecto fundamental da análise é o fato de Weber sempre partir da noção de associação política. O Estado é uma associação política, mas há associações políticas para além do Estado. Segundo Weber, "o Estado, do mesmo modo que as associações políticas historicamente precedentes, é uma relação de dominação de homens sobre homens, apoiada no meio de coação legítima (quer dizer, considerada legítima)"[12] É sobre a associação política que ele faz uma afirmação fundamental para seu argumento: não haveria objetivo que uma associação política já não tivesse tomado como seu, em algum momento da história. Ao mesmo tempo, nenhuma tarefa pode ser tida como uma finalidade específica ou típica de uma associação política. Isso vale para todas as associações política, portanto, para associações como o Estado ou anteriores ao Estado. Esse argumento é essencialmente descritivo, pois é primeiramente no âmbito da descrição das instituições, e de seu sentido, que Weber estrutura sua análise das associações políticas, como de resto todos os temas que aparecem em sua obra.

Tendo colocado o problema nesses termos, resta a questão de como definir as associações políticas ou, no caso moderno, o Estado. Em sua abordagem pela forma, Weber, como mostramos, não pode definir uma associação por seu conteúdo. O que ele fará então é destacar qual é o meio específico de uma associação, o que lhe é peculiar como meio. O que

[12] WEBER, *Economia e Sociedade* – vol II, *cit.*, p. 526.

Weber destaca de específico no Estado, mas também em toda associação política, como meio próprio a esse âmbito, é a violência. É a violência o meio específico do Estado e que, de fato, o define. Weber se apressa em reconhecer que a violência não é o meio normal nem o único meio do Estado. É a violência como meio específico o que permite entender o Estado como uma instância singular no âmbito das características que definem as associações políticas. Segundo Weber, se não existissem associações que tivessem a violência como meio, haveria então apenas anarquia, no sentido exato do termo. Segundo Weber,

> o Estado moderno somente pode ser definido sociologicamente em termos de um meio específico que é peculiar ao Estado, como para todas as outras associações políticas, a saber, a violência física. ´Todo Estado está fundado na força', como disse uma vez Trotsky em Brest-Litovsk. Isso é, de fato, correto (tradução nossa)[13].

No passado, as associações políticas tinham a violência como um meio normal que as caracterizava. Hoje é o Estado que tem a violência como meio específico. Isso revela como o Estado tomou para si, em conflito com outras formas de associações políticas, a busca permanente do monopólio da violência. Ao voltar à definição tradicional do Estado, Weber mostra o que há de original em sua visão. A definição tradicional de Estado afirma que esse seria um agrupamento humano em um território. Essa relação seria o aspecto fundamental que determinaria o que é o Estado. Weber não nega tal definição, mas a considera uma espécie de enquadramento para a introdução de um aspecto fundamental, a saber, a violência. O Estado, então, corretamente definido para Weber, seria relativo não somente a um território, mas também a uma luta pelo monopólio da violência. Segundo Weber: "o Estado é uma comunidade humana que, com êxito, reivindica o monopólio da violência física legítima em um certo território, sendo tal 'território' outra característica que define o Estado" (tradução nossa)[14]. Só assim um Estado tem existência. É de se notar que se não houver êxito nessa reivindicação do monopólio da violência, ou seja, se outras organizações conseguirem também utilizar a violência, desafiando o Estado, então o próprio Estado encontrará seu fim. O Estado existe enquanto detém para si o monopólio do uso da violência não apenas em palavras, mas na forma de ação concreta e efetiva.

Além disso, Weber também ressalta um aspecto que distingue a violência em geral da

---

[13] "The modern state can only be defined sociologically in terms of a specific mean (*Mittel*) which is peculiar to the state, as it is to all other political associations, namely physical violence (*Gewaltsamkeit*). 'Every state is founded on force (*Gewalt*)', as Trotsky once said at Brest-Litovsk". WEBER, Max. The Profession and Vocation of Politics. *In*: LASSMAN, Peter; SPEIRS, Ronald (eds.). *Political Writings.* Cambridge. Cambridge University Press, 2010, p. 310.

[14] "A state is that human community which (successfully) lays claim to the monopoly of legitimate physical violence whithin a certain territory, this 'territory' being another of defining characteristics of the state". WEBER, The Profession and Vocation of Politics, *cit.,* p. 311.

violência do Estado. A violência do Estado sempre é acompanhada do problema da legitimidade. O Estado não é apenas mais uma organização que tem alguma relação com a violência. O que é característico do uso da violência pelo Estado, além de ser seu meio específico, é a legitimidade que tal uso reivindica. Isso constitui uma relação de reforço recíproco: o uso da violência pelo Estado é justificado por sua legitimidade, ao mesmo tempo em que a legitimidade se torna efetividade através da violência do Estado. O Estado para Weber é, então, um objeto com duas faces: de um lado, violência, de outro, legitimidade. Estado para Weber é, em suma, violência legítima.

A consequência deste movimento é que todas as outras associações só podem ter direito a exercer a coação física se o Estado permitir. O Estado é a única fonte do direito, inclusive do direito ao uso da violência. Sendo assim, o direito ao uso da violência por qualquer associação ou indivíduo só pode ser uma concessão do Estado. Isso ilumina também um aspecto quase tautológico da relação entre direito e violência: o Estado tem o direito ao uso da violência porque esse mesmo Estado autoriza tal uso de forma legal. Não há, portanto, uma fonte externa ao Estado de onde surgiria o direito ao uso da violência: o Estado tem o direito ao uso da violência porque ele mesmo, o Estado, permitiu. Essa espécie de tautologia evidencia o caráter polêmico da concepção weberiana do Estado.

Weber, a partir dessas reflexões, oferece uma definição para a política, relacionando-a à disputa de poder. Política seria, então, a luta pelo poder ou pela distribuição desse mesmo poder, dentro de um Estado ou entre Estados. Percebe-se a estreita relação entre Estado e política aqui. O Estado, para Weber, ocupa uma posição central do campo do que é o político. O campo político é o *locus* do Estado, assim como o Estado, desde seu surgimento, é o local privilegiado no âmbito político. Além da percepção de uma relação estreita entre Estado e política, Weber tem da política uma concepção como conflito e luta. Política é o campo do conflito, pois política é luta, a saber, uma luta permanente por poder. É um conflito interminável, sem fim e sem solução. Por isso, para Weber, quem age na política busca poder, seja poder para alcançar outros fins ou mesmo o poder pelo poder. Neste último caso, há uma busca do prestígio que é conferido a quem efetivamente possui poder. A disputa incessante e sem fim por poder é o eixo em torno do qual a política pode ser compreendida para Max Weber.

Weber introduz outra questão central em sua análise, a partir do tema do Estado: a dominação. A dominação, para Weber, é o fato primeiro das relações no âmbito político[15]. Para

[15] A noção de dominação pode ser considerada a base para a compreensão weberiana da política. Segundo Colliot-Thélène, "a categoria de dominação, e não aquelas de poder ou violência, é a pedra angular da sociologia política weberiana" (tradução nossa). "La catégorie de la domination, et non celles de puissance (pouvoir) ou de violence,

ele, o que há no Estado é fundamentalmente um conjunto de relações de dominação. O Estado não é o espaço da igualdade de poder, mas das relações desiguais de poder, portanto, da dominação. O Estado é a organização por excelência da dominação. As associações políticas que precederam o Estado eram relações de dominação, mas o Estado é uma espécie de ponto máximo nesse processo. Como Weber gosta de repetir constantemente: no Estado, homens dominam homens, pois o poder é desigualmente distribuído e o campo da política é exatamente aquele da disputa e do conflito. O Estado condensa e explicita tal desigualdade e o conflito em torno dela.

Pode-se perguntar, contudo, como tal distribuição desigual de poder se mantém no tempo. Por que as pessoas se submetem a um poder que é compartilhado de forma desigual? Por que a ordem se perpetua, já que se trata de uma relação de dominação? A resposta retoma a questão da legitimidade. O Estado, como relação de dominação, persiste no tempo como ordem porque se baseia na possibilidade do uso de violência que é considerada legítima. É a legitimidade a chave da percepção da dominação como algo cotidiano e que deve ser obedecido. Por isso, Weber afirma que, para que a ordem subsista no tempo, os dominados necessitam se submeter à autoridade reivindicada por aqueles que dominam, tomando-a como legítima.

O que se segue necessariamente dessas questões colocadas por Weber é a análise da estrutura da legitimidade, a saber, a investigação sobre o que, efetivamente, constitui a legitimidade de uma dominação. Como ele afirma, devemos buscar e analisar os fundamentos de justificativa internos e os meios externos nos quais se apoia a dominação. Só assim podemos compreender a razão das relações de dominação durarem no tempo, para além das crises e instabilidades. Para Weber, portanto, são três os tipos de fundamentos que justificam uma dominação: a legitimidade tradicional, a legitimidade carismática e, finalmente, a legitimidade racional-legal. O lugar desta reflexão sobre os tipos de fundamentos da legitimidade deve ficar claro não apenas para o entendimento da questão da legitimidade, mas também para a própria compreensão do que vem a ser o Estado para Weber. A partir da questão da legitimidade, iniciamos a análise do modo de dominação racional-legal.

3 Máquina burocrática: a dominação racional-legal

No capítulo III[16] de *Economia e Sociedade,* ao tratar dos tipos legítimos de dominação,

est la clé de voûte de la sociologie politique wébérienne". COLLIOT-THÉLÈNE, Catherine. *Le désenchantement de l'État.* De Hegel a Max Weber. Paris: Les Éditions de Minuit, 1992, p. 204. A centralidade da noção de dominação também é ressaltada e analisada em BENDIX, Reinhard. *Max Weber.* An Intellectual Portrait. New York: Anchor Books, 1962, p. 290-297.

[16] WEBER, *Economia e Sociedade* – vol I*, cit.*, p. 139-198.

Max Weber se dedica a descrever as características principais da dominação de tipo racional-legal. Cabe destacar que o conceito de dominação racional se encontra, em seu tipo puro, em completa afinidade com os conceitos de funcionalismo e administração burocrática: "o tipo mais puro de dominação legal é aquele que se exerce por meio de um quadro administrativo burocrático"[17].

O fundamento da dominação racional-legal é sua eficiência em solucionar racionalmente problemas de ordem prática, por meio de um direito ordenado por "regras abstratas" e seguidas fielmente por seus aplicadores, fazendo, com isso, que a legitimidade da dominação seja resguardada pela obediência ao estatuto ou lei, e não sobre a pessoalidade dos envolvidos[18]. Este fundamento domina o mundo moderno, por apresentar uma superioridade técnica[19], harmonizada com a necessidade inesgotável de controle "objetivo" e transformador do mundo, características do capitalismo.

> A relação entre um mecanismo burocrático plenamente desenvolvido e as outras formas [de organização] é análoga à relação entre uma máquina e os métodos não mecânicos de produção de bens. Precisão, rapidez, univocidade, subordinação rigorosa, diminuição dos atritos e custos materiais e pessoais alcançam o ótimo numa administração rigorosamente burocrática (especialmente monocrática) exercida por funcionários individuais treinados, em comparação a todas as formas colegiais ou exercidas como atividade honorária ou acessória[20].

A saber, os valores destacados por Weber – precisão, rapidez, univocidade – carregam a superioridade da dominação racional pela afinidade com o maior poder de cálculo das tarefas racionalmente estabelecidas, em suma, maior grau de controle sobre o objeto em questão. Ademais, outros valores são destacados: "precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade"[21]. Ou seja, a eficiência de tal dominação está relacionada, por um lado, com a racionalidade material, que objetiva o maior controle possível das condições de execução das tarefas propostas. Por outro lado, a formalização racional do mundo, que isola os elementos desejados por fins subjetivos e traça cálculos para alçar tais fins, é também um movimento de racionalização da dominação em questão, especificamente, de uma racionalidade formal. Com isso, pode-se afirmar que, partindo de ambos os tipos de racionalidade, formal ou material, é possível promover uma análise da dominação de tipo racional-legal. Para que tal afirmativa se faça mais clara, entretanto, a definição das racionalidades formal e material é fundamental:

> Chamamos racionalidade formal de uma gestão econômica o grau de cálculo tecnicamente possível e que ela realmente aplica. Ao contrário, chamamos

---

[17] *Ibidem,* p. 144.
[18] *Ibidem*, p. 142.
[19] WEBER, *Economia e Sociedade* - vol. II, *cit.*, p. 212.
[20] *Idem.*
[21] WEBER, *Economia e Sociedade* - vol. I, *cit.*, p. 145.

> racionalidade material o grau em que o abastecimento de bens de determinados grupos de pessoas (como quer que se definam), mediante uma ação social economicamente orientada, ocorra conforme determinados postulados valorativos (qualquer que seja sua natureza) que constituem o ponto de referência pelo qual este abastecimento é, foi ou poderia ser julgado. Esses postulados têm significados extremamente variados[22].

O que parece diferenciar os tipos formal e material é o conteúdo orientador de cada tipo de ação. Isso porque a racionalidade formal é vista como vazia de pressupostos de tal conteúdo, ocupada apenas com o cálculo de meios e fins, enquanto a racionalidade material é orientada por postulados valorativos dados empiricamente pelos agentes sociais e pela natureza dos valores. Cohn assim resume essa racionalidade: "voltada para a eficácia de uma relação entre meios dados e fins não questionados; ou seja, da racionalidade formal"[23].

Por sua vez, o valor é o próprio limite orientador da ação, pois estabelece o permitido e o proibido no momento do estabelecimento das ações sociais. Ou seja, enquanto forma de dominação, a relação com o valor é dada pela conformidade entre o que os dominadores estabelecem como valor e a obediência por parte dos dominados. É sempre importante lembrarmos que esses tipos são idealmente construídos, portanto, em situações reais dificilmente são encontrados de forma pura. A formulação de Cohn acerca de valor é sucinta: "entendendo-se valor como o fundamento último disponível para o agente como justificativa para sua ação"[24].

Com este resumo, acerca do que envolve o movimento de racionalização das ações sociais, podemos entender melhor os tipos de procedimentos envolvidos na dominação racional enquanto forma de ordenamento social. O conjunto de técnicas e métodos capazes de garantir a eficiência das ações pretensamente racionais constitui um conhecimento *profissional*: "o conhecimento de fatos adquiridos na execução das tarefas ou obtido via 'documentação'"[25]. Este conhecimento, por sua vez, se divide em "a) regras técnicas; b) normas"[26]. Ambos os tipos de conhecimento são submetidos ao crivo constante da comunidade empenhada no refinamento racional das regras (em geral, instituições científicas – sejam de natureza jurídica, administrativa, física, política, etc.) para a qual tal regra ou norma foi criada. Ou seja, qualquer crítica ou questionamento ao funcionamento do sistema só é possível por meio do domínio das ferramentas lógicas que a constituem. O domínio de tal conhecimento, por sua vez, na formalidade do processo burocrático, é averiguado por meio de provas e certificada por

---

[22] *Ibidem,* p. 52.
[23] COHN, Gabriel. *Crítica e resignação:* Max Weber e a teoria social. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 210.
[24] *Ibidem*, p. 241.
[25] WEBER, *Economia e Sociedade*- vol. I, *cit.*, p. 147.
[26] *Ibidem,* p. 143.

diplomas[27].

A sistemática da execução de tarefas, somada aos reparos contínuos proporcionados por um método de revisão contínua em documentos oficiais, promove um poder de dominação crescente para a burocracia. Corroborando com o fortalecimento desse tipo de poder, Weber acrescenta dois fatores: o segredo oficial[28], um conhecimento privilegiado e disponível aos dirigentes das organizações burocráticas; e o exercício contínuo da administração burocrática[29], que implica, por sua vez, que o controle por parte destes órgãos é constante.

Para que tal dominação seja possível, um conjunto de procedimentos organizacionais é necessário, segundo Weber. Primeiramente, rege o princípio das competências oficiais fixas[30], que implica que cada cargo tem suas funções, atribuições e restrições estabelecidas de forma clara. Isto garante, nos termos de tal dominação, que a cada cargo estabelecido seja investido o conjunto de decisões que sua formação especializada domina, ou seja, o poder de mando se limita pelo conhecimento técnico. Em segundo lugar, rege o princípio da hierarquia de cargos[31], ou seja, as competências são maiores e mais complexas conforme a maior verticalidade do cargo mandante. Este princípio é apoiado no seguinte princípio organizacional: "O tipo puro do funcionário burocrático é nomeado por instancia superior"[32]. Ou seja, por regra, ao cargo superior é atribuída a responsabilidade de decidir – de maneira impessoal – quais subordinados desenvolveram os conhecimentos técnicos necessários para operar o poder. [33]

Além dos dois citados, ainda haveria um terceiro e quarto procedimento. O terceiro seria relativo aos cargos hierarquizados e fixos que são remunerados por salários, especificamente, na forma de dinheiro, geralmente, com direito a aposentadoria[34], o que, para os fins da dominação, é uma medida objetiva de recompensar os funcionários pelos serviços prestados. Neste caso, a apropriação de bens e serviços pelos detentores dos cargos é vetada se não estiver prevista pela competência oficial. O quarto e último estabelece que a educação e a formação são orientadas pela especialização, o que implica um sistema de seleção, em todos os

---

[27] *Ibidem*, p. 144.
[28] *Ibidem*, p.147.
[29] WEBER, *Economia e Sociedade* - vol. II, *cit.*, p.142.
[30] *Ibidem,* p. 198.
[31] *Ibidem*, p. 199.
[32] *Ibidem*, p. 202.
[33] Tendo esse modelo de organização em mente, resta, portanto, uma lacuna dominativa, a saber, aquela do posto mais alto da instituição burocrática, pois este não encontra instância superior, abrindo, assim, o precedente para um critério distinto ao racional-legal para sua ocupação: "no topo da administração burocrática existe, portanto, inevitavelmente, pelo menos um elemento que não tem caráter puramente burocrático. Representa apenas uma categoria de dominação mediante um quadro administrativo especial". WEBER, *Economia e Sociedade* - vol. I, *cit.*, p. 145.
[34] *Ibidem*, p.144.

níveis, baseado em exames especiais[35]. Tais exames geram duas consequências imediatas: uma seleção de candidatos envolvendo todas as camadas sociais; a formação de uma "casta" própria de especialistas.[36]

Os procedimentos organizacionais citados, constitutivos das instituições modernas – Estado nacional, mercado, etc. – geram um nivelamento estamental, ou seja, o direito aos cargos é possível a qualquer indivíduo que demonstre o domínio do conhecimento profissional[37]. Esta questão afasta os direitos de sangue, de propriedade ou de qualquer outra natureza que não seja a formalidade dos procedimentos racionais. Este fator promove uma suposta "igualdade", pois o recrutamento dos funcionários é feito de maneira objetiva e impessoal:

> a dominação da impessoalidade formalista: *sine ira et studio,* sem ódio e paixão, e, portanto, sem 'amor' e 'entusiasmo', sob a pressão de simples conceitos de *dever*, sem considerações pessoais, de modo formalmente igual para 'cada qual', isto é, cada qual dos interessados que e*fetivamente* se encontram em situação igual – é assim que o funcionário ideal exerce seu cargo[38].

Por fim, um elemento típico da dominação em análise é a força do aparato racional-burocrático sobre a liberdade dos funcionários – enquanto instrumentos da dominação -, bem como, dos dominados em geral – toda a sociedade calculada e instrumentalizada pelas instituições gestoras. Weber enfatiza uma espécie de "vida própria" da administração burocrática, baseada na capacidade da mesma de fragmentar os limites de mando de qualquer funcionário, fazendo, com isso, que a máquina esteja sempre em movimento. Essa questão, por sua vez, só pode ser articulada por contado conjunto de elementos organizacionais acima descritos.

> Onde quer que a burocratização da administração tenha sido levada consequentemente a cabo, cria-se uma forma praticamente inquebrantável das relações de dominação. O funcionário individual não pode desprender-se do aparato no qual faz parte. Em oposição aos *honoratiores,* que administram honorifica e acessoriamente, o funcionário profissional está encadeado à sua atividade com toda a sua existência material e ideal. É – na grande maioria dos casos – um elo individual encarregado de tarefas especializadas de um mecanismo que se move sem cessar e somente pode ser parado ou posto em movimento no seu ponto culminante, mas (normalmente) em nenhum outro e que lhe prescreve um percurso essencialmente já determinado[39].

---

[35] WEBER, *Economia e Sociedade* - vol. II, *cit.*, p. 230-231.

[36] Mesmo afirmando que existe uma concentração de poder entre a suposta "casta" burocrática, Weber afirma que a burocratização gera uma separação entre os detentores do saber científico e os dirigentes das instituições de ensino e pesquisa, o que reforça o procedimento organizacional: "Também na área de pesquisa e do ensino científico, a burocratização dos 'institutos' das universidades que hoje existem por toda parte (e cujo primeiro, em escala de grande empresa, foi o laboratório de Liebig, em Giessen) é uma função de necessidade crescente de meios de serviço materiais, situação que, devido à concentração destes meios nas mãos do dirigente privilegiado pelo Estado, separa a grande maioria dos pesquisadores e docentes de seus 'meios de produção', do mesmo modo que a empresa capitalista separa os trabalhadores dos seus". *Ibidem*, *cit.*, p. 219.

[37] WEBER, *Economia e Sociedade* - vol. I, *cit.*, p. 147.

[38] *Idem.*

[39] WEBER, *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva,* vol. II, *cit.*, p. 222.

O fragmento alude, seguramente, ao canônico conceito weberiano de "jaula dura como aço"[40], pois apresenta o inescapável destino daqueles que estão inseridos em um sistema de ordenamento social cujas regras lógico-abstratas não podem ser suspensas. Ou seja, a impessoalidade e fragmentação do poder nas instituições burocráticas garante que a dominação realmente seja onipresente e sem nenhuma pessoa visível no comando. A máquina, aqui, atinge o seu ápice. Nesse ponto, a racionalidade que ordena esse tipo de dominação faz com que todos os submetidos a suas regras sejam instrumentos, seja para a realização de seus fins (formais) ou se seus valores (materiais).

4 O líder carismático e a burocracia racional-legal

Weber dedica grande esforço teórico na análise da complexa relação entre a burocracia racional-legal do Estado moderno e os líderes carismáticos, especificamente na forma do presidente plebiscitário[41]. A burocracia é um tipo de dominação que tenta sufocar qualquer dissidência à disciplina necessária para alcançar seus fins previamente estabelecidos. Contraposta a esses "especialistas sem espírito, hedonistas sem coração"[42], Weber percebe a dominação carismática de lideranças políticas[43].

Porém, de acordo com Weber, nem mesmo as lideranças políticas conseguem fugir

---

[40] A passagem citada: "Na opinião de Baxter, o cuidado com os bens exteriores devia pesar sobre os ombros de seu santo apenas 'qual leve manto de que se pudesse despir a qualquer momento'. Quis o destino, porém, que o manto virasse uma rija crosta de aço {na célebre tradução de Parsons: *iron cage* = jaula de ferro}". WEBER, Max. *A ética protestante e o 'espírito' do capitalismo, cit*, p.165. A passagem de Baxter, citada aqui, é retirada de seu *Saints' Everlasting Rest*. Quanto à famosa expressão que faz referência à dureza do aço, ela aparece no original como "ein stahlhartes Gehäuse", o que seria mais fiel traduzir como "uma jaula dura como aço" (tradução nossa). De todo modo, a edição em português faz menção à tradução de Talcott Parsons para o inglês, o que acabou por divulgar amplamente tal noção, trocando o "aço" original por "ferro". A passagem aparece em WEBER, Max. *Die protestantische Ethik und der "Geist" des Kapitalismus*. Weinheim: Beltz Athenäum, 2000, p.153.

[41] É importante ressaltar que, entre as manifestações de lideranças carismáticas na modernidade, Weber destaca o político por vocação que, por sua vez, é a figura mais típica da tipologia do carisma quando eleito de forma plebiscitária, ou seja, quando apoiado diretamente pela vontade das massas. Nesse caso, existe uma relação entre a prática do plebiscito e a figura do líder cesarista apoiado pelas massas: "a seleção do líder se deslocou em direção ao *cesarismo*. De fato, toda democracia tem essa tendência" (tradução nossa). "The selection of the leader has shifted in the direction of *Caesarism*. Indeed every democracy has this tendency". WEBER, Parliament and Government in Germany under a New Political Order, *cit.*, p. 220-221.

[42] A passagem citada: "Então, para os 'últimos homens' desse desenvolvimento cultural, bem poderiam tornar-se verdade as palavras: 'Especialistas sem espírito, gozadores sem coração: esse Nada imagina ter chegado a um grau de humanidade nunca antes alcançado". WEBER, *A ética protestante e o 'espírito' do capitalismo, cit.*, p. 166. Uma única observação a ser feita nessa tradução é quanto à expressão "gozadores sem coração". No original, "Genuβmenschen ohne Herz". WEBER, Max. *Die protestantische Ethik und der "Geist" des Kapitalismus, cit.*, p. 154. Uma melhor tradução dessa passagem tão central de *A ética protestante e o 'espírito' do capitalismo*, portanto, seria "hedonistas sem coração" (tradução nossa).

[43] Uma análise detalhada do papel do carisma na política em Weber, principalmente da figura do presidente plebiscitário, é feita no capítulo "Política carismática e a fundação simbólica do poder: Max Weber" (tradução nossa), "Charismatic politics and the symbolic foundations of power: Max Weber", por KALYVAS, Andreas. *Democracy and the Politics of the Extraordinary.* Max Weber, Carl Schmitt and Hannah Arendt. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 17-78.

totalmente ao ordenamento burocrático, mantendo com tal ordenamento uma tensão constante. O máximo dessa tensão ocorre de forma evidente com o presidente plebiscitário. Segundo Sell, tal dupla face do presidente plebiscitário, como líder carismático e senhor legal, faze dele um tipo transitório entre esses dois tipos de dominação. "Ele [Weber] explica, então, que a figura do líder de partido eleito popularmente no Estado moderno representa um tipo transitório flutuante entre a dominação carismática e a racional legal"[44].

Além disso, na relação entre o presidente e a burocracia, Weber identificou a oposição entre dois momentos: de um lado, o cotidiano e ordinário, de outro lado, o extracotidiano e o extraordinário. Como o funcionamento eficiente do Estado depende de regras claras e cumpridas de forma não questionada, a burocracia tende a manter a ordem cotidiana a todo custo, reprimindo qualquer manifestação do carisma. A burocracia cria um Estado autoritário, pois suprime os líderes políticos e dá poder aos funcionários: "entretanto, o Estado autoritário, a princípio, não deixa ao indivíduo nenhuma escolha, em seguida, determina que funcionários, e não os líderes políticos, se encarreguem dele" (tradução nossa)[45]. Neste fragmento, portanto, é possível identificarmos o aspecto autoritário como um impedimento da manifestação da liberdade dos indivíduos em selecionar os representantes de seus valores, reforçando, assim, a questão de a legitimidade política advir da escolha livre dos representados.

Mommsen destaca que o autoritarismo da burocracia estaria ligado à expressão weberiana, já citada, "jaula dura como aço", que é característica central do capitalismo na modernidade. Ainda segundo Mommsen, o presidente plebiscitário acabaria sendo a opção concreta de Weber para resistir à burocracia: "Weber via a rigidez burocrática como uma ameaça universal de tal forma que ele favoreceu sem hesitação o governo carismático-plebiscitário de um grande demagogo como o único meio disponível para escapar da 'jaula de ferro da servidão futura'" (tradução nossa)[46]. Na leitura de Mommsen, os presidentes plebiscitários representam os "profetas inteiramente novos" da célebre citação de Weber. Eis como Weber os descreve em *A Ética Protestante e o "Espírito" do Capitalismo*:

> Ninguém sabe ainda quem no futuro vai viver sob essa crosta e se, ao cabo desse

[44] SELL, Carlos. Max Weber: democracia parlamentar ou plebiscitária? *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 18, n. 37, 2010, p. 143.

[45] "However, the authoritarian state firstly gives the individual *no* choice *at all*, and secondly puts *officials* rather than *leaders* in charge of him". WEBER, Parliament and Government in Germany under a New Political Order, *cit.*, p. 175.

[46] "Weber viewed bureaucratic rigidification as so much a universal threat that he unhesitatingly favored plebiscitary-charismatic government by a great demagogue as the one available means of escaping 'the iron cage of future serfdom'". MOMMSEN, Wolfgang. *Max Weber and German politics*: 1890-1920. Chicago: The University of Chicago Press, 1984, p. 409. Como dissemos em nota anterior, foi a tradução feita por Talcott Parsons para o inglês que acabou por divulgar amplamente a mudança do "aço" original por "ferro", como podemos notar nessa passagem.

> desenvolvimento monstro, hão de surgir profetas inteiramente novos, ou um vigoroso renascer de velhas ideias e antigos ideais, ou — se nem uma coisa nem outra— o que vai restar não será uma petrificação chinesa [ou melhor: mecanizada], arrematada com uma espécie convulsiva de autossuficiência[47].

Seguindo caminho semelhante, Sell faz a leitura do problema da liderança, ainda que não especificando se liderança plebiscitária ou parlamentar, enquanto capaz de expressar as dicotomias caras ao pensamento weberiano: burocracia e carisma, cotidiano e extracotidiano, racional e irracional.: "o problema da liderança pode ser lido em chave sociológica, pois refere-se à dicotomia burocratização e carisma, ou entre a jaula de ferro capitalista e de seus últimos homens e a emergência de novos profetas"[48]. Embora Weber aponte apenas *possibilidades* para o futuro, o presidente plebiscitário parece ocupar um lugar privilegiado na tentativa de "quebrar" a jaula dura como aço.

A despeito de o presidente plebiscitário ser um "profeta secularizado", Weber ressalta a superior eficiência dos funcionários burocratizados em executar tarefas objetivas, se comparados com funcionários plebiscitários: "tecnicamente, como 'instrumento de precisão', uma administração por eles composta é de eficácia muito inferior a uma administração burocraticamente formada por funcionários nomeados"[49]. Para elucidar melhor o conflito entre o funcionalismo plebiscitário e o burocrático, Weber apresenta o exemplo da economia, visto que carisma e economia estão sempre numa relação de tensão.

> 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[50].

Weber destaca as circunstâncias em que os funcionários plebiscitários são preferíveis aos burocráticos: por um lado, para os funcionários de uma associação cantonal, ou seja, fora de um Estado de massas. Por outro lado, "na eleição do mais alto representante político da nação, em um Estado de massas[51]", ou seja, para o cargo de presidente. Nesse caso, vale destacar, o presidente representa a força não burocrática na condução do Estado porque, em princípio, ele é orientado apaixonadamente e responsavelmente pela execução de sua missão. Weber chama a atenção para a questão de a máquina burocrática carecer de um sentido

---

[47] WEBER, *A ética protestante e o 'espírito' do capitalismo, cit.,* p. 166.
[48] SELL, Max Weber, *cit.*, p. 138.
[49] WEBER, *Economia e Sociedade* - vol. I, *cit.*, p. 176.
[50] *Ibidem,* p. 178.
[51] "in the election of the *highest* political representative of a nation in a *mass state*". WEBER, Parliament and Government in Germany under a New Political Order, *cit.,* p. 175.

humanamente atribuído, assim como o técnico agir dotado de um objetivo pré-estabelecido, neste caso, estabelecido pela liderança política.

> A circunstância de os "ministros" e "presidentes do Estado" modernos serem os únicos "funcionários" dos quais não se exige qualificação profissional alguma demonstra que eles são funcionários apenas no sentido formal da palavra, não material, do mesmo modo que o "direito geral" de uma grande sociedade anônima privada. E, além disso, a posição do empresário capitalista está tão apropriada quanto a do "monarca". No topo da dominação burocrática existe, portanto, inevitavelmente pelo menos um elemento que não tem caráter puramente burocrático[52].

Segundo Sell, a racionalidade implicada na dominação do presidente plebiscitário envolve uma dupla função: primeira, imprimir uma direção ao Estado, segunda, promover o bem-estar material daqueles que estão vinculados a seu carisma[53]. Logo, é possível afirmar que as ações do presidente têm a função de objetivar no Estado os juízos de valor que a burocracia tenta eliminar.

O primeiro passo para o líder político é subjugar a máquina partidária. O funcionamento de uma máquina é algo característico da dominação racional-legal, e tal funcionamento incorpora também a organização dos partidos políticos. Especificamente, Weber afirma que a burocratização dos partidos é um fenômeno resultante da democracia de massas e, por consequência, da centralidade conferida ao líder plebiscitário, ou seja, o líder carece da máquina para chegar ao seu cargo de poder e o bom funcionamento da máquina necessita de líderes de massas. Cohn enfatiza a necessidade de um quadro administrativo para a permanência de qualquer dominação. No caso do moderno líder carismático, tal quadro é exatamente tal máquina partidária: "o fato é que há um mediador entre dominantes e dominados no esquema weberiano, e com características muito peculiares. Trata-se do 'quadro administrativo', que é assinalado por Weber como componente de qualquer tipo de dominação que tenha vigência ao longo do tempo[54].

No interior da máquina, Weber situa, entre outros elementos, a imprensa, cujo papel do jornalista e do publicista são destacados por Weber:

> Na verdade, a demagogia moderna também emprega a palavra falada e faz isso em uma extensão enorme, se considerarmos os discursos eleitorais que um candidato moderno tem que fazer. Mas ela faz um uso ainda mais contínuo da palavra impressa. O escritor político e, acima de tudo, o jornalista é o representante mais importante da espécie atualmente (tradução nossa)[55].

---

[52] WEBER, *Economia e Sociedade* - vol. I, *cit.*, p. 145.

[53] SELL, Carlos. Democracia com liderança: Max Weber e o conceito de democracia plebiscitária. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 5, 2011, p. 152.

[54] COHN, *Crítica e resignação, cit.*, p. 185.

[55] "Actually, modern demagogy, too employs the spoken word and does so to an word enormous extent, if one considers the electoral speeches a modern candidate has to make. But it makes even more sustained use of the printed word. The political writer and above all the *journalist* is the most important representative of the species today." WEBER, The Profession and Vocation of Politics, *cit.,* p. 331.

Isso porque a imprensa é apontada por Weber como capaz de condicionar os indivíduos: "e massas dispersas, também, ao influírem sobre o indivíduo (por exemplo, por intermédio da imprensa), por meio de ações simultâneas ou sucessivas de muitos, percebidas como tais, podem tornar a ação do indivíduo condicionada pela massa"[56].

Tendo isso em vista, é seguro afirmar que o domínio da máquina eleitoral do partido é o meio racional utilizado pelo presidente para se vincular às massas. A interpretação de Mommsen sobre esse processo elucida a relação entre políticos e máquina partidária: "a máquina do partido não era um objetivo em si mesmo, mas uma ferramenta nas mãos dos grandes políticos para ganhar apoio do povo para seus objetivos políticos" (tradução nossa)[57].

Weber afirma ser possível que os funcionários do partido se vejam beneficiados de forma material e ideal pela dominação de um líder carismático, bem como, se perceberem vinculados ao líder por uma "satisfação íntima", em suma, vinculados ao carisma. Com isso, o trabalho eficiente dos funcionários aumenta as chances de o líder realizar sua missão e de fortalecer seu poder político.

> No entanto, os 'funcionários' se submetem com bastante facilidade a um líder com uma personalidade efetivamente forte e demagógica, pois os seus interesses ideais e materiais estão intimamente conectados com o que eles esperam que o poder do partido alcance sob sua liderança e há inerentemente maior satisfação interior em trabalhar para um líder (tradução nossa)[58]

A relação do líder carismático com o quadro de funcionários do partido não é diferente da sua relação com o quadro de funcionários do Estado, quando se trata do presidente eleito. Porém, essa relação no interior do Estado racional-legal exacerba o conflito entre as autoridades. "O funcionário deve cumprir os deveres de seu gabinete *sine ira et studio*, 'sem raiva e com imparcialidade' (tradução nossa)"[59] Contudo, ao mesmo tempo, esse mesmo funcionário é cidadão do Estado, imbuído de valores que medeiam sua relação com as autoridades políticas, especificamente com as ordens do presidente plebiscitário. Neste último caso, tais valores podem criar tanto um vínculo quanto uma oposição, tornando os funcionários beneficiados ou prejudicados pela realização da missão que o presidente defende.

Com isso, no pensamento weberiano, podemos dizer que o conflito entre os tipos de

---

[56] WEBER, *Economia e Sociedade* - vol. I, *cit.*, p. 14.
[57] "The party machine was not a goal in itself, but a tool in the hands of the great politician to gain the support of the people for his political goals". MOMMSEN, *Max Weber and German politics, cit.*, p. 398.
[58] "Yet 'officials' submit fairly readily to a leader with a strong demagogically effective personality for their material and ideal interests are, after all, intimately connected with what they hope the power of the party will achieve under his leadership, and there is inherently more inner satisfaction to be had from working for a leader". WEBER, *The Profession and Vocation of Politics*, *cit.*, p. 339-340.
[59] "The official should carry out the duties of his office *sine ira et studio*, 'without anger and prejudice". *Ibidem,* p. 330.

dominação racional-legal e carismática, no interior do Estado moderno, manifesta inúmeras nuances. Essas nuances fazem com que, embora sejam formas de dominação que se organizem por princípios opostos, suas manifestações apresentam formas de coexistência. Sendo assim, a ausência de sentido presente na burocracia é complementada pelo espírito apaixonado do líder carismático, em busca da realização de sua missão. Ao mesmo tempo, o líder carismático depende da máquina partidária, em um primeiro momento, assim como da máquina racional do Estado, em um segundo, para conseguir exercer seu poder. Nesse sentido, no mundo desencantado, o carisma é o único espírito animado que resta capaz de conferir legitimidade e, portanto, mover a máquina burocrática do Estado.

5 Conclusão

Neste artigo, realizamos a descrição feita por Max Weber da figura do Estado. Como vimos, o Estado é um tema complexo na obra weberiana e foi objeto de sua investigação em vários momentos de sua obra e sob várias perspectivas. Nosso propósito foi destacar três aspectos fundamentais na constituição do Estado moderno que é, para Weber, um Estado racional. O primeiro aspecto é a violência como meio específico do Estado, dado que ele não teria uma finalidade determinada por sua própria estrutura. Se toda associação política utilizou da violência para seus fins, é o Estado moderno aquele que tem na violência o seu meio específico. O segundo aspecto é a dominação propriamente racional-legal que conforma o ordenamento do Estado. A forma estatal é a forma da racionalidade legal que tem sua expressão máxima na burocracia. Por ser uma estrutura fundamentalmente de controle, Weber utiliza com frequência a imagem de uma máquina. O Estado é, portanto, uma máquina burocrática racional de controle. Por fim, o último aspecto, talvez o ponto mais polêmico de sua análise, é a liderança carismática. Weber destaca o papel do líder carismático na constituição de uma das formas de legitimidade, entre as três propostas por ele. A questão é que esse modo de legitimidade é associado ao que é disruptivo, emotivo, excepcional, pois carisma é "uma qualidade pessoal considerada extracotidiana"[60]. Tais características, que poderiam em um primeiro momento ser afastadas da imagem de uma máquina racional e estável, acabam por ocupar um lugar central na descrição do funcionamento do Estado para Weber.

Dado exatamente o fato de ser uma máquina racional de legalidade, que teria seu ápice na forma da burocracia, o Estado carece de um modo de legitimação consistente. Por isso, Weber fala de a máquina inanimada ser espírito coagulado. Embora polêmica, a maneira que

[60] WEBER, *Economia e Sociedade* - vol. I, *cit.*, p. 158.

Weber parece resolver essa “ausência de espírito” é exatamente com a figura do líder carismático, que tem seu âmbito de atuação, por excelência, nos períodos excepcionais de crise, mas que consegue, por relações de caráter emotivo, conferir espírito, ou seja, legitimidade à máquina estatal que é, ao fim, o resultado de um processo longo de racionalização e desencantamento. É essa figura complexa, triádica e até mesmo paradoxal, que forma o Estado como um Estado racional para Max Weber.

Referências Bibliográficas

BENDIX, Reinhard. *Max Weber*. An Intellectual Portrait. New York: Anchor Books, 1962.

COHN, Gabriel. *Crítica e resignação*: Max Weber e a teoria social. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

COLLIOT-THÉLÈNE, Catherine. *Le désenchantement de l'État.* De Hegel a Max Weber. Paris: Les Éditions de Minuit, 1992.

KALYVAS, Andreas. *Democracy and the Politics of the Extraordinary.* Max Weber, Carl Schmitt and Hannah Arendt. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

MARCUSE, Herbert. Industrialization and Capitalism. *In*: STAMMER, Otto (ed.). *Max Weber and Sociology Today*. New York: Harper Torchbooks, 1972, p. 133-151.

MOMMSEN, Wolfgang. *Max Weber and German politics*: 1890-1920. Chicago: The University of Chicago Press, 1984.

MOMMSEN, Wolfgang. *The age of Capitalism and Bureaucracy.* Perspectives on the Political Sociology of Max Weber. New York: Berghahn Books, 2021.

SCHLUCHTER, Wolfgang. *The Rise of Western Rationalism.* Max Weber's Developmental History. Berkeley: University of California Press, 1985.

SELL, Carlos. Democracia com liderança: Max Weber e o conceito de democracia plebiscitária. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 5, p. 139-166, 2011. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0103-33522011000100006. Acesso em: 28 jun. 2025.

SELL, Carlos. Max Weber: democracia parlamentar ou plebiscitária? *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 137-147, 2010. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0104-44782010000300010. Acesso em: 28 jun. 2025.

WEBER, Max. *Economia e sociedade*: fundamentos de sociologia compreensiva. Volume I. Trad. Régis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 3. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

WEBER, Max. *Economia e sociedade:* fundamentos de sociologia compreensiva. Volume II. Trad. Régis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

WEBER, Max. *A ética protestante e o 'espírito' do capitalismo*. Trad. José Marcos Mariani de Macedo. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

WEBER, Max. Parliament and Government in Germany under a New Political Order. *In*: LASSMAN, Peter; SPEIRS, Ronald (ed.). *Political Writings*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

WEBER, Max. The Profession and Vocation of Politics. *In*: LASSMAN, Peter; SPEIRS, Ronald (ed.). *Political Writings.* Cambridge. Cambridge University Press, 2010.

WEBER, Max. *Die protestantische Ethik und der "Geist" des Kapitalismus*. Weinheim: Beltz Athenäum, 2000.

WEBER, Max. Science as Vocation. *In*: OWEN, David; STRONG, Tracy (ed.). *The Vocation Lectures*. Indianapolis: Hackett Publishing Company, 2004.

Como citar este artigo: BENJAMIN, Cássio Corrêa; FLORIANO, Rodrigo César. O Estado para Max Weber: máquina burocrática, líder carismático e luta pelo monopólio da violência. *Revista de Ciências do Estado*, Belo Horizonte, v. 10, n. 1, p. 1–22, 2025.

Recebido em 16.04.2025

Publicado em 01.07.2025

CC BY 4.0 Atribuição 4.0 Internacional