

Democracia com liderança

Max Weber e o conceito de democracia plebiscitária

A análise e, ao mesmo tempo, defesa de um modelo de democracia de caráter plebiscitário possui um estatuto central na teoria política de Max Weber, e é especialmente através dele que esta concepção se consagra na literatura política. Partindo deste dado, este artigo busca traçar a gênese e a evolução do conceito (ou da ideia) nos escritos weberianos, tarefa que se desdobra na busca do significado teórico e, em particular, na compreensão dos motivos que o levaram na direção do reforço do potencial cesarista das modernas democracias de massa¹. Tal investigação será conduzida em quatro passos que respondem a diferentes questões. O primeiro, de caráter histórico-exegético, indaga sobre “quando” e “como” o conceito de democracia plebiscitária se faz presente no corpus textual weberiano. O segundo, de caráter teórico-sistemático, investiga o conteúdo do conceito (o quê), traçando sua natureza e especificidade no quadro da sociologia política da democracia realizada por Weber. Em um terceiro momento, agora no plano político-normativo, examina-se o conceito de democracia plebiscitária na sua dimensão pragmática, qual seja, indicando seu sentido instrumental (por quê?) no contexto das disputas políticas em que Weber estava inserido. A parte final, que sintetiza as principais conclusões do trabalho, é dedicada a um balanço das polêmicas que a tese de Weber engendrou entre alguns dos seus principais intérpretes e comentaristas.

¹ Desta forma, aprofundo aspectos já apresentados Sell (2010). Uma versão inicial deste texto foi apresentada no 7º Encontro Nacional da ABCP (agosto de 2010).

Entre a ciência e a política: a história da ideia

Em que momento e lugar da obra weberiana podemos encontrar a expressão “*plebiszitäre Demokratie*”? Um exame da questão nos permite ver que este tema aparece tardiamente em seu pensamento, mas ocupando um lugar importante tanto na sua dimensão teórico-analítica (que envolve a construção da própria sociologia política weberiana) quanto na sua dimensão prático/engajada (que diz respeito à participação de Weber no debate político de seu tempo).

Do ponto de vista estritamente analítico, o centro do pensamento político weberiano é sua sociologia da dominação. Weber começou seus trabalhos neste campo no ano de 1909/10 até 1914, e sua primeira versão destes estudos está documentada no capítulo oitavo de *Economia e sociedade* sob o título de “Sociologia da dominação”. Conforme mostram Hanke e Kroll (2009), esta versão mais antiga é composta de escritos independentes denominados, respectivamente, burocratismo, patrimonialismo, feudalismo, carismatismo, construção do carisma, conservação do carisma e Estado e hierocracia. Entre 1919 e 1920, ao revisar seus manuscritos, Weber apresentou uma versão reformulada daquele trabalho inicial, na forma de seus bastante conhecidos três “tipos de dominação” (que Marianne Weber e Johannes Winckelmann apresentaram como o terceiro capítulo de *Economia e sociedade*).

A principal diferença entre a primeira e a segunda versão da sociologia política de Weber é que, enquanto na sua versão mais antiga ele tendia a ver as formas de dominação de modo estrutural (a diferenciação se dá de acordo com o quadro administrativo), na sua versão mais recente este aspecto vem articulado com os seus princípios de legitimação ou, em suas próprias palavras: “dependendo da *natureza* da legitimidade pretendida diferem o tipo de obediência e o quadro administrativo destinando a garanti-la, bem como o caráter do exercício da dominação” (WEBER, 1994, p.139). Chamar a atenção para a diferença e evolução entre estas “duas versões” da sociologia da dominação de Weber é importante na medida em que a literatura especializada aponta que é apenas na edição mais recente de *Economia e sociedade* que Weber desenvolve o significado do conceito de democracia plebiscitária (que não aparece na versão antiga). Este dado é o principal indicador de que este modelo de democracia parece ser bastante tardio e desenvolve-se apenas nos anos finais de sua produção intelectual, ainda que de centralidade tal que o autor desenvolve um tópico específico para o

tema, intitulando-o de “reinterpretação antiautoritária do carisma”. Todavia, a inserção da ideia de democracia plebiscitária na tipologia weberiana da dominação, mais que motivações estritamente teóricas, reflete, no plano analítico, as preocupações práticas de Weber, o que nos leva na direção de seus escritos político-conjunturais, contexto no qual esta ideia vai ganhando contornos cada vez mais crescentes. Neste caso, um exame dos escritos engajados de Weber também comprova que as suas preocupações no tocante a este aspecto recobrem o último período de suas discussões.

Nos primeiros textos políticos de Weber, como a sua célebre conferência sobre *O Estado Nacional e a política econômica* (sua aula inaugural, proferida em Freiburg, em 13 de maio de 1895), o centro da reflexão é o tema da liderança, questão, aliás, que constitui o pano de fundo de toda sua análise política. É neste contexto que emerge em seu pensamento o tema do “cesarismo”, elemento no qual ele apoia sua crítica a Bismarck (BAEHR, 1998 e 2008). Também o tema da democracia já está presente. Ao analisar a revolução russa de 1905, a pergunta central de Weber recai sobre as possibilidades da institucionalização da democracia liberal na terra dos czares – e diante do capitalismo contemporâneo – e, nos dois casos, sua resposta para o problema é francamente negativa. De qualquer forma, os temas da “liderança”, por um lado, e da “democracia” por outro, embora já presentes, ainda não se fundiram a ponto de se condensarem na ideia de uma democracia com liderança, tema que só emergirá com vigor no final da primeira guerra mundial, assumindo conotações cada vez mais definidas ao longo do período de 1917 a 1920. É o que pretendo mostrar a seguir.

Em 6 de dezembro de 1917, Weber publicou um longo artigo intitulado “Direito de voto e democracia na Alemanha”. Começava ali sua trajetória de crítica ao limitado regime de monarquia semiparlamentar da Alemanha e seus apelos em favor da democratização do sistema político, e, no caso deste artigo, a demanda em favor da supressão do arcaico sistema de diferença do voto segundo estratos sociais. Naquele mesmo ano, em diversas ocasiões, ele já havia publicado uma série de artigos que, diante do eminente colapso alemão na guerra, defendiam a plena parlamentarização da estrutura política. Estes textos foram publicados em maio de 1918 sob o título de “Parlamento e governo na Alemanha reordenada”². É nesta obra que, apesar de se colocar

² As datas de publicação dos artigos que compõem “Parlamento e governo na Alemanha reordenada” (WEBER, 1980) são: 26 de abril, 27 de maio, 9 de junho e 10 de junho de 1917.

vigorosamente na defesa de um modelo parlamentar de democracia (inspirado na Inglaterra), Weber mencionou e refletiu, pela primeira vez, e de forma ampla, sobre a democracia plebiscitária.

No entanto, os dramáticos acontecimentos do ano de 1918 forçaram Weber a rever sua posição e a modificar sua percepção do modelo de democracia para a Alemanha. Neste ano, precisamente em novembro, a revolta dos marinheiros de Kiel gerou um processo de insurreição socialista que, liderada pela ala esquerda do partido socialdemocrata (a liga espartaquista, de Rosa Luxemburgo e Karl Liebknecht), se estendeu em sucessivas fases até o ano de 1919. A derrota da Alemanha na guerra e a própria revolução de novembro levaram à abdicação do monarca Guilherme II e a assinatura do armistício (11 de novembro de 1918). Estes acontecimentos (de forma distinta) impuseram ao autor a revisão dos seus planos de aperfeiçoamento da monarquia parlamentar que ele havia defendido em 1917. A resposta de Weber não tardou. Em um novo artigo publicado no *Frankfurter Zeitung*, datado de 15 de dezembro de 1918 e intitulado “A forma estatal da Alemanha futura”, ele expôs e avaliou as alternativas existentes e, pela primeira vez, considerou a possibilidade de que o presidente da República alemã fosse eleito diretamente pelo povo, com poderes independentes diante do parlamento e do Chanceler. Diante da queda da monarquia, a República era o único caminho possível, e as lições da revolução socialista (o próprio Weber acompanhou algumas reuniões da República dos Conselhos de Munique, em 1919³) mostravam que as massas tinham que ser levadas em conta como ator relevante na arquitetura democrática da Alemanha. Portanto, este texto inaugura um importante deslocamento na visão política de Weber e representa o marco inicial de sua defesa política de um modelo plebiscitário de democracia. À medida que a sua participação direta no fluir dos acontecimentos aumentava, esta posição tornava-se ainda mais determinada.

No decorrer do ano de 1919, Weber teve a oportunidade de participar como membro da Comissão de Peritos que, entre os dias 9 e 12 de dezembro de 1919, sob a liderança de Hugo Preuss, elaborou o anteprojeto da Constituição de Weimar, que foi promulgada (após discussão no parlamento) em 11 de outubro de 1919. Mas, como, diferente do que ele pretendia, o primeiro

³ A experiência de Weber a respeito é descrita em “A nova Alemanha”, nos seguintes termos: “o orador rendeu homenagem à atividade dos conselhos de operários e soldados locais e ao idealismo dos dirigentes” (WEBER, 1982a, p. 295). Para uma análise do tema, vide Hopkins (2008).

presidente da nova República, Friedrich Ebert, foi eleito de forma indireta (em 11 de fevereiro de 1919), Weber reagiu e em pequeno, mas veemente artigo, publicado em 25 de fevereiro de 1919 (“O presidente do Reich”), defendeu enfaticamente a necessidade da eleição popular do líder da nação, abraçando, assim, definitivamente, o modelo da democracia plebiscitária. Em verdade, uma defesa ainda mais ampla das virtudes da democracia com liderança (*Führerdemokratie*) já tinha sido apresentada por Weber em uma conferência pronunciada em 28 de janeiro de 1919, sob o título de “Política como vocação”.

Mais do que a constatação de que o tema da democracia plebiscitária é uma questão cuja gênese temporal deve ser localizada na fase tardia de sua produção (ou seja, a partir de 1917), o exame do problema nos mostra também que ele representa, ao mesmo tempo, um problema analítico e um desafio político, sendo o primeiro um reflexo do segundo. Os tópicos seguintes aprofundam este tema segundo essa dupla perspectiva.

A democracia plebiscitária como conceito

Antes de responder o que Weber entendia pela democracia plebiscitária, em seu sentido específico, caberia perguntar se, primeiramente, ele não define o que é a democracia no seu sentido mais amplo e geral. Trata-se de questão difícil de responder, tendo em vista que as indicações do autor a esse respeito são bastante dispersas e genéricas. Na “Conferência sobre o socialismo”, por exemplo, a indagação surge em cheio, sendo o próprio Weber a questionar: “o que é, com efeito, ‘democracia’?” (WEBER, 1993, p. 91). No entanto, logo a seguir ele adverte que “infelizmente só posso deter-me nela agora de maneira breve”, sem esquecer de indicar ainda “que a palavra ‘democracia’ pode ter múltiplos significados”. É somente após estes reparos que Weber responde, sucintamente, que “em si mesma, [a democracia] significa simplesmente que não existe nenhuma disparidade formal de direitos políticos entre as diversas classes da população” (WEBER, 1993, p. 91).

A amplitude dessa definição, que logo traz à memória o tema toquevillianiano da igualdade política (com a qual, diga-se de passagem, Weber possui muitas afinidades), contrasta com a crueza com a qual, em conversa informal, apresentou a democracia ao hesitante general Ludendorff:

numa democracia o povo escolhe o líder no qual confia. O escolhido diz então: “agora calem-se e obedeçam-me”. Povo e partido deixam então de ter liberdade de

interferir em sua atuação (...). Mais tarde o povo pode fazer o julgamento. Se o líder tiver cometido erros – à força com ele. (WEBER *apud* GERTH e MILLS, 1982, p. 58)

Há quem veja no suposto realismo desta sentença uma súpula do “elitismo democrático” do qual Weber seria a fonte, mas esta lacônica definição poderia ser contrastada com mais esta outra, de cunho eminentemente positivo, que o pensador apresentou em uma Conferência datada de 25 de outubro de 1917, em Viena. Nesse trecho, ele sugere, nada menos, que a democracia seria uma quarta forma de dominação, caracterizada pelo fato de que “sua própria legitimidade deriva da vontade dos dominados” (WEBER, 2009, p. 228). De acordo com esta preciosa informação, em tempo resgatada por Stefan Breuer (1999), a democracia seria, portanto, um novo princípio de legitimação do poder.

Portanto, a questão do conceito weberiano de “democracia” está longe de estar resolvida, restando como conclusão que nossa discussão terá que seguir sem um conceito global (*generus proximus*). Mas, isto não constitui óbice para que busquemos a resposta para o problema central deste tópico: qual o conteúdo que Weber confere à expressão “democracia plebiscitária”? Seguindo mais uma vez a pista de Breuer, penso que o melhor caminho para chegar até ela seja contrastar os tipos ideais que Weber elaborou com a intenção de individualizar as principais formas históricas de democracia, qual seja, a democracia antiga e a democracia moderna (na sua forma parlamentar e plebiscitária). A caracterização destes diferentes tipos de democracia constitui, pois, passo preliminar e necessário para situar a natureza específica (*diferentia specifica*) da democracia plebiscitária.

O tipo ideal democracia direta representa a democracia na sua forma pré-moderna e é descrita por Weber em termos históricos e sociológicos. Na parte mais antiga de *Economia e sociedade*, Weber se refere a este tipo como “administração diretamente democrática” e o define a partir de dois critérios claramente delimitados: a “igualdade” e a “minimização do poder de mando”. Partindo de sua sociologia da dominação, ele começou lembrando que “toda administração precisa, de alguma forma, da dominação”, ou seja, a distribuição dos poderes de mando nas mãos de diferentes indivíduos. No entanto, existe a possibilidade de que “o poder de mando [possa] ter aparência muito modesta, sendo o dominador considerado o ‘servidor’ dos dominados e sentindo-se também como tal” (WEBER, 1999, p. 193). É neste momento que o pensador introduz sua definição de democracia direta:

Isso ocorre, em mais alto grau, na chamada *administração diretamente democrática*. Chama-se “democrática” por duas razões que não coincidem necessariamente, a saber: 1) porque se baseia no pressuposto da qualificação igual, em princípio, de todos para a direção dos assuntos comuns, e 2) porque minimiza a extensão do poder de mando. (WEBER, 1999, p.193).

Considerada nestes termos, há que se destacar que a definição weberiana possui um claro conteúdo normativo e, para surpresa dos que vêem neste pensador apenas um crítico das formas de exercício direto do poder, sua concepção de democracia aponta para a ideia de “igualdade” e “ausência de dominação”. É importante reparar, pois, que Weber formula essa definição no contexto de sua sociologia da dominação, mas, a nota peculiar da “democracia diretamente democrática” é que ela é colocada em relação de exterioridade com os tipos clássicos de domínio. Em termos concretos, na administração diretamente democrática todas (ou as mais importantes) decisões materiais são reservadas aos membros da associação, sendo que compete aos funcionários (escolhidos em turnos ou por sorteio) apenas preparar e executar as deliberações da assembleia. Para que tal forma de exercício de poder seja possível, as organizações políticas nas quais ela é praticada requerem uma série de condições prévias, das quais ele enumerou cinco: 1) limitação local, 2) limitado número de participantes, 3) pouca diferenciação social, 4) tarefas administrativas simples e estáveis, e 5) desenvolvimento da competência de avaliar objetivamente meios e fins.

A descrição feita é apresentada pelo próprio Weber como uma representação de caráter meramente conceitual, pois, “para nós, essa administração não constitui um típico ponto de partida histórico de uma ‘série de processos evolucionários’, mas sim um caso limite tipológico” (WEBER, 1999, p. 194). Ele estava convencido de que as formas de democracia direta não constituíam o ponto de partida histórico do processo político de organização do poder. Na sua visão, isso se devia ao seu caráter inerentemente instável. Dois fatores são arrolados por ele para explicar esse fato. O primeiro, de ordem social, diz respeito ao próprio processo de diferenciação social que, partindo da divisão do trabalho, libera determinados indivíduos para o exercício privilegiado da atividade política, enquanto os demais precisam dedicar-se às atividades de subsistência econômica. Nos tempos atuais, tal processo é acentuado ainda por um fator de ordem institucional – a complexidade burocrática

do Estado Moderno. É por esta razão que a reflexão política weberiana se concentra na forma moderna de organização democrática do poder: a democracia representativa (que ele chama de democracia de massas). Para caracterizar a democracia na sua feição atual, Weber apresentou dois tipos ideais: a democracia parlamentar e a democracia plebiscitária. Ambos os conceitos, em regra, aparecem juntos, e Weber define cada um deles em contraste com o outro.

Democracia plebiscitária e cesarismo

Ao falar do tipo ideal de democracia parlamentar, o pensador tinha em mente o modelo político inglês, e o seu objetivo, nos idos de 1917, consistia em exigir a efetiva democratização do limitado sistema parlamentar e monárquico vigente na Alemanha. Weber contestou aqueles que viam parlamento e democracia como termos antagônicos, e declarou expressamente que “a existência e a posição de poder formal dos parlamentos não são ameaçados pelo sufrágio democrático” (WEBER, 1980, p. 67). Segundo a definição weberiana, o parlamento é um mecanismo efetivo da democracia representativa, pois “os parlamentos modernos são primeiramente órgãos representativos dos indivíduos governados por meios burocráticos” (WEBER, 1980, p. 30). Entre as qualidades da versão inglesa de democracia, ele destacou especialmente os seguintes aspectos:

o parlamento da Inglaterra protege: 1) a continuidade e, 2) a supervisão da posição de poder desse representante, 3) a preservação dos direitos civis, 4) um campo de provas político apropriado para cortejar a confiança das massas, 5) eliminação pacífica do ditador cesarista uma vez que tenha perdido a confiança das massas. (WEBER, 1980, p. 76)

Colocando no centro de sua análise o papel do parlamento, Weber considerou sua relação com dois processos sociais fundamentais da era moderna: a burocratização e a democratização. Sendo ambos os pontos bastante conhecidos, limito-me a uma exposição breve dos mesmos.

Na ótica weberiana, a burocratização era um fenômeno amplo que envolvia todas as principais esferas da modernidade, representando ainda um destino inelutável: “o futuro pertence à burocratização” (WEBER, 1980, p. 23). Ele detectou suas manifestações tanto na esfera econômica quanto na

política, mostrando a íntima conexão entre os dois processos. Diante do avanço irresistível da burocracia na esfera política, Weber preocupava-se com três problemas: 1) o estreitamento da liberdade, 2) a contenção e controle das forças burocráticas e 3) a superação das limitações políticas da burocracia. Foi a esta última questão que ele dedicou maior atenção e é em relação a ela que ele concebia um papel vital para o parlamento. Em sua ótica, a inaptidão política do burocrata residia na diferença de seu *ethos* em relação ao político profissional: enquanto o primeiro movia-se pelo senso do dever pelo dever, a atitude política exigia uma responsabilidade de ordem diferente: “permanecer fora da esfera da luta pelo poder – é o papel do funcionário, enquanto esta luta pelo poder pessoal e a responsabilidade pessoal resultante são o princípio essencial do político assim como do empresário” (WEBER, 1980, p. 27). Diante desta realidade, qual seria o papel do parlamento? Na leitura weberiana, a forma parlamentar poderia ser uma escola de formação de lideranças políticas, desde que seu papel político fosse reforçado. Ele condenava o que considerava uma “política negativa” na qual o parlamento se limitava ao mero papel de veto diante dos planos do executivo. Uma “política positiva” requeria o reforço da função governativa dos parlamentares, medida que Weber achava que poderia ser alcançada mediante a permissão de que seus membros também ocupassem funções nos ministérios (implicando na revogação do artigo 9 da Constituição em vigor).

A outra variável considerada por Weber diz respeito à relação entre parlamento e democratização. Neste caso, ele observou que a extensão do sufrágio eleitoral alterava a composição e a dinâmica interna do parlamento, tanto do ponto de vista interno quanto externo. Internamente, a necessidade de angariar votos, imposta pela extensão das franquias eleitorais, ampliava o poder das máquinas partidárias e engendrava um novo perfil de político: o político profissional (o moderno demagogo). Do ponto de vista externo, por sua vez, a democratização (entendida enquanto extensão do sufrágio eleitoral) introduzia um novo aspecto na vida política: o elemento cesarista. Conforme a viva descrição de Weber:

A democratização ativa da massa significa que o líder político não é mais proclamado candidato porque demonstrou seu valor num círculo de *honoriatores*, tendo-se tornado um líder por causa de suas proezas parlamentares, mas significa, sim, que ele adquire a confiança e a fé que as massas depositam nele e em seu poder com os meios de

demagogia de massa. Em essência, isto significa uma mudança em direção ao modo cesarista de seleção. Na verdade, toda democracia propende nesta direção. Afinal de contas, a técnica especificamente cesarista é o plebiscito. (WEBER, 1980, p. 75)

Este trecho é particularmente importante porque mostra que o elemento plebiscitário e cesarista é considerado por Weber como um dado intrínseco de qualquer forma de democracia na sua versão atual. O que diferencia os dois modelos (parlamentar e plebiscitário) de democracia de massas é justamente o modo como cada um deles responde ao fator cesarista. Em relação ao tipo ideal aqui considerado, Weber deixa claro que “toda democracia parlamentar busca avidamente eliminar os métodos plebiscitários de seleção de líderes, pois tais métodos são perigosos ao poder parlamentar” (WEBER, 1980, p. 75). Segundo ele, no caso inglês, ou seja, “nas monarquias hereditárias democratizadas o elemento cesarista plebiscitário é sempre muito atenuado, se bem que não inexistente” (WEBER, 1980, p.76). Já como exemplos contrários, quer dizer, modelos em que o método plebiscitário de líderes é predominante, Weber citou o caso da França e dos Estados Unidos.

Vale a pena enfatizar, mais uma vez que a reflexão weberiana aponta para duas teses intimamente entrelaçadas. A primeira, de caráter sociológico, assenta-se sobre a ideia de que o fator cesarista é um elemento inerente às modernas democracias de massas: ele é resultado direto da introdução do povo no jogo político. Isso equivale a dizer, de certo modo, que na visão weberiana, democracia moderna e democracia plebiscitária são sinônimas, pois ambas repousam sobre o mesmo fundamento cesarista (ou plebiscitário, já que Weber usou ambos os termos). Com base neste elemento sociológico, Weber desenvolve também uma diferenciação de caráter especificamente “politológica”. Desta feita, como “cientista político”, ele distingue dois modelos institucionais diferenciados de democracia. Sua diferença reside especificamente no modo como cada um deles processa o fator cesarista: com seu controle (método de seleção parlamentar, exemplificado pela Inglaterra) ou com sua assunção (método de seleção plebiscitário, exemplificado pela França e Estados Unidos). Os desenhos institucionais das democracias modernas (fator político) correspondem a formas diferenciadas de processamento dos fluxos emocionais das massas (fator social).

No caso da democracia parlamentar, o fator cesarista nunca é completamente erradicado ou eliminado: “em nenhum lugar do mundo, nem mesmo

na Inglaterra, pode o corpo parlamentar como tal governar e determinar políticas. A grande massa de delegados funciona somente como um séqüito do líder ou dos poucos líderes que formam o governo”. Como conclui o autor: “Em Estados de massas, este elemento cesarista é *inextirpável*” (WEBER, 1980, p.37, ênfase minha). Em suma, Weber entendia que o líder do partido da maioria (primeiro ministro) era quem representava o elemento cesarista, mas ele estava submetido ao controle do órgão parlamentar que garantia seu controle: “Além de ser um obstáculo aos líderes ‘cesaristas’, o poder parlamentar é necessário em monarquias hereditárias porque podem ocorrer largos períodos nos quais ninguém parece ter a mínima confiança das massas” (WEBER, 1980, p. 80). Enfim:

Em contraste, nas monarquias hereditárias democratizadas o elemento cesarista plebiscitário é sempre muito atenuado, se bem que não seja inexistente. Na realidade, a posição do atual primeiro ministro britânico (Lloyd George não é baseada absolutamente na confiança do parlamento e dos partidos, mas na das massas do interior e na do exército no campo de batalha) (WEBER, 1980, p. 76).

Dadas estas premissas, a primeira versão que Weber apresenta da democracia plebiscitária (em “Parlamento e governo”) é francamente negativa. Ele destacou como exemplos de líderes cesaristas os casos de Napoleão I (tipo militar) e Napoleão III (tipo burguês) e definiu esta forma da democracia da seguinte maneira: “toda espécie de eleição popular direta do mandatário supremo e, mais além, toda espécie de poder político que se apóia na confiança das massas e não do parlamento (...) jaz no caminho que conduz a estas formas ‘puras’ de aclamação cesarista” (WEBER, 1980, p.75). Dentre os exemplos empíricos caracterizados pelo vínculo direto entre líderes e povo que ele descreve, estão o caso da Alemanha, Estados Unidos e França, como destaque a seguir:

- Estados Unidos: “Isto é particularmente verídico com respeito à posição do presidente dos Estados Unidos, cuja superioridade sobre o parlamento deriva de sua escolha e eleição (formalmente) democráticas”.
- Alemanha: “As esperanças que uma figura cesarista como Bismarck atribuía ao sufrágio universal e a maneira de sua demagogia antiparlamentar também apontam na mesma direção”.

- França: “Um exemplo digno de nota encontra-se na atual Constituição francesa e no direito eleitoral francês que aboliu as ‘listas eleitorais’ (em 1889) devido ao perigo boulangista” (WEBER, 1980, p.75).

Sendo a marca da democracia plebiscitária o vínculo de confiança entre as massas e o líder, Weber também incluiu neste modelo as versões contemporâneas de democracia direta: “Todavia, não existem apenas ‘socialistas’ subjetivamente sinceros, mas também democratas subjetivamente sinceros que odeiam a empresa parlamentar a tal ponto que apregoam o ‘socialismo sem parlamento’, ou a ‘democracia sem parlamento’” (WEBER, 1980, p.76). No caso da visão socialista, sua consequência seria um aumento ainda maior das burocracias:

teríamos uma moderna réplica racional do antigo Estado Litúrgico. Grupos de interesse legitimados (e segundo se afirma) controlados pela burocracia estatal seriam ativamente os agentes da auto-administração corporativa, e passivamente seriam os portadores dos encargos públicos. (WEBER, 1980, p. 76).

Em relação à “democracia sem parlamento”, sua conclusão era de que “os meios específicos da democracia puramente plebiscitária, eleições diretas e *referenda* e, até mais ainda, o instrumento de cassação de mandatos pelo voto popular são totalmente inadequados no Estado de Massas” (WEBER, 1980, p.79).

Em suma, a crítica de Weber à democracia plebiscitária, seja nas suas versões institucionalizadas e “cotidianas” (caso da Alemanha de Bismarck, França e Estados Unidos) – em que, apesar da existência do parlamento, existe um vínculo direto entre povo e líder – ou mesmo nas suas versões não institucionais e “extraordinárias” (que Weber também chamou de democracia das ruas ou domínio das turbas) – em que simplesmente inexistente o parlamento –, repousa sobre o seguinte fundamento:

O perigo político da democracia de massas para o Estado jaz primeiramente na possibilidade de elementos emocionais virem a predominar na política. A “massa” como tal (independentemente das camadas sociais que a compõem em qualquer exemplo particular) só é capaz de pensar a curto prazo. Pois, como toda experiência mostra, ela está sempre exposta a influências diretas puramente emocionais e irracionais. (WEBER, 1980, p. 82)

Em sua análise de 1917, Max Weber aponta a democracia parlamentar como a única fórmula capaz de canalizar os impulsos emocionais das massas na direção da racionalização da atividade política.

Democracia plebiscitária e carisma

Já sabemos que nos anos vindouros a preferência de Weber pelo modelo da democracia parlamentar irá alterar-se e é exatamente em função desta nova opção política que ele desenvolve uma nova caracterização sociológica da democracia plebiscitária, conforme vamos encontrar no parágrafo 14 (do capítulo terceiro) da versão mais recente de sua sociologia da dominação, descrita em *Economia e sociedade*. A operação teórica que permitiu a Weber inverter sua apreciação axiológica da democracia plebiscitária (que de negativa passa a ser positiva) reside no abandono do vínculo democracia e cesarismo que, neste novo contexto, recebe um novo nexos categorial: a associação entre democracia plebiscitária e carisma, não por menos, considerada por ele a grande “força revolucionária da história”.

Ao inserir o tema da democracia plebiscitária em sua tipologia das formas de dominação legítima, Weber não esconde sua intenção de reavaliar seu ponto de vista sobre esta forma de democracia que, segundo novas premissas, pode ser reinterpretada de maneira não autoritária:

o princípio carismático de legitimidade, interpretado em seu sentido original como autoritário, pode ser reinterpretado como antiautoritário, pois a vigência efetiva da autoridade carismática repousa, na realidade, inteiramente sobre o *reconhecimento* dos dominados – condicionado por ratificação (...). (WEBER, 1994, p. 176).

Isto significa que, enquanto na dominação carismática, em sua forma autoritária, os dominados simplesmente aderem ao líder carismático em virtude de suas qualidades intrínsecas, na sua forma democrática, o fluxo da relação entre carisma e os dominados se inverte e é o reconhecimento dos dominados que se torna o fundamento da dominação: “nesse caso, o senhor legítimo, em virtude do próprio carisma, transforma-se num senhor pela graça dos dominados (...). O senhor é agora um *líder livremente eleito*” (WEBER, 1994, p. 176). Portanto, é somente após fundamentar o caráter livre e democrático desta variante de dominação carismática que Weber pode afirmar claramente que:

O tipo transitório mais importante é a *dominação plebiscitária*. A maioria de seus tipos é encontrada nas “lideranças de partido”, no Estado Moderno. Mas sempre existe quando o senhor se sente legitimado como homem de confiança das *massas* e é reconhecido como tal. O meio mais adequado para isso é o plebiscito (...). É indiferente (*a esta altura*) como se estima seu valor de realidade: em todo caso, é *formalmente* o meio específico de obter a legitimidade do poder a partir da confiança (formal e ficticiamente) livre dos *dominados*. (WEBER, 1994, p. 176)

Observe-se atentamente que, no caso já citado, o que Weber nos apresenta é um tipo empírico que difere da forma clássica de dominação carismática pelo seu caráter (formalmente) democrático: a dominação plebiscitária. Dentre os diversos exemplos, antigos e modernos, está o caso da “democracia plebiscitária”. Portanto, esta forma de democracia é um caso concreto e específico de dominação plebiscitária. Dada a importância do tema, a referência direta ao texto de Weber (1994, p. 176) é novamente indispensável: “A ‘democracia plebiscitária’ – o tipo mais importante da 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, 1994, p.176).

Na qualidade de dominação carismática cuja legitimidade reside na vontade dos dominados, também a democracia plebiscitária repousa sobre o caráter emocional que é inerente a todas as formas de poder baseadas no carisma (seja ele autoritário ou democrático): “característico da democracia com líder é, em geral, o caráter *emocional* específico da entrega e confiança nele” (WEBER, 1994, p. 177). Mas, ao contrário do que tinha defendido em 1917, Weber agora achava que este elemento emocional não implicava, necessariamente, em consequências irracionais. Ainda que esta possibilidade não estivesse excluída, ele afirmou que “a redefinição do carisma como antiautoritário conduz, em regra, ao caminho da racionalidade” (WEBER, 1994, p. 177). Isto era possível porque a autoridade do dominador plebiscitário permitia que este controlasse tanto o quadro burocrático (imprimindo uma direção ao Estado) quanto os desejos dos dominados que ele procurará vincular ao seu carisma mediante, dentre outros mecanismos, a promoção de seu bem-estar material. Logo, “servindo-se, para isso, da formalização e legalização do direito, *pode* fomentar em alto grau a economia ‘formalmente racional’” (WEBER, 1994, p. 177).

Diferente do tipo de democracia parlamentar (que permanece essencialmente descritivo), o conceito de democracia plebiscitária recebe da parte de Weber um tratamento teórico-analítico rigoroso e sofisticado. Em síntese, ele possui as seguintes características: 1) é uma forma de dominação carismática, 2) de tipo não autoritário, 3) que possui formato legalizado, 3) possui bases emocionais e, 4) é racional (engendra consequências racionais). Conceituada desta forma, a noção de dominação plebiscitária de Weber recebe uma acentuação normativa claramente positiva, posição que já é reflexo de uma nova avaliação do quadro político da Alemanha, como mostrarei a seguir.

O futuro da Alemanha: a democracia plebiscitária como ideal

Por que Weber modificou sua posição política entre 1918 e 1919, redefinindo sua visão da democracia? Neste tópico, pretendo focar este tema de forma pragmática, quer dizer, centrando minha atenção não tanto na semântica do conceito de democracia plebiscitária, mas nas razões aduzidas por Weber para sustentar sua escolha por este modelo. Retomando seus textos políticos de circunstância, descrevo como o discurso weberiano percorre níveis distintos e intercalados, operando com diferentes variáveis explicativas. No âmbito “societário”, é o quadro histórico-político que opera como variável independente, enquanto no âmbito “político” este papel caberá ao desenho institucional. O primeiro destes fatores atua no âmbito externo e acentua as determinações do social sobre o político, já o segundo fator desdobra-se no âmbito interno do político e acentua as determinações das escolhas institucionais sobre o mesmo. É na confluência desses fatores societários e políticos que a sociologia política de Weber redefine, em âmbito analítico, sua avaliação dos modelos contemporâneos de democracia.

O escrito “A forma estatal da Alemanha futura”, o mais extenso que Weber dedica ao tema, mescla ambas as formas de argumentação. Do ponto de vista da conjuntura, ele declara abertamente seu rompimento com o modelo político defendido em “Parlamento e governo”, pois aquele texto “partia da realidade da hegemonia prussiana e da presença das dinastias e chegava a entrever um desenlace político unicamente na parlamentarização” (WEBER, 1982a, p. 253). A radical mudança imposta pelos acontecimentos exigia uma solução completamente diferente: a adoção da forma republicana e federativa de governo. De que forma Weber leu aquele momento histórico?

Sob o aspecto político, o ponto de partida é a erosão das bases do regime monárquico. Apesar de atestar sua fidelidade e lealdade à monarquia (por motivos históricos) e sua convicção de que “a monarquia de natureza rigorosamente parlamentar era e é a forma institucional mais útil, e neste sentido mais sólida” (WEBER, 1982a, p. 254), Weber reconheceu que “a dinastia prussiana – e com ela todas as demais – se encontra tão gravemente desacreditada que agora sua permanência já não poderia ser patrocinada pela via de possíveis considerações técnico-estatais” (WEBER, 1982a, p. 256). O descrédito da monarquia também afetava o ideal belicista que a animava, bem como a supremacia da Prússia na organização política da Alemanha, outros tantos restos monárquicos que Weber apontou que deveriam ser superados. Na esteira destes acontecimentos, o descrédito também atingiu o parlamento, minando qualquer possibilidade de manutenção da estrutura política vigente: o “intento de restabelecer as dinastias pareceria, ante o exterior, e sobretudo no interior, como o início de um processo regressivo” (WEBER, 1982a, p. 259). Em síntese, a monarquia parlamentar minou suas bases de legitimidade e não era mais uma opção política⁴.

O segundo destes fatores é de ordem econômica: “Estado unitário ou Estado Federal? É necessário advertir (...) que a este respeito é antes de tudo da máxima importância o futuro ordenamento *econômico*” (WEBER, 1982a, p. 263). Este ponto, por sinal, era para ele até mais importante que o aspecto político: “este problema fundamental de caráter econômico-organizativo é anterior a solução do problema político” (WEBER, 1982a, p. 264). Neste quesito seu raciocínio baseava-se na seguinte indagação: qual o ordenamento político mais condizente com a situação econômica da Alemanha? Em primeiro lugar, ele desconsiderou a economia planificada de caráter socialista (cujos proponentes defendiam a manutenção da economia de guerra) como uma solução e advertiu que, gostando-se ou não, o empresário e a empresa privada não tinham como ser eliminados. Diante da derrocada econômica da Alemanha, créditos externos eram imprescindíveis e “só um governo e uma economia de estrutura *burguesa* poderiam obter êxito” (WEBER, 1982a,

⁴ Apesar do caráter dramático da situação, Weber destacou como elemento positivo deste processo seus efeitos sobre a burguesia, classe que ele sempre havia criticado por sua acomodação política. Ele acreditava que os acontecimentos poderiam levar a classe burguesa a “um novo espírito político, mais impregnado do sentido de responsabilidade e mais consciente de seu próprio valor” (WEBER, 1982a, p. 259), fazendo-a ainda superar sua “vontade de impotência” (*Wille zur Unmacht*) e seu “espírito de seguridade”.

p. 264). Para Weber, o estado debilitado da economia alemã e sua estrutura capitalista privada eram elementos estruturais que condicionavam as escolhas disponíveis: “a solução puramente unitária não será possível se tomarmos em consideração o momento atual” (WEBER, 1982a, p. 268).

Estes fatores de ordem política e econômica são entendidos por Weber como elementos condicionantes. Mas, havia escolhas para fazer e a questão-chave ficava em aberto⁵: “se tudo, pois, pressiona em direção a um estado federal republicano, surge a seguinte pergunta: que fisionomia ele deverá ter?” (WEBER, 1982a, p. 268).

Ao responder a esta questão, o raciocínio de Weber desloca-se do plano conjuntural para o âmbito institucional. Nesta direção, ele entendia que o problema fundamental que deveria ser enfrentado era a redução do peso e controle da Prússia sobre o sistema político, ou seja, “os componentes pan prussianos da Constituição deverão ser absolutamente revogados” (WEBER, 1982a, p. 268). Para viabilizar o tenso equilíbrio de poder entre a Prússia e os demais membros da federação, ele refletiu sobre os principais componentes da arquitetura institucional da Alemanha, em especial a natureza e o papel da Câmara dos Estados (*Bundesrat*) e do futuro chefe de governo. Pessoalmente, o autor tendia para uma solução o mais unitária possível, mas, diante das pressões existentes, reconheceu que “a pura e simples transformação da Alemanha em uma república unitária seria sem dúvida dificilmente aceita” (WEBER, 1982a, p. 285). Ao avaliar as opções de engenharia política disponíveis para ordenar a Câmara alta do poder legislativo e a composição do poder executivo, ele se perguntou:

Se as coisas são assim, se trataria de criar os contrapesos do *direito estatal* contra o peso *real* da Prússia: sentado neste princípio, se perfilam primordialmente dois problemas: *estrutura parlamentar ou plebiscitária*? E como consequência duas alternativas: composição delegativa ou representativa para todos aqueles órgãos que deverão ser criados junto ao *Volkhaus* (*Reichstag*) que deverá, supostamente, continuar existindo em todo o Reich; quer dizer, para aqueles organismos que deverão substituir ao velho *Bundesrat* e ao governo do Reich (imperador, chanceler do Reich e secretário de Estado) até agora existentes. (WEBER, 1982a, p. 270)

⁵ Neste sentido, a abordagem weberiana está permeada por uma complexa e rica dinâmica que leva em conta tanto o fator necessidade como a contingência (PALONEN, 2004).

No quesito institucional, Weber descreveu e analisou as possibilidades e as consequências de organização do poder legislativo e executivo. Em relação ao poder legislativo, ele preocupava-se com a forma de organização da Câmara Alta que poderia ser tanto um Conselho Federal (com delegados dos estados membros) ou uma Câmara dos Estados (Senado) de cunho representativo. Apesar de considerar igualmente as vantagens e desvantagens de cada uma destas fórmulas, Weber não escondeu sua preferência: “pessoalmente, como uma questão de princípio, me inclinaria por uma *constituição que preveja a Câmara dos Estados* tanto por motivos políticos como por razões técnico-constitucionais” (WEBER, 1982a, p. 276).

Voltando-se para o poder executivo, ele também vislumbrou duas possibilidades: “do ponto de vista formal, o *Kaiser* poderia ser substituído, simplesmente, por uma *única pessoa*, eleita das seguintes formas: 1) diretamente pelo povo, como sucede com o presidente dos Estados Unidos, ou, 2) pelo parlamento do Reich, como ocorre no *Bundesrat* suíço” (WEBER, 1982a, p. 276). Assim, pela primeira vez, Weber cogita diretamente a possibilidade da adoção do modelo plebiscitário de democracia na Alemanha. Ele tem plena consciência de que:

um presidente que funde sua autoridade na legitimidade revolucionária expressa em uma “eleição popular” e que, portanto, se contraponha, por direito conferido *ad personam*, aos organismos do Reich, estaria investido de uma autoridade muito distinta que a de um presidente eleito pelo parlamento (WEBER, 1982a, p. 277).

Apesar de avaliar a real possibilidade de adoção do sistema plebiscitário, Weber não fez uma defesa inequívoca do modelo e ponderou também a possibilidade de que o presidente do Reich fosse eleito pelo parlamento, ou ainda que o poder parlamentar indicasse um colégio de governo ou, terceira solução, que fosse instaurado um sistema rotativo de poder. De qualquer forma, ele destacou que a principal debilidade destas opções seria o fato de que “antes de tudo faltaria a *personalidade* univocamente responsável, como poderia ser um presidente eleito pelo povo ou um presidente do conselho que possua a autoridade necessária” (WEBER, 1982a, p. 281).

Estas diferentes comparações indicam que “A forma estatal da Alemanha futura” ainda é um escrito de transição em que, renunciando ao modelo

monárquico-parlamentar, Weber está convicto da necessidade de um novo sistema que seja republicano e federativo. Mas, ele hesita quanto à determinação das características específicas desta nova estrutura política e coloca sob seu juízo diferentes maneiras de organização do poder legislativo e executivo. Ele não tem dúvida quanto à necessidade (derivada dos fatores conjunturais da ordem política e econômica) de um chefe de governo que substitua o monarca, mas não aponta com clareza se o seu poder seria indireto (derivado do parlamento) ou mesmo direto (derivado da vontade das massas).

No entanto, o que ainda eram dúvidas e hesitações tornaram-se convicções, depois que o primeiro presidente da República de Weimar foi eleito pelo parlamento. Discordando do procedimento adotado, Weber foi enfático em defender que “o próximo presidente deverá ser eleito diretamente pelo povo” (WEBER, 1982a, p. 303). Nos sete tópicos que ele desenvolve em “O presidente do Reich”, ele situa-se claramente na linha de reforço da figura do líder plebiscitário. Ele questionou a legitimidade da eleição realizada pelo *Bundesrat* e condenou o mecanismo da eleição indireta como uma violação perpetrada contra o princípio da democracia e uma séria ameaça à legitimidade do novo regime. Na direção contrária, o que Weber defendia era que “só um presidente do Reich apoiado por milhões de votos poderia dispor da autoridade necessária para realizar a socialização [administração]” (WEBER, 1982a, p. 304). Na sua visão, a constituição deveria considerar que “a ‘ditadura’ das massas requer nem mais nem menos que o ‘ditador’, um homem de confiança eleito pelas próprias massas, ao qual estas se submetem enquanto goze de seu apoio” (WEBER, 1982a, p. 304). E sentenciou que era preciso colocar “a presidência do Reich sobre uma sólida base democrática e autônoma” (WEBER, 1982a, p. 304).

No centro da guinada weberiana em direção à democracia plebiscitária destacam-se as considerações de ordem institucional, a começar por uma forte radicalização de suas críticas ao parlamento. Bem diferente do que alegava em 1917, Weber não acreditava mais na capacidade do poder legislativo em superar o predomínio dos notáveis partidários, selecionando líderes políticos capazes. Para piorar a situação, a adoção do sistema de representação proporcional convertia o poder legislativo em um mero espaço de reivindicações corporativas “e que atuam de fato sob o impulso de um ‘mandato imperativo’ de grupos econômicos” (WEBER, 1982a, p. 305). Esta situação implicava na limitação do significado político do par-

lamento, “significado que exige indubitavelmente um contrapeso baseado na vontade democrática do povo” (WEBER, 1982a, p. 305). Diante das tendências particularistas do parlamento, Weber também achava que a figura do presidente seria uma instituição que representaria o princípio da unidade do regime. Outro problema é que, da forma como foi realizada, a eleição presidencial deixava o líder da nação refém das maiorias parlamentares. Ele só podia recorrer ao povo mediante o uso do mecanismo de voto suspensivo ou através da convocação de referendos populares, gerando crises permanentes. Diante desses múltiplos problemas, Weber defendeu que o presidente tivesse uma base de poder independente do legislativo: “ao contrário, com a eleição popular direta se daria um terreno próprio para seus pés” (WEBER, 1982a, p. 306).

Por fim, Weber também não deixou de apontar que somente um presidente eleito pelo povo seria capaz de vencer o monopólio da Prússia na indicação dos cargos políticos e burocráticos. De forma peremptória, ele concluiu que “o parlamento deve reconhecer a carta magna da democracia: o direito da eleição direta pelo chefe” (WEBER, 1982a, p. 307). Ele não tinha dúvidas de que “um presidente eleito pelo povo que seja o chefe do poder executivo, do aparato de controle administrativo e que possua o direito a um eventual veto suspensivo e ao poder de dissolver o parlamento, além de estar autorizado a convocar um plebiscito⁶, representa o baluarte da autêntica democracia” (WEBER, 1982a, p. 307).

Em síntese, o que a revisão dos escritos de Weber mostra é que seu diagnóstico da conjuntura histórica da Alemanha, entre 1918 e 1919, incluía os seguintes elementos: 1) a erosão da monarquia afetava a legitimidade do parlamento, 2) o predomínio político da Prússia na federação tinha de ser revisto, 3) deixando como única opção uma república federativa, 4) diante de um quadro de crise econômica que exigia respostas rápidas. O reforço da figura do líder plebiscitário foi o mecanismo institucional encontrado por Weber para: 1) contrabalançar a fragmentação centrífuga do parlamento (agravada pelo federalismo e pela representação proporcional), 2) reforçando a legitimidade e unidade do novo regime político (com as massas unidas em torno do líder), 3) criando ainda condições para a capacidade governativa (implementação de uma agenda efetiva política).

^a Neste particular, vale destacar que a mudança de avaliação de Weber também inclui um reposicionamento em relação ao papel do “plebiscito”.

Na conferência que pronunciou no dia 28 de janeiro de 1919, na cidade de Munique, ao falar da “Política como vocação”, Weber já tinha consolidado sua opção pela democracia plebiscitária. Em termos concretos, este escrito pouco acrescenta as detalhadas ponderações de engenharia institucional que Weber discutiu nos textos acima analisados. Mas, apesar dos protestos do autor, ao começar afirmando que não trataria de temas do cotidiano, uma leitura atenta do manuscrito mostra que suas ideias fornecem, entre outros elementos, uma nova fundamentação teórico-normativa à opção político-democrática abraçada por Weber neste momento de sua trajetória intelectual. Ou seja, neste texto, a reflexão pragmática sobre a democracia plebiscitária alcança um novo patamar argumentativo. Vejamos.

Na “Política como vocação”, após a sintética revisão de seus três tipos puros de dominação, Weber manifestou claramente que seu propósito era concentrar-se no tipo carismático: “interessamo-nos, aqui, principalmente pelo segundo desses tipos: domínio em virtude da dedicação, dos que obedecem ao ‘carisma’ exclusivamente pessoal do ‘líder’. Pois essa é a raiz de uma *vocação* em sua expressão mais elevada” (WEBER, 1982b, p. 99). Retomando, uma vez mais, sua conhecida tese, ele enfatizou que “tomar uma posição, ser apaixonado – *ira et studium* – é o elemento do político e, acima de tudo, o elemento do *líder* político” (WEBER, 1982b, p. 116) e é por esta razão que ele condenava o predomínio dos burocratas no campo político: “foi a isso que nós chamamos de *Beamtenherrschaft* [domínio do funcionalismo público]” (WEBER, 1982b, p. 117).

Também como já tinha feito em textos anteriores, Weber aprofundou a tese de que o elemento plebiscitário era um componente intrínseco das democracias modernas. Ele demonstrou que, no caso do modelo democrático parlamentar (cujo paradigma é a Inglaterra), este elemento se desenvolveu mediante a profissionalização dos partidos e o surgimento da figura do líder partidário: “o homem a quem a máquina segue no momento se torna o chefe, acima mesmo do líder parlamentar. Em outras palavras, a criação dessas máquinas significa o advento da democracia *plebiscitária*” (WEBER, 1982b, p. 125). Tomando como base o estudo de Ostrogorsky, ele descreveu como o sistema de *caucus* (comitê formados com a finalidade de angariar votos) rompeu com o predomínio dos nobres ou notáveis na organização partidária: “tornou-se claro, sem demora, que um elemento plebiscitário cesarista na política – o ditador do campo de batalha das eleições – havia

surgido” (WEBER, 1982b, p. 128). Ele enfatizou ainda que “a máquina do caucus no interior é quase totalmente sem princípios quando existe um chefe forte que a tem completamente na mão” (WEBER, 1982b, p. 129). Neste caso, “o ditador plebiscitário na realidade fica acima do parlamento. Tem atrás de si as massas atraídas por meio da máquina, e os membros do Parlamento são para ele simplesmente os homens do espólio político de seu séqüito” (WEBER, 1982b, p. 129). Em síntese: “podemos considerar o estado de coisas existente como uma ‘ditadura baseada na exploração das massas emocionalmente’” (WEBER, 1982b, p. 129).

Diferentemente da Inglaterra, os Estados Unidos tinham desenvolvido a democracia plebiscitária na sua forma pura: “o sistema do *caucus* ali, porém, tem uma forma fraca, em comparação com a organização partidária americana, que levou o princípio plebiscitário a uma expressão especialmente precoce e especialmente pura” (WEBER, 1982b, p. 131). No caso deste país, contribuíram para este processo a consolidação dos partidos políticos e, especialmente, a figura do presidente da República, diretamente eleito pela população. Nos termos de Weber: “o fato de ter a ‘máquina plebiscitária’ se desenvolvido tão cedo na América deve-se ao fato de que ali, e ali somente, o Executivo – e isso era o que realmente importava – o chefe da distribuição de cargos, era um Presidente eleito por plebiscito” (WEBER, 1982b, p. 130). Desta forma, o presidente ganhava uma base de poder e legitimidade independente do parlamento, além de monopolizar a distribuição dos cargos políticos (sistema de despojos).

Após comparar os casos inglês e americano, Weber dirigiu seu olhar para a realidade política da Alemanha. Em tom crítico, ele indicou a impotência do parlamento, a influência da burocracia na vida política e a debilidade do sistema partidário alemão como as causas que explicavam a fragilidade de suas lideranças políticas. Neste contexto, o autor introduziu em sua análise uma nova categorização a respeito da democracia plebiscitária:

Vamos supor que tudo isso se modificasse; então, depois do que dissemos acima, compreende-se claramente que a liderança plebiscitária dos partidos encerra a ‘falta de alma’ dos séqüitos, sua proletarização intelectual, poderíamos dizer. A fim de ser um aparato útil, uma máquina no sentido americano (...) – o séqüito de um desses líderes deve obedecer-lhe cegamente (...). É, simplesmente, o preço pago da direção pelos líderes. Só há, porém, a escolha entre a democracia com liderança [*Führerde-*

mokratie], com uma máquina, e a democracia sem líderes [*Führerlose Demokratie*], ou seja, o domínio dos políticos profissionais sem vocação, sem as qualidades carismáticas íntimas que fazem o líder. (WEBER, 1982b, p. 136-137)

A nova tipologia apresentada por Weber aponta para a ideia de que, mais do que uma escolha entre o modelo parlamentar ou presidencialista de democracia, o importante era evitar que o regime democrático moderno, inerentemente plebiscitário, resvalasse na direção de uma democracia sem liderança (*führerlose Demokratie*). Porém, ele achava que, no caso da Alemanha, era exatamente este modelo que predominava, tendo em vista que o *Bundesrat* era ineficiente como mecanismo de seleção de líderes e, “além disso, em sua forma presente, a representação proporcional é um fenômeno típico da democracia sem líder” (WEBER, 1982b, p. 137). Para remediar a situação, Weber defendeu (WEBER, 1982b, p. 137) que a Alemanha caminhasse na direção de uma democracia com liderança (*Führerdemokratie*):

O Presidente do Reich só poderia transformar-se numa válvula de segurança da exigência da liderança se fosse eleito de forma plebiscitária e não pelo Parlamento. A liderança à base do trabalho realizado poderia criar-se, e a seleção se faria, especialmente se, nas grandes municipalidades, o prefeito plebiscitário surgisse em cena, com o direito de organizar independentemente o seu quadro de auxiliares.

A oposição entre *Führerdemokratie* e *führerloser Demokratie* (democracia com liderança e democracia sem liderança) não representa, a meu ver, uma nova conceituação da democracia plebiscitária: tal operação teórica foi realizada por Weber no contexto de sua sociologia da dominação, ao vincular a democracia plebiscitária ao tipo carismático, emprestando-lhe um caráter não autoritário, legal e racional. O sentido dessa oposição é essencialmente normativo e pragmático e é através dela que Weber justifica teoricamente suas considerações conjunturais e institucionais sobre a democracia, elevando sua reflexão a um novo patamar. Esta operação pragmática também mobiliza o conceito carisma, mas agora em um sentido muito mais prático do que analítico, vale dizer, na oposição proposta por Weber estamos confrontados com a seguinte opção: ou a democracia entregue à dominação da máquina burocrática (democracia parlamentar), ou a democracia com lideranças carismáticas (democracia plebiscitária). Desta forma, a redefinição da reflexão

weberiana sobre as formas institucionais da democracia contemporânea se completa, e sua guinada em prol do modelo democrático de tipo plebiscitário se consolida.

Considerações finais

A visão weberiana da democracia, ainda hoje, é tema controverso na literatura secundária. De forma geral, os principais críticos do autor (ARON, 1972; MAYER, 1985; MOMMSEN, 1984) apontaram que a recusa weberiana em fundamentar a democracia em bases *jusnaturalistas* reduziu seu escopo ao aspecto puramente formal. Nesta leitura, Weber seria o ponto de partida de uma versão meramente “procedimental” de democracia, desprovida de fundamentos normativos.

Atualmente, a leitura acima descrita vem sendo suplantada por uma nova onda de estudos que realça com maior nitidez os fundamentos liberal-democráticos dos posicionamentos políticos de Weber. Guardadas as devidas diferenciações, a posição de seus principais expoentes (LOEWENSTEIN, 1965; HENNIS, 1996; BELLAMY, 1994; GIDDENS, 1998; PALONEN, 2004) sustenta que o fundamento normativo da teoria política de Weber não reside no plano filosófico-abstrato, mas no plano sociológico-concreto das formas de relação entre sociedade e democracia. A visão weberiana de democracia não se quer neutra, pois calcada em pressupostos liberais inscritos em seu desenho institucional (pensados como espaços de exercício da liberdade possível diante do avanço da burocratização).

De meu ponto de vista, esta tradição de leitura tem realizado um esforço meritório para apontar os pressupostos liberais da concepção democrática de Weber. O que gostaria de observar, contudo, é que este empenho não me parece ter sido devidamente acompanhado de uma preocupação maior com a revisão da própria natureza teórico-conceitual do que Weber entende por democracia – lacuna que vem sendo sanada por uma nova onda de estudos que têm se debruçado (com particular esmero exegetico-metodológico) na identificação (textual) das diferentes tipologias (conceitos) de democracia que a inacabada obra de Weber nos legou. Dois trabalhos são bastante ilustrativos dessa tendência. Wolfgang Schluchter (2009), por exemplo, retomando o escrito “Política como vocação”, procura mostrar que a ideia de uma “democracia com liderança” (*Führerdemokratie*) distingue-se

claramente de uma “ditadura com liderança” (*Führerdiktatur*), dado que também se confirma, segundo sua leitura, pelo fato de que este tipo de democracia é uma combinação de dominação legal e dominação carismática. O ponto aqui é que a concepção weberiana seria genuinamente democrática não apenas em seus fundamentos últimos, mas em sua própria natureza categorial, ou seja: a ideia weberiana de “democracia presidencial” não rompe com o Estado de Direito (*Rechtsstaat*). Stefan Breuer (1998) vai ainda mais longe e, de forma sistemática, propõe-se a reconstruir todo esquema da sociologia weberiana dos regimes democráticos. Tomando como base dois critérios (personalização e estrutura), ele aponta quatro tipos ideais weberianos de democracia: direta (impessoal e extracotidiana), parlamentar ou representativa (impessoal e cotidiana), plebiscitária (pessoal e cotidiana) e uma forma patológica (pessoal e extracotidiana). Na visão fornecida por ele, o povo, como ator político, não fica confinado ao papel passivo de objeto de disputa da vontade das elites e reaparece como elemento-chave nas formas diretas ou plebiscitárias de democracia. A visão está correta, mas cabe ressaltar que, apesar da mudança, o suposto protagonismo popular é sempre mediado.

Tal como procurei demonstrar, como tese sociológica geral, Weber considerava o elemento cesarista-plebiscitário como componente intrínseco das modernas democracias de massa, sendo suas formas institucionais – parlamentar e plebiscitária – desenhos organizacionais distintos de processamento deste fundamento societário. Ao longo de seus escritos, a preferência de Weber oscilou do primeiro para o segundo modelo, transição que é ao mesmo tempo teórica e política, ou analítica e pragmática. Ela é levada a cabo no âmbito teórico através da dissociação entre o vínculo de democracia plebiscitária e cesarismo e sua substituição pelo nexos democracia plebiscitária e carisma: nasce assim a tese da democracia plebiscitária como um subtipo (antiautoritário, legal e racional) da dominação carismática. Em seu âmbito pragmático, as considerações conjunturais e institucionais de Weber desembocam em uma escolha valorativa entre democracia sem ou democracia com liderança. A renovação dos estudos nos ajuda a ajustar melhor o foco, mostrando que, devidamente consideradas, as limitações normativas da teoria weberiana não tiram o mérito de uma das mais importantes sociologias políticas da democracia contemporânea.

Referências bibliográficas

- ARON, Raymond. 1972. "Max Weber and power politics". In: STAMMER, Otto (org.). *Max Weber and sociology today*. New York: Harper & Row.
- BAEHR, Peter. 1998. "Max Weber as a critic of Bismarck". *Archives Européennes de Sociologie*, n. 29, p. 149-164.
- _____. 2008. *Caesarism, charisma and fate: historical sources and modern resonances in the work of Max Weber*. Transaction Publishers: New Jersey.
- BELLAMY, Richard. 1994. "Alemanha: liberalismo desencantado". *Liberalismo e sociedade moderna*. São Paulo: UNESP.
- BREUER, Stefan. 1998. "The concept of democracy in Weber's political sociology". SCHROEDER, Ralph (ed.). *Max Weber, democracy and modernization*. London: Macmillan.
- _____. 1999. "Democracia plebiscitária e parlamentarista na sociologia política de Max Weber". *Sociologias*, v. 1, n. 2, p.44-67.
- GERTH, Hans H. & MILLS, C. Wright. 1982. "Introdução: o homem e sua obra". In: WEBER, Max. *Ensaios de sociologia*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Guanabara.
- GIDDENS, Anthony. 1998. "Política e sociologia no pensamento de Max Weber". *Política, sociologia e teoria social: encontros com o pensamento clássico e contemporâneo*. São Paulo: UNESP.
- HANKE, Edith & KROLL, Thomas. 2009. "Nachwort der Herausgeberin". In: WEBER, Max (ed.). *Wirtschaft und Gesellschaft: Herrschaft*. Tübingen: Mohr Sibeck.
- HENNIS, Wilhelm. 1996. *La problématique de Max Weber*. Paris: PUF.
- HOPKINS, Nicholas. 2008. "Charisma and responsibility: Max Weber, Kurt Eisner, and the Bavarian Revolution of 1918." *Max Weber Studies*, v. 2, n. 7, p.185-211.
- LOEWENSTEIN, Karl. 1965. *Max Weber's political ideas in the perspectives of our time*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MAYER, Jacob Peter. 1985. *Max Weber e a política alemã: um estudo de sociologia política*. Brasília: UnB.
- MOMMSEN, Wolfgang. 1984. *Max Weber et la politique allemande (1890-1920)*. Paris: PUF.
- PALONEN, Kary. 2004. "Max Weber, parliamentarism and the rethoric culture of politics". *Max Weber Studies*, v. 2, n. 4, p. 271-290.

- SCHLUCHTER, Wolfgang. 2009. “Was heisst politische Führung?”. *Max Weber über Politik als Beruf: Die Entzauberung der Welt*. Tübingen: Mohr-Siebeck.
- SELL, Carlos Eduardo. 2010. “Max Weber: democracia parlamentar ou plebiscitária?”. *Revista de Sociologia e Política*, v. 18, n. 37, p. 137-147.
- WEBER, Max. 1980. “Parlamento e governo na Alemanha reordenada”. *Os pensadores*. 2ª ed. São Paulo: Abril Cultural.
- _____. 1982a. *Escritos políticos*. Ed. José Aricó. México: Fólíos Ediciones, vol. II.
- _____. 1982b. “A política como vocação”. *Ensaio de Sociologia*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Guanabara.
- _____. 1993. “Conferência sobre o socialismo”. In: FRIEDMAN, Luis Carlos (org.). *Émile Durkheim, Max Weber: socialismo*. Rio de Janeiro: Relumé-Dumará.
- _____. 1994. *Economia e sociedade: fundamentos de sociologia compreensiva*. 3ª ed. Brasília: Unb, vol. 1.
- _____. 1999. *Economia e sociedade: fundamentos de sociologia compreensiva*. Brasília: Unb, vol. 2.
- _____. 2009. “Probleme der Staatssziologie.” *Wirtschaft und Gesellschaft: Herrschaft*. Tübingen: Mohr Sibeck.

Resumo

As complexas relações entre regimes políticos (burocracia) e liderança política (carisma) ocupam o centro da reflexão sociopolítica de Max Weber. Este artigo propõe-se a examinar esta temática a partir do conceito weberiano de democracia plebiscitária. O trabalho está dividido em quatro partes. A primeira examina a trajetória do conceito nos escritos políticos e sociológicos de Weber. Após reconstruir a biografia do conceito, o segundo tópico analisa o tema do ponto de vista sistemático. Distinguem-se, então, três tipos sociológicos de democracia na teoria weberiana: democracia direta, democracia parlamentar e democracia plebiscitária. A terceira seção dedica-se a apresentar o tema sob um enfoque normativo, destacando as motivações que levaram Max Weber a defender o reforço do potencial cesarista das modernas democracias de massa. A parte final é dedicada ao balanço geral do trabalho.

Palavras-chave: Max Weber; democracia; democracia parlamentar; democracia plebiscitária.

Abstract

The complex relationships between political regimes (bureaucracy) and political leaderships (charisma) is central to the socio-political thinking of Max Weber. This article aims at examining this issue from the perspective of the Weberian concept of plebiscitary democracy. The work is divided into four parts. The first examines the trajectory of the concept in Weber's political and sociological writings. After a reconstruction the biography of the concept, the second topic examines the issue from a systematic point of view. Three sociological types of democracy are, then, distinguished in the Weberian theory: direct democracy, parliamentary democracy and plebiscitary democracy. The third section is dedicated to present the issue under a normative approach, highlighting the motivations that led Max Weber to argue in favor of the enhancement of the Caesarist potential of modern mass democracies. The final part is dedicated to an overall account of the work.

Key words: Max Weber; democracy; parliamentary democracy; plebiscitary democracy.

Recebido em outubro de 2010.

Aprovado em janeiro de 2011.