

# Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 41 • nº 164  
outubro/dezembro – 2004

# Democracia em Max Weber

Manoel Adam Lacayo Valente

## Sumário

1. Introdução. 2. O elitismo plebiscitário. 3. Max Weber e a política alemã. 4. Conclusão.

## 1. Introdução

Max Weber (1864-1920) era, estritamente – nas acepções marxista e não-marxista –, um burguês, um homem das camadas superiores e mercantis da vida urbana (MARCRAE, 1985, p. 42). Filho de um deputado federal do então Partido Nacional-Liberal, Weber teve sua juventude influenciada pelas atividades políticas de seu pai; e muito provavelmente a sua idéia a respeito da classe política, como a aristocracia responsável pela condução do destino da nação, tenha sido forjada a partir de ideais defendidos por seu pai. John Patrick Diggins (1999, p. 301-302) comenta a visão aristocrática de Weber sobre a política com as seguintes palavras:

“O apelo de Weber a tradição aristocrática política. Suas reservas com relação à ‘honra’, ‘nobreza’ e ‘dignidade’ indica sua afinidade com a democracia, deve-se notar, não revelam um elitismo arrogante, mas, ao contrário, um realismo calculado.”

Mas enfim, em que consistia a visão aristocrática de Weber a respeito da democracia? Weber visualizava a democracia em seu sentido procedimental, ou seja, como sistema de escolhas de lideranças políticas pelas massas, sem, entretanto, ultrapassar esse limite no que diz respeito à participação

Manoel Adam Lacayo Valente é bacharel em Direito, com habilitação em Direito Público, bacharel em Comunicação Social, Mestre em Sociologia pela Universidade de Brasília, Consultor Legislativo, da área de Direito Administrativo, da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados e Advogado.

popular na condução política da nação. Uma vez exercido o direito de voto e sagrados os vencedores do pleito eleitoral, a vontade popular estaria atendida, cabendo aos seus representantes, de maneira autônoma, a direção governamental do país.

As palavras de Raymond Aron (2000, p. 501) confirmam a concepção weberiana de democracia:

“Weber foi um nacional-liberal, mas não um liberal no sentido norte-americano. Ele não era propriamente um democrata no sentido francês, inglês ou norte-americano. Punha acima de tudo a grandeza da nação e o poder do Estado. Indubitavelmente, estimava as liberdades a que aspiram os liberais do velho continente. Sem um mínimo de direitos individuais, escreveu, não poderíamos mais viver. Não acreditava, porém, na vontade geral ou no direito dos povos de dispor de si mesmos, nem na ideologia democrática. Se desejava uma ‘parlamentarização’ do regime alemão, era para aprimorar a qualidade dos líderes, e não por princípio.”

Patrícia Castro Mattos (2000, p. 84) discorre sobre a visão weberiana de democracia com as seguintes considerações:

“É interessante percebermos como Weber enxerga a democracia. Para ele, a participação popular se resume ao sufrágio universal. O processo é democrático somente na escolha e legitimação do governante. Não cabe ao governante atuar em função da vontade das massas que, segundo ele, são emocionais e irracionais. O sufrágio universal é muito mais uma aclamação periódica que confirma o carisma do líder escolhido. Em momento algum, identifica a participação das massas com a participação no poder. A participação das massas é importante na escolha dos líderes enquanto mais um fator de seleção de homens hábeis para conduzir a nação.”

Dessa forma, Weber “considerava as instituições e idéias democráticas pragmaticamente: não em termos de seu ‘valor intrínseco’, mas de suas conseqüências para a seleção de líderes políticos eficientes” (GERTH; MILLS, 1982, p. 53).

Além dessas características, a perspectiva weberiana de democracia contemplava a valorização do parlamento como o celeiro natural de lideranças políticas e a necessidade da existência de um líder governamental carismático que, contrapondo-se ao poder da burocracia estatal, controlando-a, seria o condutor das aspirações nacionais.

Aqui surge outra questão intimamente ligada à concepção de democracia weberiana, qual seja como lidar com a expansão do domínio da burocracia estatal. Com efeito, para Weber a burocracia representava o aparato funcional indispensável para o Estado fazer funcionar a “máquina” administrativa. Weber louvava a impessoalidade, o formalismo, a previsibilidade e a perícia técnica da burocracia ao mesmo tempo que expunha seus temores pelo receio da ampliação desmedida da influência burocrática sobre a vida cotidiana das pessoas, bem como sobre as liberdades públicas e sobre a atividade política, o que, em última instância, significaria o “estrangulamento” da democracia.

Maria das Graças Rua (1997, p. 178), comentando a visão weberiana sobre democracia e burocracia, pondera o seguinte:

“O efetivo dilema a ser enfrentado pelas democracias seria: considerado o inexorável processo de complexificação e burocratização da sociedade moderna e dadas as características de cada um dos agentes do jogo político e os seus recursos de poder, como impedir que a burocracia venha a usurpar o poder e como assegurar que permaneça sendo apenas um elo de ligação entre dominadores e dominados?”

Esse mesmo dilema é formulado pelo próprio Weber (1999, p. 542):

“Em face da indispensabilidade crescente e da conseqüente firmeza, cada vez maior, da posição de poder do funcionalismo estatal, que aqui nos interessa, como pode haver alguma garantia de que existam poderes capazes de manter dentro de seus limites a prepotência enorme desta camada cada vez mais importante, e que a controlem eficazmente? *Como será possível uma democracia pelo menos neste sentido limitado?*”

Em termos sintéticos, pode-se dizer que a democracia weberiana equivalia a um mero procedimento de legitimação de lideranças pelo voto e por aí se limitava sua abrangência. Uma vez eleitos, os líderes políticos, como possuidores de cheques em branco, poderiam conduzir, livremente, suas ações, sem quaisquer vinculações com as aspirações dos seus eleitores. Esse modelo de democracia, considerado por estudiosos da sociologia política (SANTOS, 2002, p. 42) como sendo de democracia de “baixa intensidade”, em muito se aproxima do paradigma democrático idealizado por Joseph Schumpeter (1961), para quem “a democracia é um método político, ou seja, um certo tipo de arranjo institucional para se alcançarem decisões políticas – legislativas e administrativas – e, portanto, não pode ser um fim em si mesma, não importando as decisões que produza sob condições históricas dadas”. Na visão de Schumpeter, não existe governo pelo povo, o que pode existir é governo para o povo, que é exercido por elites políticas que são as responsáveis pela proposição de alternativas para a nação.

## 2. O elitismo plebiscitário

A visão weberiana de democracia centrava o sucesso da condução política da nação no desempenho de seus líderes políticos, limitando a participação popular ao sufrágio em pleitos eleitorais, o que reflete a postura de Weber contrária à participação popular na condução do processo governa-

mental da nação. Os políticos, para Weber, seriam a expressão da representatividade máxima da nação e, portanto, seus condutores autorizados. A burocracia estatal ao contrário, ameaçava, com sua expansão técnica, a “saúde” da democracia e deveria ser controlada, com vigor, por lideranças carismáticas.

Essa mescla de burocracia profissional, de um parlamento formado por elites e de lideranças carismáticas, formava o que o próprio Weber denominava como “democracia plebiscitária”, que constituiria “o tipo mais importante de democracia de líderes – em seu sentido genuíno, é uma espécie de dominação carismática oculta sob a forma de uma legitimidade derivada da vontade dos dominados e que só persiste em virtude desta” (WEBER, 2000, v. 1, p. 176).

Nesse modelo, idealizado por Weber, a dominação carismática que, em sua conformação original, era legitimada pelo reconhecimento, puro e simples, das qualidades extracotidianas dos líderes carismáticos (profetas, sábios, curandeiros, heróis de guerra, etc.) pelos carismaticamente dominados passa a ser legitimada pela realização de pleitos eleitorais.

Dessa maneira, a dominação carismática, interpretada em seu sentido original como autoritária, pode ser reinterpretada como antiautoritária, pois a potencialidade da autoridade carismática se reveste da legitimação eleitoral que ratifica o primitivo reconhecimento carismático. Nessa situação, o senhor legítimo, em virtude do próprio carisma, transforma-se em um líder livremente eleito (WEBER, 2000, v. 1, p. 175-176).

A democracia plebiscitária weberiana se inspira nessa concepção de denominação carismático-eleitoral. O plebiscito é o instrumento de legitimação periódica do líder carismático como homem de confiança das massas (WEBER, 2000, v. 1, p. 176).

O caráter elitista da visão política weberiana se revela nessa sua concepção de democracia plebiscitária. Com efeito, para

Weber, as massas eram irracionais e des-preparadas, sem condições de contribuir para a gestão governamental da nação, logo, “no Estado moderno, a liderança tinha que ser uma prerrogativa da minoria, característica inevitável dos tempos modernos” (GIDDENS, 1998, p. 33).

A democracia plebiscitária de Weber, com a figura do líder carismático legitimado pelas urnas, foi idealizada como uma contraposição ao paradigma tradicional da democracia representativa, que ele entendia como “acéfala”, sem liderança (BOBBIO, 1987, p. 170).

A liderança carismática, caracterizada pela paixão, tinha uma significação vital na concepção democrática de Weber, já que, sem ela, o “Estado ficaria relegado a uma democracia sem liderança, ao governo de políticos profissionais sem vocação” (GIDDENS, 1998, p. 51). O elitismo do paradigma weberiano refletia a sua crença de que o carisma de algumas almas aristocráticas sempre fora a força revolucionária e criativa da história (BELLAMY, 1994, p. 364).

### 3. Max Weber e a política alemã

A maior parte das idéias que justificam a concepção weberiana de democracia plebiscitária resulta da visão crítica que Weber possuía a respeito da política alemã e que consolidara entre 1890 e 1920. Não por acaso, mas como resultantes do seu olhar atento sobre o cenário político da época de Bismarck (1815-1898), Weber produziu escritos que refletem os motivos orientadores da sua opção pela democracia plebiscitária: “Parlamento e Governo na Alemanha Reordenada” (1918) e “Política como Vocação” (1919) são trabalhos que documentam esse contexto.

Weber era um descontente com o legado político da era Bismarck. Com efeito, na sua visão, o “Chanceler de Ferro”, condutor do processo de unificação da Alemanha, ultimado em 1871, com seu autoritarismo, foi responsável pelo enfraquecimento do par-

lamento alemão, em contraste com o fortalecimento do executivo. Essa ação de Bismarck sufocara “a emergência de novos talentos com vocação de liderança independente, legando a condução dos negócios públicos a burocratas, em grande medida eficientes e honestos, mas politicamente míopes” (KRAMER, 2000, p. 181).

Em ensaio sobre Weber, Paulo Kramer (2000, p. 181) resume a decepção do pensador alemão com os políticos alemães da sua época:

“A desilusão de Weber tem por alvo seus companheiros de classe burguesa que jamais demonstram a coragem política necessária para fornecer uma alternativa liberal ao regime conservador dos *Junkers*. Paralisados pelo que Weber estigmatizava como ‘espírito de segurança’, os políticos burgueses aparentemente gozavam das benesses advindas do surto de desenvolvimento industrial do final do século passado, escudando-se numa aristocracia agrária decadente contra a ‘ameaça’ do movimento operário e de seu representante político no Parlamento, a social-democracia.”

As palavras do próprio Weber (1993, p. 38-39), contidas no primeiro capítulo de “Parlamento e Governo na Alemanha Reordenada”, cujo título é “A Herança de Bismarck”, tornam claras algumas das razões que o levaram ao paradigma da “democracia plebiscitária”:

“Diante desses pressupostos e pelo ângulo da questão que nos interessa, qual foi a herança política de Bismarck? Ele nos legou uma nação sem qualquer formação política e muito abaixo do nível que já alcançara vinte anos antes. E, principalmente, uma nação sem qualquer vontade política, acostumada a ver o grande estadista, lá no alto, a cuidar da política em seu lugar. E mais, como consequência do mau uso do sentimento monárquico usado como biombo a ser-

viço de seus próprios interesses no embate partidário, nos deixou uma nação habituada a deixar as coisas acontecerem de forma fatalista sob a égide do ‘regime monárquico’, sem senso crítico em relação aos que se instalaram no lugar deixado vago por Bismarck e que tomaram nas mãos as rédeas do poder com surpreendente atrevimento. Nesse ponto, consumou-se, de longe, o maior dano. Em contraposição, o grande estadista não nos deixou nenhuma tradição política. Ele não atraiu, sequer tolerou, cabeças pensantes e íntegras. E, para maior desgraça da nação, além de nutrir a mais completa desconfiança por qualquer pessoa que, a seu ver, pudesse vir a ser seu sucessor, ele ainda tinha um filho cujas qualidades realmente modestas de estadista ele surpreendentemente superestimava. Em contrapartida a essa desconfiança doentia, podemos citar uma conseqüência totalmente negativa de seu tremendo prestígio: um parlamento completamente impotente. Ele mesmo reconheceu esse erro, quando não ocupava mais o cargo e sofreu na própria pele as conseqüências dessa realidade. Essa impotência também trazia consigo um parlamento com um nível intelectual grandemente reduzido. É fato que a lenda moralizante de nossos literatos apolíticos dá uma explicação exatamente oposta para suas origens: por ter, e continuar tendo, um baixo nível intelectual é que o parlamento, merecidamente, permaneceu sem poderes. Contudo, fatos e ponderações simples mostram a verdadeira correlação dos acontecimentos, cristalina para todo pensador consciente. Decisivo para o alto ou baixo nível de um parlamento é se, em suas instâncias, os problemas são meramente debatidos ou se elas têm poder e decisão. Isto é, se o que acontece entre suas

paredes é decisivo ou se ele é simplesmente um órgão decorativo tolerado a contragosto pela burocracia reinante.”

Em razão desse contexto, como forma de revitalizar o cenário político alemão, Weber formula sua concepção de “democracia plebiscitária”, um regime híbrido, em que o parlamento, como celeiro de líderes e como instituição que controlaria os excessos da burocracia e do próprio líder carismático do Executivo, dividiria com o presidente do *Reich* a condução política do país.

Nesse modelo, Weber abandona sua antiga tendência pelo parlamentarismo puro, “tendo em conta que no parlamentarismo clássico o líder se tornava prisioneiro de compromissos partidários e interesses corporativos” (KRAMER, 2000, p. 184), passando a defender a eleição direta do presidente do *Reich*, que, fortalecido pelo amplo apoio “plebiscitário” dos seus eleitores, poderia, com o vigor do seu carisma, “romper o imobilismo burocrático e as resistências parlamentares às suas medidas de direção nacional...” (COHN, 1993, p. 18). Assim, no modelo weberiano, o líder político carismático deveria ser eleito pelo povo inteiro e não pelo Parlamento (MAYER, 1985, p. 75-76).

Segundo Weber, citado por Mayer (1985, p. 76):

“Somente a eleição por maioria popular do Presidente do Reich daria a oportunidade de seleção da liderança política e poderia conduzir à revitalização de partidos políticos que superassem o antiquado sistema dirigido pelas notabilidades, até aqui praticado. Se esse sistema continuasse, uma democracia político-progressista não teria vez.”

A visão política de Weber, afóra a sua percepção do avanço da racionalização e da conseqüente burocratização, tem seu foco assentado no contexto político concreto da Alemanha, durante as eras bismarckiana e pós-Bismarck. Assim, Weber não tinha a pretensão acadêmica de empreender um

estudo sistemático da democracia; suas incursões nesse campo eram motivadas por preocupações com relação ao futuro político da Alemanha, que enfrentava uma guerra externa e profundas reformas internas (HELD, 2001, p. 182).

A concepção democrática de Weber, tributária da sua visão contextual e histórica da Alemanha do seu tempo, apresentava as seguintes características:

1. A liderança política era uma prerrogativa da minoria [a “classe dirigente” de Mosca], a massa da população apenas escolheria os integrantes do parlamento e o líder carismático pelo voto (GIDDENS, 1998, p. 33).

2. A burocracia, indispensável ao funcionamento da democracia, deveria ser controlada pelos líderes políticos, como forma de se evitar uma dominação burocrática incontrolada (GIDDENS, 1998, p. 33).

3. O líder carismático e plebiscitário, que se contrapõe a uma democracia sem liderança, seria o condutor político da nação (GIDDENS, 1998, p. 51).

4. O parlamento, além de funcionar como uma escola de líderes, agiria “como salvaguarda contra a aquisição excessiva de poder pessoal por um líder plebiscitário” (GIDDENS, 1998, p. 37).

5. “Conceitos como a ‘vontade do povo’, a verdadeira vontade do povo (...) são ficções” (GIDDENS, 1998, p. 67).

6. O representante parlamentar é o senhor de seus eleitores e não o servidor deles (WEBER, 2000, v. 1, p. 194).

#### 4. Conclusão

A concepção de democracia plebiscitária de Max Weber refletia, sem dúvida, o seu perfil político liberal, mas, também, elitista. Se, por um lado, procurava contrapor-se aos avanços da burocratização, com a consequente perda da liberdade humana, por outro, não reconhecia capacidade política às massas para se autodirigirem, tendo em conta a sua suposta irracionalidade. A po-

lítica, para ele, deveria ser conduzida por uma camada dirigente recrutada segundo critério plutocrático (WEBER, 1998, p. 66), fato que compromete, na essência, o outro pilar da democracia, além da liberdade: a igualdade.

Em Weber, “a democracia é um procedimento, um meio na luta pelo poder. Valor seria a liberdade mais do que a igualdade, e nisso se revela o liberal mais do que o democrata” (COHN, 1993, p. 22). Uma frase sua resume o seu pensamento sobre a democracia: “Em uma democracia, as pessoas escolhem um líder em que confiam; então o líder escolhido fala: ‘Agora calem-se e façam o que eu disser’” (GIDDENS, 1998, p. 69, nota 11).

Contudo, o diagnóstico e o modelo weberianos se demonstraram insatisfatórios à luz da realidade política contemporânea. Com efeito, a debilidade dos regimes representativos, no que diz respeito à credibilidade pública, decorre, em grande parte, do desempenho insatisfatório das delegações conferidas pelos cidadãos aos ocupantes de mandatos eletivos (descumprimentos de programas eleitorais, corrupção, inobservância de fidelidade partidária, etc.), conforme mostram, entre outros, os estudos de Daniel García Delgado (1998) e de Paul Hirst (1992).

Na verdade, o “perigo burocrático” visualizado por Weber não atingiu proporções reais que viesse a comprometer a governabilidade estatal, sendo, ao contrário, uma garantia mínima de que o aparato estatal poderia atuar de maneira impessoal, técnica e previsível, afastando-se de posturas cartoriais, favorecedoras de interesses de determinados grupos.

A confiança de Weber na força de uma liderança carismática, sua percepção de que o agir político seria sempre orientado pela devoção aos supremos interesses da nação e sua incredibilidade quanto ao potencial de participação política racional dos cidadãos, bem como a sua aversão à burocracia estatal profissional, que, em essência, repre-

sentam uma garantia para a própria sociedade, são fatores que comprometem a pretendida eficácia política do seu modelo de democracia representativo-plebiscitária.

### Bibliografia

- ARON, Raymond. *As etapas do pensamento sociológico*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- BELLAMY, Richard. *Liberalismo e sociedade moderna*. São Paulo: UNESP, 1994.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- COHN, Gabriel. Introdução. In: WEBER, Max. *Parlamento e governo na Alemanha reordenada*: crítica política do funcionalismo e da natureza dos partidos. Petrópolis: Vozes, 1993.
- DELGADO, Daniel García. *Estado-nación y globalización*. Buenos Aires: Ariel, 1998.
- DIGGINS, John Patrick. *Max Weber: a política e o espírito da tragédia*. Rio de Janeiro: Record, 1999.
- GERTH, H. H.; MILLS, C. Wright. O homem e a sua obra. In: WEBER, Max. *Ensaios de sociologia*. 5. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982.
- GIDDENS, Anthony. *Política, sociologia e teoria social*: encontros com o pensamento social clássico e contemporâneo. São Paulo: UNESP, 1998.
- HELD, David. *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza, 2001.
- HIRST, Paul. *A democracia representativa e seus limites*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1992.
- KRAMER, Paulo. Alexis de Tocqueville e Max Weber: respostas políticas ao individualismo e ao desencantamento da sociedade moderna. In: SOUZA, Jessé (Org.). *A atualidade de Max Weber*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000. p. 163-196.
- MACRAE, Donald G. *As idéias de Weber*. 2. ed. São Paulo: Cultrix, 1985.
- MATTOS, Patrícia Castro. *Direito e política*: as visões de Weber e Habermas. 2000. 109 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Departamento de Sociologia, UnB, Brasília, 2000.
- MAYER, Jacob Peter. *Max Weber e a política alemã*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985.
- RUA, Maria das Graças. Novas questões ou antigas preocupações? A burocracia na sociedade democrática do final do século XX. In: TRINDADE, Antônio Augusto; CASTRO, Marcus Faro de (Org.). *A sociedade democrática no final do século*. Brasília: Paralelo 15, 1997. p. 155-178.
- SANTOS, Boaventura de Souza. *Democratizar a democracia*: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- WEBER, Max. *Economia e sociedade*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1991-2000. 2 v.
- \_\_\_\_\_. *Ciência e política*: duas vocações. Rio de Janeiro: Cultrix, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Parlamento e governo na Alemanha reordenada*: crítica política do funcionalismo e da natureza dos partidos. Petrópolis: Vozes, 1993.