

A relação entre Democracia e Burocracia nos escritos políticos de Max Weber*

José Cleyton Neves Lopes**

Resumo: Max Weber foi precursor em apresentar as características e as consequências do processo de burocratização nas esferas sociais, sobretudo, no Estado. Em relação à democracia, Weber não deixou uma definição explícita em seus escritos, no entanto, com frequência a concepção de democracia como método para eleger líderes seja remetida a ele. O presente artigo tem como objetivo geral analisar a relação que Weber estabeleceu entre a democracia e a burocracia, dois conceitos que se entrecruzaram em vários de seus textos como fenômenos inerentes à sociedade moderna e ao processo de racionalização. Debruçarmo-nos sobre os escritos teóricos de Weber para os estudos ligados à burocracia é fundamental para compreendermos o funcionamento dos Estados modernos, assim como esmiuçar a concepção weberiana acerca da democracia. Concepção, esta, que se tornou hegemônica nas últimas décadas e que vem sendo contestada pelos movimentos populares que almejam participar de maneira mais direta nas decisões político-administrativas do Estado.

Palavras-chave: Max Weber, Democracia, Burocracia.

Abstract: Max Weber was a pioneer in presenting the characteristics and consequences of the process of bureaucratization in the social spheres, especially in the state. Regarding democracy, Weber did not leave an explicit definition in his writings, though frequently the concept of democracy as a method for selecting leaders should be forwarded to him. This research aims at analyzing the relationship that Weber established between democracy and bureaucracy, two concepts that are intertwined in many of its texts and phenomena inherent in modern society and the process of rationalization. Avail ourselves of the theoretical writings of Weber for studies related to the bureaucracy is essential to understand the functioning of modern states, as well as scrutinize the Weberian conception about democracy. Design, this, that became hegemonic in recent decades and that has been contested by popular movements that aim to participate more directly in political and administrative decisions of the state.

Key words: Max Weber, Democracy, Bureaucracy.

* Este texto é fruto de uma pesquisa maior sobre o conceito de democracia de Max Weber e Rosa Luxemburgo, financiada com recursos do CNPq.



** JOSÉ CLEYTON NEVES LOPES é Graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte

1. Introdução

Max Weber é lembrado como um dos grandes fundadores da Sociologia e referência fundamental sobre os estudos relacionados à burocracia moderna. Seu legado teórico no âmbito da sociologia tem marcações originais, a saber: os estudos comparativos entre as religiões e a caracterização conceitual dos “tipos ideais”¹ como ferramenta analítica nos estudos sociológicos. Além disso, Weber influenciou diretamente uma legião de teóricos nas ciências sociais, entre os quais: George Lukacs, Karl Jaspers e Joseph Schumpeter.

No que diz respeito à burocracia moderna, Weber foi precursor em apresentar as características e as consequências do processo de burocratização nas esferas sociais. Ele notou que cada vez mais havia necessidade de um treinamento especializado nas empresas públicas e privadas, bem como a rotina cotidiana engendrada pela burocracia moderna condicionava as ações sociais tornando-as racionalistas, “resignificando”, assim, a vida social para o homem moderno.

¹ O conceito de “Tipos Ideais” de Max Weber visa alcançar o mais próximo possível das características singulares manifestadas pelo fenômeno analisado. O pesquisador formula hipóteses a partir das características selecionadas e aponta a influência que elas exercem sobre o fenômeno. A formulação dos “Tipos Ideais” é pré-condição para os estudos da sociologia interpretativa de Weber.

Já em relação à democracia, Weber não deixou uma definição explícita em seus escritos, muito embora com frequência a noção de democracia como método para seleção de líderes seja remetida a ele. “Em termos sintéticos, pode-se dizer que a democracia weberiana equivalia a um mero procedimento de legitimação de liderança pelo voto e por aí se limitava sua abrangência” (VALENTE, 2004, p.151). Isso porque em algumas passagens de seus textos, defendia a necessidade de selecionar líderes — associando esse procedimento à democracia —, capazes de refrear a burocratização do Estado e da economia, além de governar as massas.



Max Weber (1864-1920)

O breve ensaio que se segue analisará a relação que Max Weber estabeleceu entre a democracia e a burocracia. Dois conceitos que, como veremos, se entrecruzaram em vários de seus textos como fenômenos inerentes à sociedade moderna e ao processo de racionalização. O presente texto está

subdividido em três partes: a primeira denota o ingresso de Weber nos assuntos da política e suas repercussões, na segunda encontra-se uma explanação sobre a concepção weberiana da democracia e, por fim, a terceira parte apresenta a relação que o pensador alemão estabeleceu entre democracia e burocracia.

2. Weber e a Política

Weber era de origem burguesa e cortejava a vida aristocrática, buscava conservar para si os valores cavaleirescos da Alemanha imperial. Suas preocupações em relação à burocracia e a aspiração por um grande líder que conduzisse a Alemanha ao posto de super potência, assim como, a visão pessimista sobre as massas, têm suas raízes nos percalços que enfrentou durante a vida. Esses traços da biografia weberiana foram fatores que influenciaram em sua trajetória política, sobretudo, nos seus escritos de “militância”².

Desde cedo Weber esteve cercado pelos acontecimentos políticos da Alemanha. Na casa em que morou com seus pais, cotidianamente o jovem Weber entrava em contato direto com políticos e autoridades alemãs. Seu pai, Max Weber, herdeiro de comerciantes da indústria têxtil, era advogado e secretário municipal, além disso, foi um político ativo ligado ao partido liberal conservador. Ele recebia em sua casa visitas de figuras ilustres como Theodor Mommsen e Wilhelm Dilthey, que mais tarde influenciariam decisivamente na formação intelectual do jovem Weber. Em relação a sua mãe, Helene Fallenstein Weber, protestante e também de origem burguesa, era liberal e erudita. Ela, aliás, foi quem conduziu os primeiros passos intelectuais do filho promissor.

Com formação em direito e transitando entre a economia, a filosofia e a história, Weber adquiriu um vasto conhecimento sobre as ciências humanas. Atuou como professor de história econômica e economia agrária, mas não por muito

tempo. Após a morte de seu pai, ele passou a ter crises depressivas intermitentes por se sentir culpado pelo que havia acontecido³. Isso fez com que abandonasse a carreira de professor, continuando apenas com os estudos acadêmicos.

Além de teórico eminente, Weber foi em seu tempo um destacado publicista. Polemizou com políticos, militares e diversos outros teóricos na Alemanha. Regeu críticas notáveis, aos conservadores e revolucionários. Seus escritos políticos são constituídos por conferências dadas em várias universidades e artigos publicados no calor dos eventos políticos entre os séculos XIX e XX. O texto político mais expressivo dessa época é “Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída” (1997), na verdade, uma compilação das análises de conjuntura política, durante e após o Governo de Bismark. Um Governo que, para Max Weber, “deixou atrás de si uma nação sem qualquer vontade política própria, acostumada que estava à ideia de que o grande estadista ao leme tomaria as decisões políticas necessárias” (1997, p.21). Weber traça nessa obra um panorama sobre as singularidades da política nacional de Bismark, ressaltando os prejuízos obtidos por uma nação que não tivera uma classe participando ativamente dos processos de unificação do Estado.

Durante a Primeira Guerra Mundial, Weber influenciou nos arranjos militares internos da Alemanha — mas ficou atento também aos rumos que a Alemanha adotava internacionalmente. Na ocasião, inclusive, observou o aparato burocrático deficiente que havia

² Os aspectos biográficos de Weber descritos nesse trabalho, estão embasados no texto introdutório de Gerth e Mills, “Max Weber: ensaios de Sociologia”.

³ Durante uma discussão entre a mãe e o pai de Weber, este saiu em defesa da mãe causando grande perturbação a seu pai que pouco tempo depois viria a falecer.

naquele país, composto por funcionários mal treinados para os cargos. Weber “foi comissionado como oficial disciplinar e econômico, no posto de capitão, encarregado de organizar e administrar nove hospitais na área de Heidelberg” (GERTH; MILLS, 2002, p.36). Mesmo atuando no exército, por meio de conferências, Weber não deixou de dirigir críticas ao então Kaiser alemão Guilherme II e aos líderes das forças armadas da Alemanha, em especial, Ludendorff, Tirpitz, Capelle e Bethman, por suas atuações “desastrosas” provocando, por exemplo, a entrada dos Estados Unidos na guerra.

Com uma extraordinária visão universal dos fatos políticos, analisava-os sempre de maneira crítica. Weber acompanhou passo a passo os acontecimentos políticos da Rússia de 1906 a 1917, sempre lançando críticas ríspidas aos líderes da revolução proletária e expondo a ameaça que a burocracia estatal russa sentaria sobre a liberdade. Receava, em certa medida, que a social-democracia alemã seguisse os passos dos proletários russos. Devemos ressaltar que Weber era um liberal elitista e muito pessimista no que diz respeito à participação política das massas.

Para Max Weber a Alemanha necessitava de uma classe social que se contrapusesse à política decadente dos *Junker*⁴ e protagonizasse os destinos da política e da economia no País. Somado a isso, os avanços da social-democracia alemã sobre as camadas proletárias preocupavam Weber, fenômeno que para o sociólogo alemão representava a histeria das massas sob o comando de jornalistas e líderes demagogos. Em suma, pode-se dizer que Weber estava preocupado com o destino da Alemanha,

principalmente após Carlos Guilherme II subir ao trono a burguesia alemã permanecer inerte e os trabalhadores paulatinamente se aliando ao partido socialista. Para contextualizar essa fase da vida de Weber, segue abaixo a descrição feita por Giddens:

Os Junker eram uma classe em decadência, que não poderia continuar monopolizando a vida política da sociedade. Mas, conquanto fosse ‘perigoso’ para uma classe economicamente enfraquecida manter o poder político, era mais perigoso ainda se as classes que estavam adquirindo uma posição de crescente segurança econômica aspirassem à liderança política sem possuir a maturidade política necessária para guiar os destinos de um Estado moderno. Nem a classe operária nem a burguesia teriam adquirido tal maturidade. A classe trabalhadora era conduzida por um grupo de ‘dilettantes jornalísticos’ à frente do Partido Social-Democrata: eles não tinham nenhum vínculo orgânico com a classe que alegavam representar e sua postura revolucionária agia, de fato, contra o avanço futuro da classe trabalhadora em direção à responsabilidade política. A burguesia permanecia tímida e apolítica; ansiava pela emergência de um novo ‘César’ que a resguardaria da necessidade de assumir um papel de liderança. Isso era consequência de seu ‘passado apolítico’, que nenhum acréscimo de poder econômico em si poderia substituir (GIDDENS, 1998, p. 32).

Por consequência de sua doença, os médicos recomendaram a Weber viajar e buscar repouso com frequência. Em agosto de 1904, Weber viajou para os Estados Unidos, sendo essa uma viagem decisiva para seus estudos posteriores acerca da democracia e a burocracia. Ao chegar a Nova York, Weber, de acordo

⁴ Os *Junker* eram camadas sociais rurais que detinham poder econômico e político durante o período monárquico alemão.

com Gerth e Mills (2002, p. 11), “ficou fascinado pela hora do rush no baixo Manhattan, que gostava de observar do meio da Ponte do Brooklyn, como um panorama do transporte em massa e movimento barulhento”. Nesse período já se podia perceber nos Estados Unidos o que viria a ser o modelo hegemônico da moderna democracia. O regime político norte-americano, assim como hoje, era o presidencialismo. O partido do presidente eleito, por meio do sufrágio universal, montava o quadro administrativo do Estado e regulava o funcionamento da máquina. Weber, entretanto, apontava que essa regulação seria impraticável no decorrer dos anos, uma vez que o Estado fosse ampliando seu campo de atuação. Mesmo contrariado com determinados aspectos da política estadunidense – o regime presidencialista –, Weber entrou em contato com algo novo para ele, a correlação entre a burocratização e a democracia.

3. A concepção weberiana da democracia

Weber hostilizava a ideia de uma democracia direta na Alemanha. Para ele essa promoveria o surgimento de regimes cesaristas ou então, quando possível, só seria eficaz em sociedades de pequena escala e com baixo índice demográfico. Dizia ele:

Toda espécie de eleição popular direta do mandatário supremo e, mais além, toda espécie de poder político que se apóia na confiança das massas e não do parlamento [...] jaz no caminho que conduz a estas formas ‘puras’ de aclamação cesarista (WEBER, 1997, p. 81).

Guiada pelas paixões, as massas minariam a estabilidade política e colocariam em risco o desenvolvimento econômico da nação. Em “*Economia e Sociedade*” (2004), o autor descreve

com mais transparência sua visão acerca da participação política das massas:

O perigo político da democracia de massas reside, em primeiro lugar, na possibilidade de uma forte preponderância de elementos *emocionais* na política. As ‘massas’, como tais (quaisquer que sejam as camadas sociais das quais se compõem no caso concreto), ‘somente pensam até depois de amanhã’. Sempre estão expostas, conforme ensina toda experiência, à influência atual, puramente emocional e irracional (WEBER, 2004, p. 579, grifo do autor).

Weber concebia a democracia de modo instrumental, aliás, como afirma Gabriel Cohn, “Weber é, teórica e praticamente, um mestre na visão instrumental das coisas” (2003, p. 154). A relação entre Weber e a democracia era reflexo de seu caráter liberal e elitista. A participação popular resumia-se ao sufrágio durante os procedimentos de seleção dos líderes, aliás, uma concepção bem aceita e difundida por Schumpeter que, por sua vez, definia a democracia como “[...] acordo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decisão através de uma luta competitiva pelos votos da população” (1984, p. 336). Em uma conversa particular com o general alemão Ludendorff, registrada por Marianne Weber, sua esposa, Weber resume em poucas palavras seu entendimento acerca da democracia:

LUDENDORFF: O que entende por democracia?

WEBER: Numa democracia o povo escolhe um líder no qual confia. O escolhido diz, então: ‘Agora, calem-se e obedeçam-me’. Povo e partido deixam então de ter liberdade de interferir em sua atuação.

LUDENDORFF: Eu poderia gostar dessa democracia.

WEBER: Mais tarde, o povo pode fazer o julgamento. Se o líder tiver cometido erros – à força com ele! (GERTH; MILLS, 2002, p. 30).

Todavia, Weber se mostra controverso, de certo modo, pois em outros momentos reflete sobre a democracia como conceito revestido de valores. Isso pode ser percebido, por exemplo, quando relaciona a democracia com a burocracia. Segundo Weber:

A burocracia acompanha inevitavelmente a moderna democracia de massa em contraste com o Governo autônomo democrático das pequenas unidades homogêneas. Isso resulta do princípio característico da burocracia: a regularidade abstrata da execução da autoridade, que por sua vez resulta da procura de ‘igualdade perante a lei’ no sentido pessoal e funcional – e, daí, do horror ao ‘privilegio’, e a rejeição ao tratamento dos casos ‘individualmente’ (2002, p. 157).

Nessa passagem, Max Weber reconhece, por conseguinte, o valor da igualdade como intrínseco à democracia, ao invés, da concessão de privilégios. Uma das características elementares da democracia moderna apontada por ele é o nivelamento social e a supressão dos privilégios particulares. De acordo com ele:

A democracia em massa acaba com os privilégios feudais, patrimoniais e – pelo menos intencionalmente – plutocráticos na administração. Inevitavelmente, coloca o trabalho profissional no lugar da administração subsidiária historicamente herdada pelos notáveis. (GERTH; MILLS, 2002, p. 157).

Weber deixa margem para duas interpretações possíveis sobre sua compreensão de democracia: por um

lado pode-se dizer que é “elitista”, haja vista, a democracia representar um instrumento para selecionar líderes. Por outro, há uma “ligeira” ideia de que a democracia é um processo de descentralização do poder, na medida em que acaba com os privilégios e equaliza as relações políticas. Mas, a defesa intransigente que Weber faz do parlamentarismo pode desequilibrar tais argumentos, posto que para ele o parlamento é o “centro” das tomadas de decisões e das lutas políticas. Weber defendia para Alemanha o regime parlamentar. Ele apostava em um parlamento forte com partidos políticos em competição a fim de fazer emergir a figura do líder carismático comparável ao “Homem Virtuoso” da Idade Média que a modernidade havia posto em declínio.

Dentro e fora do parlamento uma figura característica é necessária: o político profissional, um homem que pelo menos idealmente, mas quase sempre materialmente, considera a política partidária como o cerne de sua vida. (WEBER, 1997, p.77).

O parlamento, na percepção weberiana, é fundamental para a manutenção da “máquina administrativa”. Sendo assim, podemos considerar que há uma defesa da descentralização do poder nos esquemas teóricos de Weber, porém, limitada pelos muros do parlamento. Em *Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída*, o autor nos descreve o papel do parlamento:

Onde quer que o parlamento seja tão forte que, via de regra, o monarca⁵ confie o governo ao porta-voz de uma maioria bem definida, a luta dos partidos pelo poder será uma

⁵ Nessa passagem do texto, Weber demonstra não descartar ainda a figura do monarca. Vale ressaltar que o texto é escrito antes da viagem dele aos Estados Unidos, portanto, não havia tido contato direto com o regime presidencialista.

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 consequentemente 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 (WEBER, 1997, p. 77).

A figura do líder carismático é central na teoria política weberiana. A disputa entre os partidos para eleger o líder que governará se deve, em grande parte, ao interesse que há entre os membros desse partido em compor o quadro administrativo da “máquina” sob o comando daquele. Tal motivo explicaria a razão pela qual o líder haveria de conseguir refrear os processos de burocratização sobre o Estado e a Economia. Ademais nos diz Weber

[...] é justamente esta busca de interesses, então, a parte essencial do assunto. Pois não é a ‘massa’ politicamente passiva que produz o líder de seu meio, mas é o líder político quem recruta seus seguidores e conquista a massa pela ‘demagogia’. Isto se verifica mesmo sob as mais democráticas formas de Estados (1997, p. 81).

Ao passo que Weber prescreve o modelo de democracia vigente, ele descreve as ações sociais dos agentes envolvidos durante os processos. Para ele: “podemos esperar, como um efeito da burocratização, uma estrutura política

que atenda ao interesse pequeno-burguês numa ‘subsistência’ tradicional assegurada [...]” (GERTH; MILLS, 2002, p. 161). Ou seja, o Estado é tido na sociedade moderna — algo também salientado por Weber — como uma “empresa” que corresponda a interesses particularizados. Na citação abaixo fica clara a constatação de Weber sobre o Estado moderno:

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 (1997, p. 22).

4. Considerações finais

A democracia na concepção weberiana concretiza a base fundamental para a expansão burocrática, embora aquela não seja condição determinante para esta. Nos escritos de Weber a burocracia e a democracia nas sociedades modernas são fenômenos paralelos. Apesar de haver correlação, há também confrontos entre os dois. Isso porque a burocracia é composta de membros especializados e treinados para exercer determinadas funções, se configurando como uma camada distinta na sociedade. Em contraste com essa condição, a democracia antepara em seus progressos qualquer proeminência de uma classe

desnivelada com a totalidade da sociedade.

Para Max Weber, o caráter de nivelamento social proporcionado pela democracia se deve às eleições para ocupação de cargos. Nesse procedimento é que se encontra ao mesmo tempo a associação e a dissociação entre burocracia e democracia, uma vez que a burocracia se constitui por setores especializados, mas não privilegiados, portanto, limitando a participação de “qualquer um”, enquanto que a democracia prevê eleições irrestritas para as ocupações burocráticas na máquina estatal.

A dualidade entre a democracia e a burocracia ocorre precisamente em função da tendência estamental da burocracia moderna. Além disso, inevitavelmente quanto mais se democratiza a sociedade mais se corroi a disposição arbitrária das estruturas hierárquicas da burocracia.

Weber observou que para solucionar esse impasse os Estados modernos adotaram o princípio do colegiado, que se constituiu como instrumento balizador para o funcionamento administrativo dos setores estatais. O líder eleito procura compor os colegiados de especialistas estabelecendo unidade político-administrativa. Esses colegiados são aparelhos permanentes e despersonalizados e se configuram com relativa autonomia.

No conjunto das análises de Weber, a democracia deslegitima a naturalização das formas de governo tal qual o absolutismo, por vez a burocracia independe da forma de governo, seja ele concebido como poder “naturalmente herdado” ou não. O que se notou no

entendimento weberiano da democracia é sua característica instrumental para solucionar demandas oriundas da ordem política moderna, enquanto que a burocracia moderna se constitui como poder a serviço dos governantes, sejam eles o Kaiser ou Primeiro Ministro. A preferência de Weber, como todo liberal, é a existência de governos descentralizados fundados sob as leis dos homens. Certo do poder da burocracia moderna, ele compreendia bem a inevitável e necessária existência da democracia nas sociedades modernas.

Referências

COHN, Gabriel. **Crítica e resignação**: Max Weber e a teoria social. 2º Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

_____. (Org.). Os três tipos puros de dominação legítima. In: **Weber, (coleção os grandes cientistas sociais)**. São Paulo: Ed. Ática, 2001.

GERTH, H.H.; WRIGHT, C. Mills. (Org.). **Max Weber**: Ensaios de sociologia. Editora LTC. Rio de Janeiro, 2002.

GIDDENS, Anthony. Política e Sociologia no pensamento de Max Weber. In: **Política, Sociologia e Teoria Social**. São Paulo: Editora da UNESP, 1998.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.

VALENTE, Manoel Adam Lacayo. Democracia em Max Weber. **Revista de informação legislativa**, v. 41, n. 164, p. 149-155, out./dez. de 2004.

WEBER, Max. **Ciência e Política**: duas vocações. São Paulo: Ed. Cultrix, 2005.

_____. **Economia e Sociedade**. 3. ed. Brasília: UNB, 2004, 2 vols.

_____. Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída: uma contribuição à crítica política do funcionalismo e da política partidária. In: **Weber (coleção os economistas)**. São Paulo: Nova Cultural, 1997. p. 7 – 91.