



Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída: política, governo e partidos em Max Weber

Autor: Thadeu de Sousa Brandão¹

O texto de Max Weber (1864-1920), “Parlamentarismo e Governo numa Alemanha Reconstruída” (1980) pode ser considerado – juntamente com sua palestra “Política como Vocação” (2001), ambos chamados de “Colóquios de *Lauenstein*” de 1917 – como um dos textos de análise política mais conhecidos e comentados do sociólogo de Heidelberg. O texto é composto de cinco partes. Nosso objetivo, aqui, é compor uma descrição analítica em forma de resenha de cada uma delas, de modo a mostrar a importância, para a análise política realista, do texto weberiano.

Na primeira parte, Weber analisa o legado de Otto Von Bismarck(1815-1898) sobre a política alemã daquele momento histórico (fim da Primeira Guerra Mundial – 1914-1918), quando a Alemanha derrotada, obrigada a pagar pesadas indenizações de guerra, e assolada por uma tentativa de revolução comunista (a denominada “Revolução Espartaquista”), mudava seu regime político, passando de uma monarquia, de cunho absolutista, para um regime parlamentarista, que ficaria conhecido como a “República de Weimar (1918-1933)”.

Essa herança, na perspectiva de Weber, é fruto da “longa dominação do príncipe Bismarck e da atitude da nação para com ele desde a última década de seu cargo de chanceler” (1980, p. 07). Essa dominação se caracterizou pela sujeição do Parlamento aos ditames do Executivo, onde Bismarck governava e impunha sua marca, considerada por

¹ Sociólogo, Mestre em Ciências Sociais e Doutorando em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Professor de Sociologia Geral e Jurídica Curso de Direito da Faculdade Câmara Cascudo, Professor de História do Centro de Educação Integrada (CEI) e Professor de Sociologia e História da Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA).

Weber como “cesarista”. Nesse período, tanto o Parlamento como as organizações sindicais pouca força tinham na cena política do II Reich – período que vai da unificação da Alemanha em 1871 até o fim da monarquia em 1918 – na medida em que as decisões políticas e a própria ação política estava sob o encargo do Chanceler. Assim,

qual foi então o legado de Bismarck no que aqui nos interessa? Ele deixou atrás de si uma nação *sem qualquer sofisticação política* (...). Bismarck deixou atrás de si uma nação *sem qualquer vontade política própria*, acostumada que estava à idéia de que o grande estadista ao leme tomaria as decisões políticas necessárias. (...) O grande estadista *não* deixou nenhuma tradição política. (...) Um parlamento completamente impotente foi o resultado puramente negativo de seu tremendo prestígio (WEBER, 1980, p. 14-15, grifos do autor).

Weber ressalta que o nível do parlamento depende de que este debata não apenas grandes assuntos, mas que influencie, de forma decisiva, nas grandes questões, o que, para ele, não ocorreu na Alemanha devido exatamente ao legado de Bismarck, gerando, portanto, um Parlamento fraco e indolente.

Na segunda parte, Weber discute as relações entre a burocracia estatal e a política partidária e parlamentar. Para ele, assim como na divisão do trabalho capitalista, o Estado moderno se apresenta constituído de um *corpus* burocrático administrativo formado por funcionários assalariados caracterizados “pelo formalismo de emprego, salário, pensão, promoção, treinamento especializado e divisão funcional do trabalho, áreas bem definidas de jurisdição, processos documentários, sub- e super-ordenação hierárquicas” (WEBER, 1980, p. 16), para que o Estado moderno seja visto e compreendido como uma empresa “idêntica a uma fábrica”. Neste,

a ‘separação’ do trabalhador do meio material de produção, de destruição, de administração, de pesquisa acadêmica, e de finanças, em geral, é a base comum do Estado moderno, em suas esferas política, cultural, militar, e da economia privada capitalista. (...) O crescente domínio público da esfera econômica, hoje, significa um inevitável aumento na burocratização (WEBER, 1980, p. 17, grifo do autor).

A realidade da política partidária na Alemanha (e em outras nações) deve ser percebida a partir desta tendência burocratizante das esferas do Estado e da economia. Desta maneira, mesmo dentro dos partidos políticos, a burocratização se desenvolve da mesma maneira que na economia e na administração pública. Para Weber, os partidos² são vistos como organizações lideradas por um núcleo de membros interessados que, por sua vez, é dirigido por um líder ou por um grupo de pessoas eminentes (uma elite, embora Weber não utilize este conceito formalmente). O núcleo “financia o partido com o apoio de patrocinadores ricos, de interesses econômicos, de indivíduos que buscam cargos públicos ou de associados contribuintes”, assim como “define programas e táticas e seleciona os candidatos” (1980, p. 19).

Organizados em torno de uma burocracia partidária, os “funcionários” do partido, os partidos políticos ou apresentam-se como “organizações para a concessão de cargos” ou para a “concretização de ideais políticos explícitos”. Para Weber, os partidos combinam ambos os tipos, de uma maneira geral. Mas, como alerta, o poder dos partidos repousa fundamentalmente em sua eficiência organizacional burocrática. Por isso, é ingenuidade pensar os partidos desatrelados desta tendência burocratizante, onde essas burocracias cumprem a função de administrar os conflitos (pois política para Weber significa conflito, luta), dada à sua especialização e seu treinamento racional.

Weber apresenta também as limitações políticas da burocracia, questionando como se pode preservar qualquer resquício de liberdade “individualista”, tendo em vista a crescente necessidade da burocracia estatal e de sua correspondente ampliação do poder: “como poderá haver qualquer garantia de que permanecerão em existência forças que possam conter e controlar eficazmente a tremenda influência desta camada? Mesmo neste sentido limitado, como será a democracia de todo possível?” (1980, p. 26). Nesta perspectiva, sua resposta segue um limiar ético: o tipo de responsabilidade, pois o funcionário é movido por uma ética de responsabilidade, onde seu dever está acima de suas convicções pessoais. Ao contrário do político, que é “forçado a fazer concessões, isto é, sacrificar o menos importante ao mais importante” (ou seja, uma ética de convicção). Assim, o funcionário deve “estar acima

² Para maior aprofundamento desta discussão, ver Weber, 1999, p. 544-560.

dos partidos”, ou seja, permanecer fora da esfera da luta pelo poder. Ao contrário deste, a “luta pelo poder pessoal e a responsabilidade pessoal resultante são o princípio essencial do político assim como do empresário” (*Idem*, p. 27).

Um parlamento moderno, para Weber, é o meio mais eficiente, no mundo contemporâneo, de se manifestar um consentimento mínimo da parte dos governados e das camadas socialmente significativas que possa garantir certa durabilidade a toda dominação (isto é claro numa sociedade tipicamente moderna). Para tanto, as figuras administrativas devem sair do Parlamento, de forma que o papel deste é também o de formar líderes, que, como líderes partidários, devem exercer o controle parlamentar da administração. Desta forma, “os líderes dos partidos dominantes têm uma participação positiva no governo, e o parlamento converte-se num fator de política positiva”. Mas não se iludam os ideólogos e inocentes, como diria Weber, pois, no mundo da política, “todo partido luta pelo poder, isto é, por uma participação na administração e, conseqüentemente, no preenchimento de cargos” (*Idem*). Surge daí o problema da Alemanha pré-Weimar: enquanto em outros sistemas parlamentares, como o inglês, considera-se necessário que os líderes do governo sejam membros do parlamento, o que é legalmente impossível na Alemanha, pois, que nesta nação – mais uma herança do legado de Bismarck – , o Parlamento é muito mais uma seção de carreiristas burocráticos do que um local para recrutamento de líderes políticos (sua função primordial para Weber). A causa fundamental seria, como já assinalado, a inatividade do Parlamento alemão do II Reich. Daí que

só um parlamento ativo e não um parlamento onde apenas se pronunciam arengas pode proporcionar o terreno para o crescimento e ascensão seletiva de líderes genuínos, e não meros talentos demagógicos. Um parlamento ativo, entretanto, é um parlamento que supervisiona a administração participando continuamente do trabalho desta. Isto não era possível na Alemanha antes da guerra, mas deverá sê-lo depois, ou teremos a velha *misere* (WEBER, 1980, p. 38, grifo do autor).

Na terceira parte do texto, Weber discute a questão do direito de Inquérito Parlamentar e o problema do recrutamento de líderes políticos. Como o Parlamento alemão e sua estrutura estavam voltados apenas para a deliberação política e aprovação de projetos de lei, isso terminou por forjar um legislativo fraco. Ora, para Weber, os políticos devem ser a força de equilíbrio contra a dominação burocrática. Como o Parlamento enquanto formador de líderes não cumpre seu papel, tem-se a extrema debilidade do sistema político alemão. Para tanto,

ele fornece um exemplo e ao mesmo tempo uma alternativa: o caso do direito parlamentar de inquérito, que pode servir para coagir a burocracia a responsabilizar-se por seus atos, ou seja, a se sujeitar a um controle político.

Para Weber, como já se ressaltou aqui em outras palavras, o Parlamento é visto como um “campo de provas para líderes políticos”, ou seja, um “centro de recrutamento de líderes políticos”. Logo, somente uma cooperação entre funcionários públicos e políticos poderia “garantir a supervisão contínua da administração, e com ela a educação política de líderes e liderados” (1980, p. 41-42).

Se isto não ocorre – como no caso da Alemanha – o que se tem são crises políticas domésticas e externas sem fim, sendo algumas com resultados desastrosos, onde o governo e o Parlamento terminam por se defrontar como órgãos divididos e onde o Executivo encontra-se nas “mãos de burocratas que não são líderes partidários e nem estão em contato permanente com os partidos, mas em vez disso se colocam ‘acima’ dos partidos (...) e, conseqüentemente, não podem liderá-los” (1980, p. 46). Por conseguinte, surge a questão nevrálgica: como pode o Parlamento tornar-se apto para governar? Para tanto, é preciso levar em consideração o desenvolvimento de um corpo apropriado de parlamentares profissionais, devendo o parlamentar necessariamente, ser alguém que viva para a política. Isto posto,

somente se o parlamento puder oferecer oportunidades para a liderança política será o desejo de qualquer pessoa independente viver para a política, e não o desejo de apenas advogados talentosos e capazes. (...) somente parlamentares profissionais habilitados que passaram pela escola de intenso trabalho de comissões podem produzir líderes responsáveis, e não meros demagogos e diletantes (WEBER, 1980, p. 49-50).

A quarta parte do texto remete-nos a uma discussão acerca das relações entre a burocracia e a política externa, onde Weber nos mostra exemplos em que a burocracia sem controle termina por criar situações de crise na política externa. Foi o caso do descontrole das declarações do Kaiser Guilherme II (1859-1941), no período crítico que antecedeu a I Guerra Mundial. Ao colocar burocratas em postos chaves do governo, ao invés de “políticos – homens experimentados em pesar os efeitos de declarações públicas, homens com o senso de responsabilidade do político e não com o sentido de dever e de subordinação do burocrata, que é adequado em seu lugar, mas pernicioso em política” (WEBER, 1980, p. 61), terminou-se por não se levar em consideração a questão entre a ética da convicção e da ética da

responsabilidade; afinal, “o funcionário público deve sacrificar suas convicções às exigências da obediência:” já “o político deve rejeitar publicamente a responsabilidade por ações políticas que se chocam com suas convicções e deve sacrificar seu cargo a essas convicções” (1980, p. 61). Mas isto, segundo Weber, nunca aconteceu na Alemanha. O resultado final foi que a burocracia terminou por projetar no monarca a “odiosidade de seu próprio comportamento politicamente desorientado” (Idem, p. 62), escondendo, por trás deste, sua incapacidade de lidar com problemas políticos, os quais, no caso histórico, terminaram por levar a Alemanha à I Guerra Mundial.

Na quinta e última parte do texto, Weber discute a questão do governo parlamentar e o processo de democratização, ou seja, investiga o relacionamento entre a parlamentarização e o sufrágio democrático. Para ele, “o genuíno parlamentarismo só é possível num sistema de dois partidos (bipartidário) e, mesmo assim, só no caso de os partidos serem dominados por dignitários aristocratas” (1980, p. 66), ainda que ele ressalte que isto ocorre em democracias de massas, devido à luta de classes (embora não utilize este conceito) e das massas em geral.

Assim, Weber expõe a importância dos “dignitários”, mas atrela essa importância à “racionalização da empresa do partido: o burocrata, a disciplina do partido, os fundos do partido, a imprensa do partido e a publicidade do partido”. Como a máquina do partido cresce em importância devido à ampliação do sufrágio e da própria democracia, proporcionalmente, declina a influência dos chefes dignitários. A participação do povo, em si, limita-se à “colaboração e votação durante as eleições, que ocorrem a intervalos relativamente longos, e à discussão de resoluções cujos efeitos são sempre controlados em grande escala pelos líderes” (1980, p. 68). O eleitor comum é completamente inativo e a grande figura que se apresenta é o funcionário do partido. Isto ocorre porque tanto a burocratização quanto o orçamento racional são acessórios inevitáveis da democratização.

Contrapondo-se à figura do burocrata, tem-se a figura do político profissional, “um homem que pelo menos idealmente, mas quase sempre materialmente, considera a política partidária como o cerne de sua vida”. Esta figura “é na sua atual forma o produto inevitável da racionalização e da especialização de atividades sectárias na base de eleição de massa”

(1980, p. 71). Este homem vive da política ou para a política³. Assim, para as tarefas de liderança política “só estão preparados os homens que foram selecionados no curso da luta política, pois a essência de toda a política é a luta” (WEBER, 1980, p. 74).

No contexto de uma democracia, o líder que assume o poder o faz porque acredita que as massas confiam nele e no seu poder. Para Weber, caminha-se aqui em direção ao “modo cesarista de seleção”. Neste sentido, toda democracia tende a ir nesta direção, ou seja, a uma forma plebiscitária de governo. Mas, contrapondo-se ao “perigo cesarista”, a democracia parlamentar busca “eliminar os métodos plebiscitários de seleção de líderes, pois tais métodos são perigosos ao poder parlamentar” (1980, p. 75). O exemplo clássico de como esse sistema funciona tipicamente é o inglês, onde o Parlamento consegue proteger a continuidade e a supervisão da posição de poder do representante, assim com a preservação dos direitos civis. Também consegue constituir, dentro do próprio Parlamento, um campo de provas político apropriado para cortejar a confiança das massas, e efetivar a eliminação pacífica do ditador cesarista, uma vez que este tenha perdido a confiança das massas, após a realização de grandes tarefas. Corroborando essa idéia,

o aparecimento, a neutralização e a eliminação de um líder cesarista ocorrem mais facilmente sem o perigo de uma catástrofe doméstica, quando a co-dominação eficaz de poderosos órgãos representativos preserva a continuidade política e as garantias constitucionais da ordem civil (WEBER, 1980, p. 80).

Ao fim do texto, Weber reafirma sua convicção de que o empreendimento político acontece entre um empreendimento de pessoas interessadas, ou seja, um empreendimento voltado àqueles “homens politicamente interessados que lutam para conseguir o poder político e a responsabilidade a fim de concretizar certas idéias políticas” (1980, p. 81), mesmo assim, isto é cada vez mais difícil. Mas a possibilidade de um líder em potencial chegar ao poder depende das probabilidades de poder dos partidos. As condições atuais de seleção política de líderes, com um parlamento enérgico e com partidos parlamentares responsáveis (em sua função como órgãos recrutadores e de prova para líderes de massas e como estadistas), são,

³ Para uma discussão mais aprofundada ver Weber, 2001, p. 55-124.

para Weber, condições básicas para a manutenção de diretrizes políticas contínuas e consistentes.

Ressaltamos, à guisa de conclusão, que o texto de Weber não pode ser considerado única e exclusivamente como uma obra de análise política típica. Muito da análise contida condiz com a preocupação de Weber para com uma Alemanha que se encaminhava para a derrota, e o que fazer para soerguê-la num mundo onde as democracias triunfantes predominavam. Daí sua preocupação na formação das lideranças políticas e no fortalecimento do Parlamento. Também aponta a inevitabilidade da racionalização no aspecto administrativo que tomava conta do Estado e dos partidos. O carisma do líder político era, para Weber, uma alternativa disto tudo, uma escapatória da “jaula de ferro” da racionalização. Isto tudo, é claro, nunca fugindo de sua perspectiva ética, que para ele é fundamental.

REFERÊNCIAS

WEBER, Max. Parlamentarismo e Governo numa Alemanha Reconstruída: uma contribuição à crítica política do funcionalismo e da política partidária. In: **Os Pensadores**. Tradução de Maurício Tragtenberg. São Paulo: Abril, 1980. p. 01-85.

_____. **Economia e Sociedade**: Fundamentos da Sociologia Compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Revisão Técnica de Gabriel Cohn. Brasília, DF: Editora da UNB; São Paulo: Imprensa Oficial, 1999. v.II.

_____. **Ciência e Política**: duas vocações. 13 ed. Prefácio de Manoel T. Berlinck. Tradução de Leônidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. São Paulo: Cultrix, 2001.