

FORMAS DE PODER E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Comentários à tese de doutoramento de Marianne Nassuno, *Burocracia e Participação: A Experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre*. Brasília, Universidade de Brasília, Departamento de Sociologia, agosto 2006.

Burocracia e Participação (Marianne Nassuno, 2006) é o resultado de uma pesquisa sobre o aspecto administrativo e social do Orçamento Participativo de Porto Alegre e de uma reflexão teórica sobre a natureza da burocracia e da participação. Une a pesquisa sociológica à teoria política ao levantar fatos relativos a uma experiência concreta de democracia participativa através de uma pesquisa de campo e ao usá-los para iluminar a discussão de temas fundamentais relativos à teoria democrática, do Estado e da burocracia. A pesquisa não é apenas sociológica e política, é também administrativa porque levanta normas, documentos e processos, e tanto em um plano como no outro trás informações originais sobre o Orçamento Participativo. A reflexão teórica é levada a cabo com coragem intelectual, oferecendo-nos um quadro amplo e instigante da burocracia, que a autora define em termos weberianos, e da participação que ela vê como forma republicana de democracia nos termos de Anna Arendt. Entretanto, provavelmente porque essa reflexão teórica foi emergindo durante o processo de escrever, a relação entre os conceitos teóricos e a pesquisa empírica ficou até certo ponto prejudicada.

Marianne parte do conceito de burocracia de Weber como dominação racional-legal: “a idéia de legalidade/orientação segundo normas e a resultante igualdade no tratamento de todos, e o conseqüente controle de poder daqueles que exercem autoridade” (16). Assume, assim, como pressuposto a clássica classificação de Weber dos tipos de dominação

(tradicional, carismática e racional-legal), quando hoje esta classificação está longe de ser consensual, seja porque mistura critérios sociológicos com políticos, seja porque não dá conta da democracia que estava então – quando Weber escrevia – emergindo no mundo. Do ponto de vista sociológico, há pelo menos uma forma de dominação adicional: racional-democrática, devendo a racional-legal ser entendida como racional-burocrática. Do ponto de vista político, ao invés de ficarmos com a classificação de Weber, é preciso distinguir o Estado moderno – já que só nele se pode falar propriamente de política – em Estado absoluto, Estado liberal, e Estado democrático.

Poderíamos entender que a dominação racional-legal inclui tanto a racional-burocrática quanto a racional-democrática, mas assim o tipo de dominação ficaria amplo demais, incluindo tanto formas autoritárias como democráticas. Mais razoável é lembrar que Weber pensou suas formas de dominação em um momento em que a democracia estava apenas emergindo de forma muito tímida – provavelmente por isso ele a desconsiderou em sua classificação histórica – e distinguir dominação racional-burocrática da dominação racional-democrática. Ambas são racionais porque a ação é orientada para fins expressos, e porque os meios envolvem normas ou rejeitam o arbítrio, mas enquanto a burocrática não implica necessariamente sequer as garantias civis ou das liberdades, muito menos os direitos políticos a votar, ser votado e participar, a segunda inclui necessariamente tanto aquelas garantias quanto estes direitos.

Logo depois de definir burocracia, Marianne faz uma afirmação forte: “a burocracia contribui para o fortalecimento da democracia no sentido de que suas regras representam um meio de controle sobre o uso de poder pelos governantes”. Isto é correto no sentido que a primeira condição da democracia é a do império da lei: é a da rejeição do arbítrio. A burocracia realmente rejeita o arbítrio, mas isto não significa que afirme o Estado de direito, ou seja, a afirmação constitucional dos direitos civis ou liberais. A regra burocrática pode negar tais direitos, e não obstante, continuar a ser racional-legal, ou, mais precisamente, racional-burocrática. Marianne concorda com isso porque sua tese irá opor burocracia, identificada com autoritarismo, a participação, definida como forma máxima de democracia. Ela fala de um ‘paradoxo’: “se a burocracia fortalece a democracia, então por que, em situações de máxima democracia representada pela participação, não é verificada ou esperada

a ocorrência do máximo de burocracia em termos de predomínio de regras, hierarquia e impessoalidade referida por Weber?” (p.22) Na verdade, não há paradoxo, porque a burocracia só fortalece a democracia em termos muito limitados e discutíveis. Como Marianne deixará claro no restante da tese, a burocracia é uma forma autoritária de dominação. Este é o ponto central de seu trabalho: “a burocracia convive de forma tensa com a burocracia”. (p.23)

No plano sociológico necessitamos de um quarto tipo de dominação – a racional-democrática – para podermos dar conta da democracia que se torna a forma dominante de regime político ou a forma de Estado no século XX. Enquanto a dominação patrimonial (uma das formas de dominação tradicional, já em transição para a burocrática) corresponde ao Estado absoluto, a dominação racional-burocrática corresponde ao Estado liberal do século XIX, e a dominação racional-democrática, ao Estado democrático que começa a se impor a partir do século passado (Bresser-Pereira, 2004). Quando Marianne afirma que a burocracia contribui para a democracia, ela está indiretamente reconhecendo que o tipo ideal de burocracia descrita por Weber era a forma de administração que prevaleceu no século XIX em correspondência ao Estado liberal de então – e que essa forma de Estado era um avanço na direção da democracia.

Quando do seu exame de qualificação, entendi que a preocupação fundamental de Marianne ao estudar o Orçamento Participativo de Porto Alegre era a de verificar até que ponto o êxito de uma iniciativa participativa como essa dependia da existência de uma administração – ou de um quadro administrativo, termo que ela usa na tese. Essa pergunta persiste no trabalho final, mas ficou em segundo plano diante da questão maior, porque mais geral, da relação entre burocracia e participação. Entretanto, antes de voltar a essa questão, creio importante discutir a questão menor porque ela é relevante, e porque é para ela que a pesquisa realizada oferece resposta mais clara. E porque ela nos sugere uma terceira classificação dos sistemas de poder. Além da classificação das formas de poder na sociedade (as formas de dominação de Weber), e de poder político no Estado moderno (absoluto, liberal e democrático), temos a classificação das formas de poder nas organizações – ou seja, em sistemas sociais organizados racionalmente: as organizações e o poder burocrático e as

organizações e o poder gerencial ou de gestão. O quadro resume essas três classificações das formas de poder dependendo do tipo de sistema social ou de sociedade em que ele ocorre.

1. Formas de poder na sociedade, no Estado e nas organizações

Na sociedade (Dominação)	No Estado (Poder político)	Na organização (Administração)
Carismática		
Tradicional (Escravista, feudal, patriarcal)	Absoluta	Patrimonial
Racional-burocrática	Liberal	Burocrática
Racional-democrática	Democrático (de elites, de opinião pública, participativa)	Gerencial (liberal, republicana)

A pergunta está presente ainda no início da tese: “será a burocracia uma contrapartida adequada sob a forma de quadro administrativo de um foro participativo de tomada de decisão?” (p. 23). Depois de uma extensa e competente pesquisa, a resposta é negativa – o que irá reforçar a tese mais geral da tensão entre burocracia e participação. Marianne é clara: “os elementos formais de uma burocracia típica não são suficientes para atender as necessidades institucionais da participação no Orçamento Participativo de Porto Alegre.” (p. 155) Quais as evidências: a estrutura administrativa é informal ao invés de formal e hierárquica, a administração é focada ao invés de impessoal, as regras são mudadas anualmente e com facilidade, ao invés de pretenderem ser permanentes e de difícil mudança, o controle é antes social do que por supervisão e obediência devida, os responsáveis são generalistas ao invés de especialistas, não são funcionários de carreira mas escolhidos por competências técnicas e políticas, a ação é orientada antes pelo respeito à participação do que aos fins, antes às demandas dos cidadãos do que às normas, a iniciativa e a decisão têm prevalência sobre a norma e a obediência à ordem superior. (Ver quadro da p.154).

Marianne verifica, portanto, “a existência de um quadro de pessoal com características distintas da burocracia” (p. 163). E resume: “a institucionalização da participação foi

realizada por meio de estruturas, documentos e quadro de pessoal que não podem ser identificados formalmente com o tipo ideal de burocracia” (p.164). Entretanto, embora no Capítulo 2 faça uma competente análise da administração pública gerencial, ela não usa esse conceito para enquadrar o tipo de administração que prevalece no Orçamento Participativo de Porto Alegre. Conforme propus nos meus primeiros trabalhos sobre a Reforma da Gestão Pública de 1995 (Bresser-Pereira, 1996), ou, mais amplamente, sobre a reforma gerencial do aparelho do Estado que começa a ocorrer nos anos 1980 na Inglaterra, em 1995 no Brasil, e hoje já é dominante nos países da OCDE (Pollitt e Bouchaert, 2000), existem nas organizações três formas de administração: a patrimonial, a burocrática e a gerencial. Não existe forma democrática, porque dentro das organizações as formas democráticas, envolvendo eleição, sorteio ou rodízio dos dirigentes, e ampla rotatividade no poder, não existe de forma significativa: os exemplos são raros, e geralmente mal sucedidos. A forma gerencial ou da gestão, que foi desenvolvida nas organizações privadas, hoje tende a ser dominante nas organizações públicas. Entendida essa forma de administração de maneira ampla, a administração existente no Orçamento Participativo de Porto Alegre enquadra-se nela – mais especificamente, nas suas formas mais próximas da democracia. No final do trabalho Marianne afirma que “a institucionalização da participação no Orçamento Participativo de Porto Alegre representa um quadro administrativo participativo, uma vez que faz uso de instrumentos específicos (não-burocráticos)”, mas não elabora a respeito. (p.214). Não elabora provavelmente porque reconhece que o conceito de quadro administrativo participativo é muito restrito. Na verdade, o que Marianne descreve é a constituição de uma forma particular de organização e administração gerencial. Da mesma forma que devemos distinguir, na sociedade como um todo, uma dominação racional-burocrática da democrática, hoje, depois das grandes transformações por que passaram as organizações privadas desde o início do século XX e das não menos significativas mudanças gerenciais que ocorreram no aparelho do Estado dos países mais avançados desde os anos 1980, podemos e devemos falar em um tipo ideal de organização e de administração gerencial.

Finalmente, voltando ao tema maior – burocracia e participação – Marianne escreve um belo capítulo final sobre o assunto. A pesquisa reforçou a tensão entre as duas formas de dominação, mas agora a autora vai fazer opções de caráter teórico. “O que se pretendia, nos diz ela, era mostrar que burocracia e participação estão baseadas em concepções diferentes de

poder”. (p.197). Burocracia é afinal para ela “o meio pelo qual os dominantes procuram obter obediência por parte dos dominados” (p. 198), enquanto que participação é definida como, no limite, “a convivência de máxima igualdade com máxima liberdade”. Para sustentar esta última tese, a autora se baseia na concepção republicana de liberdade de Hannah Arendt, para a qual, na linha do pensamento grego, a participação nas coisas públicas, no mundo político, constitui o verdadeiro conteúdo da liberdade. A partir do Pacto do Mayflower, Arendt (1963 [1998]: 133, 134), define liberdade e igualdade. No resumo de Marianne, “a liberdade se configura na confiança de que os homens em conjunto representam um poder; a igualdade se verifica no momento em que esses homens livres por meio de promessas mútuas constituem um corpo civil no qual não há governantes nem governados”. (p.206). Não posso senão concordar com essa visão republicana da democracia, da liberdade, da igualdade, e da participação, que conflita não apenas com a administração burocrática, mas também com o Estado ou regime político apenas liberal. Para mim, depois da democracia de elites, que se configura na primeira metade do século XX nos países mais avançados, temos, na segunda metade desse século uma democracia de opinião pública, hoje dominante. A forma de democracia mais avançada que vai se configurando historicamente, entretanto, não é a democracia deliberativa de Habermas e Rawls, mas a democracia participativa, da qual o Orçamento Participativo de Porto Alegre é um exemplo: uma experiência limitada, parcial, mas sem dúvida bem sucedida e significativa. Na medida em que a democracia enquanto afirmação dos direitos políticos, além de ser liberal, capaz de garantir os direitos civis, e de ser social, capaz de garantir os direitos sociais, tornar-se participativa e republicana, estaremos caminhando não para a sociedade ideal, porque ela não existe, mas para um estágio mais elevado de liberdade e justiça.

Referências

- Arendt, Hanna (1963 [1988]) *Da Revolução*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1996) “Da administração pública burocrática à gerencial”. *In* Bresser-Pereira e Peter Spink, orgs. (1998) *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas: 237-270.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2004) *Democracy and Public Management Reform: Building the Republican State*. Oxford: Oxford University Press.

Nassuno, Marianne (2006) *Burocracia e Participação: A Experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre*. Brasília, Universidade de Brasília, Departamento de Sociologia, julho 2006.

Pollitt, Christopher e Geert Bouchaert (2000) *Public Management Reform*. Oxford: Oxford University Press.