

**GOVERNO, FUNCIONALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS:
o caso da Alemanha reordenada em Max Weber**

**GOVERNMENT, FUNCTIONALISM AND PUBLIC POLICIES:
the case of Max Weber's reordered Germany**

João Alfredo Costa de Campos Melo Júnior¹

RESUMO

Este texto trabalha teoricamente os seis artigos constituidores do livro *Parlamento e Governo na Alemanha reordenada: crítica política do funcionalismo e da natureza dos partidos*, escrito por Max Weber ao longo do ano de 1917, cuja intenção foi analisar criticamente o Parlamento e o Governo Alemão naquele momento histórico.

PALAVRAS CHAVES: Parlamento; Governo; Alemanha reordenada; Max Weber.

ABSTRACT

This text theoretically works the six constituent articles of the book *Parliament and Government in Germany Reordered: Political Critique of Functionalism and the Nature of Parties*, written by Max Weber throughout 1917, whose intention was to critically analyze the German Parliament and Government at that historic moment.

KEYWORDS: Parliament; Government; Germany rearranged; Max Weber.

Introdução

Em 1917, portanto três anos antes de sua morte em 1920, Max Weber lança uma série de textos que tinham como expectativa analisar teórica e criticamente o Parlamento e o Governo da Alemanha através de seis contundentes artigos publicados, inicialmente, no jornal *Frankfurter Zeitung*. Um ano mais tarde, em 1918, Weber revisa, amplia e reedita os textos, alargando ainda mais seus impactos nas searas acadêmicas e nas esferas da administração pública.

A proposição primordial do autor foi a compreensão sociológica do fosso, para ele abissal, entre o político e o servidor público de carreira. Enquanto o primeiro pautava sua ação social a partir de negociações e arranjos políticos que poderiam ferir suas crenças ou opiniões

¹ Professor Associado 4 da Universidade Federal de Viçosa - Campus Rio Paranaíba; Pós-doutor em Sociologia pela Universidade do Porto; Doutor em Ciências Sociais (Sociologia) pela Universidade Federal de São Carlos UFSCar; Mestre em Ciências Sociais pela PUC Minas; Licenciado e Bacharel em História pela PUC Minas. joao.melo@ufv.br

prévias, tomava atitudes e resoluções fruto das negociações políticas empreendidas. Todavia, o servidor público necessitava abdicar completa e irrestritamente de seus interesses e convicções para a plena realização de seu ofício.

Utilizando como aporte teórico esses escritos políticos de Max Weber, o trabalho em tela buscará discutir os conceitos de ação política, lideranças e burocracias, tendo como palco o Estado e as ações públicas dele decorrentes. É através dessa trilha que o presente artigo caminhará.

Desenvolvimento

O fim da Primeira Grande Guerra, em 1918, deixou como saldo para Europa, especialmente para a Alemanha, em função da derrota no conflito mundial, severas crises sociais, econômicas e políticas. A profunda desesperança com o espectro político e seus representantes parecia quase endêmica. Por outro lado, a baixa renovação da classe política, com real capacidade administrativa, era outro obstáculo indesejável, porém concreto e palpável. Gabriel Cohn (1993) diagnostica com precisão cirúrgica três elementos que obstaculizavam: completa incapacidade administrativa e burocrática das novas lideranças políticas; a segunda questão é derivada primeira, isto é, o completo nivelamento da sociedade alemã, e por último o desligamento radical da população das questões político partidárias. A preocupação motivadora de Max Weber foi promover um debate salutar e, ao mesmo tempo, aguerrido, sobre a “regeneração” da Alemanha e de seus estamentos burocráticos decorrentes da traumática derrota na Grande Guerra (1914-1918).

Estimulado por aquela situação adversa vivenciada em seu país, Max Weber decide escrever seis (6) artigos que discutiam a situação de recomposição e reordenação da Alemanha. Cohn (2013), no prefácio da obra, evidencia que os textos do livro podem ser catalogados entre os mais importantes e profundos escritos políticos de Weber. O professor Gabriel Cohn esclarece sobre a complexidade temática proposta pelo sociólogo alemão nesse pequeno, porém denso, livro, revela, já nas primeiras leituras, as proposições teóricas que abordavam o governo e o parlamento alemão, a burocracia no pós-guerra e a constituição/restauração do funcionalismo público, a ação dos partidos políticos e suas naturezas ideológicas, entre outros assuntos primorosamente escritos por Max Weber.

A atenta leitura dos artigos expõe com imenso realismo o fosso entre o político e o burocrata. Os focos de ação de ambos, de acordo com Weber (1993), diferenciam-se substancialmente. O trabalho do burocrata deve ser conduzido pela tecnicidade associada às

experiências administrativas. As convicções pessoais e os posicionamentos políticos e ideológicos do administrador jamais, na ótica de Weber (1993), podem obstaculizar o funcionamento da máquina pública, portanto, é imprescindível a postura de neutralidade e silenciamento das opiniões no momento da atividade pública. Em outra vertente, o líder político tem como dever de ofício manter inalteradas suas crenças políticas, ao ponto de rejeitar cargos e ganhos político-administrativos (Weber, 1993). Entrementes, tem-se aqui uma visão teórica e metodológica Tipo Ideal. Não obstante a prática política cotidiana tanto de um ator quanto do outro, não se verificava tal conduta advogada por Max Weber, sabia ele que a prática política parlamentar não funcionava dessa forma: “[...] Isso, porém, nunca aconteceu entre nós” (Weber, 1993, p. 100). A triste constatação suscitou no autor o sentimento de “quase obrigatoriedade” de pensar e, ao mesmo tempo, posicionar-se frente ao processo que se articulava em 1917² de reordenamento administrativo, político e burocrático da Alemanha.

O primeiro artigo intitulado *A herança de Bismarck* remete ao legado político-administrativo do período de dominação legal de Bismarck na Alemanha. Weber (1993) esclarece que o legado deixado pelo Chanceler Alemão foi o sacrifício do povo e da nação alemã em prol de suas ambições nacionalistas durante a estruturação do Segundo Reich. Da mesma forma e intensidade que o “chanceler de ferro” recebia apoio e adesão ao projeto em tempos de guerra, por outro lado, havia forte oposição, especialmente originada tanto de partidos de esquerda mais radicais, quanto de centro (Weber, 1993). O entrincheiramento de cada um dos grupos aumentava ainda mais os conflitos, fossem eles verbais ou físicos que orbitavam a política alemã naquele momento histórico. As tensões também podiam ser percebidas entre os intelectuais. Basicamente, segundo Max Weber (1993), eram dois grupos principais com tamanhos e posturas diferentes de seus membros. Enquanto alguns intelectuais identificavam-se com a postura visceral e virulenta de Bismarck na condução dos anseios do Estado Alemão, outro grupo de intelectuais questionava duramente a postura excessivamente beligerante do “chanceler de ferro”. Em seu artigo, o sociólogo argumentava que Bismarck nutria, por esse grupo, o mais abissal desdém: “Conteúdo verborrágico e forma pueril, escreveu Bismarck na margem de um parecer [...]” (Weber, 1993, p. 30).

De toda sorte, asseverava Weber que a quebra de confiança em relação ao Chanceler iniciou-se pelo desconforto de ministros prussianos ligados aos partidos de centro, liberal e conservador. A eles foram direcionadas críticas severas, contundentes e estigmas de “inimigos do Império”. Entretanto, ao partido conservador foram destiladas as mais severas censuras de

² Vale ressaltar que naquele momento histórico a Primeira Grande Guerra (1914-1918) entrava em seus momentos finais, culminando em 1918 com a assinatura do documento de rendição da Alemanha.

Max Weber. Argumentava o sociólogo que os membros do partido conservador, antes do aceno de Bismarck, viviam em constante obscurantismo político. Por outro lado, os acusava de obscurantismo político e os denunciava de locupletarem de benefícios funcionais, como também procuravam controlar os cargos públicos com a intenção de garantir futuros privilégios eleitorais (Weber, 1993). De outra sorte, Bismarck contava com o apoio de aliados e dirigentes ligados ao nacional liberalismo, para os quais Max Weber tecia, não sem um pouco sarcasmo, elogiosas considerações sobre a atuação pública e ao apoio dispensado ao chanceler alemão; diz ele:

[...] Do ponto de vista da alta política e de suas qualidades intelectuais, naturalmente, eles não podem ser comparados a Bismarck, em relação ao qual, mesmo seus melhores quadros são medianos, como o são, de fato, todos os outros políticos nacionais e a maioria dos de outros países. Um gênio só aparece, e como muita sorte, a cada século [...] (Weber, 1993: p. 32).

Os filiados do Partido Nacional Liberal, apesar de todo apoio dispensado a Bismarck, não conseguiram completar sua tarefa de respaldo e sustentação política para o chanceler alemão e sua já desgastada e trôpega administração. Há que se deixar exposto que o fracasso dos nacionalistas liberais foi motivado pela intransigência e falta de confiança de Otto Bismarck em relação à independência de ação do partido³. Essa era a base de sua política em sentido macro, qual seja: podar toda tentativa de crescimento e maturação de partidos e grupos políticos independentes, em função disso usava de ardilezas a fim de inibir a futura e provável robustez de alguns partidos políticos⁴. Ao que parece, Weber (1993) aponta para o caminho que Bismarck articulava, ao menos em suas mais recônditas intenções, manter-se no poder através de estratégias que impediriam o crescimento e a maturação de grupos políticos que pudessem contrapor ao chanceler e seus interesses de poder. Os dois exemplos mais notórios são a acusação feita por Bismarck diante do imperador de que o parlamento e o partido liberal faziam forte oposição ao exército e a perseguição e instauração da denominada lei socialista que os colocava como traidores dos direitos do orçamento. O êxito alcançado pelo Chanceler teve

³ De acordo com Max Weber, a retirada de apoio por parte do Partido Nacional Liberal foi a constante intolerância manifestada por Bismarck àqueles grupos políticos que exerciam poderes administrativos e ações públicas independentes. Weber ainda argumentou que o Primeiro Ministro centralizava todas as ações ministeriais e que não tolerava de forma alguma rompantes de autonomia, mesmo que no afã de querer ser útil ao chanceler alemão.

⁴ Complementa o sociólogo: “Toda sua política consistia em não deixar que nenhum partido constitucional forte e, de alguma forma, independente, se consolidasse. Para isso, ele encontrava os meios nos projetos militares e na lei socialista. Além de usar de forma totalmente deliberada e hábil os conflitos de interesse da política tarifária” (Weber, 1993, p. 34).

como consequência um alto custo: a dependência política e administrativa do Partido de Centro (Weber, 1993).

As escolhas, provavelmente equivocadas, e os caminhos políticos traçados por Bismarck foram os responsáveis diretos pelo desmembramento de sua chancelaria e sua demissão do cargo: “Um grave erro político. Pois, desde sempre, toda política baseada na gratidão tem fracassado [...]” (Weber, 1993, p 36). Ao cabo, o legado deixado pelo Chanceler alemão não foi alvissareiro, ao contrário. Foram ceifadas as futuras oportunidades, de acordo com Weber (1993), de ebulição de novas lideranças capacitadas.

Em *Domínio dos Burocratas e Liderança Política*, Max Weber troca a lente ao voltar-se para o Estado Moderno e suas engrenagens. Ao exarar suas características formadoras, assevera que as bases de sustentação estavam tanto na máquina administrativa regulada e eficiente, quanto na capacitação de funcionários civis e militares (Weber, 1993). O momento histórico em destaque indica a organização de um sistema governamental assentado em pilares ligados à administração racional, à burocracia e à ação política. A arguta percepção de Max Weber (1993) revelava que a constante e incansável busca pela organização administrativa tornava-se uma obsessão tanto de monarquias quanto de democracias que sistematicamente perseguiram a eficiência pública. Assevera o sociólogo:

[...] Isso tanto é verdade numa monarquia quanto na democracia, pelo menos quando não de tratar de um pequeno cantão com administração de revezamento, mas de um Estado de massas. Pois a democracia, tanto quanto o Estado absolutista exclui totalmente que ele seja administrado por cargos honoríficos ou hereditários feudais, patrimoniais ou patrícios, dando preferência a funcionários profissionais [...] (Weber, 1993, p. 41).

A proposta para a utilização de uma administração pública profissional recaía sobre a busca pela qualidade e expertise dos servidores e funcionários que executassem suas atribuições com eficiência e parcimônia no fazer público, bem como pelo apego à legislação vigente. O funcionário militar e o civil deveriam seguir o mesmo percurso, assegurada as especificidades de cada setor, guiados pelo luminal da ética profissional. Em ambos os casos, as ações revelavam-se essenciais para a organização e estruturação do Estado Moderno que deveria funcionar milimetricamente como uma indústria⁵ (Weber, 1993). A proposta apresentada é a separação das tarefas laborais em função dos diferentes formatos produtivos e de suas configurações e atributos inerentes. A percepção validava a independência entre pequenos

⁵ Max Weber, de fato, constrói um paralelo sociológico entre a organização industrial e o Estado Moderno, visto que, para ele, ambos organizavam-se histórica e socialmente em função de suas necessidades laborais.

artesãos, fabricantes caseiros, produtores agrícolas, camponeses, entre outras especificidades. Weber (1993) afirma que a posse das ferramentas e dos demais instrumentos produtivos era um poderoso aporte para a fragilizada economia alemã do pós-guerra. A divisão das tarefas associada à concentração da infraestrutura industrial nas mãos de capitalistas impingiu uma nova e dura realidade para trabalhadores e trabalhadoras que buscavam o sustento familiar em galpões lúgubres, afogados na baixa luminosidade e de condições sanitárias reprováveis.

De outra ótica, Weber (1993) testemunha que a separação entre o trabalhador (desde funcionários públicos até operários industriais) é a tônica das administrações modernas e de seus aparatos burocráticos. Continua o pensador alemão, ao asseverar que, na ponta da cadeia administrativa⁶, estaria o maestro que soubesse conduzir aquele grupo em produtiva harmonia e, principalmente, na observância implacável dos ordenamentos jurídicos, estatutários e profissionais. O capitalismo moderno e suas molas propulsoras, como, por exemplo, as plantas industriais modernas, assentam seus alicerces na administração e nos cálculos racionais: “A empresa capitalista moderna baseia-se, internamente, sobretudo no cálculo” (Weber, 1993, p. 43). Por outro lado, organizavam e estruturavam-se em função de sólidas normatizações jurídicas e burocráticas que visavam, a princípio, uma administração racional⁷. Em suas palavras:

As empresas modernas só conseguiram se estabelecer onde a justiça, de fato, estava nas mãos de advogados, como é o caso da Inglaterra, os quais forjavam para seus clientes, isto é, para os capitalistas interessados, as formas de negócios adequadas e de cujos quadros eram recrutados os juízes fortemente ligados à jurisprudência, isto é, a esquemas enquadráveis em seus cálculos [...] (Weber, 1993, p. 44).

Fica patente que o substrato essencial para a organização e o estabelecimento das modernas políticas públicas e administrativas apoiava-se em leis que, em tese, deveriam organizar e estabelecer as regras de condução do jogo empresarial, bem como do certame político partidário em função das disputas eleitorais e por filiações. As entidades partidárias naquele momento histórico buscavam formas de adesão de futuros associados. A questão da filiação livre e seus caminhos foram, de acordo com Weber (1993), pavimentados através de pressões e lutas populares, e não por decretos e regulamentos oficiais “nascidos” do governo central. Por óbvio que os partidos políticos são construídos e alicerçados em robustas bases

⁶ Ao juízo de Weber, a racionalidade burocrática associada aos processos administrativos conduzidos por lideranças legais são os aportes indispensáveis para o bom funcionamento de empresas públicas, particulares, forças militares dentre outras possibilidades.

⁷ A predicação de Weber mostrava que as empresas capitalistas modernas somente frutificar-se-iam regidas por administrações e legislações racionais.

ideológicas condutoras de suas ações. Outrossim, devido a sua natureza, pleiteavam cargos eletivos e administrativos como forma de manutenção, direta ou indireta, de seus apaniguados nos interiores dos poderes burocráticos estabelecidos. Portanto, havia uma relação direta entre o poder dos partidos e o sistema burocrático estatal. Weber (1993) estabelece que essa relação é direta e inquebrantável: “Primordialmente, o poder dos partidos depende da qualidade da organização dessa burocracia” (1993, p. 49).

Em sequência, *A Transparência da Administração e a Seleção dos Dirigentes Políticos* apresenta um quadro realista e pungente da estrutura do parlamento no momento de reordenação da Alemanha. O painel apresentado por Max Weber (1993) revelava um ambiente hostil e beligerante entre o parlamento e o governo em função da tramitação e aprovação de projetos oriundos do executivo. Em outro extremo não havia, por parte da população, dedicada atenção em acompanhar e fiscalizar seus representantes junto ao Parlamento Imperial. É interessante notar que Weber (1993) já alertava sobre o baixo interesse popular em relação ao Parlamento Imperial em oposição à grande curiosidade que outros parlamentos despertavam nas “pessoas comuns”. O desagravo feito pelo sociólogo alemão estabelecia as circunstâncias que levavam à profunda objeção popular em relação ao Parlamento Imperial, que dedicava esforços para a manutenção de ação política voltada para privilégios de alguns grupos e a manutenção/estabilização de uma política pública modorrenta e sem tempero⁸.

A elocução é inevitável: ao funcionalismo cabia a conservação e a manutenção dos bons e eficazes serviços públicos. A especialização nas tarefas executadas associava-se à responsabilidade e ao traquejo para a resolubilidade de problemas inerentes à administração pública. De outra perspectiva, é interessante perceber que, apesar das pressões, mantinham-se coesos na intenção de preservar suas funções laborais e suas dignidades pessoais. A asserção de Weber (1993) é categórica: “Quem vem de família de funcionários, será o último a permitir que essa reputação seja maculada” (1993, p. 72). Entrementes, não caberia aos burocratas, de acordo com o sociólogo e economista alemão, pleitearem cargos eletivos. Não seria essa a gênese da categoria, ao contrário. Caberia pela ótica de Max Weber (1993) a busca constante pelo enriquecimento intelectual, profissional e cultural.

Outrossim, o agente público para o exercício regular de suas tarefas administrativas deveria exercer suas funções para além dos aparatos burocráticos e do conhecimento técnico. O raciocínio impetrado por Weber (1993) demonstra que é imprescindível o acesso irrestrito às informações documentais estatuídas pelo órgão competente da administração pública. Portanto,

⁸ O contexto de funcionamento do Parlamento Imperial, de acordo com Weber (1993), era prejudicial para a tramitação de processos e emendas, além de escurecer a transparência da administração pública.

a expertise profissional e técnica deveria ser a proa das ações dos servidores públicos. Porém, acrescenta que conhecimento técnico, por si só, não garantiria o poder aos burocratas. Na altura da reordenação do país, existiam informações e documentos exclusivos, com acesso restrito, que somente poderiam ser acessados através “da boa vontade de um funcionário qualquer” (Weber, 1993, p. 73). As idas e vindas da afluência aos documentos públicos é relatada:

[...] conforme as circunstâncias, utiliza-se o recurso do exame de documentos, da auditoria no próprio local e, em casos extremos, do depoimento cotejante prestado sob juramento dos envolvidos como testemunhas perante uma comissão parlamentar. Também esse direito é vedado ao Parlamento Imperial. Ele é continuamente impedido de ter acesso a informações necessárias, portanto, é condenado à ignorância, além de ser sentenciado ao diletantismo (Weber, 1993, p. 73).

Ao seu juízo, o sociólogo alemão levanta a possibilidade de que um dos mais profundos traços dos aparatos burocráticos é o sigilo de informações públicas, como forma de controle e segurança do conjunto de conhecimentos estatais reunidos. O apontamento revela que a intenção central é o resguardo de controles externos à administração pública. De outra forma, ensina Weber (1993) que há, de modo intrínseco ao processo, o também controle e a vigilância de pequenos e médios funcionários pelas chefias hierárquicas que, por sua vez, são os que arbitram e decidem os rumos das políticas institucionais, portanto não haveria um controle político ou técnico pairando sobre esse grupo profissional (Weber, 1993). Há que se ressaltar que as formas de controle das demandas públicas variavam nos períodos de guerra e nos momentos de paz⁹. Uma questão parece inevitável: o funcionamento e o controle das instituições públicas e a qualidade na prestação dos serviços são frutos de processos históricos naturais, ou ocorreram em função do amadurecimento da população que cobrava de seus representantes? A resposta trazida por Max Weber (1993) é, ao mesmo tempo, surpreendente e inabitual ao revelar que essa questão continuaria em aberto.

No artigo *A Direção Burocrática na Política Externa*, há um aprofundamento nos discursos sobre a burocracia enquanto norte para a administração pública, em particular nas incidências na política externa. A demarcação estava completamente voltada para os funcionários. O autor estava categoricamente convencido da importância dos organismos públicos e seus funcionários habilitados eram os arrimos da monarquia e de suas instituições agregadas. O rumo da nação poderia ser subitamente alterado em função das decisões tomadas pelo monarca (Weber, 1993). A admoestação é pungente. A agudeza penetrante da crítica de

⁹ O que distinguia entre os dois momentos eram as rotinas de trabalho. O período de paz era marcado pelo estabelecimento de uma comissão mista que atuava conjuntamente com a comissão principal, objetivando maior transparência associada a uma divulgação pública.

Weber (1993) é destinada aos dirigentes políticos que proferiam discursos que poderiam impactar negativamente nas relações exteriores da Alemanha reordenada. A grande preocupação com o ainda fragilíssimo aparato estatal consistia, ao discernimento do sociólogo e economista alemão, nos deslizes institucionais ocorridos na e pela comunicação pública. Os responsáveis diretos seriam, segundo ele, os dirigentes políticos daquele país.

Havia uma delimitação sutilmente imposta entre a classe política e os burocratas. Cada uma das categorias deveria agir em expressa concordância com o papel social que lhes fora atribuído, enquanto cabia ao político no exercício de sua função pública manter-se fidelizado a seus compromissos de filiação partidária. Pela ótica do autor, caberia ao dirigente político a completa e radical rejeição a negociatas políticas, sejam elas de quaisquer qualidades¹⁰. O político deveria manter-se estruturalmente “preso” às suas convicções. Já o burocrata, por dever de ofício, deveria separar-se de suas crenças no momento de suas atividades públicas e profissionais. Para o autor, uma profunda e intransponível diferença entre as casas parlamentares que adotavam vigorosamente os preceitos normativos oriundos dos caminhos burocráticos e aquelas que, por sua vez, a desprezavam em seu cotidiano político institucional. Era patente que o burocrata e o político ocupavam espaços de poder diferenciados na condução dos bens públicos.

O penúltimo artigo que recebeu o título de *Parlamentarização e Democratização* conjecturava sobre as dificuldades do direito do voto democrático estendido a todos e suas relações com o sistema parlamentarista. Um e outro não necessariamente, para Weber (1993), não são mutuamente dependentes, ao contrário, podem apresentar-se como sistemas opostos. A explicação do autor vem em seguida: de acordo com sua concepção, o parlamentarismo autêntico deveria se estabelecer em um sistema político bipartidário, através do qual haveria formas de controle por parte do poder aristocrático nos dois partidos políticos. Não obstante Weber (1993) admitia que a institucionalização do bipartidarismo seria impossível devido a fatores de ordem social, econômica e estrutural. Isto é, as complexidades sociais inviabilizariam a proposta. A análise feita pelo sociólogo revela que, mesmo naquele momento de pluripartidarismo, apenas poucas agremiações partidárias exerciam, através de acordos e negociatas, o monopólio incontestado dos rumos da máquina política. Weber (1993) descreve essa situação como puramente racionalizada a partir de cálculos para manutenção de poder.

¹⁰ É relevante acrescentar que Max Weber (1993) tinha uma posição bastante clara: os políticos deveriam até mesmo despir de seus cargos públicos quando convocados a apoiarem ações que iriam de encontro com seus princípios políticas e pessoais. Em um tom de completo desalento, afirma que isso jamais ocorrerá na Alemanha.

Por outro turno, os partidos políticos estruturavam-se basicamente através de propostas de manutenção e preservação do *status* de poder. A tática utilizada pelas agremiações partidárias concentrava-se na busca por jovens que pudessem dar continuidade às estratégias outrora traçadas pelos partidos políticos. Weber (1993) esclarece que, por seu turno, o Partido de Centro não utilizava de tais expedientes, uma vez que a cooptação de jovens ficava a cargo da igreja local. Outrossim, outros partidos, como o Conservador e o Nacional Liberal, tinham em suas estruturas formadoras departamentos voltados para juventude. A divulgação das propostas dos partidos, ou para utilizar uma expressão do autor, a “literatura partidária”, servia também como forma de arrecadação de verbas para aquelas instituições. A venda dos jornais, livros e demais publicações auferiam aos partidos vultosas somas que, em grande medida, eram revertidas para as campanhas políticas nos períodos eleitorais.

A subsistência econômica dos partidos implicava, necessariamente, a utilização/manutenção de todos os recursos que orbitavam a sua volta. Para tal, financiavam sindicatos, cooperativas, associações de trabalhadores e similares. Max Weber (1993) revela que os partidos políticos construía escolas para formação de lideranças políticas, redatores e funcionários de um modo geral¹¹. A constante busca por recursos financeiros fazia com que os partidos desenvolvessem estratégias financeiras e de mercado para conseguirem sobreviver enquanto instituição organizada. De outra forma, argumenta o autor:

Os orçamentos partidários se avolumam, pois aumentam os custos das eleições e o número dos agitadores profissionais necessários. Ganhar uma eleição num distrito disputado não fica por menos do que 20.000 marcos (Weber, 1993, p. 109).

Todavia, as condições macroestruturais responsáveis pela estruturação de um sistema político pluripartidário ainda se revelavam insipientes e frágeis quando colocadas frente a frente com outros países. É possível conjecturar que, naquela altura, os partidos políticos encontravam-se em diferentes estágios de organização. Cada um deles articulava suas estratégias em função de suas capacidades administrativas e de filiados. Os exemplos mais notórios eram os Partidos Burgueses: “o trabalho local ativo é feito lateralmente pelas figuras honorárias e somente nas cidades grandes, por políticos profissionais” (Weber, 1993, p. 109).

De outra forma, há que se reter que os partidos existentes naquela determinada condição histórica, apesar de suas notórias diferenças políticas, possuíam estruturas internas que se assemelhavam e se aproximavam em certa medida. Max Weber (1993) levanta que a burocracia

¹¹ Weber revela que os centros de formação de lideranças públicas foram construídos e eram custeados por fundos milionários arrecadados da venda de jornais, livros e demais publicações partidárias.

era um elemento unificador das funções do lado de dentro dos partidos políticos naquela altura. Os caminhos instaurados nos departamentos financeiros de tais organizações eram entendidos como percursos que justificavam a constante racionalização dos partidos políticos. Por outro lado, a disputa por votos transfigurou-se enormemente, ao ganhar outros contornos que se concretizaram em processos eleitorais virulentos que se convertiam em ataques pessoais através da divulgação de dossiês contra os adversários e, em casos extremos, ameaças de morte a adversários. Analisando o cenário político daquele período, Weber (1993) revela um alto grau de ceticismo com relação às possibilidades de mudança do panorama político ao afirmar que quaisquer reclames, admoestações de desagrado, naquele momento histórico, seriam completamente estéreis diante do quadro político partidário fossilizado. Por outro lado, o sociólogo alemão coloca no centro das luzes uma questão a ser examinada: qual seria o comportamento dos partidos políticos tradicionais diante das demandas democráticas que começavam a se fazer notar tanto dentro quanto fora do parlamento?

A mudança de postura parlamentar¹² deveria, prioritariamente, associar-se ao surgimento de políticos profissionais, dedicados exclusivamente à estruturação e ao fortalecimento de seus partidos políticos¹³. A orientação traçada por Weber (1993) organizava-se no sentido de que o gestor político seria responsável por uma gestão partidária mais racional e menos emocional. Em outros termos, a função dos líderes era fundamental para o fortalecimento associado à especialização dos dirigentes e de suas associações políticas. Não resta dúvida de que os dirigentes partidários ganham, com a nova faceta, um capital político organizado e fortalecido. O resultado mais clarificado é o “nascimento” do político profissional.

Weber (1993) argumenta que o dito político profissional pode ser classificado em duas modalidades, quais sejam: os que vivem da política e aqueles que vivem para a política. No primeiro grupo, encontravam-se aqueles que sobreviviam financeiramente da política e do partido: “[...] são os pequenos e grandes empresários políticos, os chefes” (Weber, 1993, p. 113). Por seu turno, a segunda categoria eram aqueles que usavam e dilapidavam recursos próprios em função de suas convicções ideológicas, consagrando sua existência àquela determinada causa: “[...] dedicam sua vida a isso, como o faz Paul Singer, do Partido Socialdemocrata, que também era um mecenas partidário em grande estilo” (Weber, 1993, p. 113). É interessante acrescentar que, para Weber (1993), essa segunda categoria não se eximia

¹² Max Weber (1993) explicita com veemência que as transformações no cenário político deveriam, obrigatoriamente, ocorrer tanto no interior do parlamento quanto fora dele.

¹³ Para o autor, os políticos profissionais deveriam agir ideal e materialmente em favor de suas agremiações partidárias.

em momento algum do idealismo necessário para a boa performance política, porém o sociólogo não se omitia ao afirmar que aqueles membros que possuíam uma condição financeira e patrimonial teriam condições estruturais mais saudáveis para se manterem “vivos” na disputa partidária e eleitoral.

A moderna estrutura partidária demandava, além de políticos profissionais e partidos democratizados, o constante apoio de advogados versados nos meandros do fazer política e de suas legislações. Max Weber (1933) declara com segurança que esses operadores do direito trazem consigo a expertise técnica e seus escritórios particulares. Embora possa parecer estranho, a justificativa do autor desfaz quaisquer impressões irônicas: propõe que, a exemplo dos advogados, os políticos também deveriam possuir os seus gabinetes profissionais com vistas a um profícuo desempenho parlamentar. O estímulo originava-se da realidade política daquele momento histórico, ou seja, para Weber (1993) a preponderância dos advogados na seara política se colocava justamente em função da precariedade da estrutura disponibilizada para os parlamentares, que comparativamente era bastante inferior quando comparada com os primeiros. Vale, aqui, uma ressalva: o sociólogo em nenhum momento procura tecer comparações entre as duas classes profissionais, quanto menos diminuir a importância dos advogados nessa situação social e política.

Ao olhar ao longe, autor alcançava cenários políticos partidários ainda mais complexos do que somente o estranhamento pela falta de estrutura física e material para os parlamentares constituídos na altura. Em outras palavras, o questionamento/preocupação era: quais seriam as condições de existência dos partidos e da vida parlamentar inseridos naquele contexto histórico bastante específico? As explicações orbitavam em torno de como os partidos políticos seriam impactados pelos processos de democratização que, subitamente, se avolumavam. Weber (1993), por sua vez, observava o fenômeno com um distanciamento racional. Embora não se colocasse em oposição, alertava que, ao longo do movimento, poderia surgir e se fortalecer a figura do demagogo, que seria aquele político que alçaria posições privilegiadas no conturbado cenário político. Comenta o autor:

A interpretação dos intelectuais, popular entre nós, consegue decifrar rapidamente a questão do efeito da democratização: o demagogo ficará em posição privilegiada e o demagogo bem-sucedido será aquele que tenha menos dificuldade no uso dos meios de comunicação de massas [...] (Weber, 1993, p. 115).

A figura do demagogo poderia aparecer em regimes democráticos, como também, nos sistemas monarquistas e autocráticos. Max Weber (1993) esclarece que “a personagem” trazia

consigo qualidades positivas e negativas tanto em um regime quanto em outro. Tanto em um cenário quanto em outro, sua liderança representa interesses específicos que estão umbilicalmente presos a determinados grupos políticos e sociais. De outra forma, oculta ou não, age racionalmente no afã de satisfazer seus desejos, muitas vezes, em detrimento do desejo popular. Uma constatação é óbvia: o regime democrático traz consigo uma miríade de possibilidades e escolhas, ao contrário de outras formas de estruturação política. Tal comparação seria inevitável, de acordo com Weber (1993), mesmo um olhar menos atento e apressado poderá verificar com certa precisão as organizações burocráticas ocupadas pelos melhores quadros políticos em diferentes escalas profissionais.

Por seu turno, os políticos profissionais que ascendem democraticamente ao parlamento vivenciavam, no seu dia a dia, uma espécie de oxímoro ao vivenciar críticas e oposições que serviam de estímulo e ascensão frente ao seu público que os entendia e os enxergava sem quaisquer filtros, que, em verdade, são aqueles que habilmente se forjam para a disputa política. Max Weber (1993) apresenta fatos que esse perfil de líder está indissociavelmente ligado à figura do “demagogo” em detrimento do burocrata¹⁴, porém “oferece um treinamento infinitamente superior para um administrador competente” (Weber, 1993, p. 117). Por um prisma diferente, é possível certificar que, nos regimes monarquistas, a demagogia também se fazia presente entre os quadros administrativos das monarquias modernas através de expedientes diversos, como, por exemplo, autopromoção, toda sorte de bajulices, propagandas políticas enaltecedoras e outras tantas artimanhas. Por último, Weber (1993) declara que é absolutamente errôneo circunscrever a demagogia e os demagogos somente às democracias modernas.

Max Weber (1993) alerta que uma democracia de massas pode conter em si elementos emocionais que são, em verdade, a base constituidora das camadas populares¹⁵, fato que poderia afetar negativamente os alicerces que sustentam a democracia. A severa falta de interesse compartilhada com a expressiva apatia eram, segundo o autor, a tônica da participação popular no jogo político. Por outro turno, o imediatismo também se revelava um profundo obstáculo a ser transposto. O arremate é no alvo: “só pensa até depois de amanhã. Pois ela, como ensinaram todas as experiências, está sempre exposta à influência do momento meramente emocional e irracional” (Weber, 1993, p. 128).

¹⁴ Weber (1993) adverte que a democracia e a demagogia andam emparelhadas, porém seguem trajetórias de independência em relação à outra.

¹⁵ Faz-se necessário validar que Weber (1993), ao “designar massas populares”, aplicava o conceito sociológico a diferentes classes sociais e estratos econômicos.

Os caminhos de democratização dos partidos políticos, fossem de esquerda ou direita, como também o acesso irrestrito ao voto popular, são para Weber (1993) a condição inevitável para a estruturação do moderno “Estado Alemão Hegemônico” (Weber, 1993, p. 131).

Parlamentarização e Federalismo é o texto que encerra o volume. Nele, Weber (1993) destaca o intenso processo de regulamentação do direito ao voto em cada estado do Império Alemão. A propositura inicial buscava a regulamentação do direito ao voto em todas as regiões do Império Alemão. A definição das regras de acesso ao voto seguia determinado critério: aqueles que combateram em períodos de guerra teriam, dentro do direito eleitoral, de inserir-se administrativamente nos patamares mais elevados. Tal estratificação, para Weber (1993), possuía uma importante qualidade: a manutenção do regime federalista. A elucidação surge a partir da necessidade de preservação da estrutura constitucional: “Isso conservaria o princípio federalista, porque, formalmente, seria apenas uma mudança temporária da Constituição Imperial [...]” (Weber, 1993, p. 133). Nesse sentido seria possível reformar a Constituição sem a obrigatoriedade de se convocar o Parlamento Prussiano. Porém, acrescenta que tal solução não seria recebida com tranquilidade e enfrentaria forte resistência por parte dos parlamentares (Weber, 1993).

Pairava no ar odores de insatisfação com relação à ampliação do direito ao voto, uma vez que cada localidade deveria desenvolver suas próprias regras. Isto é, cada parte da federação organizaria internamente os processos eleitorais. O temor viria da suposição de que uma província poderia “imiscuir”, para usar o termo utilizado por Weber (1993), nos direcionamentos políticos de outra localidade. No caso em tela, a preocupação provinha de Berlim que afirmava que não poderia intervir nas decisões internas do Estado Prussiano. Max Weber (1993) argumenta que o papel do Parlamento Prussiano era, de fato, calcado em adensadas normas constitucionais e em robustas regras jurídicas. Conta o pensador:

[...] É do conhecimento de todos que o Imperador da Alemanha e Rei da Prússia exerce seus poderes no Império, em parte, como Imperador sob a responsabilidade do Chanceler Imperial e, em parte, como rei da Prússia através da instrução dos representantes prussianos do reino sob a responsabilidade do ministério prussiano [...] (Weber, 1993, p. 134).

Max Weber (1993) revela que havia, propositalmente, uma separação administrativa: cabia ao Chanceler Imperial a representatividade perante o Parlamento Imperial e, por sua vez, a administração central prussiana recorria ao Parlamento Prussiano. Havia uma clara e notável

distinção entre o Parlamento Prussiano¹⁶ e os demais parlamentos estaduais (Weber, 1993). Mesmo com o parco histórico de votos, a Prússia possuía, segundo a confirmação de Weber (1993), uma condição privilegiada quando colocada frente a frente com os demais parlamentos. Outra prova incontestável do conjunto de condições que o Parlamento Prussiano exercia sobre os demais era o pleno direito à ocupação do cargo de presidência da federação¹⁷. A causa sequente a esse conjunto de condições era bastante óbvia: os votos vindos da Prússia sobrepujavam a dos demais, portanto poderiam aprovar ou rejeitar quaisquer alterações das legislações do Império Alemão (Weber, 1993).

Por outro lado, a influência da Prússia estendia-se também sobre o exército. Na altura, não havia uma força armada unificada, mas diferentes pelotões espalhados pelas regiões que deviam obediência ao Imperador. Max Weber (1993) revela em seu texto que o Rei da Prússia, sorrateiramente, reuniu-se com os representantes de cada uma das lideranças das companhias armadas em busca de um acordo estratégico que resultou em um enorme ganho político e bélico para Prússia; a partir de então o rei teria o controle absoluto sobre o comando militar. O exemplo que se mostra mais evidente, da ótica do autor, era Baden, que teve seus exércitos transformados em corporações militares a serviço e sob a ordem do Rei Prussiano. Weber (1993), ao revelar a profundidade do domínio prussiano sobre as forças militares, conta que o Ministro da Guerra da Prússia é também o Ministro da Guerra de Baden (Weber, 1993).

Cabe frisar que, de acordo com Weber (1993), o Governo Prussiano, do ponto de vista técnico e jurídico, exercia formalmente seus encargos administrativos somente frente ao Parlamento da Prússia, portanto é completamente observável que não há quaisquer obrigações ou vantagens políticas com relação a outros parlamentos estaduais. Max Weber (1993) exulta que os demais Parlamentos, como de Bayern, precaviam-se fortemente contra as rigorosas investidas da Prússia. Por sua vez, Baden ainda continuava sob os auspícios do Parlamento da Prússia. Confirma Weber:

[...] Portanto, do ponto de vista da relação política, é perfeitamente pertinente quando se classificam estados, particularmente Baden, como mediatizados pela Prússia e seu organismo, acima de tudo, também pelo seu parlamento. Quando esse estado de coisas vier à tona sem reservas, não será uma tendência antiprussiana (1993, p. 138).

¹⁶ O raciocínio trazido por Weber (1993) é que o Estado Prussiano, quando comparado com os demais componentes, conseguia uma baixíssima quantidade de votos, nem sequer atingindo a metade dos desejados.

¹⁷ “Constituição Imperial, Artigo 5, Parágrafo 2, Artigo 37” (Weber, 1993, p. 134).

A estrutura organizativa da Assembleia Legislativa Prussiana foi previamente organizada com o propósito de sanar problemas internos que pudessem prejudicar seu correto funcionamento. A excessiva preocupação com as rotinas procedimentais e processuais fazia bastante sentido, uma vez que as decisões locais afetavam radicalmente a condução de outros Estados componentes. Havia um sentimento de rivalidade entre a Prússia e os demais países membros do reino, fato que obstaculizava as negociações e os acordos multilaterais entre seus componentes. Weber (1993) declara em seu artigo a necessidade da mudança do direito ao voto prussiano, que ofertará como resultado a representação diminuta das contradições internas visíveis nos arcabouços políticos e administrativos (Weber, 1993, p. 139). A fala do autor possuía uma direção certa: o derradeiro fim do Conselho Federal, parte preponderante dessa estrutura administrativa que emperrava os possíveis avanços políticos. Em seu lugar, a constituição do Senado Federal, como módulo de representatividade das aspirações populares.

No entanto, os arranjos políticos imperiais determinados pela Prússia revelavam as marcas profundas originárias do direito ao voto plutocrático¹⁸ que mantinham inalteradas as disposições burocrático administrativas da Prússia, sob a obstinada tutela do Partido Conservador Prussiano. A situação adquiria contornos peculiares e, ao mesmo tempo, impositivos, a revelação é surpreendente: o servidor público não poderia posicionar-se sobre quaisquer assuntos profissionais sem passar pelo crivo do Partido Conservador. A grande maioria do funcionalismo seguia, cega e ordeiramente, os ditames do partido¹⁹. Em geral esse era o constante e quase inquebrantável cenário por onde tais atores caminhavam.

De outro lado, o Império era “forjado” através de dispositivos que evidenciavam em plenitude seus aspectos burocráticos, fato que promovia um distanciamento administrativo com relação à Prússia. O afastamento acontecia, ao juízo de Max Weber (1993), especialmente na formação do corpo técnico de funcionários que não era preenchido com a mão de obra oriunda da Prússia. A situação causava um enfraquecimento dos serviços estatais originários do Império devido à utilização de servidores que não possuíam capital técnico para o pleno exercício das atividades. Fica impregnada a completa falta de quadros, por parte do Império, quando colocados frente a frente com os funcionários da Prússia. O baixo repertório técnico é destacado pelo autor:

¹⁸ O voto plutocrático é aquele conduzido por grupos que possuem capital econômico e, conseqüentemente, determinam a condução da seara eleitoral.

¹⁹ O alcance do olhar de Weber (1993) compreendia que o filtro do Partido Conservador, em algumas questões, tomava como aceitáveis posições que parecessem menos prejudiciais à agenda do partido.

A debilidade característica da burocracia imperial realmente reside no fato de a maior parte das instâncias centrais do Império não dispor de um quadro funcional próprio em todos os escalões, providos de poder de coerção; entre estas instâncias vale destacar, sobretudo, um que, politicamente, teve, até o momento, um papel de maior importância: o Ministério Imperial do Interior (Weber, 1993, p. 142).

Por sua vez, os demais estados federados e os agregados constituíam-se como monarquias que se organizavam a partir de caminhos burocráticos que organizavam tecnicamente seus membros associados. Com a fundação do Império, Weber (1993) esclarece que as relações estabelecidas com a Prússia se estruturavam como arrimos das burocracias que buscavam organizar os diferentes membros do império como “estabelecimentos” de garantia constitucional da preservação dos rentáveis cargos políticos para os seus apoiadores. Essa era a estratégia utilizada por Bismarck como modelo de pressão contra seus opositores e descontentes. Com a fundação do Império, acontece a eliminação do controle dos parlamentos pela estruturação de regimentos que, para Weber (1993), se tornavam livres de controle “por força de prerrogativas soberanas” (1993, p. 144). O efeito foi: “a consequência que a importância e também o nível intelectual dos parlamentos de cada estado tenha declinado, geralmente, da mesma forma que o Parlamento Imperial” (Weber, 1993, p. 145).

É importante frisar que o Parlamento da Prússia, por natureza, acabava por arregimentar para si o protagonismo da política parlamentar de todo o Império. A dominância política sobre os demais estados membros ocorria, de acordo com o sociólogo, em grande medida em função de seu poderio econômico. Em outros termos, o capital econômico crescente da Prússia solapava os estados economicamente mais frágeis que reverberava em suas condições estruturais. Ao que tudo indicava, a situação política dos membros organizou-se em função da criação e do fortalecimento do Conselho Federal. Todavia, um olhar mais detido observava que a forte influência de Bismarck sobre o órgão administrativo poderia definir os seus modos de condução, como também alterar os resultados. Weber (1993), com um tom bastante resguardado, advertia que esse estado de calma não duraria por muito tempo, especialmente quando os diferentes Parlamentos influenciarem a seu favor os votos do Conselho Federal (Weber, 1993).

Entrementes, a solidificação da Parlamentarização, permeada pela robustez do Conselho Federal, avançaria, ao juízo de Max Weber (1993), como sustém de uma nova era imperial, radicalmente oposta às carcomidas tendências políticas de outrora. Em foco, a reordenação estrutural, administrativa e de poder na Alemanha. O arremate nasce de Weber (1993):

[...] Mas, certamente, ele terá que exigir que o caminho para um reordenamento da Alemanha não seja obstruído por reminiscências estéreis e sentimentais das práticas governamentais do velho regime (1993, p. 166).

Enfim, o intento de Max Weber, ao longo desses seis imprescindíveis artigos, era revelar, com tons fortes, os frágeis e sinuosos caminhos administrativos e burocráticos percorridos pela nação alemã durante a Primeira Grande Guerra (1914-1918). Para o autor, esse era o momento histórico de reavivamento e modernização das estruturas partidárias, como também do funcionalismo público. A declaração de vontade do autor era a soberania alemã como forma de participação direta do desenvolvimento mundial. Para tal era imprescindível um conjunto de medidas para a maturação da Alemanha reordenada.

Palavras Finais

A razão central deste escrito foi inspirada em seis artigos opinativos publicados por Max Weber, originalmente no ano de 1917, posteriormente reunidos em livro que recebeu o título: *“Parlamento e Governo na Alemanha Reordenada”*. Crítica política do funcionalismo e da natureza dos partidos”. O presente trabalho enveredou-se por esses textos que discutiam a situação da Alemanha em seu processo de reordenação política iniciada no período final da Primeira Grande Guerra (1914-1918).

Para cumprir o intento, “passeou-se” de maneira atenta perquirindo as temáticas políticas e administrativas expostas por Max Weber (1993) sobre a situação política da Alemanha nos períodos de vigência do conflito armado na Europa. A ênfase dada pelo autor jogava luz nos problemas enfrentados pela população pauperizada pelos longos e irascíveis anos da guerra. Entre tantas consequências nefastas, podia-se vislumbrar, pela ótica do autor, a enorme dificuldade de formação de novos quadros especializados, como também a desesperança pela falta de novas e modernas lideranças políticas. A origem das mazelas estava calcada na centralização administrativa traçada por Bismarck.

O olhar afinado de Max Weber (1993) retratou fidedignamente o Parlamento Alemão como uma arena através da qual digladiavam-se interesses partidários em função daquele momento histórico. O resultado foi imediato: o aparecimento de novas lideranças políticas que disputavam palmo a palmo cargos, comissões e locais de privilégios. Fica latente ao longo da leitura que as confrontações entre as partes aconteciam pela busca constante de ganhos tanto pessoais, quanto locais.

O realce dado por Weber (1993) ao longo dos seis prolíferos artigos, sem incertezas, é sobre o Parlamento Alemão. Ali estava a “salvação” da Alemanha pela enorme fecundidade dos debates propostos. Para além, o autor também argumentava que daquele local poderiam surgir lideranças políticas capacitadas para o jogo político que se anunciava no florescer da Alemanha unificada.

Por fim, é imprescindível ressaltar que não houve, em momento algum, ao longo da gestação deste artigo, a aspiração de esgotar completa e irredutivelmente esses importantes escritos políticos de Max Weber. Ao contrário, neste trabalho estão estampadas as observações advindas e impressões originadas de escolhas teóricas. O debate não se esgotou, há espaços para novas interpretações. Basta aventurar!

REFERÊNCIAS

COHN, Gabriel. Introdução. *In: Parlamento e Governo na Alemanha reordenada: crítica política do funcionalismo e da natureza dos partidos*. Petrópolis (RJ): Vozes, 1993.

MAYER, Jacob Peter. **Max Weber e a política alemã: um estudo de sociologia política**. Brasília: UnB, 1985.

MOMMSEN, Wolfgang. **Max Weber and german politics (1890-1920)**. New York, 1967.

TRAGTEMBERG, Maurício. **Burocracia e ideologia**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1992.

WEBER, Marianne. **Weber uma biografia**. São Paulo: Casa Jorge Editorial, 2003.

WEBER, Max. **Ciência e Política duas vocações**. São Paulo: Cultrix, 2011.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. São Paulo: Guanabara Koogan, 2000.

WEBER, Max. **Escritos Políticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

WEBER Max. **Parlamento e Governo na Alemanha reordenada: crítica política do funcionalismo e da natureza dos partidos**. Petrópolis: Vozes, 1993.

WEBER Max. **Sociologia**. Org. Gabriel Cohn. São Paulo: Ática, 1982.