

Os dilemas da teoria política contemporânea no conflito entre burocracia e democracia¹

Julian Borba

Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI)

Resumo

O artigo aborda um tema clássico da teoria política e administrativa contemporânea, que é o da contradição entre democracia e burocracia. Para tratar desta questão, o trabalho foi organizado em três partes: uma primeira que aborda, em termos conceituais o fenômeno da “burocratização do mundo”; a segunda, que faz um cotejamento entre alguns autores de teoria política contemporânea, sobre a forma como eles vêm tratando o conflito entre burocracia

Abstract

This article focuses on the classic theme in contemporary political and administrative theory which represents the contradiction between democracy and bureaucracy. In order to deal with this subject, the study has been divided in three parts: the first discusses the phenomenon of the “worldwide bureaucratization” in conceptual terms; the second compares several authors on contemporary political theory, analysing how they deal with the conflict between

^(*) The dilemmas of the contemporary political theory in the conflict between burocracy and democracy.

¹ Este artigo é uma versão modificada de uma parte do capítulo 2 da dissertação de mestrado, intitulada “A burocracia estatal frente a reforma do Estado em gestões democrático-populares: o caso da Secretaria de Planejamento Municipal de Porto Alegre, no período 1989-1996” (BORBA, 1998).

e democracia; e uma terceira, que apresenta uma solução alternativa para a contradição.

burocracy and democracy; and the third presents an alternative solution for this contradiction.

Palavras-chave: Política contemporânea; burocracia; democracia.

Keywords: Democracy; bureaucracy; contemporary political administrative theory.

Introdução

O objetivo deste artigo é explorar uma contradição que perpassa praticamente toda teoria e prática democrática contemporânea, que é a relação entre democracia e burocracia. Uma relação marcada pelo fato de que a era moderna, ao mesmo tempo que permitiu a consolidação das “regras do jogo” democrático, através da constituição de Estados de direito, com sua divisão de poderes e uma distinção clara entre o público e o privado, também fez com que surgisse uma nova forma de poder arbitrário, fundado na monopolização do poder político por parte da burocracia estatal.

Convém salientar que esta reflexão insere-se numa questão mais ampla e abstrata, que é o esforço de construção de uma *teoria da administração pública de caráter interdisciplinar* onde necessariamente devem se intercalar temas de áreas como a filosofia e a ciência política, a sociologia e a administração. Acreditamos, que somente assim, temas clássicos de tais áreas como a questão da burocracia, democracia e gestão poderão ganhar um estatuto analítico (e também normativo) capaz de compreender e explicar a complexidade das sociedades contemporâneas.

A burocratização do mundo

A construção da modernidade foi feita com a noção de que o desenvolvimento da sociedade estaria associado ao desenvolvimento da razão. O triunfo da razão significaria o triunfo da liberdade, da felicidade, da satisfação das necessidades. A história, no entanto, tratou de desmentir tal previsão (TOURAINE, 1994).

Em contraste com estes ideais do projeto da modernidade, que viam a possibilidade de emancipação humana pela razão, os teóricos do início do século XX passaram a olhar com um certo ceticismo sobre os rumos da sociedade industrial e sobre as possibilidades da democracia num contexto de expansão do poder das burocracias em todos os domínios sociais. A modernidade que até então trazia consigo a utopia do Iluminismo passou, então, a ser vista sob a ótica do aprisionamento humano pela racionalidade instrumental.

Sem dúvida, WEBER foi o autor que se deteve mais seriamente nesta análise dos rumos da sociedade moderna. O dilema colocado por ele, como muito bem demonstra REIS (1989:16) era o conflito entre administração e liberdade:

A burocracia racional-legal constituiria para ele a forma superior de administração, garantindo a racionalidade contra a arbitrariedade e a tirania. Por outro lado, essa própria superioridade técnica da burocracia colocaria em perigo a liberdade, na medida em poderia sancionar novas arbitrariedades, essas agora anônimas, 'sem face'.

O conceito weberiano de burocracia se enquadra-se na tipologia das formas de dominação,² sendo os dois elementos centrais desta, a legitimidade e o quadro administrativo. Com relação à legitimidade, WEBER faz uma distinção entre domínio legítimo e ilegítimo, e dentro do primeiro entre carismático, tradicional e racional-legal.

A dominação racional-legal, pode ser considerada a forma de dominação típica ao Estado moderno,³ sendo caracterizada do ponto de vista da legitimidade, pela existência de normas legais formais, abstratas e universais e, do ponto de vista do aparelho, pela existência de um staff administrativo burocrático. WEBER, define portanto a burocracia como a estrutura administrativa, de que se serve o tipo mais puro do domínio racional-legal.

² Vide WEBER (1992) especialmente parte I, capítulo 3: *Los tipos de dominación* e Parte II, capítulo 9: *Sociología de la dominación*.

³ Para WEBER o desenvolvimento da burocracia “constitui, por exemplo, a célula germinativa do Estado moderno” (1992: 145).

A burocracia garantiria as condições institucionais para o exercício da dominação racional, marcada sobretudo pela estabilidade, impessoalidade, distinção entre público e privado, contratualidade e previsibilidade (LEFORT, 1984).

Porém, WEBER não se limitou a tratar do fenômeno da burocracia de maneira estática, mas construiu também um modelo dinâmico histórico de análise, considerando em primeiro lugar alguns pressupostos historicamente importantes para o surgimento e a formação dos aparelhos burocráticos⁴ e mais importante que isso, os potenciais conflitos que poderiam existir entre a atividade política e a burocracia (GOUVÉA, 1994; REIS, 1989; PINHEIRO, 1996).

Isto acarreta implicações relevantes para o exercício do poder. Pois como salienta GIRGLIOLI (1992), ao líder ou grupo político que chega ao poder, não basta derrotar outros líderes no campo eleitoral, mas também conseguir “barrar” a autonomização do quadro administrativo, pois:

O controle da burocracia torna-se particularmente difícil pelo fato de que o detentor de poder se encontra na posição de um dilettante em relação aos funcionários que podem usufruir da própria competência técnica e se utilizar do segredo do ofício para rejeitar inspeções e controles. (...) Se o aparelho burocrático consegue usurpar o processo político e legislativo, será preciso falar de um processo de burocratização que ultrapassou os limites do sistema de domínio legal e lhe transformou a estrutura (GIRGLIOLI, 1992:127).

É nesta dimensão política (ou dinâmico-histórica) do conceito de burocracia que se situa todo o temor weberiano sobre os rumos das sociedades modernas. Sua análise da modernidade aponta para a difusão deste poder sobre todas as estruturas sociais, desde o aparato do Estado até as empresas privadas e demais organizações, funcionando como tentáculo sobre a sociedade, aprisionando os indivíduos no exercício da racionalidade instrumental e com isso fazendo desaparecer todo

⁴ Eles se reduzem substancialmente a três: a existência de um sistema racional-legal, o desenvolvimento de uma economia monetária e a expansão qualitativa e quantitativa das funções administrativas (WEBER, 1992).

“encantamento do mundo” (WEBER, 1994). Além disso, WEBER aponta para as consequências autoritárias da ascensão do poder burocrático, que no âmbito do Estado tenderia a desconsiderar e abolir as funções políticas tradicionais de instituições, como o parlamento, e proclamar para si a representação dos interesses da nação, como representante do “interesse público”. É aí que se encontra o dilema moderno, pois ao mesmo tempo que a organização burocrática seria a forma superior de administração, que garantiria a racionalidade contra a arbitrariedade e a tirania, essa mesma superioridade técnica da burocracia colocaria em perigo a liberdade “na medida em que poderia sancionar novas arbitrariedades, essas agora anônimas, ‘sem face’” (REIS, 1989:16). Estaria aí colocado o dilema *democracia x burocracia*.

A teoria democrática diante do conflito entre democracia e burocracia

Nesta seção será visto como alguns expoentes da teoria democrática contemporânea tentaram superar este dilema. Os autores foram classificados em duas tradições da ciência política: o *elitismo democrático*, representado aqui, pelas obras de WEBER e SCHUMPETER, e o *participativismo*, representado através das obras de Nicos POULANTZAS, Carole PATEMAN e C. B. MACPHERSON.⁵

O elitismo competitivo e a visão tecnocrata da democracia

WEBER seguido depois de SCHUMPETER vai inaugurar a tradição denominada “elistismo democrático” ou também “teoria empírica da democracia”. Suas obras tenderam a:

afirmar um conceito bastante restrito de democracia, vendoa, na melhor das hipóteses, como um meio de escolher pessoas encarregadas da tomada de decisões e de colocar alguns limites a seus excessos (HELD, 1995:132, grifos meus).

O problema colocado por WEBER é de como justificar a democracia nas condições das sociedades modernas. De saída, para ele, deveriam ser

⁵ Esta é necessariamente uma escolha arbitrária, porém, em nossa opinião, representativa das duas tradições em questão.

descartadas as soluções elaboradas a partir do contratualismo, ou seja, a democracia não poderia ser mais justificada a partir da idéia de um acordo moral fundado na lei natural ou nos direitos naturais, devido a grande quantidade de valores e a sua incompatibilidade nas sociedades contemporâneas (WEBER, 1993). Deste modo, uma política liberal moderna só poderia ser defendida em bases *processuais* “bases que enfatizam sua importância como um mecanismo para promover ‘a competição dos valores’ e a ‘liberdade de escolha’ em um mundo racionalizado”. Assim, a democracia seria antes de mais nada um arranjo institucional para manter uma cultura política liberal (HELD, 1995:135). Sua justificativa dar-se-ia sobretudo pela possibilidade de impedir o poder totalitário.

Como salientado na seção anterior, em sua sociologia das formas de dominação, WEBER via na dominação racional-legal por meio da organização burocrática, a forma por excelência de exercício do poder nas sociedades modernas, considerando-a como algo inescapável. Embora o governo dos funcionários públicos fosse inevitável era necessário impedir que este poder se tornasse esmagador, e esta seria a função da política moderna (WEBER, 1992; 1993). Para o autor de *Economia e Sociedade*, a ausência de barreiras ao poder burocrático significaria a tomada do poder do Estado pela burocracia, esmagando todas as outras esferas institucionais da democracia. Isso não era desejável em grande parte devido ao fato de que, deste modo, haveria uma liderança ineficiente:

os burocratas, ao contrário dos políticos de modo geral, não são capazes de assumir uma posição efetiva. Eles não têm o treinamento - e as burocracias não são estruturalmente projetadas - para considerar critérios políticos juntamente com critérios técnicos ou econômicos (HELD, 1995:140).

A solução proposta por WEBER para o problema da burocratização ilimitada, como apresentada em sua obra clássica *Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída*, encontrava-se num parlamento forte que criaria uma base de treinamento competitivo para líderes políticos e serviria como contrapeso à burocracia (WEBER, 1974. Ver também RECK, 1995 e BELLAMY, 1992).

Este modelo de democracia advogada por WEBER, pode ser comparado ao funcionamento de um mercado, ou seja, “um mecanismo

institucional para podar os mais fracos e colocar no poder aqueles que se mostram mais competentes na luta competitiva por mais votos e pelo poder" (HELD, 1995:143). Ela pode ser melhor entendida como um mecanismo-chave para assegurar lideranças políticas e nacionais eficientes. "Por atender uma função seletiva de legitimar os selecionados (por meio de eleições), a democracia é indispensável" (idem: 145).

Ora, mesmo concordando com o argumento de WEBER, que um parlamento forte com lideranças atuantes é uma condição fundamental para a existência da democracia, esta visão nos parece extremamente limitada por desconsiderar a importância da cultura política como sustentáculo para um regime democrático.⁶

Além disso, a idéia de "liderança competente" traz consigo um problema extremamente perigoso, ou seja, a existência de uma "massa" irracional e heterônoma, incapaz de deliberar sobre o seu próprio destino, que necessita de governantes esclarecidos e "iluminados" que interpretarão as "verdadeiras" aspirações do povo. Neste sentido parece que WEBER cai em contradição em seus argumentos, pois ao mesmo tempo em que o seu projeto é a preservação da autonomia do indivíduo nas condições de racionalização (e burocratização) do social (BELLAMY, 1992), ele constrói a idéia de um sistema político que justamente vai negar a possibilidade do exercício da autonomia para a grande maioria dos indivíduos.

Um segundo autor que forma a tradição do elitismo competitivo na teoria democrática é Joseph SCHUMPETER. Sua principal obra, *Capitalismo, Socialismo e Democracia* é antes de tudo uma dura crítica ao que ele chama de "teoria clássica", que, segundo o autor não encontrava nenhum fundamento na realidade das sociedades contemporâneas. Essas teorias seriam "carregadas de valor" ao passo que a nova teoria democrática (proposta por SCHUMPETER) deveria ser científica e empírica, totalmente assentada nos fatos reais da vida política. Segundo PATEMAN (1992:42), esta foi a primeira tentativa de se fazer uma revisão na chamada "teoria clássica" e colocar em evidência uma teoria nova e "realista" da democracia, sendo responsável por todo o desenvolvimento posterior das chamadas "teorias empíricas da democracia".

O ponto de partida da análise de SCHUMPETER é um ataque à concepção da democracia enquanto uma teoria de *meios e fins*, como

⁶ Erro semelhante foi cometido (não por acaso) pelas teorias da transição para a democracia. Vide O'DONNELL & SCHIMMTER (1988). Para uma crítica às teorias da transição, vide AVRITZER (1997).

até então se visualizava nas formulações anteriores. Para este autor, a democracia é uma teoria dissociada de quaisquer ideais ou fins. “Democracia é um *método político*, ou seja, trata-se de um determinado arranjo institucional para se chegar a decisões políticas - legislativas e administrativas” (SCHUMPETER, 1984:336). O método democrático seria “aquele arranjo institucional para se chegar a decisões políticas, no qual os indivíduos adquirem o poder de decidir utilizando para isso uma luta competitiva pelo voto” (SCHUMPETER, 1983:269). O que diferenciaria o método democrático dos outros é a competição entre elites.

Mas qual é a justificativa para um regime democrático? Por que ele seria mais preferível que os outros regimes já que sua única função seria a escolha de líderes políticos em prazos determinados? Segundo WEBER e também a tradição do Constitucionalismo, a justificativa da democracia para SCHUMPETER “seria a capacidade dos cidadãos de substituir um governo por outro e, portanto, de protegerem a si mesmos do risco de as pessoas encarregadas da tomada de decisões políticas se transformassem em uma força inamovível” (HELD, 1995:151).

Em sua construção teórica, SCHUMPETER compara a competição política por votos à operação de um mercado econômico. Neste sentido, da mesma maneira que os consumidores, os eleitores escolhem entre as políticas (produtos) oferecidas por empresários políticos rivais e os partidos regulam a competição da mesma forma que as associações comerciais e industriais regulam a competição no mercado. A democracia deste modo, não seria mais que um “mercado político”.

Algumas condições são necessárias, de acordo com SCHUMPETER, para o funcionamento do método democrático: liberdades civis, tolerância para as opiniões, certo caráter e hábitos, e que todos os interesses envolvidos sejam unâmes aos princípios estruturais da sociedade existente. Porém não achava necessário o sufrágio universal. Os únicos canais de participação em sua teoria seriam os votos para os líderes e a discussão: “a competição entre os líderes pelos votos constitui o elemento democrático característico nesse método político” (PATEMAN, 1992:14).

A democracia em sua concepção não significaria “governo pelo povo” em qualquer forma que se queira considerar dos sentidos de “povo” e “governo”. “A democracia significa apenas que o povo tem a oportunidade de aceitar ou recusar os homens que o governam (...). Um aspecto disso pode ser expresso dizendo-se que a democracia é o governo

do político” (SCHUMPETER apud HELD, 1995:151, grifos de HELD).

Uma das premissas para as democracias contemporâneas apresentarem-se tal como descritas por SCHUMPETER, era, segundo este autor (na esteira do pensamento de WEBER), a extensão da atitude racional e calculista a um número cada vez maior de setores da vida. Isso teria importantes consequências para a natureza da sociedade moderna, pois exigiria como

condição para o seu bom funcionamento um ordenamento imparcial e funcional; que apenas ‘governos de especialistas’ podem dirigir os aparatos administrativos do Estado em sua tarefa de regulamentar e controlar; e que apenas um modelo altamente restritivo de democracia pode ser sustentado nas circunstâncias contemporâneas (...) A burocratização é a base da administração moderna e do governo democrático (...) Ao contrário de WEBER, SCHUMPETER considerava a burocracia compatível com a democracia (...). (HELD, 1995:154-155).

O problema desta teoria da democracia, mesmo com todas as suas reformulações mais recentes, é que não conseguiu escapar de uma concepção restritiva da cidadania política (SILVA, 1994). Participar, nesta concepção significa “depositar um voto na urna de quatro em quatro anos”. Limitar a participação ao voto periódico seria uma condição fundamental para o bom desempenho do sistema, pois com isso ficaria garantido que o “consenso democrático” estaria assegurado. Se houvesse uma participação mais ativa de toda a população nos negócios públicos, devido à “personalidade autoritária” (DAHL, 1989) presente nas classes populares, a entrada dessas num espaço público político comprometeria tal consenso.

Assim, parece claro que o elitismo competitivo como o modelo por excelência, descriptivo e justificativo das democracias ocidentais, seja perfeitamente compatível com o governo da burocracia; pois num momento em que a apatia política é justificada como contribuindo para o equilíbrio do sistema e em que a participação política é limitada ao processo eleitoral, o único discurso competente para a tomada de decisões públicas passa a ser o dos líderes políticos e da burocracia. Isto se evidenciou em termos históricos, como demonstra MACPHERSON, na crise econômica dos anos 30:

Essa exigência ficou patente durante a catastrófica depressão econômica de início dos anos 30 em todas as nações ocidentais. A necessidade de intervenção do Estado na economia de acordo com orientações Keynesianas, a fim de manter a ordem capitalista, significava uma necessidade cada vez maior de afastar decisões políticas de qualquer conformidade democrática: só os especialistas, cuja argumentação se acreditava além da compreensão dos votantes, podiam salvar o sistema. O conselho dos especialistas foi seguido, e salvou o sistema nas três ou quatro décadas seguintes. O modelo [elitista] estava, portanto, desde os seus próprios inícios na década de 40, comprehensivelmente alinhado contra a participação democrática. Mas com as desilusões crescentes com os resultados desse capitalismo regulado pelo Estado nas décadas de 60 e 70, a adequação do modelo [elitista] está sendo cada vez mais discutida (MACPHERSON, 1978:95).

Parece que esta redução drástica da idéia democrática operada pelos elitistas e pluralistas teve consequências profundas no desenrolar dos processos políticos contemporâneos. Esta limitação da democracia contribuiu para aquilo que POULANTZAS (1985) denominou de *estatismo autoritário*,⁷ o qual, seria a forma de organização “democrática” de nossas sociedades.⁸ Ele se caracteriza sobretudo pela predominância e pela dominação cada vez maior assumida pelo executivo e pela burocracia do Estado em relação às instituições da democracia representativa:

pela monopolização acentuada, pelo Estado, do conjunto de domínios da vida econômico-social articulado ao declínio decisivo das instituições da democracia política e à draconiana restrição, e multiforme, dessas liberdades ditas ‘formais’ de que se percebe,

⁷ Com isso não queremos afirmar que a limitação da democracia tenha sido o fator determinante na formação do estatismo autoritário.

⁸ O estatismo autoritário não pode ser confundido com novos Estados de exceção. Este Estado não é nem a forma nova de um verdadeiro Estado de exceção, nem, propriamente a forma transitória para um tal Estado: ele *representa a nova forma ‘democrática’ da república burguesa na fase atual*” (POULANTZAS, 1985:240, grifos no original). Para POULANTZAS pois, “Toda a forma democrática de Estado capitalista comporta tendências totalitárias” (1985:241).

agora, que elas vão por água abaixo, na realidade. Ainda que algumas dessas modificações estejam em ação há muito tempo, o atual Estado indica uma verdadeira virada em relação às formas de Estado precedentes (POULANTZAS, 1985: 234).

Nestas poucas páginas sobre o elitismo, tentou-se mostrar a existência de uma relação quase de complementaridade entre as democracias organizadas desta forma e a expansão do poder da burocracia de Estado. Tal fato, vem provocando um grande prejuízo para as próprias instituições da democracia representativa, abrindo espaços para que se desenvolva cada vez mais aquilo que se denominou de “estatismo autoritário”.

O participativismo e as relações mal resolvidas com a burocracia

Para a tradição do pensamento democrático participativista, como será visto nesta seção, as soluções para os dilemas colocados pela ascensão do poder pela burocracia só poderão ser resolvidas através de uma ampliação da cidadania política que exceda às instituições da democracia representativa. Somente na visualização de um conteúdo moral na própria democracia é que poderá ser justificado um novo formato para suas instituições, que se realizará na mescla de instituições da democracia representativa e da democracia direta, tentando recuperar o ideal republicano da “soberania popular”.

Inspirados nas idéias de ROUSSEAU, nos anarquistas e pelas posições marxistas de “libertários” e pluralistas, e descontentes com os rumos da teoria democrática no pós-guerra (HELD, 1995:119-122), despontaram a partir dos anos 70, autores (como PATEMAN, 1992; MACPHERSON, 1977; e POULANTZAS, 1980) preocupados com um novo modelo de democracia, que HELD (1995:229) denomina de “democracia participativa”.⁹

⁹ Esta matriz do pensamento político contemporâneo desenvolveu-se basicamente a partir de três questões: (1) como uma crítica aos rumos do “socialismo real”, (2) como resultado das convulsões políticas dos anos 60 (principalmente o maio de 68 na França) e (3) dos debates internos da esquerda e da insatisfação com os rumos da democracia liberal, nos moldes descritos pelo elitismo e pelo pluralismo. Conciliar socialismo e democracia, bem como responder a temas emergentes levantados pelos novos movimentos sociais, como o feminismo e o ambientalismo, que já não se enquadravam no paradigma da luta de classes, era o desafio colocado a uma teoria democrática emancipadora.

Democracia participativa como demonstra HELD (1995) é um termo ambíguo que serve para identificar vários modelos, desde a democracia ateniense até o modelo de democracia direta pensado por MARX. Aqui adotaremos o termo democracia participativa de maneira restrita, considerando-o como um novo modelo que surge derivado de uma preocupação com os dilemas políticos contemporâneos, ou seja, de como pensar uma democracia radical diante da complexidade das sociedades atuais.

Não temos aqui a intenção de esgotar toda a discussão teórica que vem sendo desenvolvida sobre o conceito de democracia participativa; e sim, queremos fazer um cotejamento sobre como alguns autores filiados a esta matriz teórica estão trabalhando o conflito entre burocracia e democracia. Abordaremos especificamente as obras de Nicos POULANTZAS (1985), C. B. MACPHERSON (1978) e Carole PATEMAN (1992).

POULANTZAS afirma que uma política de esquerda nas condições contemporâneas deve descartar de saída a idéia de democracia direta na base, que, para este autor, constitui o centro de todos os desvios autoritários dos regimes socialistas. Para POULANTZAS a idéia de substituição pura e simples da democracia representativa por uma democracia de base somente poderia cair em autoritarismo, pois cria um vácuo institucional que necessariamente será preenchido pela burocracia. E aí situa-se o seu dilema:

ou bem manter como estado, o Estado existente, atendo-se apenas à democracia representativa na qual se introduz modificações secundárias, o que leva ao estatismo social-democrata e ao parlamentarismo liberal. Ou bem ater-se apenas à democracia direta na base ou movimento autogestor, o que conduz inelutavelmente, a um prazo mais ou menos longo, a um despotismo estatista ou a uma ditadura dos especialistas. Como compreender uma transformação radical do Estado articulando a ampliação e o aprofundamento das instituições da democracia representativa e das liberdades (que foram também uma conquista das massas populares) com o desenvolvimento das formas de democracia direta na base e a proliferação dos focos autogestores, esse é o problema essencial de uma via democrática para o socialismo e de um socialismo democrático (POULANTZAS, 1985:293, grifos no original).

Deste modo o autor situa-se numa posição que vai além da justaposição rígida entre liberalismo e marxismo. Seu modelo de democracia para uma sociedade socialista parte de uma articulação “da transformação da democracia representativa e a do desenvolvimento de formas de democracia direta na base ou movimento autogestor”. Somente assim, para POULANTZAS “poderia se evitar o estatismo autoritário” (1985:301).

Nesta concepção, a permanência da democracia representativa é condição fundamental:

Trata-se certamente, através de todas suas transformações, de uma permanência e continuidade da democracia representativa: continuidade não no sentido de uma lamentável sobrevivência que se suporta apenas por não se poder fazer diferente, mas de uma condição necessária do socialismo democrático (POULANTZAS, 1985:301).

Porém o que POULANTZAS não diz é como estes processos devem ocorrer, quais as estratégias, os formatos para as instituições e como se relacionariam democracia direta e democracia representativa; limitando-se a enfatizar que não existem receitas fáceis. Além disso, no que se refere ao tema da burocracia, apesar de POULANTZAS fundamentar toda sua formulação numa análise da ascensão do poder do aparelho executivo e da burocracia nas sociedades contemporâneas, ele não produz respostas quanto às possíveis contradições entre este poder estabelecido e a nova modalidade de democracia participativa formulada por ele. Que haveriam contradições e conflitos isto é certo, porém onde e como? Isto fica sem respostas.

Um outro autor a contribuir para a formulação da teoria da democracia participativa é MACPHERSON, o qual inicia a formulação de seu modelo a partir de uma colocação fundamental: “admito que algo de mais participativo que o nosso sistema atual é desejável. A questão restante é quanto a se isso é possível?” (1978:98).

Sua resposta é positiva, porém, visualizar sistemas democráticos clássicos traz pouca contribuição para uma democracia participativa nas condições das sociedades atuais, pois “não nos mostrará como uma democracia de participação poderia atuar numa sociedade moderna de

vinte milhões ou duzentos milhões de pessoas. Parece claro que, em nível nacional, deve haver certo tipo de sistema representativo, e não democracia completamente direta" (MACPHERSON, 1978:99).

MACPHERSON afirma que mesmo com o grande avanço experimentado pelas tecnologias de informação, muitas das questões que envolvem uma sociedade complexa deverão ficar fora do controle popular. O problema não é a democracia representativa e sim como tornar responsáveis os representantes. O grande problema da democracia participativa, afirma ele, não é como fazê-la funcionar, e sim como atingi-la; e diante disso, se apresenta um círculo vicioso, pois "não podemos conseguir mais participação democrática sem uma mudança prévia da desigualdade social e sua consciência [do povo], mas não podemos conseguir as mudanças de desigualdade social e na consciência sem um aumento antes da participação democrática" (idem:103).

A saída desse círculo se encontra em movimentos e espaços democráticos já presentes nas sociedades contemporâneas "seja na quantidade de participação democrática ou na desigualdade social ou na consciência do consumidor" (idem:104). Neste sentido, algumas mudanças são claramente perceptíveis na base das sociedades contemporâneas, como os movimentos ecológicos, o associativismo de bairro, os movimentos sociais urbanos, movimentos de gênero, lutas por participação no local de trabalho.

Isto dá elementos para MACPHERSON afirmar que a possibilidade de uma democracia participativa não é de toda infundada e sim o contrário, ou seja, já se encontram presentes nas sociedades contemporâneas, o embrião de uma democracia participativa.

O que MACPHERSON vai fazer é construir um modelo para tal democracia. Neste sentido advoga a favor de um sistema que combine partidos competitivos com organizações de democracia direta. Porém, de acordo com o autor de *A democracia liberal*, o próprio sistema partidário deveria ser reorganizado de acordo com princípios de maior responsabilidade, portanto com menos hierarquias e com mais transparência diante dos eleitores. A democracia direta limitar-se-ia às organizações auto-administradas no local de trabalho e nas comunidades locais.

Tanto em MACPHERSON quanto em POULANTZAS, tal modelo permanece vago, sem estabelecer, por exemplo, como dar-se-ia esta relação entre democracia direta e representativa. Além disso, MACPHERSON nem toca neste Estado 'todo poderoso', impermeável às demandas formuladas

de forma participativa. Isto parece ser um problema de “ponto de partida” para a crítica à democracia liberal, porém torna-se um não-problema diante de uma sociedade participativa. Se para MACPHERSON o problema não é tanto o de manter uma democracia, mas principalmente como chegar até ela, cremos que uma preocupação com a impermeabilidade deste poder burocrático cairia bem.

Por último, apresentamos o nome de Carole PATEMAN, uma autora que vem se destacando por suas contribuições no campo da teoria política, com reflexões que perpassam a democracia e a teoria política feminista. PATEMAN parte de autores como ROUSSEAU, John Stuart Mill e David Colle, para reafirmar o conteúdo moral da participação. Segundo PATEMAN (1992), a participação engendra o desenvolvimento humano, aumenta o senso de eficácia política, reduz o censo de distanciamento dos centros de poder, nutre uma preocupação com problemas coletivos e contribui para formação de um corpo de cidadãos ativos e conhecedores, capazes de ter um interesse mais agudo nos assuntos governamentais.

Para a autora de *Participação e teoria democrática*, o cidadão moderno é desinteressado pela política porque é pouco incentivado a participar. Ele vê a política como algo distante de seu dia-a-dia e portanto nenhum senso de eficácia em sua participação. Deste modo, desenvolver canais de participação significa estimular a formação de um senso de eficácia política nos cidadãos; de fazer os cidadãos sentirem que são importantes nos resultados do sistema político como um todo. A estrutura do mundo moderno corporativo torna essencial que os direitos políticos dos cidadãos sejam complementados por um conjunto similar de direitos na esfera do trabalho e nas comunidades locais.

Para PATEMAN, é na formulação dos fundamentos ou na justificação da democracia que encontramos a principal diferença entre os elitistas e os participativistas. Aqui

a justificativa para um sistema democrático em uma teoria da democracia participativa reside primordialmente nos resultados humanos que decorrem do processo participativo. Pode-se caracterizar o modelo participativo como aquele onde se exige o input máximo (a participação) e onde o output inclui não apenas as políticas (decisões) mas também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo, de forma que existe um 'feedback' do output para o input (PATEMAN, 1992:62).

Como os outros autores desta linha trabalhados anteriormente, PATEMAN não pensa que a democracia representativa deva ser varrida pela democracia direta, nem pensa que a completa igualdade e liberdade podem ser criadas na administração - auto-administração de todas as esferas. Também afirma a autora que a democracia participativa terá que enfrentar vários limites e lutas, por exemplo, a questão da liderança e da eficiência.

No modelo de PATEMAN, as instituições da democracia representativa seriam preservadas, como partidos concorrentes, representantes políticos, eleições periódicas - e haveria participação direta ao nível de comunidades e nos locais de trabalho.

Também o modelo de PATEMAN apresenta limites, pouco dizendo sobre a forma como a economia deveria ser organizada, como as instituições da democracia representativa deveriam se combinar com as da democracia direta, e muito menos como seriam postos limites ao âmbito e ao poder da burocracia. Para PATEMAN isso sequer parece ser um problema para a estruturação de uma sociedade participativa.

Como conclusão a esta seção, pode-se afirmar que os teóricos da democracia participativa, no momento em que atribuíram um conteúdo moral à democracia, e a partir daí radicalizá-la nas condições das sociedades contemporâneas, conseguiram, em termos normativos, superar os limites das democracias descritas (e justificadas) pelo elitismo, ou seja, de que as democracias contemporâneas organizadas na forma do elitismo competitivo ou do pluralismo, limitando-se somente ao seu caráter representativo acabam abrindo espaços e liberdades para a expansão do poder da burocracia.

O problema é que estes teóricos participativistas deram pouca (ou nenhuma) atenção aos problemas decorrentes da tentativa de implementar uma democracia participativa diante de uma estrutura de poder que já se encontra constituída e cristalizada na cultura política da maioria das sociedades democráticas contemporâneas, que é a burocracia.

Assim, cremos que estes problemas e contradições entre burocracia e democracia só poderão ser superados teoricamente a partir de uma visão que contemple os níveis empírico e normativo da democracia, numa perspectiva que seja capaz de captar toda a complexidade da sociedade sem cair ou num normativismo excessivo sem fundamento na realidade, ou, num outro extremo, num realismo que não visualiza qualquer conteúdo moral à idéia democrática. Tal

visão, como pretendemos mostrar na próxima seção, encontra-se formulada, em alguns traços, na obra do cientista político inglês David HELD (1995).

Uma saída para a contradição: David Held e a idéia de dupla democratização

Colocando-se desde o início de sua obra, favorável a um modelo mais participativo, mas também criticando as posições dos participativistas,¹⁰ HELD propõe seu modelo, que surge de um confronto entre nova esquerda e nova direita.

O enfoque que descrevo envolve uma tentativa de reconceituar uma noção-chave comum a várias tendências do pensamento político e de mostrar como aspectos destas perspectivas poderiam, e na verdade deveriam, ser integrados em uma posição alternativa (HELD, 1995:242).

O conceito-chave do modelo de HELD é o que ele denomina de *princípio da autonomia*, o qual seria o ponto de união entre as várias tradições do pensamento democrático. Este princípio conota sobretudo a capacidade dos seres humanos da razão auto-consciente, de sua capacidade de julgar, de deliberar e de fazer escolhas racionais entre alternativas diferentes. A partir deste princípio

os indivíduos deveriam ser livres e iguais na determinação das condições de suas próprias vidas; ou seja, eles deveriam gozar de direitos iguais (e, consequentemente de obrigações iguais) para especificar a estrutura que gera e limita as oportunidades disponíveis para eles, na medida em que não definam esta estrutura de modo a negar os direitos de outros¹¹ (HELD, 1995:245).

¹⁰ Para HELD “eles tentaram resolver as complexas relações entre liberdade individual, questões de justiça distributiva e processos democráticos, deixando tudo ao sabor de um processo coletivo de tomada de decisões”. Deste modo ficaram extremamente vulneráveis a crítica (HELD, 1995).

¹¹ Para desdobramentos posteriores do princípio da autonomia na obra de HELD, vide HELD (1997).

Para HELD, a concretização do princípio da autonomia só pode ser efetuada com a adoção de um enfoque eclético, valendo-se de prescrições tanto do marxismo, como do liberalismo. Neste sentido,

uma maior participação política deve ter lugar dentro de uma estrutura legal que proteja e alimente a atuação do princípio da autonomia. O princípio da autonomia deve ter prioridade sobre qualquer objetivo de criar participação ilimitada ou não circunscrita (idem:253).

Diante disso, salienta o autor, deve-se considerar a necessidade de atribuir importância fundamental a determinados princípios liberais como uma estrutura impessoal de poder público, uma constituição para garantir e proteger direitos, uma diversidade de centros de poder dentro e fora do Estado e de mecanismos para promover a competição e o debate entre plataformas políticas alternativas. Isto tudo, entre outras coisas, significa uma confirmação da noção liberal fundamental de que a separação do Estado, da sociedade civil, deve ser um aspecto central de qualquer ordem política democrática. Deste ponto também deriva a importância de instituições estatais centralizadas para exercer a legislação, impor direitos, promulgar e implementar políticas “Instituições eleitorais representativas, incluindo o sistema parlamentar e de partidos concorrentes, são um elemento inescapável para autorizar e coordenar estas atividades” (idem: 254).

Para a concretização do princípio da autonomia trata-se sobretudo de um *processo dual de democratização*,¹² preocupada por um lado, com a reforma do poder do Estado e, por outro, com a restruturação da sociedade civil.

O princípio da autonomia só pode ser concretizado através do reconhecimento da indispensabilidade de um processo de 'dupla democratização': a transformação interde-pendente tanto do Estado quanto da sociedade civil. Um tal processo deve ter como premissa a aceitação do princípio de que a divisão entre o Estado e a sociedade civil é um aspecto central

¹² Tal perspectiva, de um processo dual de democratização, vem sendo compartilhada por autores como AVRITZER (1996 e 1997).

da vida democrática e a noção de que o poder de tomar decisões deve ser livre das desigualdades e restrições impostas pela apropriação privada do capital. Mas, é claro, reconhecer a importância destas duas posições equivale a reconhecer a necessidade de retraçar, de forma substancial, suas conotações tradicionais (idem: 255).

Este duplo processo de democratização, que permite maior participação das massas no processo político, traz uma questão que permeia toda a tradição da democracia participativa e que porém como tentamos demonstrar foi tratada de maneira secundária por estes autores, ou seja, *a contradição entre expansão (radicalização) da democracia e o aumento de poder do Estado e de sua burocracia*. Pois como questiona HELD, podem as exigências da vida pública democrática (debate aberto, acesso a centros de poder, participação geral, etc.) ser reconciliadas com aquelas instituições do Estado (do executivo até ramos do serviço civil) que florescem no sigilo e controlam os meios de coerção e que desenvolvem seu próprio ímpeto e interesses, tornando-se, como disse WEBER, gaiolas ‘duras como aço’, impermeáveis às demandas do demos?

Isto, segundo o autor, traz a tona a necessidade de se explorar os meios de como a soberania do parlamento pode ser estabelecida sobre o Estado e de como a soberania da sociedade pode ser estabelecida sobre o parlamento. E aí novamente cai-se num círculo vicioso, pois

Sem uma sociedade civil segura e independente, o princípio da autonomia não pode ser concretizado. Mas sem um Estado democrático, comprometido em proporcionar rígidas medidas redistributivas, entre outras coisas, a democratização da sociedade civil tem poucas chances de sucesso (idem: 260).

A idéia de dupla democratização seria, então a solução possível, tendo como fundamento os movimentos sociais já presentes no interior das sociedade democráticas.

Considerações finais

No momento em que temas como crise e reforma do Estado, democracia e novas formas de gestão pública, estão cada vez mais ocupando lugar de destaque na agenda das pesquisas acadêmicas, surge a necessidade de uma reflexão que sem perder seu caráter objetivo, transcenda aos “muros” das diversas disciplinas que se ocupam com o estudo da sociedade, na busca de respostas mais abrangentes para estas questões.

Tal é o caso da contradição entre democracia e burocracia. Um tema que foi objeto de reflexão por vários pensadores, mas que ainda não foi resolvido nem no nível teórico nem na prática político-administrativa.¹³

A análise aqui realizada permite visualizar como alguns expoentes da teoria democrática contemporânea, vêm dando respostas a estas questões: as quais vão de uma negação da contradição (SCHUMPETER, 1983), passando por alternativas normativas (POULANTZAS, 1985; PATEMAN, 1992; MACPHERSON, 1978); chegando até a uma resposta que tenta captar a complexidade do fenômeno em toda a sua amplitude, através de David HELD (1995).

Não queremos, com isso afirmar que este autor resolveu todas as questões “pendentes” da teoria política e administrativa, mas sim, que ele fornece algumas novas perspectivas a serem apropriadas na reflexão sobre temas tão atuais na ciência política, como a reforma do Estado e a gestão democrática.

Referências bibliográficas

- AVRITZER, L. *A moralidade da democracia. Ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática*. São Paulo : Perspectiva. Belo Horizonte : UFMG. 1996.
- AVRITZER, L. Teoria democrática e a construção democrática. Reflexões acerca da contradição entre o elitismo democrático e a democratização. In: CASTRO, M. F. (Org.). *A sociedade democrática no final do século XX*. Brasília : Paralelo 15. 1997.
- BELLAMY, R. *Liberalismo e sociedade moderna*. São Paulo : UNESP. 1992.

¹³ Este conflito, pode ser percebido nas dimensões teórica e empírica em BORBA (1998) e em BORBA & SEIBEL (1998).

- BORBA, J. A burocracia estatal frente a reforma do Estado em gestões democrático-populares: o caso da Secretaria do Planejamento Municipal de Porto Alegre no período 1989-1996. *Dissertação de Mestrado* (Sociologia Política). UFSC. Florianópolis, 1998.
- _____ & SEIBEL, E. Participação política e democratização do Estado: reflexões a partir da experiência brasileira. In: *I Congresso Português de Sociologia Econômica*. Lisboa, mar. 1998. 17 p.
- DAHL, R. *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro : Jorge Zahar, 1989.
- GIRGLIOLI, P. P. [Verbete] Burocracia. In: BOBBIO, N. [et. al.] *Dicionário de política*. Brasília : Ed. da UNB, 1992.
- GOUVÊA, G. P. *Burocracia e elites burocráticas no Brasil*. São Paulo : Paulicéia, 1994.
- HELD, D. *Modelos de democracia*. Belo Horizonte : Paidéia, 1995.
- _____ . Desigualdades de poder, problemas da democracia. In: MILIBAND, D. *Reinventando a esquerda*. São Paulo : UNESP, 1997.
- LEFORT, C. Que es la burocracia? In: OSZLAK, O (Org.). *La teoria de la burocracia estatal*. Paidos, 1984.
- MACHPHERSON, C. B. *A democracia liberal*. São Paulo : Zahar, 1988.
- O'DONNELL, G. & SCHMITTER, P. *Transições do regime autoritário - primeiras conclusões*. São Paulo : Vértice, 1988.
- PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1992.
- PINHEIRO, J. Gestão pública, burocracia e participação popular. In: *Revista da Associação dos Pós-graduandos* . São Paulo : PUC, ano IV, n.8. 1996.
- POULANTZAS, N. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro : Ed. Graal. 2^a ed. 1985.
- RECH, Hildemar L. Bismarckismo e bonapartismo: algumas considerações sobre política e sociedade em Max WEBER e Karl Marx. In: *Revista temáticas (pós graduandos em ciências sociais)*. IFCH/UNICAMP, ano 3, n.5/6, 2. sem. 1995.
- REIS, E. P. Políticas públicas na transição democrática. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 9, v. 3, fev. 1989.
- TOURAINE, Alain. *Crítica da modernidade*. Petrópolis : Vozes, 1994.
- SCHUMPETER, J. A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro : Zahar, 1983.

- SILVA, R. *Democracia delegativa ou vicissitudes da transição?*
Florianópolis : Departamento de Ciências Sociais, UFSC, 1994
(Mimeo).
- WEBER, M. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. 8. ed. São Paulo : Pioneira, 1994.
- _____. *A política como vocação*. In: *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo : Cultrix, 1993.
- _____. *Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída*. In: *Coleção os pensadores*. São Paulo : Abril, 1974.
- _____. *Economia y Sociedad*. México : Fondo de Cultura, 1992.