

MAX WEBER

# ENSAIOS DE SOCIOLOGIA E OUTROS ESCRITOS

Seleção de Maurício Tragtenberg



EDITOR: VICTOR CIVITA

# PARLAMENTARISMO E GOVERNO NUMA ALEMANHA RECONSTRUÍDA\*

(UMA CONTRIBUIÇÃO À CRÍTICA POLÍTICA DO  
FUNCIONALISMO E DA POLÍTICA PARTIDÁRIA)

Tradução de **Maurício Tragtenberg**

\*Traduzido de: "Parlament und Regierung im Neugeordneten Deutschland", in Max Weber, *Gesammelte Politische Schriften*, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1958, 2.<sup>a</sup> edição, preparada por Johannes Winckelmann, págs. 294-394.

## Prefácio

Este tratado político é uma revisão e uma ampliação de artigos publicados no *Frankfurter Zeitung* durante o verão de 1971.<sup>1</sup> O ensaio não proporciona quaisquer novas informações para especialistas em constituições e nem reivindica a autoridade protetora de qualquer ciência. Uma escolha entre compromissos definitivos não pode ser feita com os instrumentos da ciência. Os argumentos aqui representados não podem influenciar aqueles para quem as tarefas históricas da nação alemã não se colocam acima de qualquer controvérsia de natureza constitucional, ou aqueles que consideram estas tarefas de maneira radicalmente diferente. Nossos argumentos têm certas pressuposições, a partir das quais ditos argumentos são dirigidos contra aqueles que consideram mesmo os tempos atuais apropriados para desacreditar o sistema parlamentar em favor de outros poderes políticos. Infelizmente, este tipo de crítica tem existido nos últimos quarenta anos entre grandes círculos de *literati* de dentro e de fora da universidade, tendo continuado durante a guerra. Muito frequentemente tal crítica tem sido empreendida da forma mais arrogante e extravagante, com desdenhosa virulência e sem qualquer boa vontade para compreender as precondições de parlamentos eficientes. É verdade que as realizações políticas dos parlamentos alemães são passíveis de crítica. Mas o que há de verdade com referência ao Reichstag também é válido para outras instituições políticas, às quais esses *literati* sempre trataram com grande

<sup>1</sup> Estes ensaios foram publicados por Max Weber, *Gesammelte Politische Schriften*, ed. Johannes Windkelmann (2d. ed.; Tübingen: Mohr, 1958), 294-394. Os ensaios foram pela primeira vez publicados em conjunto na série *Die innere Politik*, organizados por Siegmund Hellmann (München e Leipzig: Duncker & Humblot, 1918). Em certas passagens Weber serviu-se da segunda parte de *Wirtschaft und Gesellschaft*, que naquela época não tinha ainda sido publicado. Por isso, o leitor encontrará certas repetições nas exposições que Weber faz do governo de dignitários e de democratas, mas ao mesmo tempo o leitor observará a conexão entre as opiniões políticas de Weber e a sua percepção erudita das mudanças seculares. Entretanto, como o próprio Weber frisa no prefácio, ele não reivindica autoridade científica em suas opiniões políticas. Além disso, o leitor não deve esquecer que o ensaio teve origem em artigos jornalísticos que repetiam os tópicos principais com persistência propagandística. "A Política como Vocação" reenceta alguns dos temas de seus escritos do tempo da guerra. É realmente a soma de sua perspectiva política, porém, em sua concisão, é um trabalho ainda mais ocasional do que seus escritos políticos anteriores e, conseqüentemente, necessita de explicações mais desenvolvidas e concretas, como o ensaio presente.

Nos últimos anos a política de Weber tem recebido grande atenção. A seleção que se segue é útil como leitura de fundo para a compreensão de seus escritos políticos; também contém muitas referências a outros assuntos pertinentes.

consideração e freqüente adulação. Se tais diletantes assim se comprazem em atacar o parlamentarismo, parece bastante apropriado esmiuçar sua perspicácia política pela primeira vez sem muita consideração por seus sentimentos. Seria agradável travar combate com adversários imparciais — que sem dúvida eles existem —, mas seria contrário à integridade alemã mostrar respeito por certos círculos de cujo seio este autor e muitos outros têm sido freqüentemente rotulados “demagogos”, “anti-alemães” ou “agentes estrangeiros”. Sem dúvida, a maioria dos “literatos” em questão foram ingênuos, mas é exatamente este talvez o aspecto mais vergonhoso de tais excessos.

Já foi dito que agora não é a ocasião para se debaterem questões nacionais, porque nós estamos ocupados com coisas mais importantes. “Nós?” — Quem? Isso deve referir-se aos que não se ausentaram de casa. E o que é que deveria mantê-los tão ocupados? A ação de invectivar contra os inimigos? As guerras não são ganhas dessa maneira. Os soldados no *front* não fazem discursos contra o inimigo, e tais insultos, que se avolumam na razão direta da distância das trincheiras, são indignos de uma nação orgulhosa. Ou deveríamos fazer discursos e tomar resoluções a respeito do que “nós” devemos anexar antes que “nós” possamos concluir a paz? A este respeito é necessário que se diga, como axioma, o seguinte: Se o exército, que trava as batalhas alemãs, assumisse o ponto de vista de que “o que quer que nós tenhamos conquistado com nosso sangue deve permanecer sob controle alemão”, nós, que não nos ausentamos de casa, teríamos o direito de dizer: “Considerarei que, politicamente, essa atitude poderia não ser prudente”. Contudo, se o exército insistisse, nós teríamos que nos calar. Mas se “nós” não temos escrúpulos em envenenar o orgulho dos soldados em suas realizações bradando-lhes, como já aconteceu antes repetidas vezes: “Se tal e tal objetivo de guerra que idealizamos, não forem atingidos, tereis morrido em vão” — então isso me parece simplesmente intolerável de um ponto de vista puramente humano, e nada mais que prejudicial à vontade de resistir. Em vez disso, seria melhor ficar repetindo apenas uma coisa: que a Alemanha luta pela vida contra um exército no qual africanos gurkhras e todos os tipos de outros bárbaros dos mais remotos cantos do mundo pairam nas fronteiras prontos para devastar nosso país. Isso é um fato que todos podem compreender. É um fato que teria preservado a unidade. Em vez disso, os literatos ocupam-se na elucubração de várias “idéias”, pelas quais os soldados devem derramar seu sangue e morrer. Não acredito que esses atos vão tenham facilitado ao mínimo o cumprimento do difícil dever pelos nossos soldados; esses atos vão sem dúvida prejudicavam grandemente as possibilidades de uma discussão política equilibrada (sensata).

Parece-me que nossa tarefa primordial em casa consiste em tornar possível para os soldados que regressam a reconstrução da Alemanha que eles salvaram — com o voto em suas mãos e através de seus representantes eleitos. Assim precisamos eliminar os obstáculos erigidos pelas condições atuais, a fim de que os soldados possam dar início à reconstrução logo após o término da guerra, em vez de termos de nos envolver em controvérsias estéreis. Nenhum sofisma pode esconder o fato de que o sufrágio imparcial e o governo parlamentar são o único meio para este objetivo. Insincera e ultrajante é a queixa de se estar considerando uma reforma — “sem que os soldados fossem consultados” — quando, de fato,

só a reforma lhes daria a oportunidade de participarem decisivamente de assuntos políticos.

Diz-se, além disso, que toda crítica de nossa forma de governo proporcionaria munção aos nossos inimigos. Durante vinte anos este argumento foi usado para nos fazer calar. Agora é muito tarde. Que podem agora perder fora do país com esta crítica? Os inimigos podem se parabenizar se os velhos males persistirem. Especialmente agora, que a grande guerra atingiu o estágio em que a diplomacia começa a entrar em ação novamente, é chegada a hora de fazer tudo para impedir a repetição dos velhos erros. Por enquanto os prospectos são infelizmente muito limitados. Mas os inimigos sabem, ou virão a saber, que a democracia alemã não pode concluir uma paz desfavorável se pretende ter qualquer futuro.

O indivíduo cujas crenças supremas colocam toda forma de governo autoritário acima de todos os interesses políticos da nação pode abertamente assim agir. Não é possível discutir com ele. Contudo, não desejamos ouvir a conversa insensata sobre o contraste entre as concepções de Estado da "Europa Ocidental" e "da Alemanha". Estamos lidando aqui com simples questões de técnicas (constitucionais) para a formulação de políticas nacionais. Para um Estado de massas (*mass state*) existe apenas um número limitado de alternativas. Para um político racional a forma de governo adequada em qualquer época, é uma questão técnica que depende das tarefas políticas da nação. É meramente uma lamentável falta de fé nas potencialidades da Alemanha quando afirmam que o espírito alemão estaria sendo posto em risco se compartilhássemos técnicas e instituições úteis do governo com outros povos. Mais ainda, o parlamentarismo nunca foi estranho à história alemã, e nenhum dos sistemas contrastantes característico da Alemanha somente. Circunstâncias coercivas farão com que um Estado alemão com governo parlamentarista seja diferente de qualquer outro. Não seria uma política equilibrada, mas sim ao estilo dos literatos se esta questão fosse transformada num objeto de vaidade nacional. Não sabemos hoje se uma reconstrução parlamentar positiva ocorrerá na Alemanha. Tal reconstrução poderá ser frustrada pela direita ou ser provada de se realizar pela esquerda. Esta última hipótese também é possível. Os interesses vitais da nação colocam-se, é claro, acima da democracia e do parlamentarismo. Mas se o parlamento fracassasse e o velho sistema voltasse, isto teria sem dúvida conseqüências de longo alcance. Mesmo então poder-se-ia dar graças ao destino por se ser alemão. Mas ter-se-ia que abandonar para sempre quaisquer grandes esperanças pelo futuro da Alemanha, independente do tipo de paz que teríamos.

O autor que votou conservador há quase três décadas e mais tarde votou democrático, e foi então convidado a escrever para o (arquiconservador) *Kreuzzeitung* e escreve agora para jornais liberais, não é político ativo e nem pretende sê-lo. A título de precaução, deve-se aduzir que ele não tem ligações de qualquer natureza com nenhum estadista alemão. Tem ele boas razões para crer que nenhum partido, nem mesmo a esquerda, se identificará com o que ele tem a dizer. Isto se aplica particularmente ao que lhe é mais importante pessoalmente (seq. IV, abaixo), e este é um assunto sobre o qual os partidos não têm opiniões divergen-

tes. O autor apega-se a suas opiniões políticas porque os acontecimentos das últimas décadas há muito o convenceram de que toda política alemã, independente de seus objetivos, está condenada ao fracasso, em vista da estrutura constitucional e da natureza de nossa máquina política, e de que esta situação perdurará se as condições não mudarem. Mais ainda, ele considera muito improvável que sempre existirão líderes militares que consigam livrar a nação de uma catástrofe política através de feitos militares, ao preço de enormes sacrifícios de sangue (de vidas). Mudanças técnicas na forma de governo por si mesmas não fazem uma nação vigorosa, ou feliz, ou valiosa. Elas podem somente eliminar obstáculos técnicos e são, assim, meramente um meio para um determinado fim. É lamentável talvez que tais assuntos burgueses e prosaicos, que aqui discutiremos com deliberada autolimitação e com exclusão de todas as grandes questões culturais essenciais que se nos defrontem, possam ser de fato importantes. Mas assim são as coisas. Tem sido provado pelos acontecimentos importantes e triviais: pela evolução política das décadas recentes, mas também muito recentemente pelo malogro total da liderança política na pessoa de um burocrata excepcionalmente capaz e decente (Georg Michaelis) — foi uma espécie de teste para a análise apresentada pouco antes do acontecimento nos artigos aqui republicados.<sup>2</sup>

Quem quer que não esteja convencido por esses acontecimentos não se satisfará com nenhuma prova. Se um político muda a forma de governo, ele leva em consideração as gerações vindouras. Mas este presente trabalho, fortuito, pretende simplesmente contribuir para o debate de questões contemporâneas. O longo intervalo até ser publicado nessa forma, a mim sugerida por amigos de mesma opinião, deve-se a outras preocupações, e também, desde novembro, às costumeiras dificuldades técnicas do impressor.

<sup>2</sup> As seções I a III tinham sido originalmente publicadas no *Frankfurter Zeitung* de 27 de maio, 5 e 6 de junho e 24 de junho de 1917, sob o título "Parlamentarismo alemão no passado e no futuro". Conforme a bibliografia em *Max Weber — Werk und Person*, organizada por Edward Baumgarten (Tübingen: Mohr, 1964), 711: também a introdução de Winckelman a GPS, 2.<sup>a</sup> ed., XXXV. Sobre a queda do Chanceler Bethmann-Hollweg a 14 de julho de 1917 e o breve mandato do Chanceler Michaelis (até 30 de outubro de 1917), ver notas 27 e 29, abaixo.

## O Legado de Bismarck

A atual condição de nossa vida parlamentar é um legado da longa dominação do príncipe Bismarck e da atitude da nação para com ele desde a última década de seu cargo de chanceler. Esta atitude não tem paralelo na reação de qualquer outro grande povo com respeito a um estadista de tal envergadura. Em nenhuma outra parte do mundo, mesmo a mais desenfreada adulação de um político conseguiu fazer uma nação orgulhosa sacrificar suas convicções essenciais tão completamente. Por outro lado, dissensões políticas com um estadista de tal magnitude raramente provocaram onda de ódios tão violenta como a que irrompeu na ocasião no seio da extrema esquerda e no partido (católico) de centro.

Quais as razões?

Acontecimentos memoráveis tais como os de 1866 e de 1870, como ocorre freqüentemente, tiveram seu maior impacto na geração para a qual as guerras vitoriosas constituíram indelével experiência de sua juventude, mas esta geração não tinha uma nítida compreensão das graves tensões domésticas (nacionais) que acompanhavam essas guerras. Bismarck só se transformou numa lenda quando esta geração se tornou adulta. A geração de literatos políticos que ingressaram na vida pública a partir de 1878 dividiu-se em dois segmentos desiguais. O grupo maior admirava não a grandeza do intelecto sofisticado e imponente de Bismarck, mas exclusivamente a mescla de violência e astúcia, a brutalidade aparente ou real de sua atividade política. O outro grupo reagiu com débil ressentimento e desapareceu rapidamente após a morte do chanceler. Mas o primeiro tem sido cultivado mais e mais. Há já bastante tempo que esta atitude dominante vem moldando não apenas a mitologia histórica de políticos conservadores, mas também a dos literatos genuinamente entusiásticos e, é claro, a daqueles plebeus intelectuais que imitando os gestos de Bismarck buscam legitimar-se como se partilhassem de seu espírito. Sabemos que Bismarck tinha o maior dos desprezos por este grupo muito influente, ainda que não fosse contrário a tirar proveitos políticos destes cortesãos, como o fez com o sr. Busch e sua laia.<sup>3</sup> À margem de um memorando que hoje chamaríamos de Pangermânico (*all deutsch*), ele certa vez anotou: "Bombástico no conteúdo e peruil na forma". Referiam-se estas observa-

<sup>3</sup> Moritz Busch (1821-1899) foi o principal agente de publicidade e panegirista oficial de Bismarck. Suas memórias, *Bismarck: Algumas Páginas Secretas de Sua História* (Londres: Macmillan, 1898), foram primeiramente publicadas na Inglaterra, devido a restrições legais vigentes na Alemanha.

ções a um manuscrito que ele havia solicitado como amostra de um homem que diferia dos representantes de hoje deste tipo por ter servido à nação corajosamente, não apenas declamando palavras. O que Bismarck pensava de seus pares conservadores ele anotava em suas memórias.

Bismarck tinha razões de sobra para ter seus pares em tão baixa estima.

Pois que foi que lhe aconteceu quando foi forçado a afastar-se do poder em 1890? Honestamente, não podia esperar simpatia do Partido do Centro, ao qual tinha tentado ligar o assassino Kullmann;<sup>4</sup> dos sociais-democratas, a quem ele tinha perseguido com o parágrafo de banimento (loçal) da legislação anti-socialista; dos progressistas (*Freisinnige*), a quem ele estigmatizara como "inimigos do Reich". Mas os outros, que tinham aplaudido estes atos estrondosamente, que fizeram? Lacaios conservadores ocupavam as cadeiras dos ministros prussianos e eram membros dos ministérios federais. Que fizeram? Aguardaram os acontecimentos. "Simplesmente um novo superior" — foi esse o fim da questão. Políticos conservadores sentavam-se nas cadeiras presidenciais dos parlamentos do Império e da Prússia. Que palavras de simpatia ofereceram ao criador do Reich que partia? Não pronunciaram uma palavra.

Qual dos grandes partidos de seus seguidores exigiu alguma explicação das razões de sua exoneração? Nem sequer se agitaram, simplesmente voltaram-se para o novo sol. Este acontecimento não tem paralelo nos anais de nenhum outro povo orgulhoso. Mas o desprezo que este acontecimento merece só pode ser realçado por aquele entusiasmo por Bismarck, do qual os mesmos partidos mais tarde fizeram um arrendamento hereditário. Durante meio século, os conservadores prussianos não têm conseguido mostrar qualquer "caráter" em seu comprometimento com grandes objetivos políticos ou com quaisquer outros ideais, tais como homens como Stahl e Gerlach e os membros do velho movimento cristão-social possuíam, à sua maneira.<sup>5</sup>

Somente quando seus interesses financeiros, seu monopólio do feudo de seu cargo, seu patronato de cargos públicos ou — e o que é a mesma coisa — seus privilégios eleitorais estavam em jogo, só então é que sua máquina de votação governamental entrava em funcionamento, mesmo contra o rei.

<sup>4</sup> Após as medidas iniciais do esforço de Bismarck para controlar a Igreja Católica (o chamado Kulturkampf, 1872-1887, solidamente apoiado pelos partidos liberais), ocorreu um atentado contra sua vida perpetrado por um certo Kullmann, tanoeiro desempregado, católico, em Bad Kissingen, em julho de 1874. Como ocorreu novamente em 1878, quando os social-democratas foram responsabilizados pelos atentados de Hodel e de Nobiling contra a vida do velho imperador. Bismarck imediatamente tentou tirar vantagem política deste incidente em seu conflito com o Partido do Centro. "Podeis repudiar este assassino quanto o quiserdes", exclamou ele (estando bem vivo) durante o debate do orçamento seguinte, "mas ele se agarra firmemente à aba de vossos casacos; sois vós quem ele considera seu partido." Ver Karl Bachen, *Vorgeschichte, Geschichte und Politik der deutschen Zentrumsparlei*, III (Köln: Bachen, 1927); 219s.

<sup>5</sup> Friederich Julius Stahl (1802-1861) e Ludwig von Gerlack (1795-1877), ambos conselheiros do romântico rei prussiano Frederico Guilherme IV, eram líderes do conservadorismo agrário protestante na Prússia da metade do século. Stahl, um dos mais eficientes porta-vozes do Direito Divino dos Reis após a revolução de 1848, foi de grande influência na formulação em diretrizes conservadoras da Constituição prussiana de 1850. Gerlack, co-fundador do *Kreuzzeitung*, opôs-se a Bismarck até o fim, chegando mesmo a ser membro dos delegados do Partido do Centro no Reichstag depois de 1870. Sobre o mais antigo movimento cristão-social em geral, ver W. O. Shanahan, *German Protestants Face the Social Question: The Conservative Phase, 1815-1871* (Notre-Dame: University of Notre-Dame Press, 1954).

Então todo o mesquinho mecanismo de fraseologia “cristão”, “monárquico”, e “nacional” era posto em movimento — o mesmo tipo de frases feitas que aqueles cavalheiros agora condenam como jargão profissional nos políticos anglo-saxões. Quando, vários anos após a exoneração de Bismarck, os interesses materiais desses políticos foram afetados, especialmente por questões tarifárias, só então lembraram-se de Bismarck como o seu homem, e só desde aquela época têm eles simulado com muita seriedade serem os guardiães da tradição do chanceler. Há boas razões para supor que Bismarck não tinha senão menosprezo por tais manipulações. Isto é provado por afirmações confidenciais. Quem pode culpá-lo por isso? Contudo, a vergonha sobre a caricatura da maturidade política proporcionada pela nação em 1890 não deve turvar nosso reconhecimento do fato de que através deste comportamento indecoroso de seus partidários, Bismarck tragicamente colheu o que semeou; pois ele tinha desejado — e deliberadamente o consumou — a impotência política do parlamento e dos líderes partidários. Nenhum estadista que assumiu o poder sem responsabilidade parlamentar já teve um aliado parlamentar tão cooperativo com tantos talentos políticos como o teve Bismarck (nos liberais-nacionais) entre 1867 e 1878. É perfeitamente possível discordar das opiniões políticas dos líderes liberais-nacionais daquela época. É claro que não se pode compará-los a Bismarck no que se refere a habilidade diplomática e energia intelectual; ao lado de Bismarck emergem, no máximo, como tipo médio, mas isto é verdadeiro também com relação a todos os outros políticos alemães e muitos estrangeiros. Um gênio aparece no máximo uma vez em vários séculos. Mas poderíamos agradecer ao destino se nosso governo estivesse agora, e se estiver no futuro, nas mãos de políticos de tal calibre. É, na realidade, uma das mais deslavadas distorções da verdade se os literatos políticos fazem a nação acreditar que até o momento o parlamento alemão não conseguiu produzir grandes talentos políticos. É ultrajante que o atual estilo servil negue a categoria de representantes do “*Geist* alemão” a líderes parlamentares tais como Bennigsen, Stauffenberg e Volk, ou a democratas como o patriota prussiano Waldeck;<sup>6</sup> afinal de contas, o “espírito alemão” esteve no mínimo tão vigoroso na Igreja de São Paulo (em Frankfurt, em 1848) como tem estado na burocracia, e sem dúvida mais ainda do que nos tinteiros desses cavalheiros.

Estes homens do período inicial do Reichstag tinham uma grande vantagem: conheciam suas próprias limitações e reconheciam seus erros passados e a tremenda superioridade intelectual de Bismarck. Em nenhum outro lugar, mesmo entre os que posteriormente se tornaram separatistas (liberais da ala esquerda), tinha Bismarck admiradores pessoais mais ardentes do que nestes círculos. Um fato em particular é prova de sua envergadura pessoal. Eram totalmente desti-

<sup>6</sup> Rudolf von Bennigsen (1824-1902), Joseph Volk (1819-1882) e Franz August Freikerr Schenk von Stauffenberg (1834-1901) eram líderes do Partido Nacional Liberal. Bennigsen chefiou o partido de 1866 a 1898; recusou uma cadeira no governo de 1877 e afastou-se do Reichstag durante 1883-1887, pois sentia não mais poder cooperar com Bismarck. O jurista Volk deixou o partido na primeira discussão sobre legislação tarifária em 1878; Stauffenberg, do sul da Alemanha, foi um dos líderes do Sezession esquerdista de 1881. Benedikt Franz Leo Waldeck (1802-1870) era o líder da esquerda democrática na Assembléia Nacional Prussiana de 1848 e novamente na Dieta prussiana durante o conflito constitucional de 1861-1869.

tuídos de ressentimentos contra a superioridade de Bismarck. Quem os tenha conhecido precisa absolver todas as maiores figuras dentre eles desta acusação. A todos os indivíduos bem informados da época, a suspeita de Bismarck de que estes homens pudessem pensar em derrubá-lo devia parecer tocar as raízes da paranóia. Várias vezes ouvi de seus líderes,<sup>7</sup> que estes considerariam o cesarismo — governo exercido por um gênio — a melhor organização política para a Alemanha, se sempre existisse um novo Bismarck. Esta era sua convicção sincera. É claro que tinham duelado vigorosamente com ele no passado. Por esta mesma razão conheciam também as limitações do chanceler e não estavam preparados para fazer quaisquer sacrifícios intelectuais degradantes. É verdade que se inclinavam a comprometer-se com ele até a abnegação, a fim de evitar um rompimento; realmente, iam muito mais longe do que considerações táticas para com os eleitores (que os ameaçavam repudiar por esta razão) teriam permitido. Os líderes nacionais-liberais esquivavam-se a uma luta em prol de maiores direitos parlamentares não apenas porque anteviam o partido do centro como beneficiário dessa luta, mas também porque compreendiam que tal conflito paralisaria durante muito tempo a política de Bismarck assim como o trabalho do parlamento. “Nada mais logra êxito” — era esta a queixa habitual da década de 1880. O propósito supremo destes líderes, freqüentemente expresso em seus círculos íntimos, era, durante o governo desta imponente figura, conservar intactas aquelas instituições das quais dependia a continuidade da liderança do Império após uma adaptação a políticos de qualificações mais comuns. Entre estas instituições incluíam eles o parlamento — um parlamento capaz de participar ativamente no governo e de atrair grandes talentos políticos; eles também desejavam partidos fortes.

Estes líderes nacionais-liberais sabiam que a consecução deste objetivo não dependia só deles. Freqüentemente os ouvi pronunciarem em seu meio, durante a grande viravolta de Bismarck em 1878: “Não são necessárias grandes habilidades políticas para destruir ou mutilar um partido que se encontre em nossa posição precária. Mas, se isto acontecer, um outro grande partido interessado em cooperação racional não poderá ser criado em seu lugar; seria necessário o governo apelar para grupos de interesse e recorrer ao sistema de patronato político mesquinho, e mesmo assim ocorreriam as mais graves rupturas políticas. Como dissemos acima, pode-se discordar de alguns itens da política deste partido, mas foi através de sua iniciativa que o posto de Chanceler Imperial foi criado na Constituição (moção de Bennigsen), que o código civil foi unificado em escala nacional (moção de Lasker), que o Reichsbank foi fundado (moção de Bamber-

<sup>7</sup> O pai de Weber desempenhou papel significativo no Partido Nacional Liberal de Berlim da era bismarckiana. Foi magistrado municipal delegado na Dieta prussiana e delegado no Reichstag. Bennigsen. Miquel e outros líderes do partido eram hóspedes freqüentes em sua casa, e “já se permitiam aos filhos mais crescidos... ouvir as discussões políticas e absorver aquilo que pudessem compreender”. (Marianne Weber, *Max Weber: Ein Lebensbild*, Tübingen, Mohr, 1926), 42. Ainda que Weber só tivesse catorze anos em 1878, os interesses do menino precoce penetravam profundamente em assuntos políticos (cf. as cartas do menino de catorze e quinze anos reeditadas na obra de Baumgarten, Max Weber. *op. cit.*, 6-13); conseqüentemente, esta afirmação e as seguintes podem realmente ser baseadas em suas próprias memórias daquele período.

ger); com efeito, devemos a este partido a maior parte das grandes instituições do Reich, que ainda estão provando seu valor. Depois do fato, é fácil criticar sua tática, a qual sempre tinha que considerar sua difícil posição frente a Bismarck. Pode-se explicar o declínio desse partido mostrando, entre outros fatores, as naturais dificuldades de um partido de orientação puramente política, mas sobrecarregado pela adesão a dogmas econômicos obsoletos referentes a questões econômicas e sociais da época; contudo, sob todos estes aspectos, os partidos conservadores não fazem melhor progresso. As idéias sobre reforma constitucional do Partido Nacional-Liberal chocaram-se contra os objetivos de Bismarck depois de 1866 não por falta de visão, como tem sido afirmado com frequência, mas por causa de ideais "unitários" — bem no sentido de Treitschke —, ideais que abandonamos nesse ínterim, em parte por razões apolíticas.<sup>8</sup> De qualquer maneira, os acontecimentos posteriores *justificaram completamente* as premissas políticas básicas dos nacionais-liberais.

Os nacionais-liberais, não podendo cumprir as tarefas políticas que tinham escolhido, desintegraram-se, em última instância, não por causa de quaisquer razões essenciais, mas porque Bismarck não tolerava qualquer poder autônomo — nem dentro dos ministérios, nem dentro do parlamento. É verdade que ele ofereceu ministérios a vários líderes parlamentares, mas todos eles descobriram que inicialmente Bismarck fizera preparativos astutos que lhe permitiriam derrubar o novo colega a qualquer momento, desacreditando-o perante a opinião pública por motivos pessoais. Em última análise, isso foi tudo que levou Bennigsen a recusar tal oferta (em 1877). A política nacional de Bismarck pretendia exclusivamente impedir a consolidação de qualquer partido forte e independente. Seus meios imediatos foram o orçamento militar e a legislação anti-socialista (de 1878-1890); além disso, manipulou com total deliberação e destreza o choque de interesses econômicos sobre a política tarifária.

Em assuntos militares, a posição básica dos políticos nacionais-liberais era, no que me consta, a seguinte: estes estavam dispostos a manter o efetivo do exército ao máximo do que aparentava ser necessário, e por esta razão apenas consideravam o assunto uma questão meramente *técnica*. Desta maneira, as velhas controvérsias do Conflito Constitucional Prussiano (de 1862-1866) seriam enterradas e pelo menos esta fonte de agitação demagógica seria eliminada para benefício do Reich.<sup>9</sup> A simples determinação de efetivo autorizado em projetos de dotação anuais era tudo que se fazia necessário. Nenhum desses líderes jamais

<sup>8</sup> Bismarck fundou o Reich como uma Federação das dinastias reinantes, as quais eram representadas no Bundesrat (Conselho Federal); controlavam formalmente toda a legislação e "governavam" através do seu presidente, o chanceler, que era indicado pelo imperador e que normalmente era também o primeiro-ministro da Prússia. O Reichstag era a única instituição "unitária", isto é, representante do povo alemão como um todo, mas tinha apenas poderes deliberativos e orçamentários e nenhum controle sobre o governo federal. Muitas funções estatais — as igrejas, a educação, as ferrovias, os correios, e no caso da Bavária até o exército — permaneciam sob a jurisdição dos Estados individuais. As instituições centrais que existiam de fato eram dominadas pela Prússia.

<sup>9</sup> Sobre os bastidores do Conflito Constitucional Prussiano, que levou Bismarck ao poder, ver *The Social and Political Conflict in Prussia: 1848-1864*, de Eugene N. Anderson (Lincoln: The University of Nebraska Press, 1954).

duvidou de que desta forma a necessária ampliação do exército ocorreria sem distúrbios e repercussões nacionais e internacionais; particularmente, os militares poderiam solicitar dotações bem maiores, de maneira muito menos dramática do que se este problema técnico fosse confundido com os interesses do poder nacional (doméstico) da burocracia, com o resultado de que ao término de cada sete anos as questões militares explodiriam numa sensação política com consequências catastróficas para a estabilidade nacional, e explodiriam ainda numa tumultuosa campanha eleitoral sob o lema: "Exército Imperial contra Exército Parlamentar". Era este um lema altamente enganador, pois o exército com uma dotação de um ano não teria sido uma instituição mais parlamentar do que o seria com uma dotação de sete anos. Menos ainda, pois a dotação de sete anos permanecia em grande parte fictícia, de qualquer maneira. Em 1887 o Reichstag foi dissolvido tão-somente por causa da questão do efetivo militar autorizado, na qual todos os partidos *bürgerliche* concordavam. Deveria o efetivo ser determinado cada três ou cada quatro anos? A dotação para três anos foi declarada "um assalto aos privilégios da Coroa. Mas três anos mais tarde, em 1890, um novo projeto sobre efetivo militar autorizado foi apresentado ao parlamento. Windthorst (líder do Partido do Centro),<sup>10</sup> não deixou de repreender seus adversários por esta inconsistência. Fê-lo com desdém, mas com total justificação. Desta maneira, as velhas e sepultadas controvérsias militares do Conflito Constitucional Prussiano foram transplantadas para o nível federal, e o papel do exército tornou-se sujeito à política dos partidos. Não se deve deixar de reconhecer que era esta precisamente a intenção de Bismarck: naquele lema demagógico, ele diviso um meio de fazer com que o imperador, que tinha atravessado o Conflito Constitucional, suspeitasse que o Reichstag e os partidos liberais eram hostis ao exército. Ao mesmo tempo que antevia também uma forma de desacreditar os nacionais-liberais para com seus eleitores, como traidores de direitos orçamentários parlamentares, desde que tinham aceito a dotação de sete anos (*Septennat*). Pode-se dizer exatamente o mesmo com referência à legislação anti-socialista. Os nacionais-liberais estavam dispostos a fazer mais do que concessões a Bismarck, e mesmo os progressistas concordavam que se tomassem medidas no sentido de que se constituísse em delito comum o que eles denominavam de "incitação ao ódio de classes".<sup>11</sup> Mas Bismarck desejava legislação de emergência. Durante o furor popular provocado pelo segundo atentado contra a vida do imperador (em 1878), Bismarck dissolveu o Reichstag sem fazer qualquer tentativa no sentido de ajustar suas diferenças com ele, simplesmente porque percebia uma oportunidade de destruir o único partido poderoso da época.

Bismarck triunfou. E as consequências? Em vez de chegar a um acordo com

<sup>10</sup> Ludwig Windthorst (1812-1891), antigo ministro hanoveriano da Justiça, era o líder do Partido Católico do Centro, e como tal era o maior adversário parlamentar de Bismarck, ainda que às vezes cooperasse durante toda a gestão deste.

<sup>11</sup> Sobre Bismarck e a legislação anti-socialista, ver Guenther Roth, *The Social Democrats in Imperial Germany* (Totowa, N.Y.: The Bedminster Press, 1963), ch. III; Vernon L. Lidtke, *The Outlawed Party: Social Democracy in Germany, 1878-1890* (Princeton: Princeton University Press, 1966).

um partido *parlamentar* que lhe era íntimo a despeito de toda a oposição, e que tinha cooperado com ele desde a fundação do Reich, Bismarck tornou-se permanentemente dependente do Partido (católico) do Centro, o qual o odiou até o dia de sua morte. Esse partido tinha uma sede de poder *fora* do parlamento, inexpugnável ao ataque de Bismarck. Quando este mais tarde pronunciou seu famoso discurso sobre o passamento da juventude da nação (*Völkerfrühling*), Windthorst replicou sarcasticamente, mas outra vez com exatidão, que ele próprio tinha destruído o grande partido que o apoiara no passado. Quando os nacionais-liberais fizeram propostas específicas para salvaguardar o direito do Reichstag de elevar as receitas, Bismarck rejeitou-as com a alegação de que conduziriam a “domínio parlamentar”, mas foi eventualmente forçado a conceder a mesma coisa ao Partido do Centro na pior forma possível — no parágrafo “pagamento (partilha, desfecho, resultado, etc.)” (*pay-off*) — da chamada cláusula Franckenstein, à qual, na Prússia, a ainda pior (ex Huene) era aditada. (Esta mais tarde foi eliminada novamente mas com grandes dificuldades.)<sup>12</sup> Mas, ainda, Bismarck teve que tolerar (como parte do preço por estas receitas) a derrota máxima da autoridade do Estado na luta contra a Igreja Católica, a *Kulturkampf*, a qual ele tinha combatido com armas totalmente inapropriadas e por cujo acontecimento negava responsabilidade em vão e com pouca honestidade. Por outro lado, em suas leis anti-socialistas ele oferecia a mais esplêndida questão eleitoral aos sociais-democratas. Ser convertida em demagogia (e péssima demagogia, diga-se) foi também o destino da legislação de beneficência social imperial nas mãos de Bismarck, por mais valiosa que se possa considerar essa legislação em si mesma. Bismarck rejeitava a legislação trabalhista protetora, a qual, afinal de contas, era indispensável à preservação dos recursos populacionais da nação. Rejeitava-a acusando-a, em parte com argumentos incrivelmente superficiais, de interferir nos direitos do patrão. Pela mesma razão, Bismarck utilizou-se das disposições da legislação anti-socialista para fazer a polícia destruir os sindicatos, os únicos possíveis portadores de uma representação realista de interesses da classe operária. Assim, compeliu os membros sindicais ao mais extremo radicalismo de pura política partidária. Por outro lado, imitando certas práticas americanas, Bismarck acreditava poder criar uma atitude positiva para com o Estado, a gratidão política, através da concessão de benefícios sociais a partir de fundos públicos ou de fundos privados compulsórios. Grave erro político: toda diplomacia, que já tenha

<sup>12</sup> Quando Bismarck, em 1879, quis elevar as tarifas alfandegárias a fim de tornar o Reich menos dependente das contribuições financeiras dos Estados-membros, o Partido do Centro particularista (mas protecionista), de cujos votos ele precisava, insistiu que qualquer excesso acima de cento e trinta milhões de marcos nas novas rendas fosse transferido aos Estados; se o Reich quisesse qualquer parcela de tais somas, a questão seria novamente remetida ao parlamento, o qual votava as contribuições de inscrição anuais. Georg von Und zu Franckenstein (1825-1890), preeminente membro bávaro do partido, foi o autor desta cláusula. Na Prússia ela foi complementada pelo projeto Huene (1885-1893), obra do delegado do centro e latifundiário silesiano Karl Huene Baron von Hoiningen (1837-1900); esse projeto exigia que o Estado prussiano passasse quase quinze milhões de marcos do legado Franckenstein aos condados e municipalidades, “a fim de eliminar um estímulo para gastos insalubres do orçamento do Estado prussiano”. Cf. Ernst Rodolp Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, III (Stuttgart: Kohl-hammer, 1963), 951; Bachen, *Zentrumspartei*, *op. cit.*, III, 394 ff.

contado com gratidão política, fracassou. Em política também, o ditado bíblico aplica-se à realização de boas obras: *They have forfeited their wages* (Eles foram provados de sua recompensa). Obtivemos benefícios para os enfermos, para os inválidos, para os veteranos e para os velhos. Almejávamos isso, sem dúvida. Mas não conseguimos as garantias necessárias para preservar a saúde física e mental, e para propiciar àqueles sãos no corpo e na mente a defesa de seus interesses com sobriedade e dignidade; em outras palavras, precisamente a parte *politicamente relevante* da população operária foi deixada de lado. Como na *Kulturkampf*, Bismarck aqui passou por cima de todas as considerações psicológicas importantes. Acima de tudo, na questão dos sindicatos, um detalhe passou despercebido, detalhe esse que mesmo hoje alguns políticos ainda não entendem. Um Estado que deseja basear o espírito de seu exército de massa na honra e na solidariedade não pode esquecer que na vida diária e nas lutas econômicas dos operários os sentimentos de honra e solidariedade são as únicas forças morais decisivas para a educação das massas, e que por esta razão deve-se dar total liberdade a estes sentimentos. Isto não é nada mais que o significado político de "democracia social" numa época que inevitavelmente ainda permanecerá capitalista durante muito tempo. Estamos ainda hoje sofrendo as conseqüências desta política. Bismarck havia criado em torno de si uma atmosfera política que em 1890 deixava-lhe apenas as alternativas de rendição incondicional a Windthorst ou de um *coup d'état*, se ele quisesse permanecer no poder. Assim, não foi acidental que a nação tivesse reagido com total indiferença à sua renúncia.

Em vista da habitual glorificação não crítica e principalmente degradante de Bismarck, parecia já não sem tempo, para variar, chamar a atenção para este lado da questão. [Pois a parte mais influente da literatura popular de Bismarck tem sido escrita para a mesa de Natal do filisteu (isto é, burguês de espírito vulgar e estreito), que prefere a forma totalmente apolítica de adoração de herói tornada tão comum entre nós. A literatura de Bismarck deste estilo satisfaz a tal sentimentalismo e toma a liberdade de servir seu herói ocultando suas limitações e difamando seus adversários. Mas não se pode desta maneira educar a nação no sentido de que ela desenvolva hábitos de pensamento político independente.]

Não diminui a estatura gigante de Bismarck o ser justo para com seus adversários e salientar sem disfarces as conseqüências de sua misantropia; nem assinalar o fato que desde 1878 a nação está desacostumada a participar, através de seus representantes eleitos, da resolução de seus assuntos políticos. Tal participação, afinal de contas, é a precondição para desenvolver o discernimento político.

Qual foi então o legado de Bismarck no que aqui nos interessa? Ele deixou atrás de si uma nação *sem qualquer sofisticação política*, bem abaixo do nível que, a este respeito, tinha alcançado vinte anos antes (isto é, em 1870). Principalmente, Bismarck deixou atrás de si uma nação *sem qualquer vontade política própria*, acostumada que estava à idéia de que o grande estadista ao leme tomaria as decisões políticas necessárias. Mais, ainda, deixou atrás de si uma nação acostumada à tolerância fatalista de todas as decisões tomadas em nome do "governo monárquico", porque ele tinha se servido dos sentimentos monárquicos como um

pretexto para seus interesses de poder na luta dos partidos, uma nação despreparada para considerar criticamente as qualificações daqueles que se assentaram em sua cadeira vazia e com surpreendente falta de constrangimento tomaram as rédeas do poder em suas próprias mãos. Neste particular, decididamente, consumou-se o mais grave malefício. O grande estadista *não* deixou nenhuma tradição política. Ele não atraía e nem mesmo tolerava cabeças independentemente políticas, para não mencionar personalidades fortes politicamente. Além disso tudo, constituiu-se em infortúnio da nação o fato de que ele nutria intensa desconfiança para com todos os seus vagamente possíveis sucessores, e de que também tinha um filho cujos talentos políticos excessivamente medíocres Bismarck superestimava em demasia.<sup>13</sup> Um parlamento completamente impotente foi o resultado puramente negativo de seu tremendo prestígio. É sabido que, após ter deixado o cargo e experimentado pessoalmente a conseqüência desta condição, Bismarck acusou-se de ter cometido um erro. Contudo, esta impotência do parlamento significava também que o nível intelectual de seus componentes tinha-se reduzido grandemente. A ingênua lenda moralizadora de nossos literatos apolíticos inverte a relação de causa e assegura que o parlamento permaneceu merecidamente impotente devido ao baixo nível da vida parlamentar. Mas fatos e considerações simples revelam o estado real das coisas, que de qualquer maneira é evidente a toda pessoa que raciocina. O nível do parlamento depende da condição de que este não simplesmente debata grandes questões, mas de que as influencie decisivamente; em outras palavras, sua qualidade depende da seguinte alternativa: o que ocorre no parlamento tem realmente importância ou o parlamento não passa do carimbo involuntariamente tolerado de uma burocracia dominante.

<sup>13</sup> Herbert von Bismarck (1849-1904) foi secretário de Estado para Assuntos Estrangeiros no governo de seu pai de 1886 à queda deste, em 1890.

## II

### Burocracia e Liderança Política

#### 1. Burocracia e Política

Num Estado moderno necessária e inevitavelmente a burocracia realmente governa, pois o poder não é exercido por discursos parlamentares nem por proclamações monárquicas, mas através da rotina da administração. Isto é exato tanto com referência ao funcionalismo militar quanto ao civil. Mesmo o moderno oficial de patente superior trava batalhas de seu "gabinete". Tal como o assim chamado progresso em relação ao capitalismo tem sido o inequívoco critério para a modernização da economia, desde épocas medievais, assim também o progresso em relação ao funcionalismo burocrático caracterizado pelo formalismo de emprego, salário, pensão, promoção, treinamento especializado e divisão funcional do trabalho, áreas bem definidas de jurisdição, processos documentários, sub- e super-ordenação hierárquicas têm sido o igualmente inconfundível padrão para a modernização do Estado, quer monárquico, quer democrático, pelo menos no que se refere a um Estado composto de grandes massas de povo, e não a um pequeno cantão com administração rotativa. O Estado democrático, assim como o Estado absoluto, elimina a administração feudal, patrimonial, patriciana, ou de outros dignitários que exercem o poder de forma honorária ou hereditária, e a substitui por funcionários civis. São estes que tomam as decisões sobre todos os nossos problemas e necessidades diários. A este respeito, o oficial militar que detém o poder em suas mãos não difere do funcionário civil. O moderno exército de massa também é um exército burocrático, e o oficial é um tipo especial de funcionário, distinto do cavaleiro, do *condottiere* (caudilho), do chefe tribal, ou do herói homérico. A eficiência militar baseia-se na disciplina burocrática. O avanço do burocratismo na administração municipal difere pouco do desenvolvimento geral; esse avanço é tanto mais rápido quanto maior for a comunidade, ou quanto mais esta comunidade perca autonomia local em favor de associações técnicas e econômicas. Na Igreja, o mais importante resultado (do Concílio Vaticano) de 1870 não foi o mui debatido dogma da infalibilidade, mas o episcopado universal (do papa) que criou a burocracia eclesiástica (*Kaplanokratie*) e transformou o bispo e o padre paroquial, em contraste com a Idade Média, em meros funcionários do poder central, a Cúria romana. A mesma tendência burocrática predomina nas grandes empresas privadas de nossa época, na razão direta de seu tamanho, isto é, quanto maior for a empresa, maior será a burocracia que a envolve. Funcionários assalariados estatisticamente aumentam mais depressa que os operários.

É simplesmente ridículo se nossos literatos crêem que o trabalho não-manual no escritório privado é diferente, um mínimo que seja, do trabalho numa repartição pública. Ambos são basicamente idênticos. Sociologicamente falando, o Estado moderno é uma “empresa” (*Betrieb*) idêntica a uma fábrica: esta, exatamente, é sua peculiaridade histórica. Aqui como lá as relações de autoridade têm as mesmas raízes. A relativa independência do artesão, do produtor sob o sistema de produção para a venda, do camponês senhorial, produção arrendada livre, do sócio viajante numa relação de comenda, do cavaleiro e do vassalo, baseava-se na sua propriedade das ferramentas, suprimentos, finanças e armas, com os quais exerciam suas funções econômicas, políticas e militares, e se mantinham. Em contraste, a dependência hierárquica do trabalhador assalariado, do funcionário administrativo e técnico, do assistente no instituto acadêmico, assim como do servidor público e do soldado, deve-se ao fato de que, em seu caso, os meios indispensáveis para a consecução da empresa e para o ganho da subsistência estão nas mãos do empresário, ou mandatário político. A maioria dos soldados russos, por exemplo, não queria continuar a guerra (em 1917). Mas eles não tinham escolha, pois tanto os meios de destruição quanto os de manutenção eram controlados por indivíduos que usavam estes meios para compelir os soldados a ir para as trincheiras, da mesma maneira que o capitalista que possui os meios de produção força os operários a ir para as fábricas e minas. Este fato econômico de extrema importância: a “separação” do trabalhador do meio material de produção, de destruição, de administração, de pesquisa acadêmica, e de finanças, em geral, é a base comum do Estado moderno, em suas esferas política, cultural, militar, e da economia privada capitalista. Em ambos os casos, a autoridade sobre estes meios acha-se nas mãos daquele poder a quem o aparato burocrático (de juízes, funcionários, oficiais, supervisores, escrivães e oficiais sem patente) obedece diretamente ou a quem está sempre disponível, em caso de necessidade. Este aparato é hoje em dia igualmente típico de todas essas organizações; sua existência e sua função são inseparavelmente causa e efeito desta concentração dos meios de operação — de fato, o aparato é sua própria forma. O crescente domínio público na esfera econômica, hoje, significa um inevitável aumento na burocratização.

O “progresso” em direção ao Estado burocrático julgando e administrando segundo o direito e preceitos racionalmente estabelecidos tem hoje em dia estreitas relações com o desenvolvimento capitalista moderno. A moderna empresa capitalista baseia-se fundamentalmente no cálculo e pressupõe um sistema administrativo e legal cujo funcionamento pode ser racionalmente previsto, em princípio pelo menos, em virtude de suas normas gerais fixas, exatamente como o desempenho de uma máquina. A moderna empresa capitalista não pode aceitar o que é popularmente denominado “justiça-Kadi”: julgar segundo o senso de equidade do juiz numa determinada causa ou segundo os outros meios irracionais de veredictos legais que existiram em toda parte no passado e ainda existem no Oriente.

A empresa moderna também acha incompatíveis os governos teocráticos ou patrimoniais da Ásia e de nosso próprio passado, cujas administrações funcio-

navam de maneira patriarcal segundo seu próprio critério individual e, de resto, segundo a tradição inviolavelmente sagrada, mas irracional. O fato de que a "justiça-Kadi" e a correspondente administração são freqüentemente venais, precisamente em função de seu caráter irracional, permitiu o desenvolvimento, e amiúde a exuberante prosperidade, do capitalismo de negociantes e fornecedores do governo, e de todos os tipos pré-rationais de capitalismo conhecidos durante quatro mil anos, especialmente o capitalismo do aventureiro e do buscador de pilhagem, que viviam da política, da guerra e da administração. Contudo, as características específicas do capitalismo moderno, isto é, a organização do trabalho rigorosamente racional implantada na tecnologia racional, em contraste com as formas antigas de aquisição capitalista, não se desenvolveram em nenhum desses Estados irracionalmente edificados e nunca poderiam ter neles aparecido, porque estas organizações modernas, com seu capital fixo e cálculos precisos, são por demais vulneráveis a irracionalidades legais e administrativas. Somente poderiam ter se manifestado em circunstâncias tais como: 1) na Inglaterra, onde o desenvolvimento da jurisprudência estava praticamente nas mãos dos advogados, que, a serviço de seus clientes capitalistas, inventaram formas apropriadas para a transação de negócios, e de cujo meio eram recrutados os juizes, rigorosamente ligados a um precedente, isto é, a maquinações premeditadas; 2) onde o juiz, como no Estado burocrático com suas leis racionais, é mais ou menos um autômato cumpridor de parágrafos: os documentos legais, juntamente com as custas e emolumentos, são colocados na entrada na esperança de que a decisão emerja na saída juntamente com argumentos mais ou menos válidos, ou seja, trata-se de uma máquina, cujo funcionamento, de modo geral, é calculável ou prognosticado.<sup>14</sup>

## *2. As Realidades da Política Partidária e a Falácia do Estado Corporativo*

Dentro dos partidos políticos, a burocratização se desenvolve da mesma forma que na economia e na administração pública.

A existência dos partidos não é reconhecida por qualquer Constituição, ou, pelo menos na Alemanha, por qualquer lei, ainda que os partidos sejam hoje os mais importantes veículos políticos para aqueles governados pela burocracia —

<sup>14</sup> A idéia de que o Direito Romano fomentou o capitalismo é parte do anedotário dos *literati* amadores: todo estudante deve saber que todos os princípios elementares legais característicos do capitalismo moderno (desde a ação, o debênture, a hipoteca moderna, a letra de câmbio e todos os tipos de formas de transação, até as formas capitalistas de associação na indústria, na mineração e no comércio) eram completamente desconhecidos no Direito Romano e são de origem medieval, em parte germânicos. Além disso, o Direito Romano nunca conseguiu se firmar na Inglaterra, onde o capitalismo moderno se originou. A recepção do Direito Romano na Alemanha tornou-se possível devido à ausência das grandes associações nacionais de advogados que na Inglaterra se opuseram a esta evolução, e devido à burocratização do direito e da administração. O primitivo capitalismo moderno não se originou nos burocráticos Estados-modelo, onde a burocracia era um produto do racionalismo do Estado. O capitalismo avançado, também, a princípio não se limitou a esses países; de fato, nem se localizou neles em primeiro lugar; apareceu onde os juizes eram recrutados das fileiras de advogados. Hoje, contudo, o capitalismo e a burocracia se encontraram e formaram íntima união. (Nota de rodapé de Weber.)

os cidadãos. Os partidos são essencialmente organizações voluntárias baseadas no recrutamento sempre renovado, não importa quantos meios empreguem para prender sua clientela permanentemente. Isto os distingue de todas as organizações que possuem um quadro de associados definido e instituído por lei ou por contrato. Hoje o objetivo dos partidos é sempre a obtenção de votos numa eleição para cargos políticos ou um corpo de votação. Um rígido núcleo de membros interessados é dirigido por um líder ou por um grupo de pessoas eminentes; este núcleo difere grandemente no grau de sua organização hierárquica, contudo é hoje em dia freqüentemente burocratizado; ele financia o partido com o apoio de patrocinadores ricos, de interesses econômicos, de indivíduos que buscam cargos públicos ou de associados contribuintes. Na maior parte dos casos, várias destas fontes são utilizadas. Esse núcleo também define programas e táticas e seleciona os candidatos. Mesmo em partidos de massa com constituições muito democráticas, os votantes e a maioria dos membros comuns não participam (ou só o fazem formalmente) da esquematização do programa e da seleção dos candidatos, pois por sua própria natureza tais partidos desenvolvem um funcionalismo assalariado. Os votantes exercem influência somente no que diz respeito a adaptação e seleção de programas e candidatos, de acordo com as possibilidades destes de receberem apoio eleitoral.

Nenhum protesto moralizador referente à natureza de campanhas políticas e ao inevitável controle das minorias sobre programas e candidatos consegue eliminar os partidos como tais, ou mudar sua estrutura e seus métodos mais que superficialmente. As condições para que se estabeleça um núcleo ativo do partido (como para o estabelecimento dos sindicatos, por exemplo) e as "regras de guerra" no campo de batalha eleitoral podem ser regulamentadas por lei, como ocorreu diversas vezes nos Estados Unidos. Mas é impossível eliminar a luta dos partidos propriamente, se uma representação parlamentar ativa é o objetivo a atingir. Contudo, alguns literatos com freqüência concebem a idéia confusa de que isto é possível ou deveria ser feito. Esta idéia, dentro de uma escala multiforme de percepção (compreensão), inspira as muitas propostas para desalojar os parlamentos baseados no sufrágio (igual ou graduado) universal por corpos eleitorais de natureza profissional, ou para colocá-los lado a lado com os grupos profissionais corporativos servindo ao mesmo tempo como assembleias eleitorais para o parlamento. Em primeiro lugar, esta é uma proposição insustentável numa época em que a identificação profissional formal — que numa lei eleitoral teria que se fiar em critérios externos — revela quase nada a respeito da função econômica e social, quando cada descoberta tecnológica, cada mudança econômica e cada novo setor mudam estas funções e conseqüentemente o significado de trabalhos formalmente idênticos, assim como as relações numéricas. É claro que esta idéia é também inadequada para seu propósito declarado. Ainda que fosse possível representar todos os votantes através de órgãos profissionais, as conseqüências obviamente seriam as seguintes:

- 1) ao lado destas organizações unidas com presilhas legais, continuariam a existir os grupos de interesse voluntários, como a *Bund der Landwirte* (Liga dos

Agricultores) e as diversas associações de empregadores paralelas às câmaras de comércio e de agricultura. Além disso, os partidos políticos, também baseados no livre recrutamento, não pensariam em desaparecer, mas simplesmente ajustariam suas táticas à nova condição. Esta mudança não seria para melhor. A influência das eleições nessas organizações profissionais corporativas através de financiadores e através da exploração de dependências capitalistas continuaria pelo menos tão sem controle como antes;

2) a solução das tarefas importantes destas organizações profissionais seriam arrastadas para o redemoinho do poder político e querelas partidárias agora que a composição destas organizações influencia as eleições parlamentares e a concessão de cargos; assim, estas organizações se apinhariam de representantes partidários, ao invés de técnicos competentes;

3) o parlamento se transformaria num mero mercado para acordos entre interesses puramente econômicos, sem qualquer orientação política para interesses gerais. Para a burocracia, isto aumentaria a oportunidade e a tentação de apor interesses econômicos divergentes e de expandir o sistema de ajuda política mútua com concessão de cargos e contratos, a fim de preservar seu próprio poder. Qualquer controle público exercido sobre a administração seria invalidado, pois as medidas e os acordos decisivos dos grupos interessados seriam realizados atrás das portas fechadas das associações não públicas e seriam ainda menos controláveis do que antes. No parlamento seria o homem de negócios astuto e não o líder político quem colheria as vantagens desta situação: um órgão "representativo" desta natureza seria o menos adequadamente imaginável para a solução de problemas políticos de acordo com critérios verdadeiramente políticos. Tudo isto é evidente para quem compreende estes assuntos. Também lhes é óbvio que tais medidas não conseguiriam diminuir a influência capitalista nos partidos e no parlamento, ou mesmo eliminar, ou pelo menos pôr em ordem a máquina do partido. Sucederia o oposto. O fato de que os partidos operam no princípio de livre recrutamento impede sua regulamentação pelo Estado; isto escapa ao discernimento daqueles literatos que gostariam de reconhecer somente organizações estabelecidas por direito público, não as que se estabelecem no campo de batalha da ordem social de hoje.

Nos Estados modernos os partidos políticos podem basear-se fundamentalmente em dois princípios distintos. Podem os partidos ser essencialmente organizações para concessão de cargos, como o têm sido nos Estados Unidos desde o fim das grandes controvérsias sobre a interpretação da Constituição. Neste caso estão os partidos meramente interessados em colocar seu líder na posição máxima, a fim de que este possa transferir cargos estatais aos seus seguidores, ou seja, aos membros dos *staffs* ativos e de campanha do partido.

Desde que os partidos não têm princípios explícitos, eles competem um contra o outro incluindo em seus programas as exigências das quais esperam o maior impacto. Este tipo de partido é tão pronunciado nos Estados Unidos devido à ausência de um sistema parlamentar; o presidente da federação eleito pelo povo controla — juntamente com os senadores — a concessão do vasto número de

cargos federais. Apesar da corrupção resultante, este sistema era popular, pois impedia o aparecimento de uma casta burocrática. Tecnicamente era exequível, desde que mesmo a pior administração conduzida por diletantes pudesse ser tolerada em vista da ilimitada abundância de oportunidades econômicas. A crescente necessidade de substituir o protegido inexperiente do partido e ex-funcionário pelo funcionário de carreira tecnicamente treinado reduz progressivamente os benefícios do partido e resulta inevitavelmente numa burocracia de tipo europeu.

O segundo tipo de partido é fundamentalmente ideológico (*Weltanschauungspartei*) e destinado a conseguir a concretização de ideais políticos explícitos. De forma relativamente pura, este tipo era representado na Alemanha pelo Partido Católico do Centro da década de 1870 e pelos sociais-democratas antes de se burocratizarem. De maneira geral, os partidos combinam ambos os tipos. Eles têm objetivos explícitos que são determinados pela tradição, por isso esses objetivos são modificáveis apenas pouco a pouco, mas eles (os partidos) também querem controlar a concessão de cargos. Em primeiro lugar, objetivam colocar seus líderes nos principais postos políticos. Se obtêm êxito na luta eleitoral, os líderes e funcionários podem proporcionar aos seus adeptos cargos estaduais seguros durante a preponderância do partido. Esta é a regra em Estados parlamentaristas; portanto, os partidos ideológicos também seguiram este caminho. Em Estados não-parlamentaristas (como a Alemanha Imperial), os partidos não controlam a concessão dos cargos máximos, mas os partidos mais influentes podem geralmente pressionar a burocracia dominante no sentido de conceder cargos apolíticos aos seus protegidos, logo em seguida aos candidatos naturais recomendados pelas próprias ligações dos partidos com funcionários públicos; logo, estes partidos podem exercer concessão "subalterna".

Durante a racionalização de técnicas de campanha política nas décadas passadas, todos os partidos tomaram providências no sentido de se organizarem burocraticamente. Os partidos individuais atingiram estágios diferentes neste desenvolvimento, mas pelo menos nos Estados de grandes massas a tendência geral é óbvia. A "panelinha" de Joseph Chamberlain na Inglaterra, o aparecimento da "máquina" como é significativamente chamada, nos Estados Unidos, e a crescente importância do funcionalismo partidário em toda parte, inclusive na Alemanha, são todos estágios deste processo. Na Alemanha ele progride mais rapidamente no Partido Social-Democrático — o que é muito natural, pois é o partido mais democrático. Para o Partido do Centro o mecanismo (*Kaplanokratie*) funciona como burocracia partidária, e para o Partido Conservador na Prússia, desde o ministério Puttkamer (1881-88), o mecanismo governamental local e do condado do Landrat e do Amtsvorsteher, independente de quão aberta ou dissimuladamente tenha sido conduzido. O poder dos partidos repousa fundamentalmente na eficiência organizacional destas burocracias. As hostilidades mútuas das máquinas eleitorais partidárias, muito mais do que as diferenças programáticas, são responsáveis pelas dificuldades da fusão de partidos. O fato de que os dois delegados do Reichstag, Eugen Richter e Heinrich Rickert, conservaram

cada qual sua organização local no Partido Progressista renunciou a eventual cisão do partido.<sup>15</sup>

### 3. Burocratização e a Ingenuidade dos Literatos

Naturalmente há muitas diferenças entre as várias espécies de burocracia: entre a administração militar e civil, entre Estado e partido, entre comunidade, igreja, banco, cartel, cooperativa de produtores, fábrica e grupo de interesse (como associações de empregadores ou o *Bund der Landwirte*). O grau de participação de dignitários não-remunerados e de grupos de interesse também varia muito. Nem o chefe de partido nem os membros do conselho de uma sociedade anônima por ações são burocratas. Sob as várias formas do denominado "autogoverno", dignitários ou representantes eleitos dos governados ou contribuintes podem, como grupo corporativo ou como órgãos individuais, se associar à burocracia de forma subordinada ou de domínio, e ter funções co-determinantes, supervisoras, consultivas, e, às vezes, executivas. A última dessas modalidades ocorre particularmente nas administrações municipais. Contudo, não nos interessam aqui estas instituições, ainda que não sejam sem significado prático. (Assim, não discutimos aqui numerosas instituições das quais podemos nos orgulhar na Alemanha e algumas das quais são realmente exemplares. Mas é um erro crasso dos literatos se eles imaginam que o governo de um grande país é basicamente idêntico ao autogoverno de qualquer cidade de tamanho médio. Política significa conflito.) Em nossas circunstâncias, é decisivo que na administração de associações de massa os funcionários de carreira treinados sempre componham o núcleo do mecanismo, pois sua disciplina é a pré-condição absoluta do êxito. Isto é tanto mais verdadeiro quanto maior for a associação, quanto mais complicadas forem suas tarefas, e, acima de tudo, quanto mais sua existência depender do poder — quer se trate de uma luta pelo poder no mercado, na arena eleitoral ou no campo de batalha. Isto é especialmente verídico com relação aos partidos políticos. Está condenado o sistema de administração partidária local por dignitários, sistema que ainda existe na França, cuja *misère* parlamentar deve-se à ausência de partidos burocratizados, e parcialmente na Alemanha. Na Idade Média, a administração exercida por dignitários locais dominava todas as formas de associações; ainda predomina em comunidades pequenas e de tamanho médio, mas hoje em dia "os cidadãos respeitadas", "preeminentes homens de ciência", ou qualquer que seja seu rótulo, são usados meramente como propaganda, não como executores das rotinas diárias decisivas. Pela mesma razão, vários dignitários decorativos figuram nos conselhos das sociedades anônimas por ações; príncipes da Igreja são ostentados nas convenções católicas; autênticos e pseudo-aristocratas comparecem às reuniões da Liga dos Agricultores (*Bund der Landwirte*), e dignos historiadores, biólogos e especialistas semelhantes, geralmente inexperientes em

<sup>15</sup> Sobre o *Sezession* e sua fusão com o Partido Progressista, ver acima, parte II, cap. XIV, n.º 9. Sobre a organização em geral dos partidos alemães durante o Império, ver Thomas Nipperdey, *Die Organization der Deutschen Parteien vor 1918* (Düsseldorf: Droste, 1961).

assuntos políticos, são atraídos para a agitação dos paladinos pangermânicos ansiosos de proveitos de guerra e privilégios eleitorais. O trabalho propriamente, em todas as organizações, é cada vez mais realizado pelos empregados assalariados e por funcionários de todos os tipos. O resto é tudo aparência.

Assim como os italianos e depois deles os ingleses magistralmente desenvolveram as modernas formas capitalistas de organização econômica, assim também os bizantinos, depois os italianos, depois os Estados territoriais da época absolutista, a centralização revolucionária francesa e, finalmente, superando a todos eles, os alemães consumaram a organização burocrática racional funcional e especializada de todas as formas de dominação, da fábrica ao exército e à administração pública. Por enquanto, os alemães só foram superados no que se refere à técnica de organização partidária especialmente pelos americanos. A atual guerra mundial significa o triunfo universal desta forma de vida, que estava se desenvolvendo, de qualquer modo. Já antes da guerra, as universidades, escolas politécnicas e comerciais, escolas profissionais, academias militares e escolas especializadas de todas as espécies imagináveis (até de jornalismo) agitaram-se com exigências urgentes movidas pelos interesses de recrutamento das escolas e pela obsessão dos diplomados por benefícios: o exame profissional deveria ser a pré-condição para todos os cargos bem remunerados e principalmente seguros nas burocracias pública e privada; o diploma deveria ser a base de todas as pretensões de prestígio social (de *connubium* e *commercium* social com os círculos que se consideram a si mesmos como "sociedade"); o "salário", socialmente adequado e garantido (e não a "soldada"), sucedido por uma aposentadoria (pensão), deveria ser a forma de remuneração; finalmente, os aumentos salariais e as promoções deveriam depender da prioridade. Os efeitos podem ser observados dentro e fora das instituições governamentais, mas aqui só estamos interessados nas conseqüências para a vida política. É este fato sóbrio de burocratização universal que se encontra por trás das chamadas "idéias alemãs de 1914", ou seja, por trás do que os *literati* eufemisticamente denominam o "Socialismo do futuro", por trás dos "slogans" de "sociedade organizada", "economia cooperativa", e de todas as frases contemporâneas semelhantes. Mesmo que almejem o oposto, sempre promovem o aparecimento da burocracia. É verdade que a burocracia não é decididamente a única forma moderna de organização, assim como a fábrica também decididamente não é a única forma de empresa comercial, mas ambas determinam o caráter da época atual e do futuro previsível. O futuro pertence à burocratização, e é evidente que neste particular os *literati* obedecem a seu chamado de proporcionar uma salva de palmas às potências promissoras, da mesma maneira que o fizeram na época do *laissez-faire*, em ambas as vezes com a mesma ingenuidade.

A burocracia distingue-se das outras influências históricas do moderno sistema racional de vida, visto que é muito mais persistente e "à prova de fuga". A História nos mostra que onde quer que a burocracia tenha triunfado, como na China, no Egito, e em menor grau no Império Romano posterior e em Bizâncio, ela não desapareceu mais, a não ser ao fim do colapso total da cultura dominante.

Contudo, estas eram ainda, relativamente falando, formas de burocracia altamente irracionais: "burocracias patrimoniais". Em contraste com estas formas mais velhas, a burocracia moderna tem uma característica que torna sua natureza (de) "à prova de fuga", muito mais explícita: especialização e treinamento racionais.

O mandarim chinês não era um especialista, mas sim um "gentil-homem" dotado de educação literária e humanística. O funcionário egípcio, o funcionário romano do império dos últimos tempos e o funcionário bizantino eram muito mais burocratas em nosso sentido da palavra. Mas, comparadas às tarefas modernas, as deles eram infinitamente simples e limitadas; suas atitudes eram em parte presas à tradição, em parte orientadas patriarcalmente, isto é, irracionalmente. Como o homem de negócios (negociante) do passado, ele era um empirista genuíno. O funcionário moderno recebe um treinamento profissional que inevitavelmente aumenta em correlação com a tecnologia racional da vida moderna. Todas as burocracias do mundo seguem este mesmo caminho. Nossa superioridade neste particular deve-se ao fato de que antes da guerra a burocracia em outros países não tinha progredido tanto. O velho funcionário de patronato (concessão de cargos) americano, por exemplo, era um "especialista" de campanhas políticas, com o *know-how* apropriado, mas de modo algum era ele um funcionário proficientemente treinado. Não a democracia como tal, conforme afirmam nossos *literati*, mas a falta de treinamento profissional, constituiu-se na fonte da corrupção, que é tão estranha ao funcionalismo público com instrução universitária ora emergente como é estranha à moderna burocracia inglesa, a qual cada vez mais substitui o autogoverno de dignitários ("gentis-homens"). Onde quer que o funcionário especializado moderno venha a predominar, sua força se revela praticamente indestrutível, pois toda organização e mesmo a satisfação da necessidade mais elementar foi adaptada ao seu modo de operação. Uma eliminação progressiva do capitalismo privado é teoricamente concebível, ainda que certamente não seja tão fácil como o fazem supor os sonhos de alguns *literati* que desconhecem o assunto. Essa eliminação, com toda certeza, não será uma das conseqüências desta guerra. Mas suponhamos que no futuro o capitalismo privado seja eliminado. Qual seria o resultado prático? A destruição da estrutura de aço do trabalho industrial moderno? Não! A abolição do capitalismo privado significaria simplesmente que também a alta administração das empresas nacionalizadas ou socializadas tornar-se-ia burocrática. As condições de trabalho diário dos empregados assalariados e dos operários nas minas e estradas de ferro estatais, na Prússia, serão perceptivelmente diferentes, na realidade, das condições nas empresas do *big-business*? É verdade que há ainda menor liberdade, desde que toda luta pelo poder com uma burocracia estatal é sem esperança e desde que não há apelação a um órgão que por questão de princípio estivesse interessado em limitar o poder do empregador, como ocorre no caso de uma empresa privada. Essa seria toda a diferença.

A burocracia estatal reinaria absoluta se o capitalismo privado fosse eliminado. As burocracias privada e pública, que agora funcionam lado a lado, e potencialmente uma contra a outra, e assim se restringem mutuamente até certo ponto, fundir-se-iam numa única hierarquia. Este Estado seria então semelhante à situação no antigo Egito, mas ocorreria de uma forma muito mais racional e por isso indestrutível.

Uma máquina inanimada é a mente (*mind*) concretizada. Somente este fato proporciona à máquina o poder de forçar os homens a operá-la, e o poder de dominar suas vidas de trabalho diário tão completamente como ocorre em realidade na fábrica. A inteligência concretizada é também uma máquina animada, a organização burocrática, com sua especialização no adestramento de habilidades, sua divisão de jurisdição, seus regulamentos e relações hierárquicas de autoridade. Juntamente com a máquina inanimada, a inteligência concretizada ocupa-se em construir a concha da servidão que os homens serão talvez forçados a habitar algum dia, tão impotentes quanto os felás do Egito antigo. Isto poderia ocorrer se uma administração tecnicamente superior devesse ser o valor supremo e único na organização dos afazeres dos homens, o que significa: uma administração burocrática racional com a correspondente beneficência social, pois esta burocracia pode operar muito melhor do que qualquer outra estrutura de dominação. Esta concha de servidão, que nossos incautos *literati* tanto louvam, poderia talvez ser reforçada prendendo-se cada indivíduo ao seu trabalho (atente-se para os começos no sistema de benefícios colaterais), à sua classe (através da crescente rigidez da distribuição da propriedade), e talvez à sua profissão (através de métodos rituais de satisfazer aos requisitos do Estado, o que significa: sobrecarregar associações profissionais com funções estatais). Tal Estado seria ainda mais indestrutível se na esfera social uma ordem de *status* fosse imposta aos governados, ligada à burocracia e na verdade a ele subordinada, como nos Estados de trabalhos forçados do passado, uma estratificação social "orgânica" semelhante à de tipo egípcio-oriental surgiria, então, mas, em contraste a esta, seria tão austeramente racional como uma máquina. Quem iria querer negar que tal potencialidade jaz nas entranhas do futuro? Na realidade, isto já foi expressado freqüentemente, e a própria antevisão confusa do fato também projeta sua sombra nas produções de nossos *literati*. Suponhamos por ora que esta possibilidade fosse "inevitável": Quem não riria, então, do temor de nossos *literati* de que o desenvolvimento político e social poderia nos trazer em demasia "individualismo" ou "democracia", ou outras coisas semelhantes, e quem não riria também de sua antevisão de que a "verdadeira liberdade" só se manifestará quando a atual "anarquia" da produção econômica e as "maquinações partidárias" de nossos parlamentos forem abolidas em favor de "ordem" social e "estratificação orgânica" — isto é, em favor do pacifismo da impotência social sob a tutela do único poder realmente a que não se pode escapar: a burocracia no Estado e na economia.

#### 4. *As Limitações Políticas da Burocracia*<sup>16</sup>

Devido ao fato básico do avanço irresistível da burocratização, a pergunta sobre as formas futuras de organização política só pode ser formulada do seguinte modo:

1. Como se poderá preservar qualquer resquício de liberdade “individualista”, em qualquer sentido? Afinal de contas, é uma ilusão flagrante acreditar que sem as conquistas da época dos Direitos do Homem, qualquer um de nós, até mesmo os mais conservadores, poderá continuar vivendo sua vida. Mas não nos deteremos aqui nesta pergunta, pois há outra:

2. Em vista da crescente indispensabilidade da burocracia estatal e sua correspondente ampliação do poder, como poderá haver qualquer garantia de que permanecerão em existência forças que possam conter e controlar eficazmente a tremenda influência desta camada? Mesmo neste sentido limitado, como será a democracia de todo possível? Contudo, esta também não é a única pergunta que nos diz respeito aqui.

3. Uma terceira pergunta, e a mais importante de todas, levanta-se em face de considerações sobre as limitações inerentes à burocracia propriamente. Pode ser facilmente notado que a eficiência da burocracia tem limitações definidas no domínio público e governamental, assim como na economia privada. “A mente dirigente”, “o espírito em movimento” — aquele do empresário aqui e o do político ali —, diferem substancialmente da mentalidade do funcionário da administração pública. É fato que o empresário também trabalha num escritório, da mesma maneira que o líder do exército, que formalmente não é diferente de outros oficiais (funcionários). Se o presidente de uma grande empresa é um empregado assalariado de uma sociedade anônima por ações, então ele é legalmente um funcionário como muitos outros. Na vida política, o mesmo é verídico com relação ao chefe de um órgão político. O ministro governante é formalmente um funcionário assalariado com direito de aposentadoria. O fato de que segundo todas as constituições ele pode ser exonerado ou renunciar a qualquer momento torna sua posição diferente da de muitos, mas não da de todos os funcionários. Muito mais surpreendente é o fato de que ele e só ele não tem necessidade de provar possuir treinamento especializado formal. Isto indica que o significado de sua posição o distingue, afinal de contas, de outros funcionários, como distingue o empresário e o presidente da companhia na economia privada. Realmente, é mais exato dizer-se que ele deve ser algo diferente. E assim é de fato. Se um homem numa posição de comando é um “funcionário” (oficial) no espírito de seu desempenho, não importa quão qualificado ele seja — um homem, isto é, que trabalha diligentemente e honradamente segundo regulamentos e instruções —, então ele é tão ineficaz no leme de uma empresa privada como no de um governo. Infelizmente, nosso próprio governo demonstrou a validade deste argumento. A dife-

<sup>16</sup> Compare também o comentário de Weber na convenção da “Verein für Sozialpolitik” em Viena, em 1909, na qual ele comparou a geração mais velha de membros que tinham executado a superioridade da burocracia em relação ao “manchesterismo”, reimpresso em *Gazzs*, 412 ss.

rença é estabelecida apenas em parte na espécie de desempenho esperado. Tomadas de decisão independentes e aptidão organizacional imaginativa em assuntos de detalhes são geralmente também exigidas do burocrata e muito freqüentemente esperadas mesmo em assuntos mais amplos. O conceito de que o burocrata é absorvido pela rotina subalterna e que somente o "diretor" executa as tarefas interessantes e intelectualmente estimulantes é uma idéia preconcebida dos *literati* e só possível num país que não tem compreensão da maneira pela qual seus assuntos e o trabalho de seu funcionalismo são geridos. A diferença acha-se, antes, no tipo de responsabilidade, e é isto que realmente determina as diferentes exigências dirigidas a ambas as espécies de cargos. Um funcionário que recebe uma diretriz a qual ele considera errônea pode e deve objetar a ela. Se seu superior insistir na execução de tal diretriz, é dever do funcionário e até seu motivo de orgulho executá-la como se isso correspondesse à sua convicção mais íntima, demonstrando assim que sua consciência do dever coloca-se acima de suas preferências pessoais. Não importa se a ordem emana de um "órgão", de uma "companhia" ou de uma "assembléia". É o *ethos* (uso, costume) das funções (*office*). Um líder político que agisse desta maneira mereceria desprezo. Ele freqüentemente será forçado a fazer concessões, isto é, sacrificar o menos importante ao mais importante. Se ele não tiver êxito em exigir de seu senhor, seja este um monarca ou o povo: "Ou obtenho de vós a autorização que agora necessito, ou renuncio", ele será um miserável Kleber (indivíduo que não abandona sua posição) — como denominou Bismarck este tipo — e não um líder. "Estar acima dos partidos" — de fato, permanecer fora da esfera da luta pelo poder — é o papel do funcionário, enquanto esta luta pelo poder pessoal e a responsabilidade pessoal resultante são o princípio essencial do político assim como do empresário.

Desde a renúncia do príncipe Bismarck, a Alemanha tem sido governada por "burocratas", resultado de sua eliminação de todo talento político. A Alemanha continuou a manter uma burocracia militar e civil superior a todas as outras no mundo em termos de integridade, educação, escrupulosidade e inteligência. Os militares, e também de maneira geral a atuação interna durante a guerra, provaram o que estes meios podem atingir. Mas que dizer sobre a direção da política alemã (nacional e externa) durante as décadas recentes? O que de mais benévolo se dizia a esse respeito era que "as vitórias dos exércitos alemães compensavam as derrotas de tal política". Faremos silêncio a respeito dos sacrifícios implícitos e indagaremos, em vez disso, sobre as razões destes fracassos.

No exterior imagina-se que a "autocracia" alemã esteja confusa na Alemanha, graças às infantis fantasias históricas de nossos *literati*, supõe-se freqüentemente que uma conspiração de "democracia" internacional provocou a coligação mundial contra nós. Usa-se no estrangeiro a hipócrita expressão "libertar os alemães da autocracia". Na Alemanha, os direitos adquiridos — chegaremos a conhecê-los — manipulam o *slogan* igualmente hipócrita da necessidade de proteger o "espírito alemão" da contaminação pela "democracia", ou procuram outros bodes expiatórios.

Tornou-se costumeiro, por exemplo, criticar a diplomacia alemã, o que é

provavelmente injustificável. Parece que em média equiparava-se à de outros países. Há uma confusão aqui. O que faltava era a direção do Estado por um político — não por um gênio político, o que se espera ocorra uma vez em alguns séculos, nem mesmo por um grande talento político, mas simplesmente por um político.

### 5. O Papel Limitado do Monarca

Isto nos leva diretamente à discussão dos dois poderes que sozinhos podem ser forças controladoras e dirigentes no Estado constitucional moderno, depois do onipotente funcionalismo: o monarca e o parlamento.

A posição das dinastias alemãs sairá incólume da guerra, a menos que haja muita imprudência e nada seja aprendido dos erros do passado. Quem quer que tenha tido a oportunidade de trocar idéias com os sociais-democratas alemães poderá tê-los levado a admitir quase sempre, depois de intensa discussão, que “em si mesma” a monarquia constitucional era a forma apropriada de governo para a Alemanha, em vista de sua situação internacional singular. As coisas assim se apresentavam muito antes de 4 de agosto de 1914, e não me refiro aqui a “revisionistas”, delegados parlamentares, ou membros de sindicatos, a funcionários comuns do partido, em parte muito radicais. Basta apenas atentar um momento para a Rússia a fim de compreender que a transição para a monarquia parlamentar, como o desejavam os políticos liberais, teria conservado a dinastia, teria destruído o domínio nu e cru (manifesto) da burocracia, e no final teria fortalecido o país tanto quanto ele agora se acha enfraquecido pela presente república de *literati*, independentemente do idealismo dos líderes desta.<sup>17</sup> Na Inglaterra subentende-se que a força do parlamentarismo britânico reside no fato de que o mais elevado cargo do país é ocupado de uma vez por todas. Não podemos discutir aqui nem as razões da importância da mera existência de um monarca, nem a questão de se somente um monarca pode desempenhar este papel. No que concerne à Alemanha, pelo menos, devemos levar em conta a posição do monarca. Não podemos ansiar por uma época de guerras entre pretendentes e uma era

<sup>17</sup> Como tem sido alegado de fontes russas que o senhor Kerenski utilizou-se desta passagem do “Frankfurter Zeitung” em comícios públicos para mostrar a necessidade de sua ofensiva como uma prova de “força”, permitam-me aqui dirigir-me explicitamente a este coveiro da jovem liberdade da Rússia: uma ofensiva só pode ser lançada por alguém que disponha dos necessários recursos — por exemplo, artilharia suficiente para segurar a infantaria inimiga em suas trincheiras, e suficientes meios de transporte e de suprimentos para deixar os próprios soldados em suas trincheiras sentirem sua dependência desse alguém para a obtenção de alimento. A “fraqueza” do chamado governo “social-revolucionário” do sr. Kerenski, contudo, estava em sua falta de merecimento de crédito, como já vimos, como já foi explicado alhures (cf. “Russlands Übergang zur Scheidemokratie”, em *Die Hilfe*, 26 de abril de 1917, reimpresso em GPS, 192-210), e na necessidade, a fim de obter as honras domésticas (nacionais) requeridas para a manutenção deste governo no poder, de negar seu próprio idealismo, de concluir uma aliança com a “Entente” imperialista burguesa, e assim sacrificar centenas de milhares de seus próprios compatriotas como mercenários para interesses alienígenas. Creio que infelizmente tinha razão quanto a esta previsão, como quanto a outras que fiz em outro lugar a respeito da posição esperada da Rússia. (Não vejo razão para modificar esta passagem, escrita há muitos meses.) (N. de rodapé de Weber.)

de contra-revoluções; nossa posição internacional é por demais frágil para isso. Contudo, no Estado moderno o monarca não pode em lugar nenhum constituir-se numa contraforça em oposição ao poder penetrante dos burocratas. O monarca não pode supervisionar a administração, porque esta é um aparelhamento que requer treino profissional, e o monarca moderno nunca é um especialista, a não ser talvez em questões militares. Acima de tudo, o monarca nunca é um político com treinamento efetuado dentro da máquina dos partidos ou da diplomacia. Não apenas a sua educação mas principalmente sua posição constitucional atuam contra esta possibilidade. Ele não conquista sua coroa através de um concurso partidário, e a luta pelo poder não é o seu meio natural, como o é para o político. Ele não experimenta pessoalmente as árduas realidades da vida partidária descendo na arena política, pois seus privilégios antes o apartam delas. Há políticos natos, mas são raros. O monarca que é um destes torna-se uma ameaça aos seus próprios interesses e aos do Estado se tentar governar por si mesmo, como o fez o Tzar, ou exercer influência por expedientes políticos — através de “demagogia” no sentido mais lato da palavra —, em discursos e por escrito, com a finalidade de propagar suas idéias ou de projetar sua personalidade. Ele então coloca em perigo não apenas a sua coroa — o que seria seu assunto pessoal —, mas a sobrevivência do Estado. Contudo, esta tentação — ou melhor, necessidade —, surge inevitavelmente para um monarca moderno se ele for confrontado somente por burocratas, isto é, se o parlamento for impotente, como tem ocorrido na Alemanha durante décadas. Mesmo de um ponto de vista puramente instrumental, isto tem graves desvantagens. Se não existir parlamento eficaz, o monarca torna-se dependente do relatório de funcionário para a supervisão do trabalho de outros funcionários. Isto é um círculo vicioso. A contínua guerra recíproca dos vários ministérios, como era típico da Rússia e também até certo ponto da Alemanha até o presente, é a consequência natural de pretensos governos “monárquicos” sem um líder político. Este conflito de “sátrapas” compreende quase sempre não apenas diferenças de opinião, mas rivalidades pessoais; os choques entre os ministérios servem a seus titulares como veículo na competição para os postos ministeriais. Se estes forem considerados simplesmente como benefícios burocráticos, serão as intrigas da corte e não razões importantes ou qualidades de liderança política que irão determinar a posse de um cargo. É do conhecimento geral que lutas pessoais pelo poder são comuns em Estados parlamentaristas. O erro está em supor-se que as monarquias são diferentes neste particular. Na realidade estas têm um problema adicional. O monarca acredita que ele sozinho governa, quando na realidade, por trás deste biombo, a burocracia goza o privilégio de agir sem peias e sem ser responsável a nenhuma autoridade. Aduladores envolvem o monarca com o halo romântico do poder porque ele pode substituir o ministro mandatário à sua discrição. Contudo, monarcas como Eduardo VII da Inglaterra e Leopoldo II da Bélgica, que não eram certamente personalidades preeminentes, exerciam poder muito maior, ainda que e porque reinavam em estilo rigorosamente parlamentar e nunca desempenharam um papel público saliente, ou pelo menos nunca apareceram em

público sob outro manto que não o parlamentar. Constitui pura ignorância tais monarcas serem tratados como “simulacros de reis” na fraseologia dos *literati*, e é estupidez destes transformar o boato prosaico da moral dos monarcas num critério político. A História julgará de maneira diferente, ainda que os programas políticos desses monarcas venham a fracassar eventualmente — assim como tantos grandes projetos fracassam. Um destes dois monarcas viu-se mesmo forçado a substituir seus funcionários da corte, segundo a congregação do poder parlamentar, mas conseguiu realizar uma aliança mundial; o outro tinha por reino um pequeno Estado, mas formou um imenso império colonial (se comparado com nossos fragmentos coloniais). Quem quer que queira liderar em política, seja ele monarca ou ministro, deve saber como usar os modernos instrumentos do poder. O sistema parlamentar elimina apenas o monarca politicamente incompetente — para o bem do país. Será este um “Estado vigia noturno”<sup>18</sup> (*Nachtwachterstaat*) que conseguiu incorporar a si mesmo, a despeito de sua diminuta população, as melhores partes de todos os continentes? Quão prosaica é esta frase corriqueira que atrai em tão alto grau o ressentimento dos *Untertan* (súditos).

Passemos agora ao parlamento.

#### 6. Parlamentos Fracos e Fortes, Política Negativa e Positiva

Os parlamentos modernos são primeiramente órgãos representativos dos indivíduos governados por meios burocráticos. Afinal de contas, um mínimo de consentimento da parte dos governados, pelo menos das camadas socialmente importantes, é a pré-condição da durabilidade de toda dominação, inclusive da mais bem organizada. Os parlamentos são hoje o meio de manifestar este consentimento mínimo. Para certos atos dos poderes públicos, é obrigatória a sanção após deliberação prévia no parlamento; isto inclui, especialmente, o orçamento. O controle sobre a arrecadação da receita — o direito de orçamento — é o instrumento de poder decisivo do parlamento, como sempre tem sido desde que os privilégios corporativos das classes políticas começaram a existir. Entretanto, desde que um parlamento possa apoiar as queixas dos cidadãos contra a administração apenas rejeitando dotações e outras legislações e introduzindo noções inexequíveis, esse parlamento é excluído de participação positiva na direção de assuntos políticos. Então esse parlamento só pode se envolver em “política negativa”, isto é, enfrentar os chefes administrativos como se o parlamento fosse um poder hostil; nessas condições o parlamento receberá apenas o mínimo indispensável de informações e será considerado como uma simples corrente de arrasto, um conglomerado de críticos impotentes e sabichões. Por sua vez, a burocracia facilmente se apresentará ao parlamento e aos eleitores deste como uma casta de carreiristas e apaniguados que submetem o povo às suas atividades inoportunas e em grande parte supérfluas.

<sup>18</sup> *Nachtwachterstaat* era o epíteto comumente aplicado ao Estado liberal com sua redução de funções pelos críticos da doutrina do *laissez-faire*. A referência, é claro, é à Inglaterra “manchesterista”.

As coisas são diferentes quando o parlamento toma as seguintes medidas: ou que as cabeças administrativas devem ser recrutadas de seu meio — o sistema parlamentar propriamente —, ou que elas necessitam da confiança expressa da maioria do parlamento para permanecer em exercício, ou devem, pelo menos, renunciar ao perder a confiança deste — a seleção parlamentar dos líderes; que elas devem dar total prestação de contas de seus atos ao parlamento, sujeitas à verificação por este órgão ou por seus comitês — responsabilidade parlamentar dos líderes; ainda mais, que elas devem conduzir a administração segundo linhas mestras aprovadas pelo parlamento — controle parlamentar da administração. Então os líderes dos partidos dominantes têm uma participação positiva no governo, e o parlamento converte-se num fator de política positiva, ao lado do monarca que agora governa não mais em virtude de seus direitos formais da coroa — pelo menos não exclusivamente —, mas em virtude de sua influência pessoal, influência que permanece grande de qualquer maneira, mas varia de acordo com o seu grau de prudência e de certeza de seus objetivos. Isto é o que significa *Volksstaat* (Estado do povo), independente de o termo ser apropriado ou não; em contraste, um parlamento dos governados que só pode recorrer à política negativa cara a cara com uma burocracia dominante representa uma versão do *Obrigkeitsstaat* (Estado das autoridades). Aqui estamos interessados nas conseqüências concretas da posição do parlamento. Quer amando, quer odiando a política parlamentar — não podemos dominá-la. Quando muito, o parlamento pode ser reduzido à impotência política, como fez Bismarck com o Reichstag. Além das conseqüências gerais da “política negativa”, a fraqueza do parlamento tem outros resultados (que podem ser melhor compreendidos se primeiramente nos lembrarmos do papel de um parlamento forte). Todo conflito no parlamento implica não somente uma luta por questões importantes mas também uma luta pelo poder pessoal. Onde quer que o parlamento seja tão forte que, via de regra, o monarca confie o governo ao porta-voz de uma maioria bem definida, a luta dos partidos pelo poder será uma disputa pelo mais alto posto executivo. A luta é então conduzida por homens que têm fortes instintos de poder político e qualidades altamente desenvolvidas de liderança política, e conseqüentemente a possibilidade de assumir as posições mais elevadas; pois a sobrevivência do partido fora do parlamento, e incontáveis interesses ideais e parcialmente bem materiais, estreitamente ligados ao partido, exigem que líderes capazes cheguem às posições-chaves. Somente sob semelhantes condições podem homens com temperamento e talento políticos ser motivados a se sujeitarem a esta espécie de seleção pela competição.

As coisas são completamente diferentes se, sob o rótulo de “governo monárquico”, a indicação às posições-chaves for conseqüência do avanço burocrático ou devido a uma acidental amizade influente (da corte), e se um parlamento impotente precisar se submeter a tal formação de governo. Também neste caso as ambições pessoais, à parte de questões importantes, naturalmente desempenham um papel, mas de formas subalternas muito diferentes, e em direções como as que têm sido seguidas na Alemanha desde 1890. Além de representar os interesses

econômicos locais de eleitores influentes, a concessão de cargos subalternos torna-se o principal interesse dos partidos. O choque entre o chanceler Bulow e o Partido do Centro (em 1906) não foi motivado por diferenças políticas, mas essencialmente pela tentativa do chanceler de rejeitar os direitos de patronato (concessões de cargos) do partido que ainda hoje delineiam a composição do corpo de pessoal de alguns órgãos centrais do Reich. O Partido do Centro não é único neste particular. Os partidos conservadores continuam seu monopólio de cargo na Prússia e tentam assustar o monarca com o espectro da "Revolução" sempre que esses benefícios se encontrem em perigo. Os partidos que se encontram em exclusão permanente esforçam-se por se compensarem cuidando das administrações municipais e dos fundos de seguro da saúde pública, e adotar no parlamento, como costumavam fazer os sociais-democratas, políticas hostis ao governo ou alienadas do Estado. Isto é muito natural, pois todo partido luta pelo poder, isto é, por uma participação na administração e, conseqüentemente, no preenchimento de cargos. No que diz respeito a este último, nossas camadas governantes não são superadas por quaisquer outras, mas não podem ser responsabilizadas, pois a procura e a concessão de cargos ocorrem nos bastidores e implicam as posições subordinadas que não são responsáveis pela composição do pessoal do funcionalismo público. Nossa burocracia, por sua vez, beneficia-se deste estado de coisas livrando-se de supervisão pessoal; o único preço que ela paga aos partidos dominantes é "gratificações" na forma de benefícios insignificantes. Isto é o resultado natural do fato de que o partido (ou a coalizão partidária) que realmente se constitui na maioria pró ou contra o governo não é chamado oficialmente para preencher o cargo político máximo.

Por outro lado, este sistema permite que burocratas qualificados, que todavia não possuem vestígios de talento político, conservem-se em importantes postos políticos até que alguma intriga os substitua em favor de personagem semelhante. Assim, nosso patronato partidário é idêntico em grau ao de outros países, mas o nosso se apresenta desonestamente disfarçado e de uma maneira que sempre favorece certas perspectivas sectárias aceitáveis na corte. Contudo, este parcialismo está longe de ser o pior aspecto do assunto. Seria politicamente tolerável se o patronato partidário propiciasse pelo menos uma oportunidade para recrutar, desses partidos da corte, líderes capazes de dirigir a nação. Contudo, não é o que acontece. Isto só seria possível num sistema parlamentar, ou pelo menos num sistema que torne os cargos-chaves disponíveis ao patronato parlamentar. Aqui encontramos um obstáculo puramente formal encravado na Constituição.

#### *7. As Fraquezas Constitucionais do Reichstag e o Problema da Liderança*

O artigo 9 da Constituição do Reich (de 1871) declara que "ninguém pode ser simultaneamente membro do Bundesrat e do Reichstag". Conseqüentemente, enquanto em sistemas parlamentares considera-se absolutamente necessário que

os líderes do governo sejam membros do parlamento, isto é legalmente impossível na Alemanha. O chanceler imperial, um ministro representando seu Estado no Bundesrat, ou um secretário imperial de Estado, podem ser membros de um parlamento estatal — por exemplo, da Dieta prussiana — e podem ali influenciar ou mesmo liderar seu partido, mas não podem sentar-se no Reichstag. Esta cláusula foi simplesmente uma imitação mecânica da exclusão dos pares britânicos da Câmara dos Comuns (e provavelmente trasladada da Constituição prussiana). Conseqüentemente, foi um ato de irreflexão, e essa cláusula precisa agora ser eliminada. Por si mesmo isto não será equivalente à introdução do sistema parlamentar ou do patronato parlamentar, mas criará a oportunidade para que um delegado politicamente competente seja ao mesmo tempo membro importante do governo imperial. É difícil compreender por que um delegado que se mostra adequado para uma posição-chave deva ser forçado a abandonar sua base política antes que possa assumir seu posto.

Se Bennigsen tivesse ingressado no governo na época (1877/78) e tivesse deixado o Reichstag, Bismarck teria transformado um importante líder político num funcionário administrativo sem apoio parlamentar, e o partido (nacional-liberal) teria sido dominado pela sua ala esquerda ou teria se desintegrado — e este talvez fosse o objetivo de Bismarck. Hoje o delegado (nacional-liberal) Schiffer perdeu sua influência no partido unindo-se ao governo e integrando-o, assim, à ala do *big business*.<sup>19</sup> Desta maneira, os partidos são “decapitados”, mas, em vez de políticos eficientes, o governo ganha funcionários sem treinamento profissional numa carreira burocrática e sem a influência de um parlamentar. Isto resulta no mais baixo modo concebível de “subornar” os partidos. O parlamento se transforma num degrau para a carreira de talentosos aspirantes a secretários de Estado: esta idéia tipicamente burocrática é defendida por *literati*, políticos e legais que consideram o problema do parlamentarismo alemão assim solucionado de uma maneira especificamente “alemã”! Estes mesmos círculos zombam da prática da procura de cargos, que a eles se apresenta como um fenômeno exclusivamente “europeu ocidental” e “democrático”. Nunca compreenderão que os líderes parlamentares buscam cargos não motivados por salário ou posição, mas por poder e para responsabilidade resultante, e que esses líderes só podem ter bom êxito se tiverem um séquito parlamentar; também nunca compreenderão estes círculos que há uma diferença entre fazer do parlamento uma seção de recrutamento para líderes ou para carreiristas burocráticos. Durante décadas os mesmos grupos têm ridicularizado os parlamentos alemães e seus partidos por verem no governo algo como um inimigo natural. Mas em nada os perturba o fato de que, devido à limitação — dirigida exclusivamente ao Reichstag — do artigo 9, o Bundesrat e o Reichstag são tratados por lei como forças hostis que só podem estabelecer relações entre si através de declarações da tribuna do segundo e da mesa de conferências do primeiro. Deve ser deixada à consideração cons-

<sup>19</sup> Eugen Schiffer (1860-1954) delegado nacional-liberal, foi nomeado subsecretário de Estado no Tesouro Imperial em 1917.

cienciosa de um político, do governo que o empossa, e de seus eleitores, a questão da sua possibilidade de combinar com seu cargo um mandato parlamentar, uma liderança partidária ou, de qualquer forma, a participação num partido e a questão de as instruções segundo as quais ele vota no Bundesrat serem compatíveis com suas próprias convicções, pelas quais ele se apresenta no Reichstag.<sup>20</sup> O homem que é responsável pela instrução do voto “que preside” (isto é, o prussiano) no Bundesrat — o chanceler imperial e ministro do exterior prussiano — deverá ser livre para exercer sua influência como membro do partido no Reichstag, além de presidir o Bundesrat sob a supervisão dos representantes de outros Estados. Atualmente, sem dúvida, é considerado “nobre” um político conservar-se afastado dos partidos. O conde Posadowski acreditava mesmo que tinha uma obrigação para com o seu cargo anterior (secretário do Interior de 1897 a 1907) de permanecer dissociado de qualquer partido, isto é, de fazer mau uso do Reichstag no papel de um orador acadêmico ineficaz. Por que ineficaz? Devido ao modo como o parlamento conduz seus assuntos.

Os discursos dos delegados hoje não são mais manifestações profissionais, ainda menos tentativas para converter os adversários. São declarações dirigidas ao país (“pela janela”). Depois que os representantes de todos os partidos tenham falado uma ou duas vezes a seu turno, o debate no Reichstag é encerrado. Os discursos são submetidos de antemão a uma panelinha do partido ou pelo menos todos concordam quanto às partes essenciais. A panelinha também determina quem falará pelo partido. Os partidos têm peritos para todos os assuntos, tal como a burocracia. É verdade que além de suas abelhas operárias eles têm zangões que são úteis como fogos-de-artifício retóricos, se usados com cautela. Em grande parte, entretanto, os que realizam o trabalho também têm a influência. Seu trabalho é realizado por trás dos bastidores nas reuniões dos comitês e das panelinhas, e especialmente nos escritórios particulares dos delegados mais diligentes. Por exemplo, a posição de Eugen Richter era inexpugnável, ainda que ele fosse muito impopular no seu próprio partido (progressista), devido à sua grande capacidade de trabalho e ao seu insuperável conhecimento do orçamento. Ele poderá ter sido o último delegado capaz de verificar o destino que o Ministério da Guerra dava a cada centavo até o último cantil. Apesar de seu aborrecimento, funcionários do Ministério da Guerra diversas ocasiões expressaram a mim sua admiração com referência à capacidade de compreensão que Richter demonstrava ter desses assuntos. Presentemente, a posição de Matthias Erzberger no Partido do

<sup>20</sup> É engraçado que logo no (ultraconservador) *Kreuzzeitung* um escritor anônimo colha a incompatibilidade das duas posições com a consideração legal formalista de que os delegados parlamentares devem votar de acordo com suas convicções, mas os membros do Bundesrat de acordo com instruções. O *Kreuzzeitung* não é intimidado pelo fato de que numerosos Landrate, que desde os tempos de Puttkamer têm sido responsáveis pela “representação da linha política do governo”, tenham assento na Dieta prussiana; nem é o *Kreuzzeitung* perturbado por secretários imperiais de Estado que, como delegados na Dieta prussiana, seria de se esperar criticassem as instruções recebidas, como membros do Bundesrat, do governo responsável a esta Dieta. Se um líder partidário, que é também um membro do Bundesrat, não pode conseguir as instruções que correspondem às suas convicções, ele deve renunciar. De fato, isso deveria ser feito por todo estadista (que não consegue o mandato necessário). Voltaremos a isto mais abaixo. (N. de rodapé de Weber.)

Centro reside em sua atividade frenética, sem a qual a influência deste político, cujo talento político é bastante limitado, mal seria compreensível.<sup>21</sup>

Contudo, a atividade não qualifica um homem para a liderança no governo nem em um partido — duas coisas que de modo algum são tão diferentes quanto o supõem os nossos românticos *literati*. Que eu saiba, todos os partidos alemães tiveram no passado homens com o talento da liderança política: Von Bennigsen; Von Miguel, Von Stauffenberg, Volk e outros, entre os nacionais-liberais; Von Mallinckrodt e Windhorst no Partido do Centro; Von Bethusy-Huc, Von Minnigerode, Von Manteuffel, entre os conservadores; Von Saucken-Tarputschen, entre os progressistas; e Von Vollmar, entre os sociais-democratas. Todos eles faleceram ou se retiraram do parlamento, como Bennigsen na década de 1880, porque não podiam ingressar no governo como líderes partidários. Se delegados tornam-se de fato ministros, como Von Miguel e Moller, eles têm que abandonar seus compromissos políticos anteriores a fim de se ajustarem nos ministérios puramente burocráticos. (Na ocasião Moller disse encontrar-se na desagradável posição de ter tornado públicas suas opiniões particulares em seus antigos discursos quando era delegado!) Contudo, restam muitos líderes natos na Alemanha. Mas onde se encontram? A resposta agora é fácil. Para citar um exemplo, refiro-me a um homem cujas opiniões e atitudes políticas em relação a reformas sociais são radicalmente opostas às minhas: acredita alguém que o atual diretor da Krupp, anteriormente um funcionário público e ativo na política de colonização alemã-oriental, estava destinado a administrar a maior empresa industrial da Alemanha, antes do que dirigir um ministério-chave ou um poderoso partido parlamentar?<sup>22</sup> Por que então realiza ele a primeira função e presumivelmente, sob as atuais condições, recusaria a segunda? Para ganhar mais dinheiro? Suponho, em vez disso, uma razão mais simples: ou seja, em vista da impotência do parlamento e do resultante caráter burocrático dos postos ministeriais, um homem possuidor de forte impulso para o poder e das qualidades que acompanham esse impulso teria que ser tolo para se aventurar nessa teia miserável de mútuo ressentimento e caminhar na plataforma escorregadia das intrigas políticas, enquanto seus talentos e energias podem ser canalizados para atividades como a das indústrias gigantes, a dos cartéis, a dos bancos e a do comércio atacadista. Pessoas deste tipo preferem financiar jornais pangermanistas e franqueá-los às escrevinhaduras dos *literati*. Despojado de toda a fraseologia, nosso pseudogoverno monárquico nada mais é que este processo de seleção negativa que desvia todos os grandes talentos para o serviço dos interesses capitalistas. Pois apenas no terreno do capi-

<sup>21</sup> Matthias Erzberger (1875-1921) foi o mais preeminente membro do Partido do Centro durante o período da guerra. Líder da ala esquerda democrática, desempenhou papel-chave no processo de parlamentarização e nos primeiros tempos do governo de pós-guerra; foi assassinado por fanáticos nacionalistas em 1921. Cf. Klaus Epstein, *Matthias Erzberger and the Dilemma of German Democracy* (Princeton: Princeton University Press, 1959).

<sup>22</sup> Após 1918, Alfred Hugenberg realmente tornou-se ambas as coisas: de sua base propagandística no jornalismo e na indústria cinematográfica ele prosseguiu para chefiar o Deutsch-Nationale Partei direitista em 1928 e ingressou no primeiro gabinete de Hitler como ministro da Economia em 1933, na esperança completamente errônea de poder manipular Hitler.

talismo privado existe hoje algo que se aproxima de um selecionamento de homens com talentos de liderança. Por quê? Porque *Gemütlichkeit* (comodidade, conforto) — neste caso: a retórica dos *literati* — chega ao fim logo que interesses econômicos envolvendo milhões e bilhões de marcos e dezenas e centenas de milhares de trabalhadores são afetados.<sup>23</sup> E por que não existe tal selecionamento no governo? Porque um dos piores legados de Bismarck foi o fato de que ele considerava necessário ao seu regime cesarista buscar abrigo atrás da legitimidade do monarca. Seus sucessores, que não eram césares mas austeros burocratas, imitaram-no fielmente. A nação politicamente sem instrução aceitou a retórica de Bismarck em seu valor aparente, e os *literati* forneceram o aplauso costumeiro. Isto é lógico, pois eles examinam os futuros funcionários e consideram-se funcionários e pais de funcionários. Seu ressentimento dirige-se contra todos que buscam e ganham o poder sem se legitimarem através de um diploma. Desde que Bismarck a tinha desabituaado de se preocupar a respeito de assuntos públicos e especialmente de política exterior, a nação se deu ao luxo de se deixar convencer a aceitar como sendo “governo monárquico” o que na realidade era o domínio irrestrito da burocracia. Sob tal sistema, qualidades de liderança política nunca apareceram e frutificaram em nenhum lugar do mundo. Nossa administração pública realmente possui homens com qualidades de liderança; certamente não seria nosso desejo negá-lo aqui. Contudo, as convenções e as peculiaridades internas da hierarquia burocrática impedem rigorosamente as oportunidades de carreira desses talentos precisamente, e a natureza total do funcionalismo moderno é excessivamente desfavorável ao desenvolvimento da autonomia política (que precisa ser distinguida da liberdade interior do indivíduo). A essência da política — como teremos que salientar freqüentemente — é luta, o recrutamento de aliados e de adeptos voluntários; sob o sistema de carreira do *Obrigkeitsstaat*, é impossível o treinamento nesta difícil arte. É bem conhecido que a escola de Bismarck era a Dieta Federal de Frankfurt.<sup>24</sup> No exército, o treinamento é dirigido com vistas ao combate, e isto pode produzir líderes militares. Entretanto, para o político moderno a escola de lutas apropriada é o parlamento e as disputas dos partidos perante o público geral; nem a concorrência pelo avanço burocrático nem qualquer outra coisa se constituirá num substituto adequado. Evidentemente, isto só é verdadeiro com relação a um parlamento cujo líder pode assumir o governo.

Por que razão homens com qualidades de liderança deveriam ser atraídos por um partido que na melhor das hipóteses pode alterar alguns itens do orçamento de acordo com os interesses dos eleitores e proporcionar alguns benefícios secundários aos protegidos dos figurões desse partido? Que oportunidades pode o partido oferecer a líderes em potencial? A tendência em relação à política

<sup>23</sup> Isto é uma referência a um provérbio muito usado: “Em assuntos monetários *Gemütlichkeit* encontra seus limites”; diz-se que foi formulado pela primeira vez pelo industrial e líder liberal David Nansemann na Dieta prussiana a 8 de junho de 1847.

<sup>24</sup> Bismarck foi ministro prussiano da mal organizada Dieta Federal em Frankfurt, na qual a Áustria ainda desempenhava um papel dominante, de 1851 a 1859. Cf. Arnold Oskar Meyer, *Bismarcks Kampf mit Österreich am Bundestag zu Frankfurt* (1851-1859) (Berlin: Koehler, 1927).

simplesmente negativa de nosso parlamento reflete-se hoje nos menores detalhes da agenda e das convenções do Reichstag e dos partidos. Conheço muitos casos nos quais jovens talentos políticos foram simplesmente suprimidos pela velha guarda de meritórios dignitários locais e figurões partidários. Isto acontece em todas as associações e é muito natural num parlamento impotente restrito à política negativa, desde que numa instituição desta espécie os instintos de associação predominarão. Um partido orientado no sentido de participar do poder e da responsabilidade governamentais jamais poderia se dar a este luxo; todos os membros saberiam que a sobrevivência do partido e de todos os interesses que prendem ao partido ditos membros dependem da subordinação do partido a líderes capazes. Em nenhum lugar do mundo, nem mesmo na Inglaterra, pode o corpo parlamentar como tal governar e determinar políticas. A grande massa de delegados funciona somente como um séquito do líder ou dos poucos líderes que formam o governo, e essa massa segue seus líderes cegamente enquanto eles tiverem êxito. É assim que deveria ser. A ação política é sempre determinada pelo "princípio de números pequenos", isto é, a manobrabilidade política superior de pequenos grupos líderes. Em Estados de massas, este elemento cesarista é inextirpável.

Contudo, este elemento sozinho garante que a responsabilidade para com o público, que se dissiparia dentro de uma assembléia governando em geral, está a cargo de pessoas claramente identificáveis. Isto é especialmente verídico de uma democracia propriamente. Funcionários eleitos diretamente pelo povo revelaram-se em duas situações: primeiramente, nos cantões locais, onde os membros de uma população estável conhecem-se um aos outros pessoalmente, e as eleições podem ser determinadas pela reputação de uma pessoa na comunidade. O segundo caso, que é válido somente com várias reservas, é a eleição ao mais alto cargo político num Estado de massas. Raramente é o homem mais proeminente, mas geralmente pelo menos um líder político apropriado, que atinge o poder supremo desta maneira. Contudo, para a massa de funcionários de categoria intermediária, especialmente os que necessitam de um treinamento especializado, a eleição popular via de regra fracassa completamente, e por razões compreensíveis. Nos Estados Unidos, os juízes indicados pelo presidente elevam-se acima daqueles eleitos pelo povo, em termos de capacidade e integridade. O homem que os indicava era, afinal de contas, responsável pela qualificação do funcionário e o partido governante era que sofria se grandes abusos ocorressem mais tarde. Nos Estados Unidos o sufrágio imparcial tem resultado freqüentemente na eleição de um curador popular para o cargo de prefeito, com ampla liberdade para criar sua própria administração municipal. O sistema parlamentar inglês igualmente tende para o desenvolvimento de tais configurações cesaristas. O primeiro-ministro ganha uma crescente posição dominante em relação ao parlamento, do qual ele saiu.

Exatamente como qualquer outra organização humana, a seleção de líderes políticos através dos partidos tem suas falhas, mas com respeito a estas os *literati* alemães discorreram *ad nauseam* durante as últimas décadas. Claro está que o sistema parlamentar também espera do indivíduo que esté se subordine a um

homem que ele pode freqüentemente aceitar somente como o "mal menor". Mas o *Obrigkeitsstaat* não lhe dá nenhuma escolha e lhe impõe burocratas em vez de líderes, o que com certeza faz uma pequena diferença. Ainda mais, a plutocracia floresce na Alemanha tanto quanto em outros países, ainda que de forma um pouco diferente. Os *literati* pintam os grandes poderes capitalistas nas cores mais sombrias, e note-se, não obstante, sem qualquer conhecimento. Há algumas sólidas razões por trás do fato de que estes mesmos poderes, que conhecem seus próprios interesses bem melhor do que aqueles teóricos de gabinete, colocam-se com unanimidade do lado do burocrático *Obrigkeitsstaat* e contra a democracia e o parlamentarismo; isto é especialmente verídico com relação à indústria pesada, o mais impiedoso destes poderes capitalistas, mas estas razões permanecem além do conhecimento dos filisteus literários. À sua maneira moralizante, estes assinalam o fato de que os líderes partidários são motivados pela vontade de poder e seus seguidores por interesse egoísta na posse de cargos — como se os aspirantes burocráticos não tivessem igualmente seu pensamento polarizado pelo binômio carreira/salário, mas sim que fossem inspirados pelos motivos mais desinteressados. O papel da demagogia na luta pelo poder é demonstrado a todos pela atual (janeiro 1918) campanha jornalística a respeito de quem deveria ser o ministro do Exterior alemão, campanha essa estimulada por certos círculos oficiais.<sup>25</sup> Isto prova que um governo alegadamente monárquico facilita o mais pernicioso abuso da imprensa na busca de cargos e de rivalidades interdepartamentais. Este estado de coisas não poderia ser intensificado em qualquer sistema parlamentar com partidos poderosos.

Os motivos dos membros partidários não são mais meramente idealistas do que o são os costumeiros interesses filisteus dos competidores burocráticos em promoções e benefícios. Aqui como lá interesses pessoais estão geralmente em jogo (e isto não muda, no elogiado Estado, a "solidariedade corporativa", que os *literati* imaginam). É de suma importância, contudo, que estas fragilidades humanas universais pelo menos não impeçam a seleção de líderes capazes. Mas num partido isto só é possível se os líderes souberem que em caso de vitória eles terão os poderes e as responsabilidades do governo. Só então se torna possível esta seleção, mas mesmo assim ela não pode ser assegurada. Pois só um parlamento ativo e não um parlamento onde apenas se pronunciam arengas pode proporcionar o terreno para o crescimento e ascensão seletiva de líderes genuínos, e não meros talentos demagógicos. Um parlamento ativo, entretanto, é um parlamento que supervisiona a administração participando continuamente do trabalho desta. Isto não era possível na Alemanha antes da guerra, mas deverá sê-lo depois, ou teremos a velha *misère*. Este é o nosso próximo tópico.

<sup>25</sup> Richard von Kuhlmann (1873-1948), diplomata de carreira nomeado secretário de Estado em agosto de 1917, tinha irritado o exército (Ludendorff) através de uma posição relativamente conciliatória em algumas questões processuais nas negociações de paz de Brest-Litovsk em fins de dezembro; isto resultou numa campanha da imprensa e em outras pressões dirigidas pelo Grande Quartel-General visando à exoneração desse homem — um objetivo que Ludendorff só conseguiu atingir em julho de 1918, quando Kuhlmann foi obrigado a renunciar, tendo sido substituído por um almirante, Paul von Hintze. Cf. Erich Matthias e Rudolf Morsey (eds.) *Der Interfraktionelle Ausschuss 1917/18* (2 vols.) *Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien*, primeira série, vols. I-II; Düsseldorf: Droste, 1959, I, 77 ss.

### III

#### O Direito do Inquérito Parlamentar e o Recrutamento de Líderes Políticos

Toda a estrutura do parlamento alemão foi orientada para a política negativa: crítica e queixa, a deliberação, a modificação e a aprovação de projetos de lei. Todas as convenções parlamentares ajustam-se a esta condição. Devido ao desinteresse público, nós infelizmente não temos quaisquer análises políticas das verdadeiras operações do Reichstag como existem para parlamentos estrangeiros; só temos estudos legais compactos das regras de procedimento. Entretanto, se se mencionar a um delegado quaisquer aspirações de organização parlamentar, imediatamente se é confrontado por numerosas convenções que existem apenas para o conforto, as vaidades, os desejos e os preconceitos de fatigados dignitários parlamentares e impedem qualquer eficácia política do parlamento. Deste modo, até a simples tarefa de supervisão parlamentar contínua sobre a burocracia é prejudicada. Será supérflua esta supervisão?

Nosso funcionalismo tem sido brilhante onde quer que tenha tido de provar seu senso de dever, sua imparcialidade e domínio de problemas de organização à vista de tarefas oficiais e claramente formuladas, de natureza especializada. Este escritor, que provém de uma família do funcionalismo público, seria o último a permitir que esta tradição se maculasse. Mas o que aqui nos interessa são realizações políticas não-burocráticas, e os próprios fatos provocam o reconhecimento que ninguém pode na verdade negar: que a burocracia fracassou completamente sempre que devia lidar com problemas políticos. Isto não é acidental; antes seria espantoso se capacidades inerentemente tão estranhas umas às outras emergissem dentro da mesma estrutura política. Como já assinalamos, não é do dever do funcionário público entrar na arena política combatendo por suas convicções próprias, e neste sentido engajar-se na luta política. Ao contrário, seu orgulho está em conservar a imparcialidade, e conseqüentemente em desprezar suas próprias inclinações e opiniões, a fim de aderir consciente e significativamente à regra geral assim como à diretriz especial, mesmo e particularmente se estas não correspondem às suas próprias atitudes políticas. Mas os chefes da burocracia precisam continuamente solucionar problemas políticos — problemas de *Macht-politik* (imperialismo) assim como de *Kulturpolitik*. A primeira tarefa do parlamento é supervisionar estes artifícios de programas políticos (*policymakers*). Entretanto, não apenas as tarefas designadas aos altos escalões da burocracia mas também cada detalhe técnico individual nos níveis administrativos inferiores

podem tornar-se politicamente importantes e sua solução pode depender de critérios políticos. Os políticos devem ser a força de equilíbrio contra a dominação burocrática. A isto, entretanto, resistem os interesses de poder dos artífices de programas políticos executantes, que querem ter máxima isenção de supervisão e estabelecer um monopólio em cargos de gabinete.

### 1. *Supervisão Eficaz e a Base de Poder da Burocracia*

A supervisão eficaz sobre o funcionalismo depende de certas pré-condições. Independentemente de ter suas raízes na divisão administrativa de trabalho, o poder de todos os burocratas reside em dois tipos de reconhecimento: primeiro, *know-how* técnico no sentido mais amplo do termo, adquirido através de treinamento especializado. Quer este tipo de conhecimento seja também representado no parlamento, quer os delegados possam em caráter particular consultar especialistas em determinado caso, é incidental e é um assunto pessoal. Não há substitutivo para a sistemática repergunta (sob juramento) de especialistas perante uma comissão parlamentar na presença dos respectivos funcionários departamentais. Isto sozinho garante supervisão pública e um inquérito rigoroso. Hoje o Reichstag simplesmente carece do direito de proceder desta forma: a Constituição o condena a uma ignorância própria de amador.

Entretanto, o especialismo por si só não explica o poder da burocracia. Além disso, o burocrata tem informações oficiais que só são conseguidas através de canais administrativos e que lhe fornecem os fatos nos quais ele pode fundamentar suas ações. Só quem consegue ter acesso a esses fatos independentemente da boa vontade dos funcionários pode supervisionar eficazmente a administração. De acordo com as circunstâncias, os meios apropriados são a inspeção de documentos, inquérito no local e, em casos extremos, a repergunta do funcionário sob juramento perante uma comissão parlamentar. Também este direito é negado ao Reichstag, ao qual se negou deliberadamente a possibilidade da obtenção das informações necessárias. Conseqüentemente, além do diletantismo, o Reichstag foi sentenciado à ignorância — está claro que não por razões técnicas, mas exclusivamente porque o supremo instrumento do poder da burocracia é a transformação das informações oficiais em material sigiloso através do conceito notório do "serviço secreto". Em última análise, isto nada mais é que um meio de proteger a administração contra a supervisão. Enquanto os níveis inferiores da hierarquia burocrática são supervisionados e criticados pelos escalões mais altos, todos os controles, quer técnicos, quer políticos, sobre estes escalões produtores de diretrizes políticas fracassaram completamente. A maneira pela qual os chefes administrativos respondem a perguntas e críticas no Reichstag é freqüentemente vergonhosa para um povo que tem confiança em si mesmo; só se tornou possível isso porque o parlamento não pode aproveitar, através do "direito de inquérito" (*Enqueterecht*), os fatos e pontos de vista técnicos, cujo conhecimento só por si permitiria firme cooperação com a administração e influência sobre a mesma. Primeiramente isto deve ser mudado. É evidente que não se espera que os comitês

do Reichstag mergulhem em amplos estudos e publiquem grossos volumes — isto não acontecerá de qualquer maneira, pois o Reichstag está muito ocupado com outros assuntos. O direito parlamentar de inquérito deveria ser um meio auxiliar e, de resto, um chicote, cuja mera existência coagirá os chefes administrativos a responsabilizarem-se por seus atos de tal forma que o uso do dito chicote não se faça necessário. As melhores realizações do parlamento britânico devem-se ao uso judicioso deste direito. A integridade do funcionalismo britânico e o alto nível de sofisticação política do público são grandemente baseados nele; tem sido freqüentemente salientado que o melhor indicador da maturidade política está na maneira pela qual os trâmites das comissões são acompanhados pela imprensa britânica e seus leitores. Esta maturidade reflete-se não em votos de não-confiança, nem em acusações de ministros e semelhantes espetáculos de desorganizado parlamentarismo franco-italiano, mas no fato de que a nação se mantém informada da conduta de seus negócios pela burocracia, e a supervisão continuamente. Só as comissões de um parlamento poderoso podem ser o veículo para o exercício desta salutar influência pedagógica. Em última análise, a burocracia só pode lucrar com esse desenvolvimento. O relacionamento do público com a burocracia raramente mostrou tanta falta de compreensão como na Alemanha, pelo menos em comparação com países que possuem tradições parlamentares. Isto não é espantoso. Em nosso país, os funcionários têm que lidar com problemas que em parte alguma se tornam visíveis. As realizações desses funcionários nunca podem ser entendidas e apreciadas. As estéreis queixas sobre “São Burocrácio” — em vez da crítica positiva — não podem ser sobrepujadas enquanto persistir a atual condição da dominação burocrática descontrolada. Mais ainda, o poder do funcionalismo não enfraquece onde quer que tenha um lugar apropriado. Em assuntos ministeriais, o permanente subsecretário (*Geheimrat*) que se especializou num determinado campo leva vantagem sobre seu ministro, ainda que esse ministro seja funcionário de carreira; isto é verdade tanto com referência à Inglaterra como à Alemanha. É muito apropriado, pois hoje em dia o treinamento especializado é pré-condição indispensável para o conhecimento dos meios técnicos necessários à conquista de objetivos políticos. Mas a criação de programas políticos não é um assunto técnico, e, conseqüentemente, não é da alçada do funcionário público profissional.

## 2. O Parlamento como Campo de Provas para Líderes Políticos

A supervisão contínua que seria introduzida pelo aparentemente não-espetacular direito de inquérito parlamentar é a pré-condição básica para todas as reformas posteriores que objetivam uma ampliação da participação do parlamento no governo. Esta mudança é também a indispensável conjetura para fazer do parlamento um centro de recrutamento de líderes políticos. A moda literária alemã gosta de desacreditar parlamentos taxando-os de arenas para “meros pronunciamentos de discursos”. Da mesma maneira, se bem que com muito mais espírito, Carlyle havia trovejado contra o parlamento britânico três gerações antes, e con-

tudo o parlamento tornou-se o fator decisivo do poder britânico mundial. Hoje os líderes políticos (e militares) não mais brandem a espada, mas recorrem a ondas sonoras e gotas de tintas bastante prosaicas: palavras escritas e faladas. O que importa é que a inteligência e o conhecimento, a vontade férrea e a experiência sensata determinem essas palavras, quer sejam elas ordens ou discursos de campanha política, notas diplomáticas ou pronunciamentos oficiais no parlamento. Entretanto, a demagogia ignorante, ou a impotência rotinizada (tornada rotineira) — ou ambas —, triunfam num parlamento que só faz criticar, sem conseguir acesso aos fatos e cujos líderes nunca são colocados numa situação em que sejam forçados a provar seu brio. É parte daquela lamentável história, de imaturidade política, que uma época totalmente apolítica produziu em nosso país, ou seja, que o filisteu alemão contempla instituições políticas tais como o parlamento inglês com os olhos cegos pelo seu próprio ambiente; crê ele assim que pode pretensiosamente olhar com desprezo para tais instituições das culminâncias de sua própria impotência política, deixando de reconhecer que o parlamento britânico tornou-se, afinal de contas, o campo de provas para aqueles líderes políticos que conseguiram colocar um quarto da humanidade sob o domínio de uma diminuta mas politicamente prudente minoria. O pormenor principal é que, até certo ponto significativa, esta subordinação foi voluntária. Onde estão os resultados comparáveis do extremamente elogiado *Obrigkeitsstaat* alemão? A preparação política para tais realizações não se consegue, evidentemente, através de discursos ostentosos e decorativos perante o parlamento, mas somente pelo trabalho constante e ativo numa carreira parlamentar. Nenhum dos importantes líderes ingleses alcançou a supremacia sem adquirir experiência nas comissões, e freqüentemente em vários órgãos governamentais. Somente um treinamento assim intensivo, pelo qual é necessário que o político passe nas comissões de um parlamento enérgico e ativo, transforma tal assembléia num campo de recrutamento não para meros demagogos, mas para políticos de participação positiva. Até hoje o parlamento britânico tem sido inigualado a este respeito (ninguém pode honestamente negá-lo). Somente tal cooperação entre funcionários públicos e políticos pode garantir a supervisão contínua da administração, e com ela a educação política de líderes e liderados. Publicidade da administração, imposta pela vigilância parlamentar eficaz, deve ser exigida como pré-condição para qualquer trabalho parlamentar e educação política fecundos. Nós também começamos a viajar por esta estrada.

### 3. A Importância das Comissões Parlamentares na Guerra e na Paz

As exigências do período de guerra, que deram fim a muitos *slogans* conservadores, originaram a Comissão Principal (*Hauptausschuss*) do Reichstag;<sup>26</sup> suas operações ainda deixam muito a desejar, mas pelo menos é um passo na

<sup>26</sup> O *Hauptausschuss* foi formado em outubro de 1916. Era realmente a Comissão Orçamentária, com o poder de se reunir mesmo quando o Reichstag não estava em sessão, com o propósito específico de debater questões estrangeiras e assuntos de guerra; compreendia representantes de todos os partidos numa base proporcional. Cf. Matthias e Morsey (eds.) *op. cit.*, I, XIV ss.

direção de um parlamento eficaz. Sua insuficiência, de um ponto de vista político, deve-se à forma perniciosa e desorganizada pela qual se deu publicidade a problemas muito sensíveis; as discussões ocorreram entre um círculo muito grande de delegados, e por isso eles não podiam deixar de ser emotivos. O fato de centenas de pessoas terem tido conhecimento de assuntos militares e diplomáticos (veja-se, por exemplo, o caso da guerra submarina) foi simplesmente um mal perigoso; como resultado, essa informação foi passada diante secretamente ou acabou chegando à imprensa, incorretamente ou na forma de alusão sensacionalista. As deliberações comuns de política exterior e militar devem estar restritas a um pequeno círculo de representantes acreditados dos partidos. Desde que a política é sempre conduzida por um pequeno número de pessoas, os partidos também devem ser organizados para as questões políticas vitais não à maneira de associações, mas à maneira de um séquito. Seus porta-vozes devem ser "líderes", isto é, devem ter ilimitada autoridade para tomar decisões importantes (ou deverão poder conseguir esta autoridade, no espaço de algumas horas, de comissões que possam ser reunidas a qualquer momento). Por seu indicado propósito singular, a Comissão dos Sete do Reichstag foi um aparente passo nesta direção.<sup>27</sup> A vaidade dos chefes administrativos foi levada em consideração ao qualificar-se de "provisório" este órgão e ao tentar-se não tratar os parlamentares como representantes de seus partidos, uma tentativa que teria destruído a significação política da comissão, mas que felizmente não vingou. Havia boas razões técnicas para reunir esses sete representantes partidários com representantes do governo, mas em vez dos sete plenipotenciários do *Bundesrat* teria sido melhor recorrer a apenas três ou quatro delegados dos maiores Estados não-prussianos e, de resto, convocar os quatro ou cinco mais altos militares ou seus delegados. De qualquer maneira, só um pequeno grupo de homens que são obrigados a ser discretos podem preparar decisões políticas em situações políticas muito tensas. Sob as condições do período de guerra talvez fosse apropriado estabelecer uma comissão assim mista, unindo os representantes do governo com os de todos os grandes partidos. Em tempos de paz, um acordo que reunisse representantes partidários numa base semelhante poderia revelar-se igualmente útil para a deliberação de questões políticas sensíveis, particularmente de política externa. De resto, contudo, este sistema tem utilidade limitada, não é nem um substituto para a genuína reforma parlamentar, nem um meio para a criação de políticas governamentais coordenadas. Se estas políticas devem ser apoiadas por diversos partidos, o acordo poderia ser estabelecido em reuniões arbitrárias entre os líderes do governo e os representantes da maioria parlamentar. Uma comissão na qual se reúnam socialistas independentes e conservadores não poderá absolutamente cumprir esta função de formular um

<sup>27</sup> Após a queda do chanceler Bethmann-Hollweg (ver abaixo, n.º 29), uma comissão consultiva de sete parlamentares foi imposta pelo apreensivo Reichstag ao novo chanceler, Georg Michaelis, para com ele deliberar a respeito da resposta alemã à nota papal de paz de agosto de 1917. Era esta a primeira vez que o parlamento participava explicitamente da formulação da política externa, constituindo-se assim a ocasião num importante passo em direção à parlamentarização. Cf. Epstein, Erzberger, *op. cit.*, 216 ss.; também Matthias e Morsey (eds.) *op. cit.* I, 119-213, onde a pré-história e o curso das negociações são amplamente documentados em protocolos de sessões de comissão.

testamento político. Quaisquer expectativas pautadas por estas normas seriam politicamente irrealistas, desde que tais estruturas não podem facilitar a procura e uma política consistente.

Em contraste, para a supervisão da burocracia durante a época de paz, comissões mistas especializadas, seguindo as pegadas do *Hauptausschuss*, poderiam revelar-se apropriadas, desde que o público seja mantido informado e desde que medidas eficazes sejam criadas, as quais possam preservar a uniformidade diante do assunto especializado tratado nas várias subcomissões; estas se comporiam de representantes do *Bundesrat* e dos ministérios. A possível eficácia política de tal disposição dependerá, é claro, completamente do papel futuro do Reichstag e da estrutura de seus partidos. Se as coisas permanecerem no estado atual, se o obstáculo mecânico do artigo 9 da Constituição for mantido, e se o parlamento continuar a se limitar à "política negativa" — e a burocracia tem por objetivo claro esta perpetuação —, aí então os partidos provavelmente imporão mandatos ordinários aos seus representantes nas comissões; os partidos certamente; mais ainda, cada partido seguirá seu caminho buscando emolumentos ordinários para seus protegidos. Toda essa disposição se tornaria então um aborrecimento inútil e um desperdício de tempo para administração, e não um meio de treinamento político e de cooperação profícua. O resultado positivo seria nesse caso, na melhor das hipóteses, algo semelhante ao patronato proporcional praticado em certos cantões suíços: os partidos individuais dividem pacificamente sua influência sobre a administração, e isto abranda o conflito entre eles. (Contudo, é extremamente duvidoso que mesmo este resultado relativamente negativo possa ser obtido num Estado de massa que se veja empenhado em grandes tarefas políticas. Que eu saiba, os suíços têm opiniões divergentes com respeito aos efeitos positivos desta prática, e estas precisam certamente ser avaliadas de maneira muito diferente num grande Estado.) Incertas como sejam estas perspectivas idílicas, elas satisfarão àqueles que mais prezam a eliminação do conflito partidário; e a burocracia esperaria desta prática a perpetuação de seu poder pela continuidade do sistema de recompensas ordinárias.

Se, além disso, as posições burocráticas fossem divididas proporcionalmente entre os vários partidos aceitáveis na corte, seria até mais fácil motivar o aparecimento de "caras felizes por toda parte". Contudo, tal redistribuição pacífica de benefícios na administração interna da Prússia é muito improvável, devido ao monopólio do Partido Conservador nos postos de *Landrate*, *Regierungs* e *Oberpräsidenten*. Além disso, em termos puramente políticos, pouco mais adviria daí do que benefícios para burocratas dos partidos, antes que poder político e responsabilidade para líderes partidários. Este não seria certamente um meio apropriado para elevar o nível político do parlamento. Seria toda uma questão pendente a possibilidade de que desta maneira a supervisão pública da administração e a maturidade pública necessária pudessem ser aumentadas.

De qualquer maneira, mesmo os mais simples assuntos administrativos não podem ser discutidos adequadamente numa comissão assim burocratizada, a menos que o direito desta comissão de conseguir as informações administrativas

e técnicas necessárias a qualquer tempo seja inteiramente garantido. Os interesses de *status* da burocracia, ou mais declaradamente suas vaidades e seu desejo de perpetuar a ausência de controles, são os únicos obstáculos no caminho desta exigência — a qual, além do mais, nem mesmo subentende a introdução de governo parlamentar, mas simplesmente uma das pré-condições técnicas deste.

A única objeção essencialmente relevante que os especialistas constitucionais geralmente antepõem ao direito de inquérito é que o Reichstag é completamente autônomo com referência à sua agenda, e conseqüentemente a determinada maioria poderia unilateralmente repelir uma investigação ou influenciá-la de molde a impossibilitar a descoberta de fatos desagradáveis. Sem qualquer dúvida, esta discricção (artigo 27 da Constituição do Reich), adotada, sem críticas, da teoria inglesa, não é apropriada aqui. O direito de inquérito deve ser garantido por legislação nova; particularmente, deve ser estabelecido incondicionalmente como um direito da minoria — digamos, na forma, que cem delegados sejam capazes de exigir um inquérito, e que tal minoria deva também, é claro, ter o direito de ser representada em comissões, para fazer perguntas e pôr por escrito opiniões discordantes. Em primeiro lugar, isto é necessário a fim de proporcionar o poder compensador da publicidade contra qualquer maioria parlamentar abusiva e seus notórios perigos, um contrapeso que não existe em outros Estados e até agora tem sido eficiente na Inglaterra apenas em virtude da cortesia mútua dos partidos. Contudo, outras garantias também serão exigidas. Enquanto houver competição entre as indústrias, especialmente entre as de países diferentes, será imperativo proteger seus segredos tecnológicos contra publicidade tendenciosa. A mesma proteção deve ser estendida à tecnologia militar e também a questões pendentes de política exterior, as quais, antes de chegarem a uma decisão definitiva, devem ser discutidas apenas perante um pequeno grupo. É um erro de alguns *literati*, particularmente russos, que assuntos estrangeiros — como a conclusão de uma paz entre nações em guerra — podem ser conduzidos com êxito, uma nação excedendo a outra em manifestações públicas de “princípios” gerais; deveriam, em vez disso, recorrer a deliberações sensatas do melhor acordo possível entre os interesses nacionais inevitavelmente antagonísticos que se ocultam por trás destes alegados “princípios”.<sup>28</sup> Neste instante, os fatos transformaram esta idéia em chacota. Certamente os meios pelos quais as faltas de nosso passado devem ser reparadas são bem diferentes destas idéias amadorísticas dos *literati* políticos. A opinião largamente aceita em círculos democráticos de que a diplomacia pública é uma panacéia — e sempre trabalha para a paz — é, nesta forma muito generalizada, uma noção falsa. Ela tem uma certa conveniência para posições finais e avaliadas a fundo, mas não enquanto existirem Estados rivais — para o processo de deliberação; o mesmo é válido, naturalmente, para indústrias rivais. Em contraste direto à utilidade do escriturário público no domínio da administração pública, no estágio das deliberações de política externa, tal publicidade pode pertur-

<sup>28</sup> Entre dezembro de 1917 e março de 1918 Trotsky negociou com representantes alemães diplomáticos e militares em Brest-Litovsk. Os Catorze Pontos de Wilson datam de janeiro de 1918.

bar de maneira bastante grave a racionalidade e a sobriedade da tomada de decisão e conseqüentemente pode mesmo pôr em perigo ou impedir a paz. Os acontecimentos da atual guerra têm demonstrado isto à sociedade. Contudo, discutiremos política externa numa seção separada. (Cf. seq. IV, abaixo.)

#### 4. Crises Domésticas e a Falta de Liderança Parlamentar

Neste ponto gostaríamos meramente de acrescentar algumas observações quanto a maneira pela qual hoje em dia a falta de liderança parlamentar se revela em crises domésticas. Os acontecimentos do movimento (de paz) de Erzberger em julho (1917) e das duas crises subseqüentes foram instrutivos no tocante a isto.<sup>29</sup> Todas as três ocasiões mostraram claramente as conseqüências de uma situação na qual: 1) governo e parlamento defrontam-se como órgãos divididos, o último sendo uma “mera” representação dos governados e, portanto, orientado para “a política negativa”; 2) os partidos são órgãos tipo associações, desde que os líderes políticos não podem encontrar sua vocação no parlamento e, conseqüentemente, não podem encontrar lugar nos partidos; 3) o Executivo está nas mãos de burocratas que não são líderes partidários e nem estão em contato permanente com os partidos, mas em vez disso se colocam “acima” dos partidos — para usar a fraseologia convencional indicadora de consciência de *status* — e, conseqüentemente, não podem liderá-los. Quando uma poderosa maioria parlamentar insistiu numa decisão positiva da parte do governo, o sistema fracassou imediatamente. O governo perplexo teve que deixar as rédeas se arrastarem, pois não tinha apoio nas organizações partidárias. O Reichstag apresentava um estado de total anarquia porque os (denominados) líderes partidários nunca tinham posições executivas e também na época não eram considerados futuros chefes de governo. Os partidos se defrontavam com uma tarefa completamente nova para a qual nem sua organização nem seu pessoal estavam à altura — a formação de um governo. Evidentemente, revelaram-se totalmente incapazes de triunfar nesta

<sup>29</sup> A 6 de julho de 1917, Erzberger, em sensacional discurso, revelou no *Hauptausschuss* o fracasso da campanha submarina sem limites e, com o apoio de uma nova coalizão parlamentar (Weber geralmente se referia a ela como os “partidos de maioria”), exigiu uma resolução de paz do Reichstag e rápida reforma parlamentar. Com a ajuda das autoridades militares, que faziam seu próprio jogo, esses lances resultaram na queda do chanceler Bethmann-Hollweg alguns dias mais tarde. Contudo, o parlamento não teve influências na seleção do novo chanceler, o administrador da Alimentação prussiano Dr. Georg Michaelis; mesmo com relação à própria fórmula ambígua do parlamento de “paz sem aquisições territoriais violentas”, este só obteve sua adesão relutante com a ressalva “como eu a interpreto”.

Conseqüentemente, o Reichstag não tinha confiança no novo chanceler e uma segunda crise irrompeu em agosto, à ocasião da nota papal de paz, que resultou na criação da Comissão dos Sete para supervisionar a redação da resposta alemã.

Finalmente, em outubro, após o governo ter anunciado sua intenção de suprimir o Partido Socialista Independente, de esquerda, por causa de sua suposta (mas mal documentada) instigação de um motim naval, a comissão conjunta dos partidos da maioria (a *Interfraktionelle Ausschuss*) exigiu e conseguiu a exoneração de Michaelis. Nas negociações que se seguiram, o Reichstag insistiu, com êxito, que o idoso e irresoluto sucessor, o primeiro-ministro bávaro, conde Hertling, um membro conservador do Partido do Centro e ele próprio antigo delegado do Reichstag, chegasse a um acordo com este a respeito de diretrizes políticas e assuntos de pessoal antes de assumir o cargo em novembro. Para um oportuno sumário destas evoluções “parlamentarizantes” em 1917, ver Epstein, Matthias Erzberger, *op. cit.*, caps. VIII-IX.

tarefa, nem realmente a tentaram, pois nenhum deles, da extrema direita à extrema esquerda, possuía um homem que fosse um líder reconhecido; o mesmo se dava com a burocracia.

Durante quarenta anos todos os partidos têm operado na suposição de que o Reichstag meramente tem a função de "política negativa". A "inclinação à impotência" à qual Bismarck os condenou, foi chocantemente óbvia (em julho de 1917). Nem mesmo participaram da seleção da nova liderança; a vaidade da burocracia não quis sequer tolerar isso nesse momento crítico, ainda que a mais simples prudência o recomendasse. Ao invés de propor aos partidos a questão capciosa de quem gostariam estes de apresentar como candidatos, ou, mais praticamente, como consideravam eles os vários possíveis candidatos, a burocracia não se afastou de sua opinião prestigiosa de que a formação do governo não era da alçada do Reichstag. Forças estranhas ao parlamento (em particular, o general Ludendorff) intervieram e instituíram o novo governo, o qual por sua vez não apresentou ao Reichstag uma proposta definida com uma exigência categórica para uma resposta clara, sim ou não. Como todos recordam, o novo chanceler (Dr. Georg Michaelis) foi obrigado a fazer diversas declarações contraditórias sobre o pormenor mais importante (a Resolução de Paz dos partidos da maioria) e teve de aceitar a supervisão pela Comissão dos Sete num detalhe de assuntos estrangeiros (a resposta alemã à nota papal sobre a paz, de agosto de 1917) simplesmente porque ele não tinha a confiança do parlamento. Não é preciso dizer que este espetáculo desagradável, que, era inevitável, empanou o prestígio da Alemanha, reforçou a confortante convicção dos *literati* de que o parlamentarismo era "impossível" na Alemanha; não paravam de falar do "fracasso" do parlamento. Na verdade, o que falhou foi algo bem diferente: a tentativa da burocracia de manipular o parlamento, o próprio sistema que durante décadas tinha estado a funcionar, com o aplauso dos *literati*, para impedir o parlamento de fazer quaisquer contribuições políticas positivas, tudo no interesse da independência burocrática. A situação teria sido completamente diferente em qualquer outra forma do governo na qual a responsabilidade repousasse solidamente, ou, pelo menos, significativamente, nos ombros dos líderes partidários; isto teria oferecido uma oportunidade aos talentos políticos para ajudarem a dar forma aos destinos do país de dentro do parlamento. Então os partidos não poderiam ter-se permitido uma organização pequeno-burguesa e na forma de associação, como a que ora predomina no Reichstag. Eles teriam sido compelidos a se subordinarem a líderes em vez de a funcionários públicos diligentes, que predominavam especialmente no Partido do Centro, que perdiam a coragem no momento crucial. Em tal crise os líderes teriam sido obrigados a formar uma coalizão, a qual teria proposto ao monarca um programa construtivo e os homens capazes de executá-lo. Contudo, sob as referidas circunstâncias, nada além de política negativa foi possível.

(Michaelis) O novo chanceler escolhido de fora do parlamento (em julho de 1917) viu-se a braços com uma situação caótica que logo resultou na velha condição. De fato, um grupo de parlamentares muito capazes ascenderam a altos car-

gos governamentais, mas, devido ao artigo 9 da Constituição, eles perderam influência em seus próprios partidos, que assim se viram acéfalos e se tornaram desorientados.<sup>30</sup> O mesmo ocorreu nas crises de agosto e outubro (1917). Novamente o governo fracassou por completo porque os homens encarregados apegaram-se com tenacidade à opinião de que não deveriam manter contato contínuo com os líderes dos partidos e nem entabular conversações preliminares com representantes desses partidos cujo apoio eles desejavam ou esperavam conseguir. Só o fato de o novo chanceler indicado em novembro (1917, Conde Hertling) ter entrado em contato com os partidos da maioria antes de assumir o cargo e o fato ainda de que todos os ministérios puramente políticos estavam agora nas mãos de delegados parlamentares experimentados tornaram possível, afinal, fazer funcionar a máquina da política doméstica com razoável desenvoltura, ainda que o artigo 9, sentença 2, continuasse a mostrar seus efeitos perniciosos.<sup>31</sup> A crise de janeiro (1918) provou até mesmo para a mais obscura das mentes que o parlamento não é a origem de nossas dificuldades domésticas; antes, essas dificuldades originam-se de duas fontes: 1) o abandono do princípio rígido de Bismarck de que os generais devem conduzir a guerra de acordo com a lógica militar, mas o chefe do governo deve concluir a paz de acordo com considerações políticas (das quais as aspirações estratégicas constituem apenas um fator); 2) ainda mais importante, o fato de que alguns cortesãos subalternos julgaram compatível com um governo alegadamente "monárquico" fornecer à imprensa deliberações de diretrizes políticas, a fim de favorecer certos partidos políticos.<sup>32</sup>

Nossas condições podem esclarecer a qualquer um que o governo exercido por funcionários de carreira não é equivalente à ausência de governo de partidos. Um *Landrat* tem que ser um conservador na Prússia, e desde 1878, quando terminaram os onze anos mais profícuos de trabalho parlamentar na Alemanha, nosso pseudoparlamentarismo tem repousado no axioma sectário de que todo governo e seus representantes precisam ser "conservadores", com apenas algumas concessões ao patronato da burguesia prussiana e do Partido do Centro. Isto e nada mais é o que significa a "imparcialidade" da burocracia. Este estado de coisas não foi modificado pela lição que a guerra ensinou em todos os outros países: que todos os partidos participantes do governo tornam-se "patrióticos". Os interesses sectários da burocracia conservadora e de seus grupos de interesse aliados dominam o governo. Defrontamo-nos agora com as conseqüências inevitáveis deste "jargão", e continuaremos a enfrentá-las na época de paz. Não o parlamento sozinho mas todo o sistema governamental terá de pagar por isso.

<sup>30</sup> Em agosto de 1917 dois importantes parlamentares ingressaram no ministério de Michaelis. Paul von Krause, delegado nacional na Dieta prussiana, foi nomeado secretário imperial da Justiça, e Peter Spahn, líder do Partido do Centro do Reichstag, tornou-se ministro prussiano da Justiça. Em outubro o delegado nacional-liberal, Eugen Schiffer, foi nomeado subsecretário de Estado do Tesouro Imperial.

<sup>31</sup> No governo Hertling, os parlamentares obtiveram pela primeira vez posições de criação de diretrizes políticas. O líder do Partido Progressista do Reichstag, Friedrich von Dayer, recebeu a vice-chancelaria imperial e o nacional-liberal de esquerda Robert Friedberg foi empossado vice-primeiro ministro na Prússia.

<sup>32</sup> A crise de janeiro de 1918 teve sua origem em disputas entre as lideranças civil e militar a respeito da conduta das negociações de paz de Brest-Litovsk com a Rússia. Cf. também a nota 25 acima.

### 5. *Profissionalismo Parlamentar e os Direitos Adquiridos*

A pergunta decisiva sobre o futuro da ordem política da Alemanha precisa ser: como pode o parlamento ser tornado apto para governar? Qualquer outra forma de se colocar a pergunta é simplesmente errada, e tudo o mais é secundário.

Deve ser claramente entendido que a reforma parlamentar depende não meramente destas extensões da jurisdição parlamentar, aparentemente banais e todavia importantes praticamente; também não depende da remoção do obstáculo mecânico apresentado pelo artigo 9, assim como não depende certas mudanças significativas nos processos e atuais convenções do Reichstag; a reforma parlamentar depende principalmente do desenvolvimento de um corpo apropriado de parlamentares profissionais.

O delegado parlamentar profissional é um homem para quem o mandato do Reichstag não é uma ocupação de meio período, mas sim sua grande vocação; por esta razão ele necessita de um escritório eficiente com o pessoal necessário e de acesso a informações. Podemos amar ou odiar esta figura — ela é tecnicamente indispensável, e portanto nós já a temos. Contudo, mesmo os mais prestigiosos profissionais são (na Alemanha) de certo modo uma espécie subalterna, operando por trás dos bastidores, por causa da posição subordinada do parlamento e das limitadas oportunidades de carreira. O político profissional pode viver meramente de política e sua azáfama característica, ou ele pode viver para a política. Só no segundo caso é que ele pode se tornar um político de grosso calibre. Claro está que mais facilmente ele terá êxito na medida em que for mais independente financeiramente, e, conseqüentemente, que tenha os necessários requisitos para ser eleito — somente os advogados podem facilmente abandoná-la e são qualificados para serem políticos profissionais. Uma exclusiva dominação de advogados seria certamente indesejável, mas é uma tola tendência de nossos *literati* denegrir a utilidade do treinamento forense para a liderança política. Numa época governada por juristas, o grande advogado é o único que, em contraste com o funcionário público treinado juridicamente, foi ensinado a lutar por, e representar eficientemente, uma determinada causa; nosso desejo seria que os pronunciamentos públicos de nosso governo mostrassem em maior grau a habilidade do advogado no melhor sentido da palavra. Entretanto, somente se o parlamento puder oferecer oportunidades para a liderança política será o desejo de qualquer pessoa independente viver para a política, e não o desejo de apenas advogados talentosos e capazes. De outra maneira, somente funcionários assalariados do partido e representantes de grupos de interesse quererão esses cargos.

O ressentimento do funcionário de partido típico contra líderes políticos genuínos afeta poderosamente a atitude de alguns partidos com relação à introdução do governo parlamentar e conseqüentemente o recrutamento de líderes no parlamento. Esta tendência é sem dúvida muito compatível com os interesses de opinião semelhante do funcionalismo público, pois o delegado profissional é um espinho no flanco dos chefes administrativos, ainda que somente como um super-

visor inconveniente e aspire a um quinhão no exercício do poder. Isto certamente se agrava quando ele surge com um possível rival para as posições superiores no governo (uma ameaça não apresentada pelos representantes de interesses especiais). Desta maneira, podemos também explicar a luta da burocracia para conservar o parlamento em ignorância, pois somente parlamentares profissionais habilidosos que passaram pela escola de intenso trabalho de comissões podem produzir líderes responsáveis, e não meros demagogos e diletantes. O parlamento tem que ser completamente reorganizado a fim de produzir tais líderes e garantir sua eficiência; à sua própria maneira, o parlamento britânico e seus partidos há muito têm tido êxito neste particular. É verdade que as convenções britânicas não podem ser simplesmente assimiladas, mas a estrutura básica pode muito bem ser adaptada. Não nos interessam aqui os detalhes das mudanças necessárias nos procedimentos e convenções do Reichstag; eles se tornarão aparentes logo que os partidos forem forçados a buscar uma política responsável. Contudo, devemos considerar mais um sério impedimento no governo parlamentar que tem suas raízes no sistema partidário alemão, uma dificuldade que tem sido frequentemente discutida, mas geralmente de uma forma deturpada.

Não há dúvida de que o governo parlamentar funciona mais desembaraçadamente num sistema de dois partidos, tal como o que existia até há bem pouco na Inglaterra (ainda que sua ruptura tivesse se demonstrado aparente durante algum tempo). Entretanto, tal sistema não é indispensável, e em todos os países, inclusive na Inglaterra, formam-se pressões para a formação de coalizões partidárias. Mais importante é outra dificuldade: o governo parlamentar é executável somente quando os maiores partidos estão em princípio dispostos a assumir as responsabilidades do governo. Na Alemanha não era esse o caso de maneira alguma. O maior partido, a social-democracia, não tinha a menor intenção de participar de qualquer coalizão sob quaisquer condições, desde que acreditava em certas teorias revolucionárias e se atinha a convenções pseudo-revolucionárias herdadas do período da legislação anti-socialista (1878-90) — por exemplo, recusava-se a enviar membros a funções cerimoniais na corte. Mesmo quando poderia ter assumido o governo num dos menores principados em virtude de uma maioria temporária, esse partido se recusou a fazê-lo. Contudo, muito mais importante do que essas ansiedades teoricamente inspiradas tem sido a preocupação genuína de que ele (o partido) seria repudiado pelos seus próprios membros com consciência de classe se o partido se unisse a um governo inevitavelmente limitado pelas condições de uma sociedade e de uma economia que permaneceriam capitalistas pelo futuro previsível. Esta situação motivou os líderes a manterem o partido durante décadas numa espécie de gueto político, a fim de evitar qualquer contato contagioso com as atividades de um Estado burguês. Apesar das aparências, eles ainda agem assim. O sindicalismo — o apolítico e antipolítico *ethos* (conjunto de valores) heróico da fraternidade — está crescendo e os líderes temem um rompimento da solidariedade de classe que mais tarde prejudicaria a eficácia da classe operária em suas lutas econômicas. Mas, ainda, os líderes não podem ter a certeza de que as atitudes tradicionais da burocracia

não se porão em evidência novamente após a guerra. Nosso futuro dependerá grandemente da atitude do partido nos anos vindouros: se a sua determinação para alcançar o poder governamental prevalecerá ou se o *ethos* apolítico da fraternidade proletária e do sindicalismo, os quais certamente proliferarão depois da guerra, sairá triunfante.

Por razões um tanto diferentes, o segundo maior partido alemão, o de centro (católico), tem sido até agora cético quanto ao parlamentarismo. Uma certa afinidade eletiva entre sua própria mentalidade autoritária e o *Obrigkeitsstaat* tem trabalhado a favor dos interesses da burocracia. Mas há outro fator de maior relevância. Desde que o Partido de Centro é um partido de minoria natural, ele teme que sob um regime parlamentar ele também seja uma minoria parlamentar e que sua posição de poder e habilidade de representar sua clientela sejam colocados em perigo. Seu poder reside principalmente em meios extraparlamentares: o controle do clero sobre as atitudes políticas dos fiéis. Dentro do Reichstag o sistema de política negativa proporcionou ao partido uma oportunidade para servir aos interesses materiais de seus membros. Depois que o partido tinha atingido pelo menos aqueles objetivos clericais que podem ser permanentemente mantidos na Alemanha, ele se transformou, de um partido ideológico que era, mais e mais num veículo de patronato para candidatos católicos a cargos eletivos e outros interesses católicos; estes têm se sentido vítimas de parcialismo desde a época da *Kulturkampf* (1871-188. . .) — se esta impressão é ainda justificada, é aqui irrelevante. Hoje a força do partido repousa amplamente nesta função. Seu controle sobre a balança de poder nos parlamentos permitiu ao partido promover os interesses privados de seus protegidos. A burocracia podia aquiescer e ainda assim salvar as aparências, pois este patronato era “oficioso” (não-oficial). Contudo, os direitos adquiridos, no partido, não estão somente preocupados que a parlamentarização e a democratização reduzam suas oportunidades em períodos nos quais o centro seria parte da minoria, eles também temem algo mais. Sob o atual sistema, o centro tem conseguido evitar aquela responsabilidade que sobre ele teria recaído se seu líder fizesse parte do governo, e esta responsabilidade nem sempre teria sido conveniente. Ainda que hoje o Partido do Centro disponha de certo número de talentos políticos, há indivíduos tão incompetentes entre os funcionários promovidos por ele que não seria provável fossem indicados por algum partido governante responsável. Tais homens podem fazer progressos somente se seus patrocinadores não forem considerados responsáveis por eles. Se o partido fosse parte do governo, teria que recrutar candidatos mais capazes.

O patronato oficioso é, pois, a pior forma de patronato parlamentar — a que favorece a mediocridade, desde que ninguém pode ser responsabilizado. É uma conseqüência de nosso governo por funcionários públicos conservadores, um governo cuja perpetuação reside neste sistema de donativos (*Trinkgeldersystem*). Não é de admirar que o Partido Conservador e a ala do *big business* do Partido Nacional-Liberal sintam-se à vontade sob estas condições. Pois, afinal de contas, o patronato sob este sistema não se encontra nas mãos de políticos e partidos, que poderiam ser tidos como responsáveis pelo público; ele funciona,

sim, através de canais particulares que vão desde as importantíssimas ligações de confraria às formas mais grosseiras ou mais requintadas de "recomendações" capitalistas. O *big business*, suspeitado pela tola ignorância de nossos ideólogos de manter conluio com o reprovável parlamentarismo, sabe muito bem por que apóia sem restrições a conservação de uma burocracia não-supervisionada.

Este é o estado de coisas que é calorosa e ferrenhamente defendido com *slogans* literários sobre o caráter corrupto e anti-alemão do patronato partidário aberto. Na verdade, não é o "espírito alemão", mas poderosos interesses materiais em benefícios, unidos às explorações capitalistas das "ligações", que são lançados contra a cessão do patronato ao parlamento. Não pode haver dúvida de que somente a presença de circunstâncias políticas absolutamente coercivas mudará alguma coisa de fato a este respeito. O governo parlamentar jamais chegará por si mesmo. Os mais poderosos grupos trabalham contra isso, é uma certeza. De fato, todos os partidos mencionados têm ideólogos e políticos sensatos, além daqueles solicitadores subalternos de cargos e parlamentares de rotina, mas os últimos têm o domínio. Se o sistema de *petit patronage* (pequeno patronato) fosse estendido a outros partidos, a tendência geral seria simplesmente reforçada.

Finalmente os benefícios do *status quo*, e aqueles ingênuos *literati* que confiantemente declamam sua fraseologia gostam de assinalar triunfantemente o caráter federal da Constituição alemã, a fim de demonstrar conclusivamente a impossibilidade do governo parlamentar em bases puramente formais. Vejamos primeiramente o aspecto legal deste problema, dentro dos limites de nossa Constituição: daqui poderemos compreender como essa afirmação é realmente incrível. De acordo com o artigo 18 da Constituição, o imperador nomeia e exonera o chanceler e todos os funcionários imperiais por sua conta, sem interferência do *Bundesrat* (o Conselho Federal, uma representação dos governos dos Estados individuais); somente a ele devem obediência, dentro dos limites das leis federais. Enquanto este for o caso, qualquer objeção constitucional por motivos "federais" é destituída de fundamento. Sob a Constituição ninguém pode impedir o imperador de entregar o governo do Reich ao líder ou aos líderes da maioria parlamentar e de enviá-los ao *Bundesrat*; ou de exonerá-los se uma nítida maioria do *Bundesrat* votar contra eles; ou simplesmente de consultar os partidos sobre a formação do governo. Nenhuma maioria no *Bundesrat* tem o direito de derrubar o chanceler ou de simplesmente insistir com ele para que forneça uma explicação de suas diretrizes políticas, como a incontestante interpretação do artigo 17, parágrafo 2, exige-lhe que faça perante o Reichstag. Recentemente foi proposto que o chanceler seja responsável não apenas ao Reichstag, mas também perante o *Bundesrat*; esta proposta merece ser examinada por sua exequibilidade política (e ser discutida mais tarde), mas seria uma inovação constitucional não menos que a eliminação do artigo 9, parágrafo 2, o que propusemos acima. Precisamos mais tarde haver-mo-nos com o fato de que os verdadeiros problemas do governo parlamentar, e da Constituição do império em geral, têm suas raízes menos nos direitos constitucionais dos outros membros da Federação do que na relação daqueles Estados com o hegemônico Estado prussiano. Contudo, antes que procedamos a

isto, deveremos examinar a maneira pela qual o atual sistema tem funcionado no campo da política externa. É aqui que o governo conduzido por burocratas revela os limites inerentes de sua eficácia assim como o preço terrível que tivemos de pagar para tolerá-lo.