

## IV

### Burocracia e Política Externa

#### 1. O Fracasso do Governo em não Refrear Declarações Monárquicas Prejudiciais

Na Alemanha, a administração interna é dominada por um conceito especificamente burocrático de discricção administrativa, o “serviço secreto” (*Dienstheimnis*). É espantoso observar a diferença no domínio da política externa: ali, atitudes as mais dessemelhantes foram tomadas com dramática publicidade — e ainda mais uma publicidade de caráter singular.

Durante mais de uma década, do telegrama de Kruger à crise do Marrocos,<sup>33</sup> tivemos que viver com o fato de que declarações privadíssimas do monarca sobre assuntos de política externa foram tornadas públicas por diligentes funcionários da corte ou por serviços de notícias, seja com a tolerância ou mesmo com a participação do governo. Tratamos aqui de acontecimentos que foram da mais capital importância na formulação de nossas políticas globais, e especialmente na consolidação da coalizão global contra nós. Esclareçamos que o que aqui nos interessa não é saber se as declarações do monarca eram corretas e justificadas, mas sim, apenas, o comportamento dos funcionários. Este escritor, que está convencido com toda certeza da utilidade das instituições monárquicas em grandes Estados, abster-se-ia de qualquer polêmica furtiva contra o monarca tanto quanto da adulação pseudomonárquica ou da sentimental fraseologia subalterna dos interesses adquiridos e dos filisteus. Contudo, um monarca que faz declarações pessoais, mas, públicas, de uma natureza às vezes extremamente agressiva, deve estar preparado para suportar uma crítica igualmente agressiva. Pois devemos enfrentar o fato de que este método de conduzir nossa política através da publicação de declarações monárquicas foi tolerado freqüentemente. Se este método foi um grave erro político (como acreditamos que foi), então a tolerância das diversas repetições deste procedimento prova, no que se refere à

<sup>33</sup> No começo de janeiro de 1896, Guilherme II enviou um telegrama ao presidente do Transvaal, Paul Kruger, congratulando-se com ele por ter rechaçado o ataque de Jamson, o qual tinha sido apoiado por Cecil Rhodes. O imperador aqui sob a recomendação do secretário de Estado, barão Marchall von Bieberstein, esperava assim impedir o imperador de praticar uma intervenção imprudente. A manobra era parte de uma tentativa alemã de isolar a Inglaterra diplomaticamente, mas na verdade aumentou o isolamento da Alemanha. — Durante a primeira crise do Marrocos de 1905/6, o governo alemão tentou se opor aos planos coloniais franceses no Marrocos. William II visitou Tangier, mas a subsequente conferência internacional em Algeiras terminou em grave derrota diplomática para a Alemanha. Durante a segunda crise de Marrocos, em 1911, a canhoneira alemã Panther foi enviada para Agadir, mas ao final a Alemanha perdera outro *round* diplomático.

responsabilidade pessoal do monarca neste caso, a necessidade deste em ser forçado a aceitar pareceres somente da liderança política, e de excluir todos os outros grupos — cortesãos, militares ou sejam quais forem — de se imiscuírem em assuntos politicamente importantes. Entretanto, se garantias concretas para tal procedimento não estão por vir, uma crítica totalmente franca do próprio monarca se tornaria um dever político. É claro que tal crítica pública do monarca seria politicamente indesejável. É sabedoria política secular e não uma perspectiva antiquada, a que busca evitar que o monarca seja arrastado demagogicamente perante o público, como já aconteceu várias vezes na Alemanha, estipulando formalidades rituais e condições para suas aparições públicas e assim possibilitando que ele seja mantido pessoalmente fora das disputas públicas da política partidária. Precisamente por causa disto pode ele intervir com muito maior eficiência em períodos de crise nacional. Esclareçamos, então, que não discutimos aqui possíveis erros do monarca, mas, antes, o fato bem diferente de que o governo utilizou-se de suas aparições em público ou a publicação de suas opiniões como um meio diplomático — pelo menos em um caso, apesar das dúvidas pessoais do monarca,<sup>3 4</sup> e de que os líderes do governo suportaram sem renunciar imediatamente, a publicação das opiniões do monarca por fontes irresponsáveis que passaram por cima da autoridade desses líderes.

É claro que o monarca tem liberdade para assumir a posição política que desejar. Mas deve caber aos líderes politicamente responsáveis decidir se, ou de que maneira essencial ou formal, as opiniões dele devem ser tornadas públicas, e também os líderes devem avaliar o impacto presumível dessas opiniões. Conseqüentemente, o chanceler deve ser solicitado a dar seu parecer antes de o monarca se manifestar publicamente sobre qualquer grande assunto de importância política e o parecer do primeiro deve ser aceito enquanto ele estiver exercendo seu cargo. Este e seus colegas faltam a seus deveres se permanecerem no cargo depois desta regra ter sido violada mesmo uma vez. Por trás de toda a arenga de que “a nação não quer uma sombra como rei”, e frases semelhantes, estes homens não escondem senão seu desejo de permanecer em seus cargos, se deixam de renunciar. Isto nada tem a ver diretamente com o caso do governo parlamentar; é simplesmente uma questão de integridade política. A este respeito, nosso governo tem falhado vezes sem conta da mais miserável das maneiras. Estes fracassos devem-se à nossa estrutura política defeituosa, que coloca homens de mentalidade burocrática em postos de liderança política. A questão do governo parlamentar torna-se altamente significativa só porque sob determinadas condições não há outro meio para realizar e garantir as mudanças necessárias. A fim de evitarmos qualquer mal-entendido de nossa posição, devemos acrescentar que em quase todos os casos as declarações do monarca foram não somente subjetivamente compreensíveis, mas às vezes também politicamente justificadas — na

<sup>3 4</sup> Para as dúvidas de Guilherme II sobre a conveniência de uma viagem a Tangier em 1905, a qual ele então empreendeu *contre coeur* (contra a vontade), ver *Ereignisse und Gestalten 1878-1918*, de sua autoria (Leipzig: Koehler, 1922), p. 90 s.

medida em que fosse possível utilizar-se a capacidade de discernimento nessa ocasião. Mais ainda, em alguns casos teria sido provavelmente útil transmitir as intensas reações pessoais do monarca através de canais diplomáticos aos governos em questão. Mas a publicação de tais declarações se constituiu num ato politicamente irresponsável, e aqui a responsabilidade recaiu sobre a liderança política, por tê-la tolerado ou instigado.

Na Alemanha parece ter sido esquecido que existe uma tremenda diferença entre um político (o primeiro-ministro ou mesmo presidente de uma república) fazer uma declaração, não importa quão desagradável seja ela, e esse mesmo político tornar pública uma declaração pessoal do monarca e depois "assumir a responsabilidade" por essa declaração através de um gesto dramático mas vulgar. Uma declaração pública do monarca não pode de fato ser livremente criticada no país; conseqüentemente, ela protege o estadista, que se serve dela para este objetivo, contra uma crítica direta das próprias ações deste estadista. No estrangeiro, entretanto, essas restrições não existem e a crítica centra-se no monarca. Um político pode e deve renunciar se as condições mudam e novas diretrizes políticas se tornam necessárias contra as quais ele já tenha se pronunciado, mas o monarca deve permanecer, e com ele suas palavras. Uma vez que este tenha se comprometido publicamente, ele não pode retirar suas palavras, ainda que tente fazê-lo dentro de uma situação nova. Suscitam-se paixões e sentimentos de honra, pois agora apoiar o monarca é uma questão de honra nacional — e *litterati* ignorantes tais como os pangermânicos (e seus publicadores) prosperam grandemente. Na prática e no estrangeiro, as palavras do monarca são tomadas como obrigatórias, e os *fronts* políticos se congelam (isto é, se enrijecem). Este foi realmente o padrão em todos esses casos. Examinemos alguns deles à fria luz da lógica, a fim de sabermos como o erro político foi cometido.

Primeiramente o telegrama de Kruger. A indignação contra o ataque de Jameson foi justificada e compartilhada em todo o mundo, até mesmo na Inglaterra. É bem possível que representações diplomáticas insistentes em Londres (que poderiam ter-se referido à intensa reação do monarca) poderiam ter provocado declarações formais do gabinete britânico, as quais este talvez não pudesse ter desconsiderado com tanta facilidade mais tarde. Além disso, um acordo geral referente aos interesses de ambos os lados na África poderia ter-se tornado mais provável; Cecil Rhodes, por exemplo, era bastante acessível a esse respeito,<sup>35</sup> e era necessário se quiséssemos ter carta branca no Oriente e manter a Itália na aliança. Mas a publicação do telegrama teve naturalmente o efeito de uma bofetada no rosto, que obstou qualquer conversação racional.<sup>36</sup> A questão então tornou-se assunto de honra nacional, e interesses políticos racionais foram postos de lado. Em conseqüência, quando posteriormente — antes, durante e após a Guerra dos Bôeres — fizeram-se tentativas no sentido de se chegar a um entendimento

<sup>35</sup> Sobre um diálogo algo conciliador entre Rhodes e Guilherme II, ver *op. cit.*, p. 72 s.

<sup>36</sup> Sobre a versão do imperador de sua oposição ao telegrama e sua antevisão do protesto público inglês, ver *op. cit.*, p. 69 s.

sobre a África ou sobre as relações globais entre a Inglaterra e a Alemanha, o público desses dois países, cujo sentimento de honra nacional tinha agora sido provocado, não deu boa acolhida a essas tentativas, ainda que ambos os lados pudessem ter atingido seus objetivos materiais através de entendimentos diplomáticos. O resultado dessas tentativas de aproximação foi fazer da Alemanha a vítima incauta depois da Guerra dos Bôeres. Afinal de contas, em 1895 nós simplesmente não tínhamos recursos militares suficientes para apoiar qualquer protesto com eficácia. Passemos silenciosamente por cima do vergonhoso final, a recusa em receber o presidente exilado: pois o ponto capital foi que os bôeres não puderam ser auxiliados, apesar das palavras do monarca. Em conseqüência, o general Botha pôde declarar no parlamento da África do Sul, em 1914, que foi o comportamento da Alemanha que conduziu à perda da independência dos bôeres.

Grande foi o espanto na Alemanha quando o Japão lhe declarou guerra em agosto de 1914, com a China fazendo a mesma coisa em agosto de 1917. A primeira atitude é sempre explicada pela bem conhecida intervenção de 1895 em conexão com Port Arthur,<sup>37</sup> a segunda pelas pressões americanas, e em ambos os casos culpa-se também o oportunismo. Não importa quanta verdade haja nisto, há outro fator importante que deve ser acrescentado. Fora, afinal de contas, o monarca alemão quem, verbal e pictoricamente, advertiu de público sobre o “Perigo Amarelo” e conclamou à “preservação dos mais sagrados bens” (das nações européias): há alguém entre nós que realmente creia que chineses e japoneses educados tenham esquecido isso?<sup>38</sup> Em política internacional, os problemas raciais pertencem à classe mais difícil, pois são complicados pelos choques de interesses entre as nações de raça branca. Só se pode aprovar o esforço do monarca formar uma opinião a este respeito. Mas que interesse alemão poderia ser satisfeito quando o monarca tornou públicas suas opiniões daquela maneira? Isto era conciliável com qualquer interesse alemão no Extremo Oriente? Que recursos de poder havia por trás de tais declarações? Aos interesses de quem iriam essas declarações servir no final? Mais ainda, que objetivos políticos foram servidos publicando-se os discursos do imperador à época da missão do conde Waldersee, ou suas alocações navais, as quais talvez pudessem ter sido bastante apropriadas

<sup>37</sup> Na época, a Rússia, a França e a Alemanha — que se confessavam alarmadas face ao “Perigo Amarelo” — impediram o Japão de anexar a península Liaotung no rastro de seu triunfo militar sobre a China (Tratado de Shimonoseki, abril de 1895). Para os aspectos alemães destas negociações, cf. a autobiografia do Imperador William II, *op. cit.*, p. 68, e Johannes Ziekursch, *Das Zeitalter Wilhelms II*, vol. III de *Politische Geschichte des neuen deutschen Kaiserreiches* (Frankfurt: Sozeitatsverlag 1930), p. 92 ss.

<sup>38</sup> O presente de Natal do imperador para o Tzar Nicholas em 1895 foi um desenho alegórico, executado conforme seu esboço pelo pintor Knackfus, mais representado como trabalho do próprio imperador. Retratava o Arcanjo Miguel reunindo uma corte de damas blindadas, identificadas pelos seus braços como Alemanha, Britânia, Rússia e outras, para uma cruzada contra o Perigo Amarelo, representado como um Moloch sanguinário pairando numa nuvem sobre as pacíficas cidades da Europa. O presente e seu título, “Nações da Europa, protejam seus bens mais sagrados”, cedo se tornou conhecido e alvo de ridículo, mas o imperador acreditou ter alcançado uma vitória diplomática quando seu embaixador informou que o infeliz receptor tinha emoldurado e pendurado a obra de arte: “Realmente funciona! Como é satisfatório”, escreveu ele à margem do relatório. Cf. Erich Eych, *Das persönliche Regiment Wilhelms II*. (Zürich: Reutsch, 1948), 119; Emil Ludwig, *Kaiser Wilhelm II*, traduzido Ethel C. Mayne (Londres: Putnam, 1926), p. 223 s.

num círculo de oficiais?<sup>39</sup> O resultado das diretrizes políticas da China alemã contrastavam de forma embaraçosa e, devemos acrescentar, de maneira alguma accidental, com tal retórica, e isto revelou-se altamente prejudicial ao nosso prestígio. Ainda uma vez, omitiremos um episódio vergonhoso, o tratamento da “missão expiatória” (do príncipe Chun em 1901, para desculpar-se pelo assassinato do ministro Von Ketteler durante a Rebelião Boxer) e das discussões, novamente em público, que a acompanharam. É simplesmente impossível imaginar os fins políticos concretos que o chanceler Bulow poderia ter desejado promover quando tolerou tal romantismo político, que desnecessariamente ofendeu o senso de honra dos chineses. Se ele teve o discernimento necessário para perceber a inutilidade política e o malefício de todos esses acontecimentos e contudo sentiu que tinha de considerar as condições que exigiam a tolerância destes, ele devia ter renunciado no interesse do monarca não menos no que no da nação.

Sérias dúvidas têm sido exprimidas questionando-se se a publicação do discurso do imperador em Damasco (perante o túmulo de Saladino, a 8 de novembro, 1898) foi útil em nossas relações com a Rússia. Nossas simpatias pela cultura islâmica e nossos interesses políticos na integridade territorial da Turquia eram bem conhecidos no exterior e não necessitavam de tamanha ostentação espalhafatosa. Contudo, independentemente da constelação política predominante na época, teria sido melhor evitar as impressões criadas por este gesto público. Aqui, também, é fácil perceber quem sairia beneficiado em seus planos com isso.

Se neste exemplo dúvidas positivas sejam ainda possíveis, as coisas são perfeitamente claras no que diz respeito à alocação pública que o imperador realizou em Tânger no início da crise de Marrocos. Mesmo partidos neutros aprovaram a posição da Alemanha, mas ainda uma vez foi um sério equívoco utilizar o monarca para um gesto público. Ainda não sabemos que ofertas fez a França após a queda de Delcassé (seu ministro do Exterior), mas muitas coisas estavam claras então: ou a Alemanha se empenhava a sério em entrar em guerra para benefício da independência marroquina, ou o assunto teria que ser decidido prontamente de uma forma que levasse em consideração os interesses e o senso de honra de ambos os lados, com a França oferecendo algumas compensações. Isto poderia ter tido conseqüências de longo alcance em nossas relações com a França. Por que não foi feito? A palavra do monarca, como se sabe, tinha empenhado a honra da nação em favor do sultão do Marrocos, e portanto não podíamos dei-

<sup>39</sup> A 27 de julho de 1900, Guilherme II proferiu seu abominável discurso “Huno”, de onde derivou o epíteto comumente aplicado aos soldados alemães nos países anglo-saxões durante a I Guerra Mundial. Ao despachar as tropas que iriam participar da sufocação da rebelião Boxer, com o conde Waldersee como comandante-em-chefe nominal da força expedicionária internacional de tropas russas, japonesas e inglesas, William disse entre outras coisas: “Não se dará perdão, não se farão prisioneiros. Quem quer que caia em vossas mãos estará à vossa mercê. Assim como os hunos sob Átila tornaram famoso o nome de sua raça há mil anos, que ainda nos assombra em tradições e lendas, vós imprimireis o nome dos alemães sobre a China por mil anos vindouros, de forma que nenhum chinês jamais ousará levantar novamente o mesmo olhar *scheel* (vesgo) a um alemão” — um péssimo trocadilho, significando um mau olhar em um olhar de olhos rasgados. Em seus discursos navais, William empregava termos como o do “punho de ferro” que a Alemanha queria aplicar ao mundo. Cf. Eyck, *op. cit.*, p. 200, 272.

xá-lo agora numa posição vulnerável. Contudo, o governo não tinha realmente a intenção de entrar em guerra. O resultado de tudo foi o colapso de Algeciras, seguido do episódio "Panther" e finalmente o abandono do Marrocos; ao mesmo tempo, a tensão interminável provocou a ansiedade à guerra na França, facilitando assim a política inglesa de envolvimento. Esta situação desenvolveu-se paralelamente à impressão de que a Alemanha sempre cederia, apesar das palavras do imperador. Isto tudo aconteceu sem que quaisquer compensações políticas fossem porporcionadas à Alemanha.

Os objetivos da política externa alemã, especialmente de além-mar, eram extremamente limitados se comparados aos de outras nações, e os resultados dessa política foram totalmente insignificantes. Contudo, ela produziu tensões e viva agitação como as de nenhum outro país, e freqüentemente estas sensações totalmente inúteis e prejudiciais foram criadas pela publicação de declarações do imperador. Este método revelou-se nocivo a nós não apenas em países hostis ou neutros. Após a conferência de Algeciras, o imperador sentiu a necessidade de expressar seus agradecimentos ao conde Goluchowski, e, em vez de utilizar os canais competentes, o célebre telegrama foi publicado. A queda do destinatário foi pronta e embaraçosa para nós: demonstrou tardiamente que nenhum governo permite a seus estadistas dirigentes receberem publicamente "uma boa nota" de outro governo — nem mesmo do governo de um aliado íntimo.<sup>40</sup>

No panorama doméstico cometeram-se os mesmo erros. Os denominados "Discursos Penitenciários", que o imperador proferiu num momento de cólera (em 1898), tinham realmente seu lugar legítimo perante o público, onde apareceram como um programa político? Que se deve pensar do fato de que a burocracia se sentia agora na obrigação de inventar um parágrafo correspondente para inclusão no projeto de lei antigreve, simplesmente porque o imperador tinha mencionado duras sentenças de prisão para grevistas? Somente os assombrosos acontecimentos de 1914 e a atual (Páscoa, 1917) promessa de *equal suffrage* (direito igual de voto, na Prússia) conseguiram neutralizar o impacto desta publicação sem propósito nos operários dotados de amor-próprio. Teria sido no interesse dinástico? Ou que outros objetivos politicamente aceitáveis poderia a publicação ter tido?

Contudo, queremos nos limitar aqui ao domínio da política externa, e conseqüentemente gostaríamos de fazer a pergunta pertinente: em todas essas ocasiões, onde estavam aqueles partidos do Reichstag que poderiam ter-se constituído na diferença decisiva para a política do governo, mas que mais tarde preferiram censurar o chanceler Von Bethmann Hollweg pelos fracassos de uma política que transformou "o mundo inteiro em nossos inimigos", a acusar o dito chanceler de se ocultar por trás do monarca? Que fizeram os tais partidos em todos esses

<sup>40</sup> A 13 de abril de 1906, Guilherme II enviou um telegrama ao ministro do Exterior da Áustria, conde A. Goluchowski, no qual dizia: "Vós demonstrastes ser um perfeito padrinho no duelo e podeis ter a certeza de que retribuirei em caso de necessidade". Isto contribuiu para a queda de Goluchowski alguns meses mais tarde. O embaixador alemão em Paris, príncipe Radolin, queixava-se numa carta a Friedrich von Holstein (8 de maio de 1906): "Estamos, afinal de contas, completamente isolados no mundo, e todos nos odeiam, inclusive a Áustria, que está absolutamente furiosa por causa do telegrama a Goluchowski". Ver Norman Rich e M. H. Fischer (eds.), *The Holstein Papers*, IV (Cambridge: At the university Press, 1913), p. 421, s.

casos? Eles tiraram proveito dos ataques da extrema esquerda a fim de denunciar a atitude "antimonárquica" desta! Devemos declarar com ênfase que eles só levantaram objeções públicas quando já era muito tarde. Mesmo então só agiram assim até o ponto em que seus interesses adquiridos não fossem envolvidos. Não vamos entrar em detalhes acerca dos acontecimentos ultradivulgados de 1908 (o Caso *Daily Telegraph*); contudo, devemos nos lembrar de que o Partido Conservador, em contraste com o protesto indubitavelmente impressionante de seus líderes perante o monarca, posteriormente abandonou abertamente o príncipe Bulow e, como de costume, lembrou-se de seu pseudomonarquismo, quando seus próprios interesses materiais foram afetados. A propósito, o próprio monarca deve ter sido tomado de grande surpresa ao descobrir que este chanceler, que pelo menos uma vez o aconselhara numa espetacular intervenção pessoal contra suas próprias objeções,<sup>41</sup> voltava-se subitamente contra ele sob a pressão de uma opinião pública excitada.

E que, finalmente, fizeram nossos *literati* em todos estes incidentes? Publicamente eles aplaudiram ou continuaram tagarelando sobre como os alemães não gostam de uma monarquia do tipo inglês — da mesma forma que a imprensa da ala direita ainda continua fazendo. Adulando os mais lúgubres instintos filisteus, eles atribuíram os fracassos aos diplomatas e não se deram ao trabalho de perguntar sequer uma vez como podiam estes trabalhar sob tais condições. Também poderíamos falar da conversa particular desses *literati* — mas isso seria uma longa história e pouco honrosa para esses agitadores que tão bravamente vociferam contra a maioria por exigir uma "paz de inanição".<sup>42</sup>

Em todos esses casos, o comportamento de nosso governo foi irresponsável, sem paralelo em nenhum outro grande Estado. Uma confrontação pública só era permissível se o governo estivesse disposto a fazer um acordo completo, e sem demora. Mas não era nossa intenção, realmente, pegar em armas a favor dos bôeres ou contra os "mongóis", ou ainda a favor do sultão de Marrocos; além do mais, nos dois primeiros casos nada nos dizia respeito, e também não tínhamos poderio suficiente para considerar uma intervenção armada. Não obstante, os líderes do governo permitiram que se desenvolvesse uma situação na qual o monarca se comprometeu publicamente, e isto invalidou qualquer acordo racional com a Inglaterra sobre nossos interesses sul-africanos, e com a França sobre interesses no norte da África. Nossa posição parecia primeiramente ser uma questão de honra, mas foi depois abandonada, não obstante. O resultado inescapável foi uma

<sup>41</sup> Ver acima, nota 34. Sobre o caso *Daily Telegraph*, ver Wilhelm Schussler, *Die Daily-Telegraph-Affaire. Furst Bulow, Kaiser Wilhelm und die Krise des Zweiter Reiches 1908* (Göttingen: Musterschmidt, 1912).

<sup>42</sup> Aparentemente um termo pejorativo para a maioria dos progressistas, maioria social-democratas e membros do Partido do centro que no verão de 1917 adotaram uma resolução de paz sem ampliação territorial e exploração política, econômica ou financeira. — Numa carta escrita em 1917, o delegado nacional-liberal Gustav Stresemann, que iria ser o preeminente ministro do Exterior da República de Weimar, mas que foi um enérgico anexionista durante quase toda a guerra, proporciona um exemplo da espécie de duplicidade da qual Weber zomba aqui: "Se hoje até secretários de Estado conservadores nos dizem atrás de portas fechadas que desejam a parlamentarização porque temem que a administração pessoal da política pelo imperador possa causar danos imensuráveis à Alemanha, então pode-se falar sobre isto em círculos confidenciais, mas, como um homem de monarquia, não nos é possível levar perante o público esta seriíssima justificação para a parlamentarização". Cf. Matthias e Morsey (eds.), *Der Interfraktionelle Ausschuss*, op. cit. I, 157, n.º 10.

série de derrotas diplomáticas profundamente embaraçosas a todos os alemães e que trouxeram danos permanentes aos nossos interesses. Aqui se achava a raiz da perigosíssima impressão que a Alemanha sempre bateria em retirada depois de muito esbravejar, e parece que esta crença foi um dos fatores que determinaram as diretrizes políticas inglesas em fins de julho de 1914. A inatural coalizão mundial contra nós foi grandemente devida a esses erros crassos incríveis, que ainda nos afetam. A atual mistificação no estrangeiro sobre a "autocracia" alemã é simplesmente isso: impostura — mas não é de modo algum politicamente irrelevante que isso possa ocorrer. Quem tornou possível aos nossos inimigos, que acreditam tanto nisto como em outros contos de fadas sobre a Alemanha, promover com êxito esta impostura? Quem canalizou o tremendo, e politicamente tão eficaz, ódio do mundo inteiro sobre a cabeça deste monarca precisamente, cuja atitude foi por diversas vezes notoriamente decisiva na manutenção da paz, mesmo em momentos nos quais a guerra teria sido mais oportuna para nós, do ponto de vista da *Realpolitik*? Quem possibilitou às massas no estrangeiro acreditar seriamente que a Alemanha deseja ser "libertada" e que esta ansiedade refreada achará eventualmente uma saída se ao menos a guerra puder ser suficientemente prolongada? Quem tornou possível o absurdo inaudito da atual situação? Enquanto tais acontecimentos forem passíveis de repetição, a nação não pode esquecer que foi a burocracia conservadora a responsável por este estado de coisas: em momentos decisivos ela colocou burocratas nos postos-chaves do governo, os quais deviam, contrariamente, ser ocupados por políticos — homens experimentados em pesar os efeitos de declarações públicas, homens com o senso de responsabilidade do político e não com o sentido de dever e de subordinação do burocrata, que é adequado em seu lugar, mas pernicioso em política.

Aqui nota-se claramente o abismo que separa o burocrata do político. O funcionário público deve sacrificar suas convicções às exigências da obediência; o político deve rejeitar publicamente a responsabilidade por ações políticas que se chocam com suas convicções e deve sacrificar seu cargo a essas convicções. Mas isto nunca aconteceu na Alemanha. O pior aspecto do assunto não foi ainda discutido. É seguramente sabido que quase todos os homens que estavam encarregados de nossa política naquela década desastrosa, freqüentemente, em caráter confidencial, rejeitaram sérias declarações pelas quais eles aceitaram responsabilidade formal. Se alguém perguntasse com espanto por que um estadista permanecia em seu cargo se era incapaz de evitar a publicação de uma declaração questionável, a resposta habitual era que "alguém mais seria encontrado" para autorizar essa publicação. Isto pode bem ser verdade, mas também indica a falha decisiva do sistema. Alguém mais seria encontrado também se o chefe do governo tivesse de tomar a responsabilidade como o depositário de um parlamento eficaz?

## 2. Restrições Parlamentares e Legais

Neste ponto decisivo, podemos observar a importância de um parlamento perante o qual a burocracia seja verdadeiramente responsável. Simplesmente não há substituto para isto. Ou haverá? Esta pergunta deve ser respondida por todos

quantos ainda estejam convictos de que têm o direito de injuriar o parlamentarismo. Torna-se perfeitamente óbvio, justamente no mesmo ponto, que o senso de responsabilidade do funcionário público e o do político são apropriados cada qual à sua esfera — e em nenhum outro lugar. Pois não lidamos aqui com funcionários públicos e diplomatas incompetentes e inexperientes, mas em parte com indivíduos proeminentes, e contudo eles não tiveram coragem política, algo que é bem diferente de integridade pessoal. Entretanto, não é que não a tivessem por uma questão accidental, mas antes porque a estrutura política do Estado não tinha utilidade para ela. Que se deve dizer de um estado de coisas — estranho a qualquer outra grande potência — no qual o gabinete pessoal do monarca, os cortesãos ou agências de notícias dão publicidade a acontecimentos que são de importância capital para a política internacional, com o resultado de paralisar e atrasar nossa política externa durante décadas, um estado de coisas em que, além do mais, o chefe do governo dá de ombros com referência a estes incidentes e os tolera depois de encenar alguns gestos fingidamente nobres! Tudo isso num país, para cuja administração interna (nacional) o “serviço secreto” é (nos interesses de poder dos chefes de órgãos) a jóia da coroa do dever do funcionalismo público! É óbvio que esta aparente contradição somente pode ser explicada pelo interesse dos burocratas em manter seus cargos afastados de qualquer supervisão. Que se deve dizer de um sistema que permite a políticos permanecerem no poder quando esses políticos fecham os olhos a graves erros que se chocam com suas melhores convicções? E, finalmente, como se deve aceitar o fato de que, a despeito da evidência de tudo, ainda existam *literati* que não hesitam em afirmar que um Estado que funciona assim nos mais importantes aspectos políticos “justificou-se” brilhantemente? Sem dúvida, o desempenho dos funcionários e servidores públicos foi brilhante em sua própria esfera. Contudo, no domínio do político, a burocracia não somente falha há várias décadas, mas também projetou no monarca a odiosidade de seu próprio comportamento politicamente desorientado, a fim de se esconder atrás desse mesmo monarca. Desta maneira, a burocracia ajudou a ocasionar uma coligação mundial contra nós, em cujo rastro o monarca poderia ter perdido sua coroa e a Alemanha todo o seu futuro político, não fosse pelo magnífico desempenho de nosso exército. No interesse da nação e da monarquia, toda alternativa constitucional que evita tais ocorrências é melhor que este estado de coisas. Conseqüentemente, o estado atual deve ter fim, custe o que custar. Não há dúvida (e prova-se facilmente) que não há diferenças de opinião sectárias sobre estes acontecimentos seriamente prejudiciais. Contudo, os políticos da ala direita ou não possuíam suficiente caráter político ou tinham demasiados interesses pessoais em externar opiniões publicamente, as quais declararam em particular com extrema rudez. Pelas mesmas razões mostraram-se eles relutantes a tirar quaisquer conclusões concretas. Mas sem garantias essenciais não pode ocorrer nenhuma mudança decisiva. Isto foi demonstrado pelo fato de que os círculos da corte responsáveis por essas publicações revelaram-se absolutamente incorrigíveis. A introdução de tais salvaguardas é politicamente muito mais importante do que todas as outras questões políticas, incluindo as da reforma

parlamentar e eleitoral. Para nós, a parlamentarização é primeiramente meio indispensável para estabelecer essas salvaguardas concretas. Pois não se pode duvidar de que somente um parlamento eficaz e a verdadeira responsabilidade parlamentar do governo podem se constituir numa garantia contra a repetição de tais acontecimentos.

Entretanto, tendo as coisas seguido seu curso sem impedimento durante décadas, decorrerão vários anos até que se possa criar uma liderança parlamentar realmente eficiente. Que pode ser feito nesse meio tempo, enquanto esta reforma não tiver sido completada ou ainda não estiver dando resultados?

Uma coisa é evidente: em toda parte, e particularmente numa democracia, as grandes decisões na política externa são tomadas por um pequeno grupo de pessoas. No momento, os Estados Unidos e a Rússia são os melhores exemplos e nenhuma fraseologia literária pode alterar os fatos. Toda tentativa neste sentido reduziria o peso da responsabilidade quando a questão é precisamente aumentá-lo. Conseqüentemente, as prerrogativas imperiais do artigo 11 da Constituição, que realmente são exercíveis sob a responsabilidade do imperador, permanecerão inalteradas. Contudo, devem-se imediatamente exigir obstáculos legais contra os perigosos males que cortesãos e jornalistas irresponsáveis e desconhecidos conseguiram perpetrar através da publicação de declarações pessoais do monarca sobre política externa. Uma lei especial deve ameaçar com penalidades severas, inclusive penalidades criminais em casos de insulto deliberado, qualquer indivíduo que colocar opiniões monárquicas perante o público da nação ou do estrangeiro sem previamente submetê-las às autoridades competentes para aprovação. Em concordância com suas obrigações constitucionais, o chanceler deve assumir prévia responsabilidade por tais publicações. Isto é que é importante. É apenas retórica vazia quando mais tarde, no parlamento, o chanceler reage a protestos com a segurança de que estava se responsabilizando pela publicação. Ainda que isto seja feito, uma declaração do monarca não pode ser criticada com franqueza sem colocar seu prestígio político em perigo. Acima de tudo, entretanto, tal desculpa não é somente sem propósito, mas politicamente é uma mentira se o chanceler não foi consultado antecipadamente e simplesmente se deixou levar. Se ele não foi realmente consultado com antecipação, sua declaração simplesmente indica que, a despeito dessa publicação, ele não se sente disposto a ser aposentado e prefere, em vez disso, permanecer em seu cargo. Além de punir os responsáveis pelas divulgações das declarações do monarca, deverá ser constitucionalmente possível "denunciar" o chanceler por aprovar ou tolerar tais divulgações; tal "denúncia", que preferivelmente ocorreria perante uma comissão parlamentar, teria o propósito de exonerá-lo ou de declará-lo permanentemente incompetente para cargo político. Uma estipulação legal dessa ordem exerceria a necessária pressão sobre o chanceler a fim de que ele procedesse com a maior cautela.

Toda manifestação monárquica deveria ser aprovada pelo chanceler só depois de uma ampla deliberação com homens experientes. Portanto, seria conveniente que um órgão consultivo pudesse fazer comentários sobre a conveniência da publicação (pois esta é a única questão). Se uma comissão parlamentar for inconveniente, um outro órgão poderia exercer a mesma função.

Até o presente, a Comissão para Assuntos Estrangeiros do *Bundesrat*, que é composta de representantes dos reinos não prussianos (Saxônia, Wurttemberg e Bavária), foi uma espécie de brincadeira constitucional de mau gosto, meramente decorativa, sem poderes formais e influência real. Pois o chanceler não é obrigado a prestar a essa comissão um relato de sua política; na verdade, ele é explicitamente dispensado deste dever pelo artigo 11. Não há necessidade de que ele vá além de aceitar passivamente uma expressão de opinião. Será cortesia de sua parte se ele apresentar (a este órgão) um relatório formal, tal como é de prática comum no parlamento para esclarecimento do público. Este pelo menos parece ter sido o costume próprio, ainda que neste círculo mais íntimo se pudessem muito bem discutir os méritos das diretrizes políticas. Durante a guerra a comissão parece ter aumentado ligeiramente sua importância e isto também foi de maneira accidental. Ela poderia perfeitamente ter as atribuições de uma função consultiva antes da publicação de uma declaração monárquica com importantes implicações na política externa. Seria ainda melhor se a comissão pudesse ser transformada num Conselho da Coroa Imperial, a qual, juntamente com os chefes departamentais responsáveis e alguns estadistas mais antigos (superiores em categoria?), poderia discutir importantes alternativas da política externa antes da decisão e, se possível, na presença do monarca. Na ausência de um órgão deste tipo no nível do Reich, o Conselho Prussiano da Coroa agora exerce com freqüência esta função, não apenas em assuntos prussianos mas também em assuntos importantes politicamente com referência ao Reich como um todo (e conseqüentemente também os Estados-membros não-prussianos). Formalmente, esta atividade só pode ser consultiva, desde que a responsabilidade constitucional do chanceler pode ser reduzida tão pouco quanto o papel constitucional do imperador em representar o Reich ao exterior. Logicamente, qualquer proposta desta natureza é desacreditada do início se — como é infelizmente o hábito da burocracia — se fazem tentativas para usá-la com a finalidade de excluir ou enfraquecer a influência do parlamento. Contudo, poderia ser útil impor legalmente como dever explícito diretrizes políticas perante o *Bundesrat*. Da relação entre este órgão consultivo e as comissões parlamentares especiais poderia advir um problema, principalmente se delegados também fizessem parte da comissão. Voltaremos a esta questão mais tarde.

Independentemente da realização desta proposta, nunca mais deverão ser toleradas situações como as que foram descritas anteriormente. Portanto, precisamos enunciar com toda clareza que a legenda pseudomonárquica altamente insincera com a qual estes acontecimentos foram defendidos foi uma invenção do Partido Conservador na base da demagogia de Bismarck. Interesses partidários puramente domésticos ocultavam-se por trás do Fronde, de época de guerra. Esta legenda dominada por interesse servia a muitas finalidades: preservar postos oficiais — desde o *Landrat* até o ministro — como benefícios conservadores, usar a burocracia estatal como a máquina eleitoral do Partido Conservador, perpetuando assim os privilégios sufragistas prussianos (isto é, o sufrágio das três classes) e desacreditar e enfraquecer o Reichstag, o qual, apesar de tudo, é ainda o

melhor dos parlamentos alemães. Hoje, depois que as conseqüências políticas se tornaram claras, quando se levantam exigências para fortalecer o parlamento como órgão de supervisão administrativa e de recrutamento de líderes capazes, conhecemos de antemão o *slogan* que os beneficiários da burocracia sem sujeição ostentam prontamente: "A monarquia está em perigo". Mas o futuro da monarquia será duvidoso se estes bajuladores egoístas continuarem a privar da atenção favorável do monarca. Enfrentar o espantinho do espectro da democracia deve dizer respeito às dinastias — não a nós.

## Governo Parlamentar e Democratização

### 1. Sufrágio Universal e Parlamentarismo

Não estamos interessados aqui na questão da democratização na esfera social, mas somente na questão do sufrágio democrático — isto é, universal — em sua relação com o parlamentarismo. Também não discutiremos se na ocasião (1871) foi aconselhável constitucionalmente ao Reich alemão introduzir *equal suffrage* sob a extrema pressão de Bismarck. Antes, nós aceitamos o *equal suffrage* naturalmente, como um fato que não pode ser desfeito sem que ocorram graves repercussões. Queremos simplesmente investigar o relacionamento entre parlamentarização e sufrágio democrático.

A parlamentarização e a democratização não são necessariamente interdependentes, mas freqüentemente se opõem uma à outra. Recentemente, deparou-se com freqüência com a crença de que sejam até necessariamente conceitos opostos. Afirma-se que o genuíno parlamentarismo só é possível num sistema de dois partidos (bipartidário) e, mesmo assim, só no caso de os partidos serem dominados por dignitários aristocratas. Na Inglaterra, o velho parlamentarismo não era efetivamente, como condiz com sua origem feudal, realmente “democrático” no sentido continental europeu, mesmo depois do *Reform Bill* (Projeto de Lei de Reforma) e até a (atual) guerra. Uma vista de olhos ao sistema de sufrágio basta para esclarecer isso. As exigências de propriedade e renda e os direitos efetivos de votação plural tinham, afinal de contas, tal alcance que, fossem eles transpostos para a Alemanha, provavelmente reconheceriam apenas metade dos atuais sociais-democratas e também permitiriam consideravelmente menos delegados do Partido Central no Reichstag. (Na Alemanha, entretanto, não há equivalente ao papel do irlandês no parlamento inglês.) Até o advento do sistema de “panelinha” de Chamberlain, os dois partidos eram claramente dominados por clubes de *honoratiões* (aristocratas). Se a exigência “um homem, um voto” pela primeira vez exteriorizada pelos *Levellers* (niveladores) no exército de Cromwell tivesse sido atendida juntamente com a exigência (inicialmente limitada) do sufrágio feminino, o caráter do parlamento inglês sofreria significativa mudança. O sistema bipartidário, já debilitado pelos irlandeses, prosseguirá em sua desintegração com o avanço dos socialistas, e a burocratização dos partidos continuará. — O célebre sistema bipartidário espanhol, baseado no tácito acordo dos dignitários do partido em usar o voto para uma alteração periódica na posse dos pretendentes a cargos, parece no momento estar sucumbindo às primeiras tentativas no

sentido de se realizarem eleições sérias. — Mas tais mudanças eliminarão o parlamentarismo? A existência e a posição de poder formal dos parlamentos não são ameaçados pelo sufrágio democrático. Isto é demonstrado pela França e outros países com *equal suffrage*, onde os governos são comumente recrutados do parlamento e contam com maiorias parlamentares. Claro que o espírito do parlamento francês é bem diferente daquele do inglês. Todavia, a França não é um país adequado para um estudo das conseqüências típicas da democracia sobre o parlamentarismo. O caráter fortemente pequeno-burguês e principalmente pequeno *rentier* de sua população estável cria condições para uma especial forma de mando exercida por dignitário de partidos, e para uma influência singular da *haute finance*, que não têm similares em Estados predominantemente industriais. A estrutura de partido francesa é inconcebível em tais países, mas também o é o histórico sistema bipartidário da Inglaterra.

Sistemas bipartidários não são possíveis em países industrializados, ainda que apenas por causa da divisão das modernas camadas econômicas em burguesia e proletariado e por causa do significado do socialismo como um evangelho das massas (social). Isto cria, por assim dizer, uma barreira "sectária" principalmente na Alemanha. Além do mais, a organização do catolicismo alemão como um partido para a proteção de uma minoria, resultado da distribuição sectária, dificilmente será eliminada, ainda que o Partido do Centro deva seu atual número de delegados meramente à disposição dos distritos eleitorais. Pelo menos quatro, e provavelmente cinco, grandes partidos coexistirão permanentemente, portanto, na Alemanha; governos de coalizão continuarão a ser necessários e o poder de uma monarquia prudentemente atuante não deixará de ser significante.

## 2. O Impacto da Democratização da Organização e Liderança Partidárias

Entretanto, o mando dos dignitários dentro dos partidos é insustentável fora de qualquer área agrária isolada com bens de raiz patriarcais porque a moderna propaganda de massa torna o sucesso eleitoral dependente da racionalização da empresa do partido: o burocrata, a disciplina do partido, os fundos do partido, a imprensa do partido e a publicidade do partido. Os partidos são organizados com rigor sempre crescente. Esforçam-se por conseguir a adesão até mesmo de adolescentes às suas fileiras. A máquina clerical faz isto automaticamente para o Partido do Centro, o ambiente social o faz para os conservadores. Outros partidos têm suas próprias organizações juvenis, tais como a "Juventude Nacional-Liberal" e os grupos juvenis dos sociais-democratas. Da mesma maneira, os partidos utilizam-se de todos os interesses econômicos. Eles organizam cooperativas e sindicatos de produtores e consumidores, e colocam membros de confiança como funcionários nos postos do partido assim criados. Eles fundam escolas — amparados às vezes por fundos substanciais — de oratória pública e de treinamento de agitadores, de editores e de empregados administrativos. Surge uma vasta literatura partidária; é financiada pelos mesmos fundos, contribuídos por grupos de inte-

resse e utilizados na compra de jornais, no estabelecimento de escritórios de publicidade e empresas similares. Os orçamentos do partido crescem rapidamente, pois o custo das eleições e o número dos agitadores na folha de pagamento aumentam. Não é mais possível conquistar um distrito mais amplo ferozmente disputado sem gastar pelo menos vinte mil marcos. (No momento, homens de negócios com interesses políticos investem seus lucros de guerra em vasta escala nos chamados jornais patrióticos de todas as espécies, preparando-se para as primeiras eleições do pós-guerra.) A máquina do partido cresce em importância e, proporcionalmente, declina a influência dos *honoratiores*.

As coisas ainda se apresentam instáveis. A organização dos partidos burgueses, que difere grandemente no grau de coordenação interna, como já foi assinalado antes, apresenta aproximadamente o quadro seguinte. As atividades locais são geralmente executadas "extra-ocupacionalmente" pelos *honoratiores*, e por funcionários somente nas grandes cidades. Diretores de jornais ou advogados chefiam as agências em comunidades de tamanho médio. Somente os distritos mais amplos têm secretários assalariados que viajam para cá e para lá. Associações locais e regionais cooperam de diferentes maneiras na seleção de candidatos e na escolha de *slogans* eleitorais. A participação das associações regionais é determinada particularmente pela necessidade de coalizões eleitorais e de acordos de desempate. Os líderes das organizações locais recrutam os membros permanentes através de uma variedade de maneiras, entre as quais as assembleias públicas desempenham um papel de grande importância. As atividades dos membros são muito limitadas; geralmente não fazem mais que pagar suas contribuições, assinar o jornal do partido, comparecer com certa regularidade às assembleias onde oradores do partido se apresentam, e oferecer voluntariamente uma cota moderada de trabalho à época das eleições. Em troca, eles obtêm pelo menos participação formal na eleição do Executivo local do partido e dos administradores (*Vertravensmänner*) e, dependendo do tamanho da localidade, obtêm também o direito de opinar direta ou indiretamente na seleção dos representantes às convenções do partido. Por via de regra, entretanto, todos os candidatos são designados pelo núcleo composto de líderes permanentes e burocratas; as mais das vezes estes candidatos são também recrutados de entre estes últimos, suplementados por alguns dignitários que são úteis e meritórios em virtude de seus nomes bem conhecidos, influência social pessoal ou sua presteza em fazer contribuições financeiras. Assim, a participação da plebe é limitada à colaboração e votação durante as eleições, que ocorrem a intervalos relativamente longos, e à discussão de resoluções cujos efeitos são sempre controlados em grande escala pelos líderes. Uma substituição completa dos líderes e funcionários distritais locais é rara e quase sempre é o resultado de uma revolta interna que as mais das vezes implica questões de personalidade. O eleitor comum, que não pertence a nenhuma organização e é cortejado pelos partidos, é completamente inativo; os partidos notam-no principalmente durante as eleições, de outra forma somente através de propaganda a ele dirigida.

A organização do Partido Social-Democrático, que tem sido descrita com

freqüência, é bem mais rigorosa (do que a dos partidos burgueses) e também compreende uma porcentagem maior dos eleitores disponíveis; dentro de formas democráticas, ela é estritamente disciplinada e centralizada. Os partidos da direita costumavam ser de organização menos rigorosa e fiavam-se mais nos dignitários locais, mas agora têm suas deficiências supridas pela Liga dos Fazendeiros (*Bund der Landwirte*), com sua hermética organização de massa. No Partido do Centro, o centralismo e a liderança autoritária são formalmente mais altamente desenvolvidos; todavia, o poder do clero tem seus limites em todos os assuntos não-eclésiásticos, como o provam repetidamente os acontecimentos.

O atual estágio do desenvolvimento acabou definitivamente com o velho estado de coisas, quando as eleições costumavam ocorrer na base de idéias e *slogans* que eram formulados por ideólogos e então propagados e discutidos na imprensa e em assembléias (comícios) públicos; quando os candidatos eram apresentados por comissões *ad hoc* e, se eleitos, uniam-se para formar partidos que permaneciam flexíveis em sua composição; quando, finalmente, estes grupos parlamentares constituíam as lideranças de pessoas de igual opinião em todo o país — principalmente, a liderança que formulava as questões para as eleições seguintes. Agora, em contraste, o funcionário do partido está surgindo em toda parte, ainda que num ritmo desigual, como o elemento dinâmico da tática partidária. Simultaneamente com ele, a arrecadação organizada de fundos torna-se importante. As permanentes dificuldades financeiras exigem contribuições regulares, que naturalmente desempenham o principal papel em organizações de massa que têm por base determinada classe, como, por exemplo, o Partido Social-Democrático; entretanto, essas contribuições também com freqüência revigoram a posição do patrono do partido, a qual costuma ser predominante. Mesmo no Partido Social-Democrático ela nunca esteve completamente ausente. No Partido do Centro, um único patrono, Sr. August Thyssen, arroga-se agora vitoriosamente uma posição social equivalente pelo menos à de um arcebispo. Entre os partidos burgueses, os financiadores são moderadamente importantes como fonte de renda na esquerda, mas muito mais importantes na direita. De acordo com a ordem natural das coisas, o papel desses financiadores é importantíssimo nos partidos moderados, tais como o dos nacionais-liberais e o velho livres conservadores, de forma que o atual poder moderado desses partidos burgueses quase se constitui numa medida aproximada da importância do dinheiro como tal, isto é, de fundos proporcionados por patronos individuais, em eleições baseadas no sufrágio universal. Mas, mesmo no caso destes partidos, não se poderia dizer que é o apoio de financiadores, ainda que seja indispensável para eles, que produz o voto. Eles existem antes em virtude de um singular casamento misto entre os poderes financeiros e aquela vasta camada dos *literati*, incluindo em particular os professores acadêmicos e não-acadêmicos, o que se prende emocionalmente a reminiscências da era de Bismarck. Comparada ao número de votos desses partidos, uma parte desproporcionalmente grande da imprensa burguesa de forma atenuada é imitada pela imprensa publicitária completamente oportunista, desde que isto é conveniente a círculos governamentais e de negócios.

Aqui como em toda parte a burocratização e o orçamento racional são acessórios da democratização, por mais acentuada que seja a diferença dos partidos alemães em sua estrutura social interna. Isto torna indispensável uma angariação de votos contínua e vigorosa muito mais acentuada do que o fora à época dos velhos partidos de *honorarios*. O número de discursos eleitorais que um candidato precisa proferir hoje em dia, preferivelmente em todas as pequenas aldeias de seu distrito, aumenta continuamente, assim como aumentam suas visitas locais e relatórios, e também a exigência da imprensa do partido para serviços de informações e matéria corriqueira para publicação, e para publicidade de toda espécie. O mesmo pode ser dito com referência à severidade e à implacabilidade dos métodos de combate político. Isto tem sido freqüentemente deplorado e imputado aos partidos como sendo uma de suas singularidades. Todavia, não apenas as organizações partidárias recorrem a estas medidas, mas também em idêntico teor a máquina do governo que detém o poder. A imprensa de Bismarck, financiada pelo assim chamado "Fundo Guelph", superou tudo, especialmente a partir de 1878, no que diz respeito a meios inescrupulosos e falta de bom-tom. As tentativas não deixaram de criar uma imprensa local que seria completamente dependente da máquina governamental dominante. A existência e qualidade desses métodos de combate, assim, nada têm a ver com o grau de parlamentarização nem com a espécie de graduação de sufrágio; antes, esses métodos resultam puramente das eleições de massa, sem levar em conta se os órgãos eleitorais são o setor de recrutamento dos líderes politicamente responsáveis ou se apenas buscam diretrizes políticas negativas de representação de interesses e de patronato ordinário, como na Alemanha.<sup>43</sup> No segundo caso, a luta partidária assume formas particularmente subalternas, pois é motivada por interesses puramente materiais e pessoais. É possível e necessário utilizar os meios do direito criminal para lutar contra os ataques políticos dirigidos à honra pessoal e à vida particular de um adversário e contra a inescrupulosa disseminação de inverdades sensacionalistas. Todavia, a essência da luta política como tal não poderá ser alterada enquanto existirem órgãos eleitos que tomam decisões a respeito de interesses materiais. Menos ainda poderá ela ser alterada através da sedução da importância e do nível do parlamento. Tudo isto deve ser simplesmente aceito como um fato. Toda forma de desdém estético ou moralizante é completamente estéril, com referência à questão da reforma da política doméstica (nacional). A interrogação política é simplesmente: quais são as conseqüências desta democratização progressiva dos meios e das formas organizacionais do combate político para a estrutura da empresa política dentro e fora do parlamento? Os desenvolvimentos que acabamos de descrever estão intimamente relacionados com a gestão dos assuntos parlamentares que discutimos anteriormente.

<sup>43</sup> Nos fins de 1917, jornais adquiridos pelo *big business* acusaram o *Frankfurter Zeitung* e um delegado do Reichstag de terem sido subornados com dinheiro inglês. Meu nome e o de um colega nacional-liberal foram igualmente ligados a subornos de Lloyd George. E círculos literários acreditaram nessas afirmações! Este fato é realmente suficiente para julgar a maturidade política dessa camada. Os atos desses parasitas provam que na Alemanha o demagogismo sem parlamentarismo e sem democracia funciona totalmente ao nível francês. (N. de Weber.)

Dentro e fora do parlamento uma figura característica é necessária: o político profissional, um homem que pelo menos idealmente, mas quase sempre materialmente, considera a política partidária como o cerne de sua vida. (Repetindo ainda uma vez:) Esta figura, quer a amemos ou a odiemos, é na sua atual forma o produto inevitável da racionalização e da especialização de atividades sectárias na base de eleição de massa. Aqui, novamente, não faz diferença qual o grau de influência política e de responsabilidade que cabe aos partidos em virtude do avanço do parlamentarismo.

Há duas classes de políticos profissionais (como vimos): aqueles que vivem materialmente “à custa” do partido e de atividades políticas; sob as condições americanas são estes os grandes e pequenos empreiteiros políticos, os chefões, e no panorama alemão são os “operários” políticos, os funcionários assalariados do partido. Em segundo lugar, há aqueles que vivem “para” a política, possuem recursos independentes e são impelidos por suas convicções; a política torna-se o centro de suas vidas, caso verídico, por exemplo, o de Paul Singer entre os sociais-democratas, que era ao mesmo tempo um financiador do partido no estilo clássico.<sup>44</sup> Deve ficar claro aqui que não negamos o idealismo do funcionalismo do partido. Pelo menos na esquerda, encontra-se grande número de personalidades políticas irrepreensíveis entre os funcionários, o que não seria fácil encontrar em outras camadas. Entretanto, ainda que o idealismo esteja longe de ser uma função da situação financeira de uma pessoa, viver “para” a política é mais barato para o membro abastado do partido. É este elemento precisamente — pessoas economicamente independentes de todos quantos as rodeiam — o mais desejável para a vida do partido e promissoramente não desaparecerá por completo, em especial não dos partidos radicais. Claro que a empresa do partido propriamente hoje em dia não pode ser acionada só por eles — o grosso do trabalho a ser realizado fora do parlamento será sempre executado pelos burocratas do partido. Todavia, por causa de sua própria preocupação com a operação da empresa, estes funcionários de maneira alguma poderão ser sempre os candidatos mais adequados ao parlamento. Os sociais-democratas são a única grande exceção. Na maioria dos partidos burgueses, contudo, o secretário do partido, restringido pelo seu cargo, não se constitui no melhor candidato. Dentro do parlamento um predomínio do funcionalismo do partido, não importa quão desejável e útil seja sua representação, não teria um efeito favorável. Mas tal predomínio não existe nem mesmo dentro do mais burocratizado partido, o dos sociais-democratas. De fato, o funcionalismo do partido constitui relativamente o menor perigo de provocar uma dominação do “espírito burocrático” em detrimento de líderes verdadeiros. Este perigo emana em grau bem maior da compulsão de levar em consideração organizações de interesses com a finalidade de se obterem votos; isto leva à infiltração de seus empregados na lista de candidatos do partido, um fenômeno que cresceria consideravelmente se um sistema proporcional de eleições, exigindo

<sup>44</sup> Paul Singer (1844-1911), industrial de Berlim, era um membro importante do Partido Social-Democrático, cuja delegação ao Reichstag ele chefiou de 1885 em diante.

a votação por listas, fosse adotado.<sup>4 5</sup> Um parlamento composto de tais empregados seria politicamente estéril. É verdade, contudo, que o espírito dos empregados de organizações tais como os próprios partidos e os sindicatos é essencialmente diferente, devido ao seu treinamento em lidar com o público, do espírito do funcionalismo público, que trabalha serenamente no meio de arquivos. Especialmente nos partidos radicais e principalmente no Partido Social-Democrata, o perigo apresentado pelo espírito burocrático seria relativamente o menor, desde que a veemência do combate político neutraliza as tendências (consideráveis mesmo lá) para a cristalização numa camada de possuidores de benefícios. Não obstante, nesses partidos apenas uma fração dos líderes genuínos era burocrata do partido.

Em todos os parlamentos e partidos democráticos, as atuais exigências feitas à empresa política resultam na elevação de uma profissão a um papel especialmente importante como elemento fundamental no recrutamento de parlamentares: a dos advogados. Além do conhecimento da lei e, mais importante, da preparação para combater um adversário que esta profissão possibilita, em contraste com o cargo dos juristas empregados, um elemento puramente material é decisivo: a posse de um escritório particular — hoje uma necessidade absoluta para o político profissional. Enquanto todos os outros empresários livres são obstados, devido ao acúmulo de serviço em suas próprias empresas, de fazer face às crescentes exigências da atividade política regular, e teriam que abandonar suas ocupações a fim de se tornarem políticos profissionais, é relativamente fácil para o advogado efetuar uma mudança, dadas as bases técnicas e psicológicas de suas atividades. O predomínio dos advogados numa democracia parlamentar, tão frequente e tão erroneamente deplorado, é tão-somente facilitado pela maneira na qual mesmo atualmente os parlamentos alemães deixam de oferecer aos seus membros escritórios adequados, serviços de informação e pessoal de escritório.<sup>4 6</sup> Todavia, não queremos discutir aqui os aspectos técnicos da empresa parlamentar. Em vez disso, perguntaremos em que direção se desenvolve a liderança do partido sob a pressão da democratização e da crescente importância de políticos profissionais, funcionários do partido e empregados de grupos de interesse, e que repercussões isto apresenta para a vida parlamentar.

### 3. Democratização e Demagogia

A opinião popular dos *literati* alemães desfaz-se rapidamente da questão concernente ao efeito da democratização: o demagogo ascende a alta posição, e o demagogo bem sucedido é aquele que mais inescrupuloso se mostra no cortejar as massas. Uma idealização das realidades da vida seria um inútil ato de iludir-se

<sup>4 5</sup> É isto exatamente que ocorreu mais tarde na República de Weimar, onde a representação proporcional também levou a uma proliferação de partidos baseados puramente na representação de interesses de grupos específicos.

<sup>4 6</sup> Recentemente, em 1967, dois delegados no Bundestag da República Federal Alemã tiveram que partilhar uma única saleta; os quadros de pessoal de pesquisa das facções parlamentares eram pequenos demais e estavam completamente sobrecarregados. Ainda era difícil para o Parlamento e os partidos individuais recrutar pessoal convencional e outros, da maneira como são recrutados nos quadros de pessoal das comissões congressionais nos Estados Unidos.

a si próprio. A afirmativa sobre a crescente importância do demagogo tem sido freqüentemente correta neste sentido negativo, e é realmente correta se adequadamente compreendida. No sentido negativo é tão verídico na democracia quanto o foi, para o impacto da monarquia, a observação que há algumas décadas um famoso general exteriorizou a um monarca autocrático: "Vossa Majestade muito breve estará rodeada exclusivamente de patifes". Uma consideração prática da seleção de liderança democrática sempre incluirá uma comparação com outras organizações e seus sistemas de seleção. Uma olhadela às questões de pessoal das organizações burocráticas, incluindo as melhores unidades de oficiais do exército, é suficiente para esclarecer o seguinte: uma admissão genuína da parte dos subordinados de que um superior "merece" sua posição não é a regra mas a exceção, particularmente em se tratando de novos superiores que progrediram rapidamente. Um profundo ceticismo domina as atitudes da grande maioria de indivíduos sinceros que atuam no interior das organizações — totalmente à parte de qualquer boato fútil. Refere-se esse ceticismo ao critério de nomeações, tanto no que diz respeito às razões de quem as faz, quanto aos meios empregados por aqueles que tiveram a extrema ventura de se verem empossados em seus cargos. Mas esta crítica geralmente silenciosa não é percebida pelo público, que não tem, assim, a mais vaga noção de sua existência. Experiências sem conta, que qualquer indivíduo pode realizar à sua volta, ensinam que o atributo que melhor garante a promoção é uma medida de flexibilidade em relação à organização, o grau de "conveniência" do subordinado para seu superior. A seleção, com toda certeza, não é, em média, uma seleção de líderes natos.

O mesmo ceticismo desses indivíduos que atuam no interior da organização prevalece em muitos casos com respeito a nomeações acadêmicas, ainda que o controle público deva ter poder para se fazer exercer aqui, em vista do caráter público dos atos realizados, coisa que geralmente não é verídica no caso de funcionários. Todavia, o político, e principalmente o líder partidário que está ascendendo ao poder público, encontra-se exposto a um minucioso exame público levado a cabo pela crítica dos adversários e competidores e pode ter certeza de que na luta contra a sua pessoa as razões e os meios de sua ascendência sofrerão implacável publicidade. Uma observação sensata, portanto, deverá mostrar que, de modo geral, a seleção dentro da demagogia do partido se verifica segundo um critério de modo algum menos útil do que para a seleção realizada a portas fechadas no domínio da burocracia. Exemplos contrários são proporcionados somente por países novos, tais como os Estados Unidos, mas com referência aos Estados alemães na Europa uma contestação desta observação seria simplesmente insustentável. Além disso, se mesmo um chefe de Estado-Maior (Helmuth von Moltke) completamente incompetente, ao começo da Guerra Mundial, não deva ser um argumento contra a habilidade da monarquia para recrutar líderes, então também é inadmissível que se assaque às democracias esses erros de recrutamento da monarquia.

Todavia, não desejamos prosseguir nestas comparações e recriminações politicamente estereis. O detalhe decisivo é que para as tarefas de liderança nacio-

nal só estão preparados os homens que foram selecionados no curso da luta política, pois a essência de toda a política é a luta. É simplesmente um fato que tal preparo é em média levado a cabo com mais eficácia pelo mui difamado "ofício de demagogismo" do que pelo gabinete de escrivão, o qual por sua vez provê um treinamento infinitamente superior para uma administração eficiente.

É claro que a demagogia política pode conduzir a abusos impressionantes. Pode acontecer que um indivíduo dotado de simples retórica, destituído de intelecto superior e de caráter político, atinja uma posição vigorosa de poder. Mas esta descrição nem se aplicaria a um August Bebel,<sup>47</sup> pois ele tinha caráter, ainda que não possuísse uma mente superior. O período de sua perseguição (na década de 1870) e o acidente de ter sido um dos primeiros líderes (social-democrata) mas também aquela qualidade pessoal concederam-lhe a confiança irrestrita das massas, que membros do partido dotados de intelecto muito superior não conseguiram civilizar. Eugen Rochter, Ernst Lieber, Matthias Erzberger — todos eles pertencem a um tipo semelhante.<sup>48</sup> Estes foram "demagogos" bem sucedidos, em contraste com intelectuais muito superiores, que não conseguiram conquistar o poder em seus partidos, a despeito de seus triunfos de retórica perante as massas. Isto não é acidental — e contudo não é uma conseqüência da democratização —, resulta, antes, das coações que impõem "política negativa".

A democratização e a demagogia andam juntas, mas — repitamo-lo — independentemente da espécie de Constituição, na medida em que as massas não mais possam ser tratadas como objetos de administração puramente passivos, isto é, na medida em que suas atitudes tenham alguma importância ativa. Afinal de contas, o caminho para a demagogia também foi escolhido à sua própria maneira pelas monarquias modernas. Estas se servem de discursos, telegramas e recursos propagandísticos de toda sorte para a promoção de seu prestígio; ninguém pode pretender que este tipo de propaganda política mostrou-se menos perigoso para o interesse nacional do que a mais veemente demagogia (dos líderes partidários) em época de eleições. Muito ao contrário. Em plena guerra deparamo-nos agora até com o fenômeno de um almirante envolver-se em demagogia. As contendas jurisdicionais entre o ex-chanceler (Bethmann-Hollweg) e o almirante Von Tirpitz foram trazidas a público numa campanha tumultuosa realizada pelos seguidores do almirante (e com a sua tolerância, conforme foi corretamente salientado no Reichstag); interesses domésticos entraram na refrega do lado do almirante, de forma que uma questão militar e diplomática, que somente poderia ser decidida com o mais meticuloso conhecimento dos fatos (isto é, a questão da guerra submarina ilimitada), tornou-se objeto de um demagogismo sem paralelo entre as massas, que neste caso eram realmente "não-críticas", isto é, destituídas de quaisquer meios de juízo crítico. Conseqüentemente, a ninguém é dado afirmar que a "demagogia" é uma característica de um Estado constitucionalmente democrático. As revoltantes batalhas dos sátrapas e as intrigas dos candidatos

<sup>47</sup> August Bebel (1840-1913) foi o líder do Partido Social-Democrático desde sua fundação, em 1869.

<sup>48</sup> Para Richter e Erzberger, ver notas anteriores. Ernst Lieber (1838-1902), membro liberal do Partido do Centro, dirigiu a delegação parlamentar de seu partido após a morte de Windthors em 1891.

pela posse de um ministério em janeiro de 1918 também foram levadas à imprensa e a assembléias (comícios) públicas. Estas atividades demagógicas produziram algum impacto. Na Alemanha temos demagogismo e a pressão populista sem democracia, ou antes, devido à ausência de uma democracia disciplinada.

Entretanto, queremos discutir aqui apenas a importância correta da demagogia para a estrutura da liderança política; assim, queremos suscitar a questão da relação entre democracia e parlamentarismo.

#### 4. Liderança Plebiscitária e Controle Parlamentar

A democratização ativa de massa significa que o líder político não é mais proclamado candidato porque demonstrou seu valor num círculo de *honoratiores*, 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 da 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. Não é um voto ou uma eleição comum, mas uma profissão de fé na chamada daquele que exige estas aclamações. O líder cesarista aparece ou à moda militar como Napoleão I, ditador que teve sua posição confirmada por um plebiscito, ou então aparece à maneira burguesa: através de confirmação plebiscitária, com a aquiescência do exército, de uma reivindicação ao poder, da parte de um político não-militar, como Napoleão III. Ambas as abordagens são tão antagônicas ao princípio parlamentar como o são (naturalmente) ao legitimismo da monarquia hereditária. 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 — inclui-se aqui também a posição de um popular herói militar como Hindenburg — jaz no caminho que conduz a estas formas “puras” de aclamação cesarista. 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. As esperanças que uma figura cesarista como Bismarck atribuía ao sufrágio universal e a maneira de sua demagogia antiparlamentar também apontam na mesma direção, ainda que tivessem sido adaptadas, na formulação e na fraseologia, às condições legitimistas específicas de sua posição ministerial. As circunstâncias do afastamento de Bismarck demonstram a maneira pela qual o legitimismo hereditário reage contra esses poderes cesaristas. Toda democracia parlamentar busca avidamente eliminar os métodos plebiscitários de seleção de líderes, pois tais métodos são perigosos ao poder parlamentar. 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. Todavia, a democracia parlamentar francesa pagou com aquela falta de autoridade dos supremos poderes entre as massas que é típico da França e tão caracteristicamente diferente da

posição do presidente dos Estados Unidos. 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. O parlamento concorda (com bastante relutância interna).

Assim, o contraste entre as seleções plebiscitárias e parlamentar de líderes é bem real. Todavia, a existência do parlamento não é inútil, na verdade. Em face do representante cesarista efetivo das massas, 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; e 5) a eliminação pacífica do ditador cesarista uma vez que este tenha perdido a confiança das massas. Todavia, desde que as grandes decisões políticas, mesmo e principalmente numa democracia, são inevitavelmente tomadas por poucos homens, a democracia de massas, desde o tempo de Péricles, tem comprado seus êxitos com concessões importantes ao princípio cesarista de seleção de líderes. Nas grandes municipalidades americanas, por exemplo, a corrupção só tem sido debelada por ditadores municipais plebiscitários a quem a confiança das massas concedeu o direito de estabelecerem suas próprias agências administrativas. E onde quer que partidos de massa democráticos se viram a braços com grandes tarefas, tiveram que se submeter mais ou menos incondicionalmente a líderes que detinham a confiança das massas.

Servimo-nos do exemplo britânico para ilustrar a importância que, nesta circunstância, o parlamento conserva numa democracia de massa. Todavia, não existem apenas "socialistas" subjetivamente sinceros, mas também democratas subjetivamente sinceros que odeiam a empresa parlamentar a tal ponto que pregam "o socialismo sem parlamento", ou "a democracia sem parlamento". Claro está que ninguém pode "refutar" aversões irresistivelmente intensas. Mas é necessário esclarecer qual seria a consequência prática desses sentimentos num Estado com nossa Constituição monárquica. Que seria então uma democracia sem qualquer parlamentarismo na ordem política alemã com sua burocracia autoritária? Tal democratização meramente passiva seria uma forma totalmente pura de dominação burocrática não-controlada, tão nossa familiar, que se denominaria "regimento monárquico". Ou, se relacionarmos esta democratização à reconstrução econômica que é a esperança destes "socialistas", 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. Os funcionários públicos seriam então supervisionados por estas associações de finalidade lucrativa, mas não pelo monarca, que seria totalmente incapaz de realizá-lo, nem pelo cidadão, que não teria nenhuma representação.

Examinemos em maiores detalhes esta visão do futuro. Tal democratização passiva não conduziria, em futuro previsível, à eliminação do empresário priva-

do, ainda que houvesse nacionalização de amplas conseqüências; antes, isso implicaria uma sindicalização de grandes e pequenos capitalistas, pequenos produtores e assalariados sem propriedades, através de cuja sindicalização as oportunidades econômicas de cada categoria seriam de alguma forma reguladas e — aqui jaz o ponto crucial — seriam monopolisticamente garantidas. Isto seria “socialismo” do mesmo padrão que o do “Novo Reino” do antigo Egito. Só seria democracia se fossem tomadas medidas visando a dar à vontade das massas uma influência decisiva na administração desta economia sindicalizada. É inconcebível como isto poderia ser realizado sem uma representação protegendo o poder das massas e controlando continuamente os sindicatos: isto é, sem um parlamento democratizado capaz de intervir nas questões essenciais e relativas ao pessoal desta administração. Sem uma representação popular do tipo atual, uma economia de tais associações de indústrias poderá desenvolver um sistema de guildas (associações de mutualidade) com a finalidade de proteger a subsistência de todos e assim deslocar-se no sentido de uma economia estacionária e da eliminação de qualquer interesse na racionalização econômica. Pois, em toda parte, a preocupação com uma garantia corporativa de subsistência foi sempre decisiva para grupos econômicos com pouco ou nenhum capital tão logo se organizaram monopolisticamente. Quem quiser considerar isto como o ideal de um futuro “democrático” ou “socialista”, será bem-vindo a fazê-lo. Mas o superficial diletantismo dos *literati* confunde a monopolização de interesses de lucro e de salários com o ideal, tão freqüentemente difundido atualmente, de acordo com o qual a produção de mercadorias seja adaptada no futuro às necessidades, e não a interesses de lucro, como na atualidade — uma confusão que se verifica repetidamente. Pois para a realização deste último ideal seria obviamente necessário partir não de uma “cartelização” e monopolização de interesses de lucro, mas exatamente do oposto: a organização dos interesses do consumidor. A organização econômica do futuro teria que ser estabelecida não à maneira de cartéis, associações e sindicatos compulsórios de produtores, controlados pelo Estado, mas à maneira de uma imensa cooperativa de consumidores compulsória controlada pelo Estado; esta cooperativa, por sua vez, regularia a produção de acordo com a demanda, como já o fazem algumas cooperativas de consumidores (pela produção própria). Ainda uma vez, não se pode imaginar como os interesses “democráticos” — aqueles da massa dos consumidores — possam ser protegidos de outra maneira que não através de um parlamento que também possa controlar continuamente a produção nacional.

Mas chega de planos fantásticos. A abolição total do parlamento ainda não foi seriamente exigida por nenhum democrata, não importa quanto ele se oponha à forma atual dessa instituição. Provavelmente todo democrata gostaria de manter o parlamento como o meio de fazer cumprir o controle público da administração, para determinar o orçamento e finalmente para deliberar e aprovar leis — funções para as quais os parlamentos são realmente insubstituíveis em todas as democracias. A oposição, enquanto sinceramente democrática e não, como freqüentemente acontece, um biombo fraudulento para interesses de poderes

burocráticos, deseja essencialmente duas coisas: 1) que as leis fossem feitas não através de decisão parlamentar, mas por voto popular compulsório; 2) que o sistema parlamentar não existisse, isto é, que os parlamentos não fossem locais de recrutamento para os líderes nacionais e que a confiança parlamentar não fosse decisiva para a detenção de cargo destes líderes. Como se sabe, esta é a regra estabelecida na democracia americana; ela deriva parcialmente da eleição popular direta do chefe de Estado e de outros funcionários, e em parte deriva também do chamado princípio da "separação dos poderes". Contudo, a democracia americana ensina, com clareza suficiente, que a eliminação do parlamentarismo desta maneira não se constitui numa maior garantia de administração imparcial e incorruptível do que o próprio sistema parlamentar; dá-se exatamente o oposto. É verdade que, de forma geral, a eleição popular do chefe de Estado não tem se revelado imprópria. O número de presidentes inadequados, realmente, pelo menos não foi maior nas últimas décadas do que o número de monarcas incompetentes nas monarquias hereditárias. Todavia, com o princípio da eleição popular dos funcionários públicos, os próprios americanos se acham muito pouco satisfeitos. Este princípio, se aplicado de forma geral, elimina não apenas o que tecnicamente distingue o mecanismo burocrático, isto é, a disciplina burocrática, mas também não proporciona qualquer garantia quanto à qualidade dos funcionários num grande país. Esse mesmo princípio coloca ainda a seleção de candidatos nas mãos de círculos invisíveis que, em comparação com os partidos parlamentares e seus líderes, são extremamente irresponsáveis para com o público. Os candidatos são apresentados aos eleitores, os quais são destituídos da capacidade de crítica técnica. É esta uma forma por demais inconveniente de se preencherem posições administrativas que exigem treinamento técnico especializado. É precisamente com relação às funções administrativas mais recentes e avançadas, mas também com relação às magistraturas judiciais, que os funcionários treinados nomeados pelo chefe de Estado eleito, nos Estados Unidos, são técnica e incomparavelmente superiores mormente no que diz respeito à corrupção. Afinal de contas, a seleção de funcionários públicos treinados e a seleção de líderes políticos são duas coisas distintas. Em contraste, a desconfiança contra os parlamentos impotentes e conseqüentemente corruptos dos Estados americanos individuais conduziu a uma expansão da legislação popular direta.

O plebiscito, com uma forma de eleição assim como também de legislação, tem limitações técnicas inerentes, pois só responde "sim" ou "não". Em nenhum Estado de massas ele assume a função mais importante do parlamento, a determinação do orçamento. Em tais casos, o plebiscito também obstruiria gravemente a passagem de todos os projetos que resultam de um compromisso entre interesses conflitantes, pois razões as mais diversas podem conduzir a um "não" quando não há um meio de conciliar interesses opostos, através de negociações. O *referendum* desconhece o compromisso sobre o qual se baseia a maioria de todas as leis em todo estado de massas, com pronunciadas divisões regionais, sociais, religiosas e outras. É difícil imaginar como num Estado de massas com graves tensões de classe possam ser adotadas através do voto popular medidas

como leis tributárias que não sejam taxaço sobre a renda progressiva, confisco de propriedades e "nacionalização". Estas dificuldades puderam talvez não impressionar um socialista. Entretanto, não conhecemos nenhum exemplo de mecanismo estatal que, exposto às pressões de um *referendum*, tenha efetivamente feito impor tais impostos territoriais, nominalmente excessivos com freqüência, e parcialmente confiscadores; isto é tão verídico com referência aos Estados Unidos quanto o é com relação aos Cantões suíços onde as condições são muito favoráveis, desde que a população, por força da velha tradição, raciocina em termos de questões essenciais e é muito bem politizada. Além do mais, os princípios plebiscitários enfraquecem o papel autônomo do líder do partido e a responsabilidade dos funcionários públicos. Uma rejeição dos funcionários dirigentes através de um plebiscito que rejeita suas propostas não obriga e nem pode obrigar estes a renunciarem, como o pode conseguir um voto de não-confiança em Estados parlamentares; pois o voto negativo não identifica suas razões de ser e não obriga a massa que vota negativamente, como obriga uma maioria parlamentar que vota contra um governo, a substituir os funcionários rejeitados pelos seus próprios líderes responsáveis.

Finalmente, quanto mais crescesse a administração direta dos empreendimentos econômicos pela burocracia estatal mais inadequada seria a falta de um órgão de controle independente, com o poder, à maneira dos parlamentos, de exigir publicamente informações dos funcionários todo-poderosos e de chamá-los à prestação de contas. Os meios específicos da democracia puramente plebiscitária, eleições diretas e *referenda* e até mais ainda o instrumento de cassação de mandato pelo voto popular, são totalmente inadequados no Estado de massas para a seleção de funcionários treinados e para a crítica de sua atuação. Desde que a importância do capital interessado não é desprezível para as campanhas dos partidos mesmo em eleições parlamentares, o poder desse capital e o impulso do mecanismo demagógico amparado por ele aumentariam imensamente se num Estado de massas as eleições populares e os *referenda* viessem a predominar completamente.

É verdade, sem dúvida, que a votação compulsória e o *referendum* constituem o oposto radical da situação tão freqüentemente deplorada, ou seja, que o cidadão no Estado parlamentar não cumpre outra função política que não a de colocar uma cédula eleitoral, fornecida já preparada pelos partidos, dentro de uma urna, a cada determinado número de anos. A validade disto como um meio de educação política tem sido posta em dúvida. Com toda certeza, este é um meio de educação política válido se realizado sob as condições discutidas anteriormente, de investigação pública e de controle da administração que habitue aos cidadãos a observar continuamente a administração de seus assuntos. Todavia o *referendum* compulsório pode chamar o cidadão às urnas dezenas de vezes em poucos meses a fim de se pronunciar sobre leis; a eleição compulsória impingelhe para a votação longas listas de candidatos que lhe são completamente desconhecidos e cujas qualificações técnicas para o cargo ele não pode julgar. É verdade que a ausência de qualificações técnicas (que o próprio monarca também não

possui) não é em si mesma um argumento contra a relação democrática dos funcionários. Sem dúvida, não é preciso ser sapateiro para verificar se um sapato corresponde exatamente a um determinado pé. Contudo, não apenas o perigo de crescente apatia é extremamente grande mas também o perigo de identificação errônea daqueles responsáveis por abusos, quando funcionários especializados são eleitos pelo voto popular, enquanto que num sistema parlamentar o eleitor responsabiliza os líderes do partido pelo desempenho dos funcionários nomeados. E no que diz respeito a leis tecnicamente complicadas, o *referendum* pode muito facilmente colocar o resultado em mãos de interesses ocultos, mas de hábil manipulação. Em relação a este pormenor, as condições nos países europeus, com seu funcionalismo treinado altamente desenvolvido, são essencialmente diferentes das condições nos Estados Unidos, onde o *referendum* é considerado como o único corretivo contra a corrupção das legislaturas inevitavelmente subalternas.

Estes argumentos não são dirigidos contra o uso do *referendum* como última *ratio* em casos apropriados, ainda que as condições em Estados de massas difiram daquelas da Suíça (onde este método é aplicado). Mas o plebiscito não torna os parlamentos poderosos desnecessários em grandes Estados. Como um órgão de controle público dos funcionários e de administração realmente "pública", como um meio para eliminar funcionários de alta posição mas incompetentes, como um local para estipular o orçamento e para concertar acordos entre partidos, o parlamento permanece indispensável nas democracias eleitorais. Em monarquias hereditárias é ainda mais indispensável, pois o monarca não pode simplesmente agir de acordo com o funcionário eleito popularmente, nem, caso esses funcionários sejam por ele nomeados, tomar partido, para que sua função doméstica específica não seja comprometida: possibilitam uma solução sem conflito em casos nos quais o clima político e a balança de poder não estejam claros. 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. O problema da sucessão, em toda parte, tem sido o calcanhar-de-aquiles da dominação puramente cesarista. O aparecimento, a neutralização e a eliminação de um líder cesarista ocorrem mais facilmente sem o perigo de uma catástrofe doméstica, quando a co-dominação eficaz de poderosos órgãos representativos preserva a continuidade política e as garantias constitucionais da ordem civil.

O detalhe que realmente ofende os democratas hostis ao parlamento é aparentemente o caráter grandemente voluntarista da atividade sectária da política e conseqüentemente também dos partidos parlamentares. Como já vimos, participantes políticos "ativos" e "passivos" realmente se colocam em pólos opostos sob este sistema.

O empreendimento político é um empreendimento de pessoas interessadas. (Não nos referimos àquelas pessoas interessadas materialmente que influenciam a política em todas as formas de Estado, mas àqueles homens politicamente interessados que lutam para conseguir o poder político e a responsabilidade a fim de concretizar certas idéias políticas.) É justamente esta busca de interesses, então, a

parte essencial do assunto. Pois não é a “massa” politicamente passiva que produz o líder de seu meio, mas é o líder político quem recruta seus seguidores e conquista a massa pela “demagogia”. Isto se verifica mesmo sob as mais democráticas formas de Estado. Portanto, a pergunta oposta é muito mais pertinente: numa democracia de massas plenamente desenvolvida os partidos permitem sequer a ascensão de homem com capacidade de liderança? Podem eles sequer absorver novas idéias? Pois eles sucumbem à burocratização exatamente como o mecanismo estatal. A fundação de novos partidos, com os necessários mecanismos organizacional e jornalístico, exige hoje em dia tamanho investimento de fundos e mão-de-obra, e é tão difícil em vista do poder entrincheirado da imprensa existente, que está praticamente quase fora de questão. (Somente a plutocracia dos traficantes de guerra, sob as condições muito especiais da guerra, obteve êxito a este respeito, com a fundação do “Partido da Pátria”.)

Os partidos existentes são estereotipados. Seus postos burocráticos provêm à “manutenção” de seus titulares. Seu cabedal de idéias fixou-se grandemente em literatura de propaganda e na imprensa do partido. Os interesses materiais dos editores e autores resistem à desvalorização desta massa de literatura através da transformação de idéias. O político profissional, finalmente, que precisa viver “à custa” do partido, é quem menos deseja ver seu equipamento intelectual de idéias e *slogans* fora de moda. Conseqüentemente, o acolhimento de novas idéias ocorre com relativa rapidez somente ali onde partidos totalmente destituídos de princípios e voltados tão-somente ao patronato de cargos crescem às suas “plataformas” quaisquer “tábuas de salvação” (isto é, candidatos) que segundo eles lhe atrairão maior número de votos.

O aparecimento de novos líderes parece ser ainda mais difícil. Durante muito tempo os mesmos líderes têm mantido seus postos ao leme dos partidos alemães, e na maioria dos casos estes líderes merecem a mais alta consideração pessoal, mas também, de maneira geral, não se distinguem nem intelectualmente, nem em vigor, de temperamento político. Já mencionamos o típico ressentimento de associação para com os novatos — é natural que assim seja. Também com relação a isto, as condições são parcialmente diferentes em partidos tais como os americanos. Lá são os administradores dos partidos, os chefões, que têm uma posição estabilíssima. Não desejam honra nem responsabilidade, só poder. A fim de salvaguardar seu próprio poder, eles não se expõem aos caprichos de uma candidatura, o que conduziria a uma discussão pública de suas práticas políticas, podendo assim comprometer as possibilidades do partido. Por isso, freqüentemente apresentam, ainda que de maneira relutante, “novos homens” como candidatos. Não se importam com isso, desde que possam “confiar” nesses candidatos de acordo com um critério todo seu. Esses homens são nomeados a contragosto, mas necessariamente, quando possuem, em virtude de seu “ineditismo”, um potencial de obtenção de votos; conseqüentemente, em virtude de algum feito espetacular, sua candidatura parece necessária segundo o interesse da vitória eleitoral. Estas práticas, que passaram a existir sob as condições da eleição direta, não são de modo algum transferíveis para a Alemanha e dificilmente são designa-

das aqui. Tampouco transferíveis são as condições da França e da Itália, consequência da estrutura partidária nesses países, sob a qual um número bastante limitado de personalidades políticas consideradas adequadas para um cargo ministerial (*ministrable*), ocasionalmente com a cooperação de homens novos, reveza-se nos postos-chaves em combinação sempre diferente.

As condições inglesas são bem diferentes. Homens com temperamento político e qualificações de liderança lá apareceram e se projetaram em grande número dentro da carreira parlamentar (que não podemos descrever aqui) e também dentro dos partidos, que são estritamente organizados através do sistema de "panelinha". Por um lado, a carreira parlamentar oferece ótimas oportunidades a homens com ambição política e desejo de poder e de responsabilidade; por outro lado, os partidos são compelidos, pela característica "cesarista" da democracia de massas, a submeter-se a homens com temperamento e talento políticos, desde o momento em que estes provem que podem conquistar a confiança das massas. A probabilidade de um líder em potencial chegar ao cume é uma função, como ocorre freqüentemente, das probabilidades de poder dos partidos. Nem o caráter cesarista e a demagogia de massa dos partidos e nem sua burocratização e imagem pública estereotipada são em si mesmos uma barreira rígida para a ascensão de líderes. Principalmente os partidos bem organizados, que realmente querem exercer poder estatal, devem subordinar-se àqueles que têm a confiança das massas, se estes homens possuem habilidades de liderança; em contraste, os partidários desagregados no parlamento francês, todos o sabem, são o verdadeiro centro das intrigas parlamentares. Por sua vez, entretanto, a sólida organização do partido, é, principalmente, a necessidade que o líder tem de treinar e demonstrar seu valor através de participação convencionalmente preceituada em trabalho de comissão parlamentar, são uma questão, digo, garantia satisfatória de que esses depositários cesaristas das massas respeitem os acordos constitucionalmente estabelecidos e de que não sejam selecionados de acordo com um critério puramente emocional, isto é, simplesmente segundo qualidades demagógicas no sentido negativo da palavra. Particularmente sob as condições atuais de seleção, um parlamento enérgico e partidos parlamentares responsáveis, e daqui deriva sua função como órgãos recrutadores e de prova para líderes de massas como estadistas, são condições básicas para a manutenção de diretrizes políticas contínuas e consistentes.

##### *5. A Perspectiva da Liderança Eficaz na Alemanha de pós-Guerra*

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. (A propósito, tem isto em comum com a moderna

monarquia autônoma que produz os mesmos fenômenos.) Uma mente fria e clara — e é disso, afinal de contas, que depende o sucesso na política, especialmente na política democrática — predomina de forma tão mais acentuada numa tomada de decisão responsável 1) quanto menor for o número dos que tomam essa decisão, e 2) quanto mais claras forem as responsabilidades para cada qual deles e para aqueles a quem lideram. A superioridade do senado americano sobre a câmara dos representantes, por exemplo, é em grande parte devida ao menor número de senadores; as melhores realizações políticas do parlamento inglês são produtos de uma responsabilidade inequívoca. Onde quer que tal responsabilidade clara seja negligenciada, o sistema partidário fracassa como qualquer outro tipo de dominação. Do ponto de vista do interesse nacional, a utilidade política dos grupos de interesse solidamente organizados assenta-se na mesma base. Completamente irracional, a partir do mesmo ponto de vista, é a desorganizada — “de massas” — democracia das ruas. Existe em maior intensidade em países onde o parlamento ou é impotente ou é politicamente desacreditado, isto é, principalmente em países sem partidos organizados racionalmente. Na Alemanha, independentemente da ausência do *Latin coffee house culture* (“Cultura de Botiquim”) e da presença de um temperamento mais calmo, organizações como os sindicatos, mas também o Partido Social-Democrático, constituem uma força de equilíbrio muito importante contra o “domínio da turba” direto e irracional, típico de nações puramente plebiscitárias.

Desde a epidemia de cólera de Hamburgo (em 1892) até o presente tem sido necessário apelar para estas organizações repetidamente em busca de auxílio, sempre que o mecanismo estatal se mostrou inadequado. Que isso não seja esquecido quando os tempos de provação tiverem terminado.

Na Alemanha, também, os difíceis primeiros anos do após-guerra serão um teste severo para a disciplina das massas. Não pode haver dúvidas de que os sindicatos, em particular, enfrentarão dificuldades sem precedentes. Pois os ativos trabalhadores jovens, que ganham agora salários dez vezes mais elevados que em tempos de paz e gozam de uma licença temporária que nunca se repetirá, estão sendo desacostumados de qualquer senso de solidariedade e de qualquer capacidade de adaptação e de utilidade ao esforço econômico organizado. Um “sindicalismo de imaturidade” surgirá repentinamente logo que esta juventude se defrontar com a normalidade dos tempos de paz. É certo que encontraremos abundante “radicalismo” puramente emocional desta espécie. Nos centros populacionais serão bem possíveis tentativas no sentido de um *putsch* (“golpe de Estado”) sindicalista, como o será um vigoroso e rápido desenvolvimento espontâneo da opinião política, em vista da grave situação econômica, do estado de espírito político representado pelo grupo Liebknecht. Devemos indagar se as massas persistirão no negativismo estéril para com o Estado que deve ser previsto. É uma questão de histeria. O resultado dependerá primeiramente de o orgulhoso aforismo “A invocação ao medo não encontra eco nos corações alemães” verificar-se nos tronos. Além disso, o resultado dependerá da possibilidade de tais explosões provocarem novamente o conhecido temor das classes abastadas, isto é, da possi-

bilidade do efeito emocional da fúria cega das massas ativas, a covardia igualmente emocional e insensata da burguesia, tal como os benefícios da burocracia sem controle desejam.

Contra o *putsch*, a sabotagem, e semelhantes erupções politicamente estereis, que ocorrem em todos os países — ainda que com menos frequência aqui do que em outras partes —, todos os governos, mesmo os mais democráticos e os mais socialistas, teriam que proclamar a lei marcial para não se exporem às conseqüências atualmente reinantes na Rússia. Nenhuma palavra mais é necessária a este respeito. Mais: as orgulhosas tradições de povos que são praticamente maduros e livres de covardia sempre se revelaram em tais situações, nas quais esses povos souberam conservar o sangue-frio e a calma, esmagaram a força com a força, e depois então tentaram solucionar serenamente as tensões que tinham levado à erupção — principalmente nas quais esses povos imediatamente restituíram as garantias das liberdades civis e de forma geral não permitiram a interferência de tais acontecimentos com a maneira de sua tomada de decisões políticas. Na Alemanha, contudo, pode-se ter toda certeza de que os beneficiários da velha ordem e da burocracia sem controle explorarão toda erupção de *putschismo* (golpismo) sindicalista, não importa quão insignificante, a fim de apavorar nossa burguesia filistéia, a qual, infelizmente, ainda se assusta com muita facilidade. Entre as mais vergonhosas experiências durante o período do chanceler Michaelis, devemos notar a especulação sobre a covardia da burguesia expressa na tentativa de explorar de forma sensacionalista e com finalidades puramente sectárias o comportamento de algumas dezenas de fanáticos pacifistas, sem considerar o efeito em nossos inimigos — e também em nossos aliados. Após a guerra, intrigas semelhantes serão repetidas em maior escala. A nação alemã, então, através de sua reação, irá demonstrar se já atingiu a maturidade política. Deveríamos nos desesperar de nosso futuro político, se essas maquinações fossem triunfantes; infelizmente, algumas experiências fazem com que isto pareça uma possibilidade.

Na Alemanha, a democratização dos partidos da esquerda e da direita é um fato que não pode ser invalidado — os da direita tomam a forma de uma demagogia inescrupulosa sem equivalentes nem mesmo na França. Contudo, a democratização do sufrágio é uma exigência compulsória do momento, que não mais pode ser adiada, principalmente no Estado hegemônico alemão (Prússia). À parte de todas as outras considerações, razões de Estado exigem: 1) desde que o *equal suffrage* é hoje o único meio de acabar com as contendas sufragistas, sua perpetuação estéril, que conduziu a tão profundo rancor, precisa ser eliminada da cena política antes que os soldados regressem do campo de batalha para a tarefa de reconstrução do Estado; 2) que seja considerado como politicamente inaceitável colocarem-se, aos soldados que regressam numa desvantagem eleitoral em relação àquelas camadas que mantiveram ou ainda melhoraram sua posição social, propriedades e clientela durante o período em que os soldados no *front* davam suas vidas em favor daqueles que ficaram em casa. É claro que a obstrução desta necessidade política é possível, mas teria conseqüências terríveis. Nunca mais estaria a nação tão solidária diante de uma ameaça externa como o

esteve em agosto de 1914. Estaríamos condenados a permanecer um país pequeno e conservador, talvez com uma razoável administração pública em assuntos puramente técnicos, mas, de qualquer maneira, um povo provincial sem a oportunidade de ser levado em conta na arena da política mundial — e também sem qualquer direito moral nesse sentido.<sup>49</sup>

<sup>49</sup> A seção VI do ensaio, intitulada "A Parlamentarização e o Papel dos Estados" (GPS, 394-431), não foi incluída nesta tradução por causa do seu caráter mais técnico. (N. do T.)