

Uma interpretação sobre os limites e as possibilidades da burocracia weberiana e do elitismo democrático: tensões entre Administração Pública e Política

RESUMO: *O presente trabalho tem como objetivo discutir as tensões existentes entre Administração Pública e Política, mais especificamente os limites e as possibilidades presentes na relação entre o modelo de administração burocrático weberiano e o modelo de democracia denominado elitismo democrático. A fim de evidenciar essa problemática, partimos do pressuposto de que a Administração Pública é uma ciência multidisciplinar, que envolve variadas áreas do saber tais como: ciência política, história, sociologia, economia, psicologia social, administração de empresas e antropologia. Recorremos a uma revisão bibliográfica na qual tomamos como referência autores diversos, desde os clássicos do pensamento político, como Max Weber e Woodrow Wilson, até estudiosos contemporâneos, como Norberto Bobbio, David Held e Gareth Morgan. A principal conclusão deste trabalho aponta para a necessidade de se pensar a Administração Pública e a Política em uma relação de complementaridade e tensão. Discutimos essa possibilidade interpretativa para a burocracia weberiana e o elitismo democrático e apontamos, a título de considerações finais, a necessidade de expandir essa abordagem para a Nova Gestão Pública e o debate democrático contemporâneo (participacionismo e deliberacionismo).*

PALAVRAS-CHAVE: Administração Pública; Burocracia; Elitismo Democrático

Bruno Dias Magalhães

Emanuel Camilo Marra

1. Introdução

Em artigo publicado pela primeira vez em 1887 sobre o estudo da Administração Pública, Woodrow Wilson atribui a gênese dessa como campo científico autônomo devido à crescente multiplicação das ações do Estado Moderno. Conforme o autor, a substituição da forma absolutista pela forma democrática de governo foi a grande responsável pelo aumento da complexidade da tarefa de administrar as ações do Estado (WILSON, 1954).

Com efeito, escreve o estadista norte americano: “O próprio fato de termos realizado o mando popular em sua plenitude tornou a tarefa de *organizar* esse mando virtualmente mais difícil” (WILSON, 1954, p. 90). A democracia, portanto, apesar de representar uma evolução inevitável para Wilson, conflita com a tarefa administrativa no sentido de que não estabelece um plano de ação único, tomado a partir de uma opinião monocrática, tendo antes que ser realizada “[...] através de compromisso, por uma composição de diferenças, por uma acomodação de planos e uma supressão de princípios demasiado retilíneos” (*idem*; p. 91).

Diante da árdua – e às vezes confusa – tarefa de colocar em ação diretrizes plurais, Wilson define o campo de estudo da Administração Pública separadamente do da Política. A esta concerne os assuntos gerais e constitutivos do Poder, enquanto que àquela cabe suas tarefas específicas e seu exercício cotidiano. O autor vai mais além e afirma que à opinião pública deve ser atribuído um papel de “crítica autorizada”, mas essa deve ser impedida de interferir demasiadamente nos assuntos administrativos. Nas palavras do próprio Wilson: “O problema é tornar a opinião pública pertinente sem tolerar que ela se torne metediça”. (WILSON, 1954, p. 94).

De uma perspectiva diferente daquela proposta por Woodrow Wilson em seu ensaio pioneiro sobre o estudo da Administração Pública, o presente artigo propõe uma leitura na qual a dinâmica da administração e da Política seja compreendida de maneira articulada. Trata-se, assim, de uma abordagem que está, em alguma medida, em sintonia com os estudos contemporâneos sobre as políticas públicas, tanto da ótica da Ciência Política quanto da Administração Pública (AVRITZER, 2007; SANTOS, 2009; SANTOS e AVRITZER, 2009; LUCHMANN, 2002; TATAGIBA, 2002; CAPELLA, 2007; MULLER e SUREL, 2002). Para atingir tal intento, trabalharemos com a idéia da Administração Pública como um campo multidisciplinar no qual estão inseridos diversas áreas de conhecimentos, tais como: ciência política, história, sociologia, economia, psicologia social, administração de empresas e antropologia (WALDO, 1964). Ao se articular essas diversas áreas do saber para se discutir as

relações entre Política e administração, o que pretendemos mirar, em específico, são as tensões existentes entre o modelo de administração burocrático weberiano e o modelo de democracia chamado elitismo (WEBER, 1982; HELD, 1987; BOBBIO, 1998).

Democracia e burocracia são entendidas no presente trabalho como um ponto de vista privilegiado para uma reflexão. Não obstante a existência de uma série de estudos sobre esses dois temas, assumimos que a Administração Pública está inserida em um contexto no qual a dinâmica da Política não é plena de sentido se não pensada junto com a dinâmica administrativa e vice-versa. Mais que isso, ao se articular essas duas dinâmicas, supomos ser possível vislumbrar com maior clareza quais são os limites e as possibilidades da democracia elitista e da administração weberiana. Ou seja, suas tensões.

O presente artigo estrutura-se, a partir da sessão 2, com uma contextualização da idéia de racionalização do mundo ocidental – fenômeno fundamental para a origem da burocracia. Ainda na segunda sessão, apresentamos os principais aspectos destacados na literatura como característicos do fenômeno burocrático para, na seqüência, apontarmos um dos desdobramentos do desenvolvimento da burocracia nas sociedades modernas ocidentais, qual seja: o desenvolvimento da democracia em seu formato elitista. Na sessão 3, discutimos algumas tensões existentes entre o modelo burocrático weberiano e o elitismo democrático. Por fim, na quarta sessão, destacamos a necessidade de se pensar a Administração Pública em sintonia com a idéia de democracia e de burocracia, bem como evidenciamos um aparente descompasso entre as abordagens contemporâneas de gestão e o atual debate democrático.

Para a construção do presente artigo, foi realizada uma revisão bibliográfica das discussões sobre Política e Administração Pública presentes em variadas áreas do conhecimento.

2. Uma leitura sobre a burocracia weberiana e a democracia elitista

Conforme Barbosa e Quintaneiro (2002), o processo de racionalização presente no pensamento de Max Weber se reproduz nas sociedades ocidentais através do tipo ideal da burocracia. Esse processo constituiu-se de uma ampliação progressiva dos hábitos e costumes provenientes da ética protestante pelas mais variadas esferas da vida social. Em síntese, a vida metódica e disciplinada do tipo ideal protestante engendrou um tipo ideal de sociedade racional, instrumental e desprendida de crenças, ilusões e metafísicas. Trata-se de um fenômeno de ampliação gradual do saber técnico-científico nas mais variadas esferas de sociabilidade. (WEBER, 1982; HELD, 1987; BABOSA, QUINTANEIRO 2002).

Catherine Colliot-Thélène (1995) chamou o processo de racionalização das sociedades ocidentais presente na sociologia weberiana de intelectualização e o descreveu como:

Um mundo intelectualizado é um mundo no qual reina a convicção de que tudo o que é e o que advém neste mundo está regido pelas leis que a ciência pode conhecer e a técnica científica dominar; em que não há nada, em outras palavras, que não seja previsível. É um mundo sem magia, sem dúvida, pois exclui toda intervenção do supra-sensível na ordem das coisas naturais e humanas; (...). (p. 90).

Isto posto, a partir da perspectiva weberiana, o conceito de burocracia pode ser entendido como uma estrutura de dominação racional-legal fundamentada em um conjunto de regras e princípios gerais, impessoais e abstratos, distribuídos de maneira estável e previsível, além de dotados de legitimidade. Esse conjunto de características estaria presente em organizações modernas públicas e privadas (BARBOSA, QUINTANEIRO, 2002; WEBER, 1982).

Norberto Bobbio sintetizou burocracia como uma estrutura cujos elementos essenciais são legitimidade e aparato administrativo. A legitimidade seria o conjunto de crenças que o poder instituído produz sobre si mesmo para, assim, obter aceitação por parte da coletividade. Já aparato administrativo seria a forma como esse poder instituído é executado, ou seja, para o caso da burocracia, através de regras impessoais e praticáveis por profissionais com *expertise*.

Max Weber (1982) discutiu como principais elementos da burocracia os seguintes: i) é uma estrutura com leis ou normas administrativas que regem jurisdições fixas; ii) essa estrutura, em sua forma mais acabada, possui hierarquia organizada monocraticamente com uma forte relação de mando e subordinação; iii) a administração é baseada em documentos escritos; iv) os funcionários recebem e/ou possuem treinamento especializado para o exercício de suas funções; v) as atividades de um cargo qualquer seguem a normas gerais, estáveis e exaustivas executáveis por qualquer funcionário qualificado; e vi) o funcionário possui um tempo de permanência no trabalho rigorosamente delimitado, sendo que durante esse período deve desenvolver plenamente as atribuições de seu cargo.

Ainda conforme Weber, a burocracia, para atingir seu formato mais completo, impescindiu do desenvolvimento de uma economia monetária em detrimento de uma economia natural; e da expansão qualitativa e quantitativa das tarefas administrativas, com destaque para a expansão do fenômeno burocrático no Estado Moderno e nos partidos políticos. O desenvolvimento de uma economia monetária relaciona-se com a necessidade de fazer das burocracias uma estrutura permanente que, portanto, precisa de uma fonte de renda fixa. Já a expansão quantitativa e, principalmente, qualitativa, possui relação com crescente

complexificação da dinâmica social conseqüente do advento da modernidade (WEBER, 1982; BOBBIO, 1998).

Norberto Bobbio (1998) esclarece que, em relação às demais estruturas de dominação presentes no pensamento de Max Weber, quais sejam: dominação racional legal, dominação carismática e dominação baseada na tradição; a primeira, consubstanciada na burocracia, é a mais eficiente do ponto de vista administrativo.

Max Weber explica que essa supremacia da burocracia ocorre devido ao fato de essa ser tecnicamente superior a qualquer outra forma de organização. Em termos comparativos, o sociólogo alemão destaca que uma estrutura burocrática plenamente desenvolvida é tão mais eficiente que qualquer outra forma de administração, assim como as máquinas são superiores a quaisquer outras formas de produção não mecânicas. A burocracia, nas palavras de Weber, é uma estrutura dotada de: “precisão, velocidade, conhecimento de arquivos, continuidade, discricção, unidade, subordinação rigorosa, redução do atrito e dos custos de material e pessoal...” (WEBER, 1982, p. 249).

Nessa medida, a imagem de uma organização burocrática assemelha-se a uma máquina, ou seja, é uma estrutura eficiente, confiável, previsível e com resultados calculáveis. Max Weber avançou ainda mais e destacou que a burocracia tende a “desumanizar” progressivamente os negócios, uma vez que elimina as paixões, os amores, os ódios, os personalismos, as irracionalidades e as emoções existentes nas diversas relações humanas presentes nas organizações (WEBER, 1982; HELD, 1987).

Para Gareth Morgan (1996), a progressiva centralidade das máquinas no mundo industrial fez com que essas deixassem de ser somente uma estrutura física e se tornassem uma metáfora, isto é, um dispositivo mental. Assim, a eficiência das máquinas passou a ser desejada também nos indivíduos. A previsibilidade do cálculo passou a ser pré-requisito de conduta dos homens. A metáfora da burocracia como máquina coroou, deste modo, a transformação dos homens e das coisas em objetos de eficiência e de previsibilidade. (MORGAN, 1996; HELD, 1987; WEBER, 1982).

Max Weber (1982) destaca que o fenômeno da burocratização é uma das conseqüências do desenvolvimento da democracia de massa. Conforme o autor, a burocracia comunga com elementos do ideal democrático, na medida em que é uma conseqüência do nivelamento das diferenças sociais e econômicas. Weber destaca que a burocracia possui “horror ao ‘privilégio’”, além de rejeitar o “tratamento de casos ‘individualmente’”. Em

síntese, a burocracia seria uma negação das vantagens e dos reveses presentes tanto na lógica da dominação carismática quanto na lógica de dominação baseada na tradição.

David Held (1987), por seu turno, aponta que Weber não abordou a temática da democracia de maneira direta. Conforme o autor, o sociólogo alemão possuía uma concepção de vida política na qual a noção de liberdade individual estaria permanentemente ameaçada pela dinâmica das grandes organizações, tais como empresas, partidos políticos, sindicatos ou Estados Nacionais.

Em outras palavras, Max Weber preocupava-se com o crescimento ilimitado da estrutura de poder do aparato burocrático e suas conseqüências para as liberdades individuais. Isso leva a muitos autores a chamá-lo de “liberal desesperado”, pois o sociólogo alemão temia que os ideais de uma cultura política liberal, a saber, o direito à individualidade e à liberdade de escolha, não sobrevivessem plenamente em uma época de organizações cada vez maiores e mais burocráticas (HELD, 1987).

De fato, a idéia de democracia em Weber (1982) significa tão-somente o “nivelamento dos governados”. Conforme Norberto Bobbio (1998), esse nivelamento é uma conseqüência da transformação do sistema educacional nas sociedades modernas, que tente progressivamente a substituir o ideal de “homem culto”, indivíduo típico da administração de notáveis, pelo “experto”, indivíduo típico da administração de sociedades de massa.

Avançando mais na discussão, a democracia na visão weberiana pode ser vista como uma espécie de “mecanismo institucional para podar os mais fracos e colocar no poder aqueles que se mostram mais competentes na luta competitiva por votos” (HELD, 1987, p. 146). Nessa medida, o funcionamento da democracia no pensamento de Weber aproxima-se do funcionamento de mercado. Tal arranjo é chamado por Held de *democracia competitiva elitista*.

De acordo com Held (1987, p. 141), Max Weber enxergava o parlamento como o locus da atividade política, pois: (i) assegura a expressão de idéias e interesses diversos e, assim, garante um certo grau de abertura no governo; (ii) a atividade parlamentar de discussão e debate funciona como um mecanismo de seleção de líderes políticos; e (iii) o parlamento é um espaço para negociações e barganhas.

Contudo, Weber não alimentava grandes esperanças sobre a instituição do Parlamento à sua época, pois esse fórum já não era mais o espaço do exercício da razão política de homens distintos e esclarecidos, tal como foi percebido no século XIX. De fato, o Parlamento

era visto pelo sociólogo alemão como uma instituição sob constantes ameaças das associações e partidos políticos de massa que surgiram a partir do século XX (HELD, 1987).

Para Weber, os partidos de massa funcionam tão somente como uma forma de escolha de líderes políticos. Assim, o pensador alemão diferencia o eleitorado entre ativo e passivo. Nesse sentido, as massas (eleitores passivos), devido a sua “emotividade”, seriam incapazes de participar efetivamente da vida política, isto é, seriam eleitores tão somente capazes de escolherem suas lideranças. Dessa forma, a democracia é vista como um campo de seleção e desenvolvimento de líderes (eleitores ativos) que ocorreria através da competição política. Nesse aspecto, mercado e democracia assemelham-se na leitura de Weber (HELD, 1987).

Aproximando as idéias de burocracia e democracia no pensamento de Max Weber, pode-se dizer que a democracia competitiva elitista pressupõe um sistema representativo monopolista, isto é, composto apenas por um Parlamento - instância exclusiva de deliberação legítima no sistema político (HELD, 1987; AVRITZER, 2007). As deliberações produzidas pelo parlamento, por sua vez, são materializadas através de uma burocracia responsável pela implementação das decisões políticas estabelecidas por políticos profissionais (WILSON, 1954). Democracia e burocracia, em síntese, estariam em uma relação de complementaridade e aquela seria uma consequência dessa. Todavia, dentro dessa acomodação existem impasses e tensões, conforme evidenciado na seqüência.

3. Algumas tensões entre a burocracia weberiana e a democracia elitista

Norberto Bobbio (1998) formula que o aspecto democrático do pensamento de Max Weber trás consigo dois conflitos potenciais: o primeiro diz respeito ao intrincado equacionamento entre o ideal de justiça formal/igualdade e o ideal justiça substancial/equidade, enquanto o segundo se refere à complexa relação entre as lideranças políticas e o aparelho administrativo. Além disso, David Held (1987) aponta um terceiro conflito, a saber: a restrição dos espaços efetivos de participação das massas na vida político-partidária. Em outras palavras, o pensador italiano e o cientista político britânico apontam para a existência de limites e possibilidades das relações entre burocracia e democracia. É justamente essa tensão que nos interessa doravante.

O primeiro conflito pode ser entendido a partir de uma análise de como ocorre a relação entre o aparato burocrático estatal e os cidadãos. A burocracia, tal qual concebida por Weber (1982), traz em si um avanço democrático quando institui critérios claros, gerais e impessoais de justiça formal no acesso ao domínio regido pela legitimidade racional-legal. Ao

lançar-se contra todos os tipos de privilégios existentes em um sistema patrimonialista, negando tratamento particular aos indivíduos e os obrigando a se desvestirem de todas as características que não as empregadas diretamente na realização de seu trabalho, o aparato burocrático cega-se para quaisquer preconceitos ou julgamentos morais, éticos e valorativos e impõe um tratamento isonômico para todos. Em outras palavras, aos olhos da burocracia, os indivíduos só se diferenciam pelo grau de domínio e precisão empregados no exercício da função que lhes cabe. Não há julgamento em espécie alguma, senão o julgamento por merecimento (BOBBIO, 1998).

Entretanto, o muro erigido pela burocracia para estabelecer uma separação contundente entre o mundo da vida pessoal dos funcionários e o aparato administrativo está amparado apenas por critérios formais de igualdade, não contemplando critérios materiais de equidade entre os indivíduos. Segundo Norberto Bobbio (1998), a burocracia, “por motivos materiais e ideais, está ligada aos *standards* da justiça formal” (p. 126). O autor afirma ainda que “a igualdade de todos perante a lei implica na irrelevância de critérios substanciais de equidade” (p. 126).

Assim, o tratamento indiferenciado a indivíduos diferentes, pois oriundos de uma estrutura social heterogênea, pode levar ao estabelecimento de privilégios aos mais preparados. Dessa forma, aqueles que por qualquer motivo não detêm capacidade de competição por mérito com os demais são privados de oportunidades reais de acesso ao Estado e o aparato administrativo burocrático. Bobbio (1998) exemplifica essa situação afirmando que “a seleção dos funcionários mediante critérios objetivos pode fazer surgir uma casta privilegiada em bases meritocráticas” (pg. 126).

Em suma, ao considerar apenas critérios de justiça formal, a burocracia ao mesmo tempo em que estabelece um avanço democrático no tratamento igualitário dos indivíduos, limita tal avanço impedindo que as diferenças sejam tratadas diferentemente. Em outras palavras, não obstante seja legalmente permitido o acesso ao aparato administrativo do Estado, nem todos obterão, de fato, tal acesso.

Avançando mais, a tensão entre democracia e burocracia ultrapassa o relacionamento direto entre o corpo técnico-burocrático e os cidadãos. Há ainda a questão do controle de informações e de *expertise* pelo corpo administrativo na burocracia e o funcionamento da estrutura político-partidária. Isso nos leva aos outros dois conflitos existentes entre burocracia e democracia.

O segundo conflito reside na dificuldade de direção do aparato administrativo pelo corpo político. Norberto Bobbio (1998) aponta esse conflito como a necessidade do líder político eleito de controlar a atuação do corpo burocrático, “em cujas mãos está o exercício diário da autoridade” (p. 127). De acordo com Max Weber:

Devemos recordar expressamente, a esta altura, que o conceito político de democracia, deduzido dos ‘direitos iguais’ dos governados, inclui os postulados seguintes: (...) 2) minimização da autoridade do funcionalismo no interesse da expansão da esfera de influência da ‘opinião pública’ na medida do possível. (...) Com isso, a democracia inevitavelmente entra em conflito com as tendências burocráticas que, pela sua luta contra o Governo dos notáveis, ela produziu (WEBER, 1982, p. 262)

Dessa forma, Weber afirma que a democracia deve lutar para minimizar o crescimento da burocracia enquanto um grupo fechado de interesses próprios. Segundo o autor, a posição de poder de um aparato burocrático é sempre predominante, uma vez que os funcionários *expertos* dispõem e apropriam-se do conhecimento necessário à execução dos fins da organização, ao passo que o dirigente ou “senhor político” encontra-se na posição de um “diletante” (WEBER, 1982).

Esse conflito pode ser percebido, em termos mais atuais, na relação *agent x principal* existente entre políticos e burocratas, conforme explica Adam Przeworski:

[...] os objetivos dos burocratas não têm necessariamente de ser idênticos aos dos cidadãos ou dos políticos eleitos que os representam. Os burocratas podem querer maximizar a autonomia que têm, ou a garantia de emprego de que gozam, ou prestar favores clientelistas a amigos e aliados, ou ser dispensados do ‘ponto’, ou aumentar o orçamento de que podem dispor ou, simplesmente, enriquecer – à custa dos cidadãos. Mais uma vez aqui, eles dispõem de informação especial quanto aos benefícios e aos custos de suas ações, e podem praticar atos que não são vistos diretamente e apenas podem ser inferidos dos resultados ou monitorados como itens de custo (PRZEWORSKI, 1996, p. 53).

Para o autor polonês, a delegação de funções do corpo político, cuja autoridade para regular coercitivamente a vida da sociedade deriva das eleições, é inevitável. Tais funções são, portanto, executadas diariamente pelo corpo burocrático que, por sua vez, não foi democraticamente eleito. O autor alerta, destarte, para a possibilidade de os burocratas não seguirem estritamente as ordens de seus superiores políticos – devido às assimetrias informacionais geradas pela relação *agent x principal* – e à consequente dificuldade de estabelecer controles e critérios avaliativos sobre ações do aparato administrativo. Nesse sentido, configura-se um problema de perda de representatividade ou ainda de representação

não autorizada, já que os burocratas não foram eleitos e podem vir a tomar, ilegitimamente, decisões de natureza política (PRZEWORSKI, 1996).

Finalmente, tem-se o terceiro conflito entre burocracia e democracia – apontado por Held (1987) – que afirma haver, na organização partidária centralizada sob a lógica burocrática, uma restrição de espaços efetivos de participação das massas. Segundo Weber (1982), dentro de um sistema político eleitoral partidário competitivo, os partidos políticos se comportam como uma “empresa de interesses”. Explica o próprio autor:

Quer isso dizer que um número relativamente restrito de homens interessados pela vida política e desejosos de participar do poder aliciam seguidores, apresentam-se como candidato ou apresentam a candidatura de protegidos seus, reúnem os meios financeiros necessários e se põem à caça de sufrágios (WEBER, 1982, p. 84).

Também nesse ponto o sociólogo alemão, que para David Held é um entusiasta da democracia representativa, aponta um avanço de cunho democrático trazido pelo sistema de dominação racional-legal. Isso porque, ao competirem por sufrágios para garantir a própria sobrevivência política, os partidos foram forçados a evoluir de uma estrutura enxuta e composta apenas por pessoas notáveis – e, portanto, de pouca representatividade – para uma estrutura apoiada em uma ampla base de funcionários e militantes hierarquicamente organizada. Isso significa também que os partidos políticos tiveram que adotar uma administração burocrática de modo a garantir eficiência na busca dos interesses da população. Os partidos tornaram-se, portanto, *plebiscitários*, conforme os classificou Max Weber (WEBER, 1982; HELD, 1987).

Com efeito, Weber (1982, p. 260) afirma que “a burocracia acompanha inevitavelmente a moderna democracia de massa em contraste com o Governo autônomo democrático das pequenas unidades homogêneas”. O tema é retomado no ensaio *Política como Vocação* (2006), no qual escreve o autor:

Esse novo estado de coisas é filho da democracia, do sufrágio universal, da necessidade de recrutar e organizar as massas, da evolução dos partidos no sentido de uma unificação cada vez mais rígida no topo e no sentido de uma disciplina cada vez mais severa nos diversos escalões (WEBER, 2006, p. 88).

Nesse cenário, ganha expressão a figura dos políticos de carreira e, principalmente, da liderança no interior do partido. Os primeiros são os chamados “permanentes”, isto é, aqueles responsáveis por dar continuidade aos trabalhos no interior das organizações partidárias, ao passo que o segundo é a pessoa que aglutina todos os interesses que se pretendem representados, atribuindo um caráter de força e união às manifestações de opinião de um

partido. O líder pode mesmo fazer frente aos parlamentares eleitos e possui condições de impor sua vontade, uma vez que domina a “máquina” partidária, ou seja, detém o apoio das bases do partido (WEBER, 1982; HELD, 1987).

Essa estrutura político-partidária baseada em uma clara “divisão dos cidadãos com direito a voto em politicamente ativos e politicamente passivos” (WEBER, 2006, p. 84) implica necessariamente em uma situação em que o eleitorado possui poucas oportunidades significativas de participação nas decisões que guiam o aparato institucional do Estado. Tal situação é ainda potencializada pela atuação e influência das lideranças partidárias, que podem reduzir os parlamentares a “homens disciplinados que dizem Sim” (WEBER apud HELD, 1987, p.143), gerando uma “perda de espiritualidade” dos partidos (WEBER, 2006, p. 103). Essa perda traduz-se no estabelecimento de um critério quantitativo baseado no número de votos que o partido pode obter na definição de qualquer posicionamento partidário, em detrimento de um programa elaborado e definido a partir de princípios políticos e ideológicos (WEBER, 1982; HELD, 1987).

Assim, a organização burocrática dos partidos pode ser vista como uma conseqüência da competição por sufrágios que garante a sobrevivência dessas instituições no cenário político e; ao mesmo tempo, um reflexo do avanço democrático, na medida em que inclui as massas na vida política eleitoral. Todavia, os partidos políticos, ao expandirem e se tornarem “plebiscitários”, limitariam os espaços efetivos de participação da população, pois a essa ficaria atribuído um caráter político passivo, isto é, restrito apenas à escolha de lideranças através do voto.

4. Sugerindo um ponto de vista: tensões entre democracia/participação e burocracia/gestão

Democracia e burocracia podem ser vistas em uma relação de dicotomia, no sentido de que a primeira seria o mecanismo de tomada de decisões e a segunda a ferramenta de implementação das decisões tomadas (WILSON, 1995; FALCÃO, 2006). O presente trabalho, de uma outra perspectiva, tentou evidenciar que essas duas esferas estão em um processo de interação e interdependência contínuo – o que produz alguns tipos de tensões entre as mesmas. Para tanto, o esforço interpretativo aqui empreendido foi no sentido de discutir o processo de burocratização presente nas sociedades modernas concomitantemente ao modelo elitista de democracia.

O que se tentou discutir, assim, é que o modelo elitista de democracia é um avanço conseqüente do fenômeno da burocratização das sociedades modernas (WEBER, 1982), mas esse processo trás consigo limites e tensões (BOBBIO, 1998; HELD, 1987). Isto posto, parece razoável dizer que a gênese do fenômeno burocrático e seu ímpeto de democratização produziram durante seu desenvolvimento uma miríade de possibilidades capazes de tencionar a própria dinâmica da burocracia weberiana e do elitismo democrático.

De fato, existem na literatura críticas tanto ao modelo burocrático de administração, quanto ao modelo de democracia elitista. Como alternativa à burocracia weberiana, tem-se, por exemplo, os experimentos da Nova Gestão Pública. Já como alternativa ao elitismo democrático, tem-se abordagens participacionistas e deliberativas.

Sobre a Nova Gestão Pública, como um modelo alternativo de organização da Administração Pública, Abrucio (1996) destaca três etapas nas experiências de reformas gerenciais implementadas ao redor do mundo, quais sejam: (i) o gerencialismo puro, (ii) o *consumerism*, e (iii) o *public service orientation (PSO)*. A primeira tendência constitui-se basicamente no enxugamento das atividades econômicas estatais a partir da redução dos custos e aumento da produtividade do setor público. A segunda, por sua vez, procurou mensurar a satisfação dos usuários de serviços públicos à luz do paradigma do cliente e das experiências de quase mercado. A terceira tendência, por fim, esforçou-se por dar um conteúdo político à Administração Pública ao discutir conceitos como república e democracia à luz do paradigma da cidadania.

Não obstante os esforços do gerencialismo e do *consumerism* na busca por eficiência e eficácia na Administração Pública, esses dois modelos não aprofundaram a discussão em torno do debate democrático. Até mesmo o PSO, proposta que procura pensar a Administração Pública informada por uma discussão política mais ampla, figura-se antes como uma tendência em fase de amadurecimento do que como uma experiência prática consolidada (ABRÚCIO, 1996). Dessa forma, a nova gestão pública ainda “não se moveu para a dimensão sociopolítica da gestão, pois partilha de esquematismos gerencialistas, que dificulta o tratamento da interação dos aspectos técnicos e políticos (PAES, 2005, p. 101).

Já como alternativa ao elitismo democrático, tem-se uma série de discussões iniciadas ainda na década de 60 do século passado, no sentido de superar as limitações inerentes à democracia representativa. Como estudos críticos à democracia em seu formato elitista, seria possível citar os trabalhos de Avritzer (2002); Macpherson (1978); e Castoriadis (2004).

Contudo, em alguma medida, essas análises são lacunares no que se refere à transformação das relações entre Estado e sociedade e o conseqüente desafio de equilibrar a dinâmica dos movimentos sociais com o funcionamento das instituições (PAES, 2005). Além disso, as discussões no campo da teoria democrática informadas pelo participacionismo e pelo deliberacionismo representam experiências locais e fragmentadas, no sentido de que não informam um projeto global de reforma do Estado (PAES, 2005).

Dado esse aparente descompasso entre a Nova Gestão Pública e o debate democrático contemporâneo, parece razoável aventar a hipótese de que ainda permanece uma forte separação entre Política e administração nos estudos sobre a Administração Pública, não obstante alguns esforços de articulação entre essas duas esferas. Tentamos discutir a necessidade de se pensar a administração e a Política de maneira relacionada a partir da temática da burocracia e da democracia elitista. Para além dessa possibilidade interpretativa, supomos que seja possível continuar esse tipo de leitura que agregue tanto aspectos políticos quanto aspectos administrativos nas experiências da Nova Gestão Pública e do participacionismo e do deliberacionismo.

Eis uma possível frente de trabalho para o futuro.

5. Bibliografia

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. IN: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (org.). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. 7ª edição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. DADOS – Revista de Ciências Sociais, v. 50, n. 003, PP. 443-464, 2007. Universidade Cândido Mendes. Disponível em (http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582007000300001&lng=en&nrm=iso). Acesso em 15 de junho de 2011.

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Sousa. Para ampliar o cânone democrático. In: AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Sousa (org). Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 2-31.

BARBOSA, Maria Lígia de Oliveira; QUINTANEIRO, Tânia. Max Weber. In: QUINTANEIRO, et AL. Um Toque de Clássico: Marx, Durkheim, Weber. 2 ed. Belo Horizonte: Editora UGMF, 2002.

BOBBIO, Norberto, et al. burocracia. In: Dicionário de Política. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 1 ed, 1998. p. 124-130.

- CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta. & MARQUES, Eduardo. Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.
- CASTORIADIS, Cornelius. Que Democracia? In: CASTORIADIS, Cornelius. As encruzilhadas do labirinto. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004. p. 74-156.
- COLLIOT-THÉLÈNE, Catherine. Racionalização e desencantamento do mundo. In: COLLIOT-THÉLÈNE, Catherine. Max Weber e a História. São Paulo: Brasiliense, 1995. p. 73-92
- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas: desafios do desenho institucional. Ciências Sociais/Unisinos, 38 (161): 43-79, 2002.
- MACPHERSON, Crawford Brough. A democracia liberal: origens e evolução. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- MARTINS, Humberto Falcão. burocracia e Revolução Gerencial – A persistência da dicotomia entre política e administração. Revista Brasileira Sobre a Reforma do Estado. Nº 6, p. 34, 2006. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-6-JUNHO-2006-HUMBERTO%20MARTINS.pdf>, acesso em 19 de abril de 2011.
- MORGAN, Gareth. A mecanização assume o comando: as organizações vistas como máquinas. In: MORGAN, Gareth. Imagens da organização. São Paulo: Atlas, 1996. p. 21-36
- MULLER, Pierre, SUREL, Yves. A análise das políticas públicas. Pelotas : EDUCAT, 2002.
- PAULA, Ana Paula Paes de. Em busca de uma gestão pública democrática: o caso brasileiro. In: PAULA, Ana Paula Paes de. Por uma nova gestão pública – Limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. p.103-153.
- PZREWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. IN: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (org.). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. 7ª edição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução geral à coleção. IN: SANTOS, Boaventura de Sousa. (Org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa, pp. 13-27, Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2009.
- SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. IN: SANTOS, Boaventura de Sousa. (Org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa, p. 39-82, Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2009.
- TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas. In: DAGNINO, E. (Org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. p. 13-32. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.
- WALDO, Dwight. Treinamento e ensino contemporâneos. In: O Estudo da Administração Pública. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1964.
- WEBER, Max. burocracia. In: WEBER, Max. Ensaios de Sociologia. 5º edição. Rio de Janeiro: LTC, 1982, p. 229-277.
- WEBER, Max. Ciência e política: duas vocações. São Paulo: Martin Claret, 2006.
- WOODROW, Wilson. O Estudo da Administração. Cadernos de Administração Pública, 16. Rio de Janeiro: FGV, 1954.