

Sociologia, Porto Alegre, ano 1, n. 2, jul/dez 1999, p. 44 - 67

Democracia plebiscitária e parlamentarista na sociologia política de Max Weber¹

STEFAN BRÜCKE

Professor da Escola
Superior de Economia
Política da Universidade
de Hamburgo,
Alemanha

Falar, no Brasil, sobre o sociólogo alemão Max Weber não é tarefa fácil, especialmente se a ênfase estiver na sociologia política. A razão não está no suposto desconhecimento de Max Weber no Brasil, muito pelo contrário. Mas o Weber conhecido no Brasil distingue-se sensivelmente do Weber conhecido da Alemanha. Pelo que sei (o que infelizmente só posso avaliar por meio da literatura especializada em língua alemã, devido ao meu desconhecimento do português), os brasileiros interessam-se por Weber sobretudo como crítico do patrimonialismo, da burocracia e da hipertrofia do Estado, ou para dizê-lo em termos positivos, pelo teórico da democracia liberal. Penso aqui nos trabalhos de Raymundo Faoro, Simon Schwartzman e Vamireh Chacon (Speck, 1995, p. 194). Na Alemanha, em contraste, a sociologia política de Weber se vê exposta à acusação de Weber ter desvinculado excessivamente o liberalismo da democracia de fundamentação jusnaturalista, tendo-o empurrado para uma via evolutiva que teria desembocado na ditadura do líder de legitimação plebiscitária

¹ Conferência proferida pelo autor no Instituto Goethe, Porto Alegre, 1998. Tradução de Peter Naumann, intérprete de conferências.

(*plebiszitäre Führerdiktatur*) e, assim, potencialmente, no Estado nacionalista.

A seguir, quero mostrar por que a visão difundida no Brasil faz maior justiça a Weber do que a leitura preferida na Alemanha. Quero limitar-me, a este respeito, a uma problemática que desempenha papel central, tanto em Weber, quanto na discussão brasileira do sistema de governo. Mais precisamente, a relação entre a democracia parlamentarista e a plebiscitária ou, respectivamente, entre parlamentarismo e presidencialismo. Para Weber, no período de 1918 até sua morte, em 1920, articulava-se com essa problemática uma questão central do ordenamento político da Alemanha. O Brasil pertence a um número de casos relativamente pequeno, nos quais há muitos anos se desenvolve um contínuo debate institucional. Entre 1961 e 1963 houve, nos debates constitucionais, uma transição do presidencialismo para o parlamentarismo e vice-versa. Em 1987 e 1988 esteve em pauta a introdução de um sistema de presidente, e primeiro ministro, segundo o modelo francês e, ainda em 1993, sobre essa questão foi realizado um plebiscito, no qual a maioria dos eleitores se pronunciou contra a opção da elite, a favor do sistema presidencialista (Thibaut, 1996, p. 126, 130, 231; Mainwaring e Shugart, 1997, p. 16). Embora não queira comportar-me aqui como se fosse Max Weber e tivesse que comentar tudo isso, quero tentar, contudo, possibilitar uma discussão, na medida em que apresento e desenvolvo, diante deste pano de fundo, as opções de política constitucional de Max Weber.

A democracia é, como o próprio termo já diz, uma forma de dominação. E assim, quem quiser informar-se sobre a concepção de democracia em Weber deverá ater-se inicialmente à sociologia da dominação desenvolvida por ele em "Economia e Sociedade". Como o ceme dessa sociologia da dominação está em uma tipologia da dominação legítima, procuraremos aí, mas, muito logo ficaremos decepcionados pois existe dominação racio-

nal, tradicional e carismática, porém nenhum tipo de “democracia”. Será que isso significa que a sociologia de Weber ignora a democracia? Que ele, como alguns suspeitam, não tem nenhuma relação com toda a esfera da sociedade civil e de sua política, devendo por isso ser considerado mais propriamente entre os teóricos dos modelos autoritários?

Interpretações desta natureza podem ser facilmente neutralizadas – por via da simples leitura. Na chamada parte mais jovem de “Economia e Sociedade”, isso aparece claramente, e até mesmo duas vezes: inicialmente no parágrafo 14 do terceiro capítulo sobre “os tipos de dominação”, com o título “reconceituação” do carisma livre de dominação; depois, no parágrafo 19, sob o título “A administração” de associações e representantes livre de dominação”. No parágrafo 14, Weber fala da “legitimidade democrática”, que se manifesta no tipo de democracia de liderança e cuja expressão mais importante é por ele designada como democracia prebiscitária (WG, p.156). No parágrafo 19 ele esboça o tipo da democracia direta (*unmittelbare Demokratie*) (WG, p.170). O que se esconde atrás dessa estrutura e em que ela se relaciona com a teoria dos três tipos puros da dominação legítima?

De importância decisiva é o fato de que as duas passagens nas quais Weber fala de democracia encontram-se em parágrafos cujo título inclui o qualificativo “livre de dominação”. Aos olhos de Weber, na democracia, trata-se de algo que se dirige contra um determinado ordenamento de dominação; como ele mesmo diz, trata-se de uma reinterpretação antiautoritária. Enquanto os três tipos puros foram concebidos a partir da perspectiva dos dominantes, na democracia, a atividade e a iniciativa estão nas mãos dos dominados. Estes reinterpretem um princípio de legitimidade – o carisma – e quebram, assim, o *continuum* da dominação. A

reinterpretação pode limitar-se à legitimidade da direção da associação (*Verbandsleitung*). Neste caso, o senhor carismático torna-se um senhor por graça dos dominados, *que estes, ao seu bel-prazer, elegem, instituem e eventualmente também depõem, de modo (formalmente) livre* (WG, p.157). Este é o caso da democracia de liderança ou da democracia plebiscitária. Ou essa reinterpretação pode estender-se a toda a organização de domínio e, em caso extremo, conduzir a uma *minimização da dominação do homem pelo homem* (WG, p.157): este é o caso da democracia direta. Uma estrutura com papéis e posições de *status*, com direitos e deveres bem definidos transforma-se, então, em uma "antiestrutura" no sentido de Victor Turner; em uma *communitas* espontânea que se baseia numa comunitarização (*Vergemeinschaftung*) emocional e torna sem vigor as ordens e regras da vida cotidiana.

Está claro, portanto, que a democracia figura na sociologia de Weber, só que em outro lugar que não na sociologia da dominação. Ela aparece como um movimento contestador da dominação, que demanda uma tipologia própria. Para elaborá-la, podemos, num primeiro momento, seguir uma sugestão de Weber, de acordo com a qual estamos diante de duas formas principais: uma primeira, que direciona sua energia para o desmonte das instituições, empenha-se em fixar, de uma outra maneira, a antiestrutura, a extracotidianeidade (*Außeralltäglichkeit*); e uma segunda, que freia esse impulso, concentra-o no topo da Associação (*Verbandsspitze*) e, de resto, arranja-se com a existência de formas cotidianas de dominação. O primeiro tipo é a "democracia direta"; o segundo, a "democracia plebiscitária". A seguir, algumas breves explanações sobre esses dois tipos (maiores detalhes in: Breuer 1994, p.176 ss.; 1998, p.168 ss).

a) Por democracia direta, Weber entende uma forma antiautoritária

de administração de associação, i. é, um tipo que não constitui nenhum ponto de partida histórico, mas que, ao contrário, já pressupõe a existência de relações desenvolvidas, surgindo como reação a estruturas, quer tradicionais, quer racionais; como, e. g., na Antiguidade em Atenas ou, na Idade Moderna, nos cantões suíços e nos Kibutzim israelenses. Esse tipo se caracteriza por permitir a realização de um máximo de participação direta de todos os membros localmente reunidos nas decisões coletivas, minimizando assim o caráter de dominação da administração. O preço a ser pago é, no entanto, uma certa despersonalização, na medida em que técnicas como a ocupação rotativa de cargos, a formação da vontade coletiva, a reduzida especialização e outros fenômenos similares produzem uma homogeneização e um nivelamento que se contrapõem à ascensão de personalidades extraordinárias. Por essa razão, a democracia direta pode preservar, por um lado, o momento antiestrutural, extra-cotidiano do carisma, do qual, por outro lado, ela simultaneamente se afasta devido à sua tendência à objetivação [*Versachlichung*]. A democracia direta, diz Weber, é ou pode ser uma associação [*Verband*] racional (WC, p.170).

Em termos histórico-empíricos, ela constitui antes um caso-limite, que só costuma existir sob condições muito raras e sobretudo dificilmente perpetuáveis, tal como ocorre somente em sociedade face a face. Na ausência daquelas condições, como é a regra nas modernas sociedade de massas, a democracia genuinamente deixa de funcionar até por razões meramente técnicas. É certo que ela poderá ser continuada em determinadas áreas, como por exemplo, na esfera local ou municipal, mas somente ao preço do diletantismo, da falta de eficiência e das exigências desmesuradas aos membros da associação, que se expressam quase sempre na queda da participação em eleições e na apropriação dos cargos por cliques

e panelinhas [*Seilschaften*]. Desconsiderados os experimentos efêmeros realizados por diversas revoluções da Idade Moderna, ela só é possível em nível do Estado como um todo, na forma de substitutivos, tal como corporificados nos instrumentos da assim chamada "democracia direta": plebiscito, referendo, iniciativa popular, etc. Esses instrumentos, contudo, perderam em grande parte o elemento originariamente antiestrutural da democracia direta, tendo-se transformado em partes integrantes do sistema de dominação.

b) A democracia plebiscitária origina-se do mesmo impulso antiautoritário que enseja a democracia direta.

Massas populares, que, por uma certa dominação existente não vêem seus interesses ideais e materiais suficientemente considerados, intervêm nos negócios políticos cotidianos quebrando, assim, a relação de ordem e obediência. Contudo, diferentemente da democracia direta, o impulso antiautoritário não se direciona contra a estrutura administrativa, mas apenas contra a direção da associação. Ele se restringe a colocar no topo dos aparelhos administrativos um *homem de confiança das massas* (WC, p.156), que faz valer os interesses das mesmas por via mais rápida e direta que a dos trâmites administrativos, e que pode, por isso, ser responsabilizado também pessoalmente. Como o líder plebiscitário deve realizar sua tarefa com a ajuda dos aparelhos, estamos aqui diante de uma combinação de personalismo e estrutura que representa a exata contra-imagem da democracia direta.

Considerados em conjunto, os exemplos históricos aos quais Weber se refere para ilustrar esse tipo - os tiranos e ditadores das cidades-estado da Antiguidade e dos tempos modernos, bem como das revoluções modernas (Cromwell, Napoleão) não são especialmente convincentes, pois se

trata quase sempre de personagens que chegam ao poder por via do golpe e fazem confirmar a sua legitimidade somente a posteriori, de forma plebiscitária, em eleições que só raramente merecem ser chamadas de livres. Exemplos mais apropriados poderiam ser encontrados naquilo que a ciência política moderna denomina de sistemas presidencialistas ou de presidencialismo: em sistemas nos quais o presidente é eleito em eleições populares diretas ou quase diretas, para um mandato de duração determinada, reunindo em suas mãos a condução do governo e do Estado e dispondo, ao menos no tipo puro, da possibilidade de respaldar plebiscitariamente determinadas decisões. Decerto tais sistemas se caracterizam sempre pela divisão de poderes entre a democracia plebiscitária e o tipo da democracia parlamentarista, que discutiremos a seguir. Todavia o critério das eleições livres e da destituição dos líderes em votação livre está configurado de forma substancialmente mais clara do que nos exemplos aduzidos por Weber. Atualmente o grande significado do presidencialismo e do semipresidencialismo é ilustrado pelo fato de que, dos cerca de 75 países democraticamente constituídos do Terceiro Mundo e do ex-Bloco Leste, a metade aproximadamente, apresenta um sistema presidencialista, a quarta parte, um sistema semipresidencialista e somente um terço, um sistema parlamentarista (Thibaut 1997, p.11).

Até aqui vão inicialmente as considerações sobre os dois tipos principais. Se analisarmos sua construção, veremos sem dificuldade que Weber chega a eles por via do cruzamento de dois pares [Dualen]. A democracia direta combina os traços distintivos da "extracotidianeidade", da "impessoalidade" ou "objetividade" [*sachlich*]. A democracia plebiscitária, ao contrário, é personalista com relação ao topo da associação [Verbandspitz], mas cotidiana com relação ao aparelho administrativo. Isso sugere a per-

gunta: a tipologia da democracia não pode ser ampliada, combinando-se os respectivos pólos opostos, ou seja, extracotidianidade e personalismo, cotidianidade e objetividade?

c) A combinação mencionada por último foi descrita muitas vezes por Weber, que, no entanto, negou-se a caracterizá-la com o conceito que se nos insinua de imediato: o conceito da democracia indireta, parlamentar, representativa. A razão da sua hesitação em introduzir esse conceito deve ser buscada no fato de que lhe pareceu importante insistir na diferença entre parlamentarismo e democracia, contrariamente à sua identificação corrente e apressada. Tal acepção tem seu direito histórico no fato de que os parlamentos, sobretudo o inglês, apareceram inicialmente no contexto de estruturas de dominação, controladas por oligarquias e por notáveis. Não obstante, esta diferença não significa que o parlamentarismo e a democracia não possam também surgir combinados. Na visão de Weber, a democratização sem parlamentarização é uma mera "democratização passiva", que não provê os dominados com nenhum órgão que lhes permita controlar a administração. Em contrapartida, a "democratização ativa" significa que os dominados não só elegem os líderes de sua confiança, como na democracia plebiscitária, mas simultaneamente os órgãos de representação, parlamentos, que, pelo menos, controlam esses líderes, e, em dadas circunstâncias, até mesmo os geram a partir das suas próprias fileiras. Este o caso do assim chamado "sistema parlamentarista" (MWC I\15, p.541 ss., p.393, p.472, p.526 ss., p.539).

O sistema parlamentarista assinala o ponto mais distanciado com relação à origem antiautoritária e carismática da democracia. Essa origem só pode ser reconhecida no fato de serem os parlamentos *representações dos dominados pelos meios da burocracia*, expressando a sua vontade (ibid.,

p.472). Mas isso também é tudo. De resto, este sistema pressupõe uma estrutura racional-burocrática da administração, i. é, cotidianidade e objetividade e uma natureza do governo que é, do mesmo modo, cotidianamente objetiva. A representação parlamentar é representação "livre", na qual o representante está "obrigado" a seguir apenas suas convicções **objetivas**, ao invés de defender os interesses dos que lhe delegaram a representação" (WG, p.172). Além disso, ela significa uma restrição do círculo dos que prestam consultoria e decidem nas questões políticas, o que também permite uma depuração emocional da política, tornando-a mais objetiva (MWG I/15, p.549s.). No entanto, vale para a democracia representativa o mesmo que vale para a democracia direta. Ela subsiste genuinamente apenas

*enquanto não surgem **partidos como formações permanentes** que se combatem e buscam apropriar-se dos cargos. Pois, tão logo este seja o caso, o **líder** dos combatentes e do partido vencedor – independente dos meios utilizados - assim como seu staff administrativo, constituirão uma formação de **dominação**, apesar da preservação de todas as formas da administração até então existente* (WG, p.171).

E essas formações de dominação restringem inevitavelmente a livre representação, transformando o deputado de livre representante em *servidor dos líderes da máquina partidária* (WG, p.174).

d) Resta a pergunta sobre a possibilidade de constituir um tipo de

democracia por via da combinação dos traços distintivos extra-cotidianos e pessoais. O próprio Weber deu uma sugestão nesta direção, na sua fórmula *democracia de liderança com máquina* (MWG I/17, p.224), que insinua a idéia de que seria possível também uma democracia de liderança sem máquina - um tipo que estaria única e exclusivamente caracterizado pelo "caráter emocional da entrega {Hingabe} ao líder e pela confiança nele {...}, do que costuma resultar a tendência de adotar como líder o indivíduo extraordinário, o que mais promete, o que age com maior estímulo" (WG, p.157). Com efeito, a história conhece exemplos suficientes deste tipo de "democracia de seguidores" {*Gefolgschaftsdemokratie*}, como gostaria de designá-la, na qual os dominados elegem seu líder por aclamação, de um modo baseado menos na argumentação discursiva ou em procedimentos conscientemente instituídos do que em mecanismos difusos como a identificação e a confiança nos quais, elementos inconscientes, pré-conscientes e conscientes se mesclam como que em estratos geológicos dificilmente separáveis.

A democracia de seguidores é encontrada com maior freqüência em pequenas comunidades que se diferenciaram a partir de associações maiores, passando a constituir um mundo à parte, seja na forma de um "submundo" interno, seja na forma de grupos marginais externos como os *social bandits* {*Sozialbanditen*} descritos por Hobsbawm e outros: os bandidos e montoneros na América Espanhola, os cangaceiros do Brasil, os *rasbojniki* russos, os cleftas gregos ou os *heiduks* dos Balcãs, que formavam uma "coletividade de heróis, socialmente reconhecida" e escolhiam cuidadosamente os seus líderes, os "voievodes". É certo que essas sociedades extraordinárias, que quase sempre viviam sem mulheres e crianças, não tinham caráter político ou só raramente (como no caso dos cossacos do sul

da Rússia). Não obstante, seria sinal de esquematismo excessivo desmembrá-las por essa razão da tipologia da democracia.

Historicamente sempre se repetiram situações nas quais os seguidores foram investidos de uma função política como, por exemplo, no caso das clientelas armadas dos caudilhos ibero-americanos, usadas em parte para fins políticos, em parte para o enriquecimento pessoal ou ainda no caso das rebeliões camponesas nas quais os próprios insurgentes freqüentemente se organizavam na forma de alianças (*Bünde*) e não raras vezes se fundiam com os rebeldes contra a ordem social (*Sozialrebellen*). Mesmo no século XX, os grupos de seguidores formados por oficiais demitidos, estudantes universitários e semicriminosos desempenhavam um papel político considerável, conforme evidencia o exame das ligas francesas da última virada de século, dos *fasci* italianos ou, com maior nitidez ainda, da Guarda de Ferro da Romênia, cujo líder Codreanu reportava-se diretamente à tradição dos *heiduks* ao nomear-se *capitan*, à semelhança do chefe dessas associações de membros jurados (*Schwurbünde*). E será que “Os salteadores *Liang Schan Moor*” não foram para Mao Tse-tung uma leitura mais importante do que, digamos, “O Capital”?

Resumo a argumentação precedente: o exame das manifestações de Max Weber resultou em três tipos “puros” de democracia, que podem ser ampliados, por razões tanto sistemáticas quanto histórico-empíricas, por um quarto tipo, não-desenvolvido na obra de Weber (A “democracia sem líder”, mencionada aqui e ali por Weber, não pertence à tipologia, mas à patologia da democracia.). Tudo evidencia que dois desses quatro tipos têm apenas um alcance reduzido. É certo que eles podem surgir também nas modernas sociedades de massas, mas estão tão estreitamente referidos a pequenos grupos sociais (*Sozialverbände*) que sistemas políticos de maior

envergadura não se prestam para a formação de vontades. Enquanto existirem tais sistemas maiores, a democratização sempre será uma "democratização de massas". A esta, no entanto, só correspondem o tipo plebiscitário ou o tipo parlamentarista representativo, alternativamente ou em misturas de proporções distintas. Por essa razão, deixo de considerar a seguir os outros dois tipos e me restrinjo a discutir as idéias de Weber sobre a relação entre essas duas formas principais.

As idéias de Weber a respeito dessa relação passaram por uma evolução. No período anterior à primeira Guerra Mundial, Weber é sobretudo um opositor do "cesarismo" bismarckiano e do governo personalista [*persönliches Regiment*] do imperador Guilherme II, que, na esteira de O'Donnell, em verdade representa uma forma de governo que podemos denominar "autoritarismo burocrático". Weber aposta, ao contrário, na parlamentarização, ou mais precisamente, na vinculação do governo à confiança de um corpo representativo. Porém o seu ceticismo ante os partidos, especialmente ante os partidos burocráticos de massas com tendência à "castração do carisma" (WG, p.669), bem como o seu desejo de uma ampliação do federalismo levam-no a apostar não na Dieta (*Reichstag*), mas no conselho Federal (*Bundesrat*) que, de representação das dinastias, deve ser convertido em uma representação dos Estados federados, cujos membros devem ser eleitos segundo o sufrágio universal (carta a Alfred Weber de 22.5.1907, in MWG II/5, p.312). Assim, o Conselho Federal se transformaria em uma entidade representante do agrupamento dos partidos políticos, mas, simultaneamente, as chances de uma "livre" representação seriam aumentadas, pois os membros plenipotenciários do Conselho Federal não seriam apenas delegados do seu partido, mas também representantes dos interesses dos Estados individuais, devendo, por conseguinte, efetuar

em cada decisão a necessária ponderação entre os interesses do partido e os interesses do Estado.

Um primeiro deslocamento dessa posição pode ser reconhecido em 1917/1918. Ele resulta de uma modificada avaliação do papel dos partidos. Weber defende agora a tese de que a seleção dos líderes nos partidos não é prejudicada pela burocratização, mas tão somente pelo sistema do constitucionalismo aparente, típico da Alemanha, que mantém os partidos longe do poder e os condena a uma política puramente negativa. Se os partidos ascendessem ao governo, a seleção dos líderes também funcionaria (MWGII/15, p.736). Nas modernas democracias de massas, essa última teria um traço inevitavelmente "cesarista" ou plebiscitário, pois os líderes não mais obteriam sua posição pelos bons serviços prestados à oligarquia de notáveis, mas por via da demagogia das massas (ibid., p.539). Esse traço, porém, poderia ser domesticado mediante o fortalecimento do poder do Parlamento. O exemplo da Inglaterra mostraria que um Parlamento forte seria imprescindível não apenas para o controle do Governo, mas também para a seleção do governante. Em outras palavras: colocado diante da opção entre a democracia plebiscitária e a parlamentarista, Weber se decide, ainda em maio de 1918, pela segunda, pois somente o Parlamento se lhe afigura como garantia da geração de estadistas friamente calculistas, não entregues às emoções e aos sentimentos do instante (ibid., p.548 s.).

Nas discussões de 1918/1919 sobre a Constituição de Weimar, Weber abandonou essa opção e se decidiu pelo fortalecimento do elemento plebiscitário, pela "criação de uma cúpula de dirigentes do Estado [staatsspitze], baseada indubitavelmente na vontade do povo em seu conjunto, sem a interposição de intermediários". Em fevereiro de 1919, dirigindo-se ao Partido Social Democrata, Weber escreve "Oxalá ele considere

que a tão falada 'ditadura' das massas exige, precisamente, o "ditador", um homem de confiança das massas, eleito por elas, ao qual elas se subordinam enquanto ele gozar da sua confiança". O direito à eleição direta do líder seria a "Magna Carta da democracia", o *paládio da democracia autêntica que não significa a entrega impotente a igrejinhas* [Klüngel], mas a *submissão ao líder eleito pelo próprio povo* [selbstgewählter Führer] (MWC I/16, p.220 s., 224; grifos no original suprimidos aqui).

A virada de Weber a favor da democracia de liderança plebiscitária produziu muito alvoroço. Na Alemanha, os críticos se apressaram em traçar uma linha que ia dessa posição até aos gabinetes presidencialistas do fim da República de Weimar e até mesmo ao Estado do líder autoritário e ditatorial de Adolf Hitler (Löwith 1939/40, p.141; Mommsen 1974, p.435 ss., 412, 407). Mas esta crítica não convence nem nos seus aspectos referentes a Weber nem nos seus aspectos genéricos, direcionados contra a democracia plebiscitária enquanto tal. No que diz respeito a Weber, devemos acautelar-nos para não situar suas afirmações no plano dos princípios. Ele não estava interessado em contrapor, com a figura do presidente plebiscitariamente eleito, um contrapeso carismático à burocratização; muito pelo contrário, ele queria salvar tanta democracia e Estado quanto possível, através do torvelinho da revolução, provendo o Executivo de uma cúpula democraticamente legitimada. E, se neste empenho ele apostou na seleção plebiscitária do líder em detrimento da parlamentarista, isso não se deveu a uma decepção com o parlamentarismo (Beetham 1974, p.233 s.), mas ao fato de o parlamentarismo alemão da época lhe parecer um fundamento demasiado inseguro. A seus olhos, a virada das massas para modelos de democracia de conselhos, observável durante a revolução, era um indício de que os parlamentos alemães não tinham nenhuma autoridade junto

ao povo (MWC I/p.16, 85, 103, 127, 136), diagnóstico que haveria de confirmar-se por demais na República de Weimar.

Além disso, a experiência com os partidos alemães, sua tendência à política de igrejinhas e à aversão pequeno-burguesa ao líder pareciam-lhe apontar na direção de uma democracia sem líder", que, nas condições existentes, ele considerava funesta (MWC I\17, p.224 s.). A superação da derrota, o processamento das conseqüências da guerra, o perigo do separatismo e de uma possível guerra civil, a socialização eventualmente iminente, todas essas eram tarefas que só poderiam ser levadas a cabo com a ajuda de um Estado e de uma liderança política fortes. E Weber acreditava só poder atingir a ambas, por meio da introdução de uma cúpula do Estado, plebiscitariamente legitimada.

A virada de Weber para a democracia plebiscitária foi, portanto, em grande medida condicionada pela época, não radicando em nenhuma preferência genérica pela democracia plebiscitária frente à democracia parlamentarista (Schmidt 1964, p.309). Além disso, ela não era absoluta, pois, mesmo depois de 1918, Weber manteve em primeiro lugar, a idéia da função de controle do Parlamento, como se pode ver, por exemplo, pela sua defesa do direito à investigação parlamentar (*Enquête Recht*) (MWC I\16, 79). Ele estava até mesmo disposto, em segundo lugar, a deixar o Parlamento participar do governo, na medida em que vinculava o Gabinete ao voto de confiança do Legislativo e restringia rigorosamente o Presidente ao veto de efeito suspensivo, ao direito à realização do plebiscito e, de resto, ao mero exercício do Poder Executivo (ibid., 127; cf. também p.223; Mommsen 1974, p.465 s.). Todavia Weber não teve nenhuma participação na elaboração do Art. 48, que dotou o Presidente com uma espécie de direito de promulgar leis de estado de sítio, o que se tornaria, em combina-

ção com o direito de dissolução da Dieta (Art. 25), o fundamento dos Gabinetes presidencialistas, mais tarde não mais respaldados pelo Parlamento (Mommensen 1974, p.403). Suas idéias apontavam para uma mescla de componentes plebiscitários e parlamentaristas, mas permaneceram tão pouco detalhadas que, em princípio, eram compatíveis com as duas possibilidades desenvolvidas pela Ciência Política moderna para sistemas híbridos desta espécie: com o "sistema presidencial parlamentarista", estabelecido em Weimar, no qual o Presidente tanto designa e demite o governo, quanto pode, em determinados casos, dissolver o Parlamento, mas em situação de normalidade, o Governo deve gozar, apesar de tudo, da confiança do Parlamento; com o sistema "parlamentar-presidencialista" ou de "Primeiro Ministro e Presidente", ou ainda, "semipresidencialista", no qual o Presidente, por um lado, pode dissolver o Parlamento, mas só exerce uma influência muito limitada, até mesmo nenhuma, sobre a composição do Governo (v. o caso da *Cinquième République* francesa) (Shugart\Carey 1992, p.23 ss.; Mainwaring\Shugart 1997, p.15 s.; Thibaut 1997, p.7 s.). Como em ambos os sistemas o Presidente, apesar das suas impressionantes competências, nada pode fazer contra uma maioria parlamentar estável, não me parece adequado o que Wolfgang J. Mommensen diz de uma *direção ao ataque contra o parlamentarismo em geral*, que já existiria germinalmente em Weber e teria sido afirmado abertamente na obra de Carl Schmitt (Mommensen 1974, p.409).

Quanto à crítica mais abrangente, deve-se distinguir cuidadosamente entre dois aspectos. Uma coisa é iluminar os problemas resultantes da relação confusa e preñhe de conflitos *between executive and legislative authority over the ministries* típica dos sistemas presidencial-parlamentaristas (Mainwaring\Shugart 1997, p.15). Aqui pode-se, com efeito, perguntar

se a solução mista desenvolvida por Hugo Preub, que Weber também sustentou, ainda que com ceticismo (Mommson 1974, p.394), não se tornou uma fonte contínua de instabilidade, embora deva-se considerar que o crescente sobrepeso do Presidente não se originava tanto do teor da Constituição quanto de uma interpretação que, por sua vez, foi favorecida pela falência dos partidos e do Parlamento.

Outra coisa completamente distinta é a afirmação, sempre conotada na crítica a Weber, de que somente os sistemas parlamentaristas seriam verdadeiramente democráticos, ao passo que a democracia plebiscitária tenderia sempre ao autoritarismo, não podendo, destarte, ser acoplada duradouramente à democracia parlamentarista. Aqui se deve, num primeiro momento, lembrar a constatação de Weber de que o parlamentarismo e a democracia estão muito longe de ser idênticos (MWC I\16, p.130), o que se expressa não apenas na estrutura oligárquica de muitos parlamentos históricos como também no fato de que, mesmo Parlamentos democraticamente eleitos podem transformar-se em autoritarismo, seja na forma de uma atribuição de soberania [*Souveränitätsanma Bung*] da assembléia constituinte ou legislativa, como evidenciou, o "Governo da Convenção", durante a Revolução Francesa (Locwenstein), seja na forma de uma auto-eliminação e delegação de competências ditatoriais como ocorreu em 1920 na Hungria e, em 1933, na Áustria. O *Ermächtigungsgesetz*² de 1933 na Alemanha, em que pese o terror exercido pelos nazistas, não pode ser desvinculado da história do parlamentarismo alemão.

No pós-guerra, ocorreram colapsos da democracia não apenas em sistemas presidencialistas como na Argentina (1966, 1976), no Brasil (1964),

2 *Ermächtigungsgesetz* (lei de plenos poderes) é a designação da famigerada "Lei para remediar a miséria do povo e do Reich", promulgada em 24 de março de 1933 pela Dieta. Ela permitiu ao governo a promulgação de leis válidas para todo o país à margem dos procedimentos previstos na Constituição. Transferindo a competência legislativa ao Poder Executivo, o Parlamento alemão preparou o advento da ditadura. (NT)

no Chile e no Uruguai (1973), mas também em sistemas parlamentaristas como na Grécia (1967), na Turquia (1980), bem como na Birmânia, no Quênia e na Somália (Mainwaring \ Shugart 1997, p.20). Entre as jovens democracias do Leste Europeu, a República Eslovaca e seu sistema parlamentarista não parecem correr risco menores do que Belarus com o seu presidente autocrático (Thibaut 1997, p.28 s.). Em uma palavra: quem não quiser falar do autoritarismo potencial da democracia parlamentarista, deveria silenciar sobre o autoritarismo da democracia plebiscitária.

Além disso, não cabe extrair do fracasso do sistema presidencial-parlamentarista da República de Weimar uma objeção contra todos os sistemas que contenham componente plebiscitário-democrático, como se os sistemas desse tipo obedecessem a uma dinâmica institucional neles instalada, cujo "resultado lógico" seria democracia de liderança plebiscitária, sem divisão dos poderes, ou seja, na terminologia de O'Donnell, a **democracia delegativa**. Juan Linz, como se sabe, argumentou nesse sentido (Linz 1994, p.29; Linz, 1990). Deve-se contrapor a esse tipo de argumentação que outros arranjos institucionais como, por exemplo, em sistemas presidencialistas puros ou no sistema parlamentar-presidencialista, provam ser perfeitamente estáveis. Nos EUA, onde segundo a opinião de observadores dignos de crédito, o componente plebiscitário se tomou cada vez mais forte (Lowi, 1985), as tendências autoritárias, da mesma forma como se tornaram virulentas, por exemplo, no governo de Nixon, foram exitosamente rechaçadas pela opinião pública e pelo Parlamento. Na América Latina, exemplos como os da Costa Rica, Chile e Venezuela atestam a capacidade de funcionamento do sistema presidencialista, ainda que nos dois últimos casos tenham ocorrido abalos e interrupções temporárias. Abalos e interrupções com relação aos quais, de resto, não está assegurado que

teriam sido melhor superados por um sistema parlamentarista (Crisp, 1997; Carev, 1997; Faundez, 1997). Pasquino reconheceu no ordenamento parlamentarista presidencial da V República Francesa a capacidade de evitar bloqueios políticos e impedir uma hipertrofia do componente plebiscitário (Pasquino, 1997, p.136 s.). Maurice Duverger, um dos primeiros críticos desse tipo de governo, elogia-o atualmente como o meio mais eficaz para transformar os regimes comunistas em democracias de economia de mercado (Duverger 1997, p.137).

Muitos especialistas em Ciência Política Comparada tendem hoje à opinião de que os sistemas presidencialistas e os sistemas mistos são perfeitamente capazes de funcionar em termos democráticos, mormente quando o partido do Presidente dispõe de maioria também no Parlamento, quando as eleições para as duas instituições estão estreitamente vinculadas e são efetuadas segundo modalidades que permitem chegar a relações conjuntas de maioria (*einheitliche Mehrheitsverhältnisse*) (Rúb, 1994, p.270; Thibaut, 1997, p.17). Mesmo onde essas condições inexistem, como no Brasil, com seu sistema partidário fragmentado e lealdades cambiantes, tanto por parte dos eleitores como dos deputados, ocorreu uma mudança de padrões políticos mais propensos a conflitos, para padrões de cooperação, e isso sob condições econômicas extremamente difíceis, que, segundo as suposições dos críticos do presidencialismo, deveriam, a rigor ter favorecido uma virada autoritária. No presidencialismo também são possíveis governos de coalizão ou relações de negociação informais entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, quando os grandes Presidentes abdicam de um estilo político decisionista, e os partidos se liberaram da polarização ideológica advinda da luta pelo poder. "Nesse sentido", conforme a conclusão de Bernhard Thibaut, a "democracia delegativa" ou o "cesarismo democrático" enquan-

to tipo categorial contrário à democracia representativa, não constitui nenhuma realidade empírica nos países do Cone Sul (e menos ainda na grande maioria dos outros países latino-americanos). Com isso, desaparece também a tese, segundo a qual "a configuração de um tal tipo deva ser considerada como a "consequência lógica" do sistema de governo presidencialista" (Thibaut, 1996, p. 318). Isso não deve ser interpretado propriamente como uma defesa de sistemas presidencial-parlamentaristas nos moldes da Constituição da República de Weimar, mas talvez como contribuição para reduzir o teor de dramaticidade inerente ao debate sobre democracia plebiscitária e democracia parlamentarista, e *not last*, como uma confirmação retardatária da sociologia política de Max Weber, que, nessa discussão, até hoje não encontrou o devido reconhecimento.

Referências bibliográficas

I. Obras de Max Weber citadas de forma abreviada:

MWG Max Weber Gesamtausgabe (Obras completas de Max Weber), org. por H. Baier et alii, vol. I: **Schriften und Reden** (Textos e discursos); Vol. II: **Briefe** (Cartas)

I/15 Zur Politik im Weltkrieg, org. por W. J. Mommsen e G. Hübinger, Tübingen, 1984.

I/16 Zur Neuordnung Deutschlands, org. por W. J. Mommsen e W.

I/17 Wissenschaft als Beruf. Politik als Beruf, org. por W. J. Mommsen, W. Schluchter e B. Morgenbrod, Tübingen, 1992.

II/5 Briefe 1906-1908, org. por M. R. Lepsius, W. J. Mommsen, B. Rudhard e M. Schön, Tübingen, 1990.

WG *Wirtschaft und Gesellschaft* (Economia e Sociedade), 5. ed., Studienausgabe, Tübingen, 1976.

II. Referências bibliográficas

- BEETHAM, David. *Max Weber and the Theory of Modern Politics*. Cambridge, 1985.
- BREUER, Stefan. *Bürokratie und Charisma*. Zur politischen Soziologie Max Webers. Darmstadt, 1994.
- BREUER, Stefan. *Der Staat*. Entstehung, Typen, Organisationsstadien, Reinbeck, 1998.
- CAREY, John M. Strong Candidates for a Limited Office: Presidentialism and Political Parties in Costa Rica. IN: MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew S. (orgs.). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge, 1997. p.199-224.
- CRISP, Brian F. Presidential Behavior in a System with Strong Parties: Venezuela, 1958-1995. IN: MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew S. (orgs.). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge, 1997. p. 160-198.
- DUVERGER, Maurice. Reflections: the Political System of the European Union. *European Journal of Political Research*, v.31, p.137-146, 1997.
- FAUNDEZ, Julio. In Defense of Presidentialism: the Case of Chile, 1932-1970. IN: MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew S. (Hrsg.). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge, 1997. P.300-320.
- LINZ, Juan. The perils of presidentialism. *Journal of Democracy*, v.1, p.51-69, 1990.
- LINZ, Juan. Democracy, Presidential or Parliamentary: Does it Make a Difference? IN: VALENZUELA, Arturo (org.) *The Failure of Presidential Democracy*. The case of Latin America. Baltimore, 1994. p.3-87.

- LÖWITZ, Karl. **Max Weber und seine Nachfolger**. *MASs und WERT* 3, p.166-176.
- LOWI, Theodor J. **The Personal President**. Power Invested, Promise Unfulfilled. London, Ithaca, 1985.
- MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew S. (Hrsg.). **Presidentialism and Democracy in Latin America**. Cambridge, 1997.
- MOMMSEN, Wolfgang. **J. Max Weber und die deutsche Politik 1890-1920**. 2ed. Tübingen, 1974.
- PASQUINO, Gianfranco. Semi-presidentialism: a political model at work. *European Journal of Political Research*, n.31, p.128-137, 1997.
- RÜB, Friedbert. Schach dem parlament! Über semipräsidentielle Regierungssysteme in einigen postkommunistischen Gesellschaften. *Leviathan*, n.22, p.260-292, 1994.
- SCHMIDT, Gustav. **Deutscher Historismus und der Übergang zur parlamentarischen Demokratie**. Untersuchungen zu den politischen Gedanken von Meinecke-Troeltsch-Max Weber. Lübeck, 1964.
- SHUGART, Matthew S.; CAREY, John M. **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**. Cambridge, 1992.
- SPECK, Bruno W. **Strömungen politisch-sozialen Denkens im Brasilien des 20. Jahrhunderts**. Freiburg, , 1995.
- THIBAUT, Bernhard. **Präsidentalismus und Demokratie in Lateinamerika**. Opladen, 1996.
- THIBAUT, Bernhard. Prääsidentielle, parlamentarische oder hybride Regierungssysteme? Institutionen und Demokratieentwicklung in der Dritten Welt und in den Transformationsstaaten Osteuropas. In: *Zs. f. Politikwissenschaft*, n.8, p.5-37, 1997.

Resumo

Partindo da constatação de que Weber é conhecido no Brasil sobretudo como teórico da democracia liberal, ao contrário da Alemanha, onde é acusado de ter desvinculado excessivamente o liberalismo da democracia, o artigo quer mostrar porque a leitura brasileira faz mais justiça a Weber. Para isso, examina a compreensão weberiana da democracia como uma tipologia cujas variantes e sub-variantes (plebiscitária, direta, representativa, de líder, etc.) contêm distintos potenciais de autoritarismo. Por último, o artigo concentra-se na relação entre a democracia plebiscitária e a parlamentarista - uma problemática central, tanto em Weber como no Brasil. Salientando a diferença apontada por Weber entre parlamentarismo e democracia, o artigo conclui desautorizando a tese, segundo a qual a tendência autoritária da democracia plebiscitária torná-la-ia incompatível com a democracia representativa, contribuindo, assim, para reduzir a dramaticidade desse debate.