

**Até onde vai a democracia? reflexões sobre os velhos e os novos meios de participação à luz da burocracia.**

**JULIANO SILVA COUGO**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS (UFLA)

**THÁISA BARCELLOS PINHEIRO DO NASCIMENTO**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS (UFLA)

**ANDRE GRUTZMANN**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS (UFLA)

# **ATÉ ONDE VAI A DEMOCRACIA? REFLEXÕES SOBRE OS VELHOS E OS NOVOS MEIOS DE PARTICIPAÇÃO À LUZ DA BUROCRACIA.**

## **1) INTRODUÇÃO**

“Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (BRASIL, 1988, p.1), diz o artigo I da nossa vigente Constituição Federal. Desde a sua elaboração, 30 anos se passaram. No decorrer desta história, vários governos se alternaram no poder, diversas organizações públicas foram criadas, reformadas, e extinguidas, políticas foram elaboradas com vistas a promover a participação, ideais democráticos foram relativamente consolidados, e novas estratégias e tecnologias foram criadas e apropriadas para o fortalecimento da democracia. Contudo, sobre a afirmação inicial, algumas perguntas são tão pertinentes quanto atuais. Em outras palavras: que poder temos? E de qual povo se trata?

Os debates em torno da democracia não são novos, nem pouco numerosos. No cenário nacional, apesar da experiência de democracia ser relativamente recente, e ter sido intercalada por períodos de ditadura, desde a redemocratização eles se avolumaram e ganharam contornos mais robustos, o que demandou ao Estado a institucionalização de instâncias participativas (TORRES, 2008). Naquela época, entre o frisson da reestruturação democrática e as poucas perspectivas, se esperava conexões mútuas entre a sociedade e as instituições públicas, aceitação de decisões coletivas, e a possibilidade de maior integração social (CICONELLO, 2008). Hoje, com as transformações sociais, e as novas dinâmicas que surgiram do processo de globalização, o que se espera é a solidificação de mecanismos democráticos que dialoguem efetivamente com a sociedade por meios interativos e inclusivos (RIBEIRO, 2013).

Contudo, parece-nos que, entre as demandas e as conquistas no eixo da democracia, a burocracia perpetua-se como um elemento em que, se por um lado, estabeleceu princípios gerais a serem seguidos, na busca por transparência, imparcialidade e integridade nas atividades das organizações públicas, por outro, proporcionou a ascensão de um poder arbitrário, sustentado pela monopolização do poder político e a manutenção da superioridade das elites (BORBA, 1998), o que faz com que muitos dos mecanismos democráticos permaneçam inócuos, ou atuem dentro de rígidos controles do Estado.

Na intersecção entre a democracia e a burocracia, um dos fatores que mais se sobressaem é a tecnificação das atividades da administração pública, que exige conhecimento cada vez mais especializado do cidadão para entender seus processos e, em menor grau, manter uma conduta participativa. No entanto, em expressiva grande parte das vezes, o conhecimento especializado está longe do alcance do cidadão comum, o que reforça o sentimento de ignorância e incapacidade de fazer intervenções (TORRES, 2008). Além disto, aliados aos interesses da elite, os instrumentos burocráticos acabam sendo utilizados para a manutenção do poder, impondo determinações às classes de menor estrato social (MOTTA, 1981). Sobre esse conflito que ancoramos nossas perguntas iniciais acerca dos limites e diferenciações que existem entre o poder e o povo.

Atualmente, diversos mecanismos de participação podem ser apontados como meios de práticas democráticas, ainda que uns sejam mais eficientes e dinâmicos que os outros. Em alguns casos, partem do domínio do Estado e oferecem possibilidades relativamente limitadas de comunicação e intervenção, em outros, surgem como respostas das insatisfações sociais e chegam aos órgãos governamentais por meio da força popular. Assim, diante, às naturezas dos meios participativos, diferentes são as formas em que interagem com a burocracia, o que torna essa conexão passível de inúmeras reflexões. Neste trabalho, buscaremos discutir essa relação conflituosa, e, ao mesmo tempo, inevitável.

## **2) PROBLEMA DE PESQUISA E OBJETIVO**

Diante as diversas problemáticas que perpassam a relação entre a efetividade dos meios participativos e as determinações burocráticas, ao menos duas questões se fazem pertinentes de serem discutidas neste trabalho. São elas: como é estabelecida a relação entre a burocracia e a democracia nos organismos da administração pública? E como se comportam os novos e os já consolidados meios de participação no cenário político governamental, frente à burocracia?

Longe de trazer respostas concretas, mas reflexões, pretendemos estabelecer uma discussão sobre a influência da burocracia nas organizações públicas e nos meios de participação política e governamental. Para tal, aplicamos nossas reflexões considerando os processos participativos já solidificados no contexto nacional, como o orçamento participativo, os conselhos gestores de políticas públicas, os planos diretores municipais, e os mecanismos de E-Government (e-gov), bem como aqueles recentemente despontados no cenário político e acadêmico, como o webativismo e o M-Government. Sendo este último tratado como uma nova proposta do e-gov com vistas a proporcionar maior acessibilidade aos cidadãos.

Este trabalho está dividido em 7 sessões. A primeira trata-se da já percorrida introdução, seguida da sessão atual. Nos dois subtópicos da próxima sessão, discutiremos a íntima conexão entre a burocracia e as organizações públicas, e, posteriormente, as interpretações, limites e possibilidades da democracia. Na sessão 4, iremos contrastar esses elementos e discutir seus principais impasses. Nas sessões 5 e 6, respectivamente, trataremos esta relação sob a ótica dos tradicionais e dos novos meios participativos. Por fim, faremos breves reflexões finais.

### **3) BUROCRACIA E DEMOCRACIA: CONCEITOS E DISCUSSÕES.**

#### **3.1) A BUROCRACIA E AS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS.**

Com a evolução da sociedade em sistemas mais complexos, se faz importante o entendimento da construção das relações humanas e de suas organizações. Nesta premissa, os estudos de Max Weber colocam sob a luz do entendimento o processo de racionalização do exercício humano no que diz respeito às diversas esferas que compõem o tecido social.

Weber (2009) descreve a racionalidade como fator transformador de uma “comunidade” para uma “sociedade”, em que a diferenciação se pauta no tipo de relação social no seio de uma ou de outra. Entende-se que a “comunidade” é um modelo de organização social onde as relações se inspiram no sentimento subjetivo (afetivo ou tradicional) dos participantes, ao passo que as relações em uma “sociedade” respaldam-se na compreensão de interesses racionais (de fins ou valores). Assim, “a racionalização é a transformação da comunidade em sociedade, isto é, da organização social fundada na santidade da tradição e nos sentimentos humanos em uma organização social fundada na calculabilidade dos atos e na objetividade racional” (RAMOS, 2006, p.227).

É importante ressaltar que a racionalidade é entendida a partir de um determinado ponto de vista, que é subjetivamente atribuído à ação, de forma que, nem tudo que não é racional recai, necessariamente, na irracionalidade (THIRY-CHERQUES, 2009). O sentido que é imputado à ação do agente não decorre um evento “objetivamente justo”, ou “verdadeiro”. Não há relevância valorativa da ação, mas referência ao objetivo racionalmente proposto pela conduta do indivíduo (RAMOS, 2006).

O processo de racionalização se deu de forma universal, ainda que em diferentes formatos e intensidades (THIRY-CHERQUES, 2009). Esse fenômeno seria consequência daquilo que Weber chamou de “desencantamento do mundo”. A humanidade deixou o universo guiado pelo sagrado, mágico e excepcional, e configurou-se em um mundo manipulado pela técnica. As percepções da realidade e de mundo, até então envoltas pelos

mitos, foi substituída por percepções de consciência lógica. O que levou ao abandono das relações baseadas na tradição, no carisma, e na solidificação da burocracia como razão materializada deste processo (THIRY-CHERQUES, 2009; BARBOSA; QUINTANEIRO, 200, FARIA; MENEGHETTI, 2011).

É partir da compreensão sobre racionalidade, que Weber define a dominação como uma forma de obediência de um grupo social a outro. Neste meio, tem-se a dominação racional-legal como aquela que se legitima nas normas e nos estatutos jurídicos (RAMOS, 2006). Esta se caracteriza, sociologicamente, como uma expressão institucional apropriada ao “racionalismo de domínio do mundo”, e, culturalmente representa a solidificação em consensos racionais de regras (NOBRE, 2000). Dentre os tipos puros de dominação estabelecidos por Weber, a racional-legal é a forma de organização que prima pela redução de influências como a riqueza, a parentela, e as amizades, substituindo-as por normas e regulamentos legais e/ou institucionalizados (BARBOSA; QUINTANEIRO, 2003).

A burocracia é dada como o modelo sugerido por Weber para o sustento da dominação racional-legal. Para descrever os princípios da organização burocrática como um tipo ideal, Weber estabeleceu três aspectos interdependentes: a aceitação da validade das concepções da autoridade; uma organização necessária para o exercício desta autoridade; e a execução de seus princípios no quadro administrativo (OLIVEIRA, 1970).

A primeira corresponde ao próprio exercício da autoridade racional-legal. A segunda confere a legitimação da autoridade, em que: normas são estabelecidas para fins utilitários, atingindo todos os agentes organizacionais e ambientes submetidos; o processo administrativo, que deve ocorrer com vistas a atender os interesses racionais definidos a partir das ordenações da organização e dentro dos limites legais; e a autoridade, que está condicionada ao cargo ocupado, o que implica na subordinação ao agente de cargo superior (OLIVEIRA, 1970).

Já a terceira, refere-se à descrição das características da organização no exercício da autoridade racional legal, tais como: a estruturação dos cargos, que são definidos de forma que haja disposição hierárquica para a supervisão e controle; a divisão sistemática do trabalho; a configuração de um quadro de funcionários tecnicamente qualificados; a separação entre o âmbito público e privado; a distinção entre os propósitos pessoais e profissionais; e o registro documental dos atos administrativos (OLIVEIRA, 1970).

Embora a burocracia não seja um modelo administrativo elaborado por Weber, tendo inclusive resquícios de seus elementos nas sociedades antigas como a do Egito e da China, suas contribuições em identificar e descrever suas configurações foram significativas para a estruturação de diferentes tipos de organizações, como empresas privadas, igrejas, escolas, partidos políticos, dentre outras. O que tornou a burocracia um instrumento universal e eficaz de se exercer a dominação (BARBOSA; QUINTANEIRO, 2003).

Nas gestões públicas, o modelo burocrático, teve sua disseminação durante o século XX em todo mundo. Este substituiu as formas patrimonialistas de gestão e ganhou sua importância em função da maior previsibilidade e precisão nas questões gerenciais (SECCHI, 2009). Ressalta-se também que, a conquista dos direitos sociais, a partir do século XX, fez com que o campo de atuação da administração pública, que passou a atender as crescentes demandas de políticas públicas de inclusão social, sofresse crescimentos significativos. Nesse contexto, os setores demandaram maiores ferramentas de regulação, intervenção, e fiscalização, ficando mais burocratizados (TORRES, 2008).

No Brasil, segundo Pinho (1998), a instauração do modelo, partiu da necessidade de regulamentação econômica, crescimento industrial e atendimento as demandas sociais, além da ruptura com o modelo de gestão patrimonialista. A burocracia se propôs a estabelecer um tipo de administração rígida, neutra, e dentro de uma ordem sistemática de funcionamento, (SOBRAL e PECI, 2008). Para Torres (2008), a burocrática, justifica-se pelo interesse social,

político, econômico, e cultural que a administração pública contempla, consolidando a necessidade de criação de uma estrutura que garanta maior transparência, controle, e interferência nos processos de decisão.

Sobral e Peci (2008) elucidam que a forma de gestão burocrática, ao reduzir os favoritismos, evita os desperdícios e facilita a transmissão de conhecimentos. Entretanto, os autores criticam a incapacidade de resposta e adaptação organizacional do modelo, o que leva a aderência cega às regras formais e a lentidão no processo decisório. Bresser-Pereira (2000) também faz críticas à burocracia, quando denuncia que a mesma não considera a ineficiência nos processos de trabalho, porque acredita ser mais seguro evitar o nepotismo e a corrupção do que conferir aos agentes públicos maior liberdade.

Todavia, é importante se reconhecer que, no Brasil, a herança histórica de se colocar o Estado a serviço de privilegiados grupos, fez com que a relação entre a burocracia e a democracia seja ainda mais intensa, uma vez que a inclusão ainda é uma demanda pertinente no cenário atual (TORRES, 2008). Ademais, ao que parece, a burocracia ainda está longe de não oferecer privilégios. Discutiremos essas questões nas sessões seguintes.

### **3.2) DEMOCRACIA: UM PONTO DISTANTE NO HORIZONTE**

Em um campo vasto encontra-se a literatura sobre democracia, muitas são suas discussões e perspectivas de análise. Elas surgem a todo o momento para sincronizar com os contextos políticos, econômicos e sociais em que são discutidas. Apesar de pertinente, chegar a posições consensuais sobre esse conceito seria um trabalho exaustivo, e que pouco contribuiria para a proposta deste trabalho.

Contudo, para ancorar nossa discussão, nos limitaremos às definições de Bobbio (1997), em que a democracia é entendida como um elemento de contraposição às formas de governos autocráticos, configurada por um conjunto de regras que autorizam tomadores de decisões coletivas, por meio de procedimentos também autorizados por agentes coletivos. Não que nosso posicionamento concorde, em sua totalidade, com essa definição. No entanto, ao observarmos o desenho da democracia no cenário nacional, parece-nos que ela é suficiente para descrever a realidade atual.

Sobre o termo “povo” ou “coletivo”, Bobbio (1997) sustenta que, em uma democracia, o poder é atribuído a um grupo de pessoas, mas não necessariamente todas, uma vez que se deve considerar aqueles que não podem exercer suas atividades democráticas, como, por exemplo, os que não possuem idade para votar. Além disto, para o autor, a regra mais usual é aquela tomada pela maioria. Ou seja, a decisão tomada pela maioria torna-se prevalectente. Neste sentido, pode-se considerar a maioria como aquela que abrange todos os aptos a exercerem seus direitos democráticos, ou pode-se também considerá-la como a maioria dos que foram escolhidos pra serem os tomadores de decisões (BOBBIO, 1997).

Neste meio, se faz necessário pontuarmos brevemente a democracia representativa e a democracia participativa. Sobre a primeira, Avritzer (2002), aponta que ela tornou-se mundialmente predominante, e colocou o cidadão distante dos processos de decisão, por meio do procedimento eleitoral. Esse fenômeno se deu pela expansão das questões a serem tratadas pelo Estado. Conforme apontou Weber, a burocracia especializada serviu como uma ferramenta eficaz para lidar com essa dimensão, pois, para ele, esta estaria mais preparada para alcançar objetivos de forma sistemática do que o indivíduo comum (AVRITZER, 2002).

Para Schumpeter (1961), o modelo representativo caracteriza-se como um mecanismo de deliberações políticas, em que a incerteza do povo em estabelecer direcionamentos racionais para promover o bem comum seria minimizada pela estrutura política. Essa visão parece-nos bastante similar à posição de Bobbio (1997), ao defender que a maximização da participação pode levar à população a insensibilidade aos processos democráticos.

Já a democracia participativa busca envolver o cidadão nos processos de decisão. Sua expressão está além do processo eleitoral, o que dá a ele o protagonismo no ambiente de discussão política (AVRITZER, 2002, LUCHMANN, 2007). Nesta perspectiva, a consolidação do indivíduo na efetividade democrática confere o exercício da cidadania, rompendo a subordinação aos agentes representativos. Para os “participativistas”, esse modelo não traduz uma ruptura com o mecanismo eleitoral, no entanto, entende-se que o voto, isoladamente, não representa efetivamente a democracia (SILVA, 2003).

Em síntese, podemos estender esses pontos de vista sobre democracia sobre o que Barber (2003) categorizou como democracia fraca e democracia forte. A primeira seria aquela preocupada em defender a liberdade individual mais do que requerer bens coletivos. Já a segunda estaria voltada a promover um modelo político que se aproxima da autorregulação, em um processo participativo contínuo.

Neste trabalho partilhamos dos posicionamentos de Avritzer (2002), Luchmann (2007), e Silva (2003) ao concordarmos que, para que haja de fato democracia, ou democracia forte nos argumentos de Barber (2003), é fundamental que exista participação nas gestões públicas. Corroborando com Jacobi (1992), entendemos a participação como um instrumento fundamental na construção e no sustento de um regime democrático. Sua concretização perpassa pela organização coletiva dos participantes até a definição de estratégias de ação e estabelecimento de diálogo com o poder público. Desta forma, “a essência da participação reside na possibilidade de os usuários não só opinarem, mas participarem efetivamente na implantação e gestão dos serviços públicos que os beneficiam” (JACOBI, 1992, p. 37).

E, neste sentido, conforme sustenta Dallari (2017), se todas as pessoas são iguais, e todos dotados de inteligência e vontade, não se justifica o argumento de que somente alguns sejam capazes de tomar decisões políticas, enquanto outros são obrigados a acatarem. Os problemas de ordem política não podem ser tratados de forma impassível, porque são problemas de toda a sociedade. Para que haja democracia, é necessário que o Estado assegure a participação e esteja disposto a disponibilizar mecanismos efetivos para esse processo (JACOBI, 1992). Portanto, em uma administração democrática (ou seja, com uma democracia forte), o Estado deve transcender a questão eleitoral, por meio de articulações entre democracia representativa e participativa, que institucionalizem instâncias de participação da sociedade na formulação de políticas públicas (FLEIG, OLIVEIRA;BRITO, 2006).

#### **4) BUROCRACIA: OBSTÁCULO OU INSTRUMENTO PARA A PARTICIPAÇÃO?**

Weber considerava a administração burocrática como consequência inevitável do processo de evolução social, sobretudo da evolução do capitalismo, transformando-se numa necessidade inevitável para novas e complexas formas de organizações (OLIVEIRA, 1970). Nesta perspectiva, a Administração Pública Burocrática seria vista como uma ferramenta indispensável na gestão de uma sociedade composta por massas, a considerando, dessa forma, um mecanismo fundamental no exercício da democracia (RAMOS, 2006).

Entretanto, essa visão positiva sobre a democracia, é bastante passível de questionamentos, e, muitas vezes, a relação entre burocracia e democracia pode ser antagônica ou conflituosa. Conforme Sanchez (2003), o próprio Weber reconhece que a burocracia pode buscar aumentar a superioridade dos profissionais informados e, desta forma, deixar obscuras suas intenções reais. Persson et al. (2016) descreve a burocracia como uma forma de dominação em que, quando suas normas são estabelecidas, o Estado passa a ter poderes estruturados e organizados, e como é fortemente movido pelos interesses das elites, se sobrepõe a sociedade, afastando-se do objetivo principal que é servi-la. Questiona-se, então, o poder da sociedade em controlar o poder burocrático, tecnocrático e elitista.

Nas perspectivas de Tragtenberg (2006) e Prestes Motta (1981), a burocracia alia-se facilmente aos interesses das classes dominantes. Dentro da organização do Estado, esta seria

para eles um modelo estruturador perfeito para o avanço do capital, pois é por meio da burocracia que o Estado cria ferramentas para manter o controle político, influenciado pelos interesses das elites, e impondo suas determinações às classes de menor poder.

Nesse contexto, como então a sociedade pode exercer controles democráticos se, em sua maioria, não dispõe de recursos necessários para isso? Borba (1998) relata que uma das preocupações centrais sobre o pensamento weberiano seria em como impor impedimentos ao poder burocrático, levando em consideração que a ausência de impedimentos pode significar a tomada de poder do Estado pela burocracia, minimizando ou se sobrepondo a democracia.

Uma das principais estratégias utilizadas pelo poder burocrático é o que Prestes Motta (1990) apontou como tecnificação burocrática, em que a incorporação de mecanismos tecnológicos aos dispositivos organizacionais aumentaria ainda mais as distâncias entre a sociedade e as instituições, pois é ancorada em um conhecimento incompreensível para aqueles que não participam dele. Assim, uma questão a ser pensada é se a administração pública oferece uma estrutura transparente e entendível para que haja democracia.

Para Cezar et al. (2015), a comunicação governamental é um dos principais canais para uma relação dialógica entre a administração pública e a sociedade. Os autores ressaltam que esse mecanismo cria meios de participação popular enquanto repassa informações técnicas quanto aos objetivos das políticas públicas. Contudo, os mesmos reconhecem que a comunicação governamental, assim como outros mecanismos de interação entre Estado e sociedade, não garante a existência de uma democracia efetiva.

Bobbio (2015), em “Democracia e Segredo”, discorre que, para que haja democracia, é estritamente necessário que exista um público portador do direito à informação, mas admite que, mesmo em países republicanos consolidados em suas democracias, os segredos são estratégias presente nas estruturas de gestão. O autor aponta que o “segredo” não é visto somente como aquilo que se faz em caráter oculto, mas também aquilo que habita em encenações políticas diante aos representados. Em palavras claras, o segredo também se realiza quando a verdade é colocada parcialmente à mostra, ocultando partes que pode não ser “interessantes” de serem mostradas. O conhecedor da verdade, ao colocar ela a par dos representados, veste-se de uma máscara que oculta seu real pensamento, e dessa forma, faz com que a verdade seja dada conforme as limitações que julgar necessário (BOBBIO, 2015).

Bobbio (2015) ressalta que esse tipo de ocultamento também pode ocorrer de forma que a linguagem usada ao transmitir a verdade seja demasiadamente complexa, fazendo-se entendível apenas para aqueles que participam do círculo do entendedor, e misteriosa para outros. Portanto, a máscara também pode ser entendida, em uma significação real, como uma linguagem técnica e/ou carregada de manipulações tecnicistas.

Torres (2008), ao tratar sobre a participação social nas gestões públicas coloca em questionamento a relação entre a burocracia e democracia. Segundo ele, apesar da democracia se fundamentar na concepção de que qualquer cidadão pode participar e opinar sobre tudo, a forma de atuação da administração pública é organizada de modo não democrático, em que o caráter técnico da burocracia prevalece sobre a representação do cidadão. O conflito se pauta na visão de que a democracia tem o objetivo de aproximar a sociedade das decisões públicas, ao passo que, quando as decisões não são de natureza simples, requerem conhecimento especializado, fortalecendo o sentimento de ignorância e incapacidade do cidadão comum. Assim, a sociedade acaba deixando seu destino nas mãos de instituições preparadas para questões de maior complexidade, aquelas formadas pelos burocratas (TORRES, 2008).

Ribeiro (2013) defende que a comunicação pública frequentemente é realizada de uma forma unidirecional, pois considera o déficit de conhecimento público, ou *deficit model*. É deste processo que surge a indispensabilidade de questionamentos sobre a autoridade tecnocrática na administração pública. Pois, se tratando de uma forma de governança em que todos podem participar, os conhecimentos técnicos que sustentam as políticas deveriam passar

por julgamentos da sociedade civil. No entanto, seu detentores, os “experts”, ao adotarem o *modelo déficit model* na formulação de políticas públicas, ignoram a capacidade intelectual do cidadão comum, se sobrepondo a ele e a democracia (RIBEIRO, 2013).

É justamente sobre esse conflito que Bobbio (2015), ao falar do uso que a burocracia faz do segredo para aumentar seu poder, afirma que o saber técnico preserva a superioridade advinda do possuidor de conhecimento, ao passo que faz com que os outros não compreendam a natureza do segredo. “O saber técnico cada vez mais especializado, torna-se sempre mais um saber de elite, inacessível à massa”(BOBBIO, 2015, P.65).

Neste sentido, quando há a intencionalidade de fraudar ou esconder informações, o princípio da publicidade é o primeiro a ser sucumbido na administração pública. Conciliado com uma linguagem excessivamente técnica, a não observância desse princípio deteriora os mecanismos de participação e controle social (TORRES, 2008).

Não obstante, podem existir diversas dimensões da superioridade técnica. Em outro ponto de vista, uma delas é que o agente possuidor do conhecimento técnico nem sempre é o representante do povo, já que não lhe é exigido conhecimentos específicos para que possa se eleger a um cargo político. Assim, um problema que pode ocorrer é o governante não ter um controle efetivo sobre as atividades dos agentes possuidores das informações (SANCHEZ, 2003). Neste meio, se a sociedade já encontra inúmeras dificuldades em fiscalizar as atividades seus representantes, como então ela poderia fiscalizar aqueles que podem não ter uma imagem pública, como os servidores das mais diversas organizações?

Collins e Evans (2010) apontam que o conhecimento especializado sobre determinada área, ou, na linguagem dos autores, a *expertise*, é um processo que demanda tempo e envolvimento do indivíduo, pois exige a socialização de práticas frequentes em um grupo social. Os autores estabelecem 3 tipos de *expertises*: a contributiva, em que que o indivíduo necessita passar por um formação de média ou longa duração para que tenha propriedade para lidar com as questões pertinentes ao assunto, como, por exemplo, cursos técnicos ou superiores; a *expertise* por interação, em que que o indivíduo possui habilidade de ser fluente na linguagem da área por meio de uma incorporação mínima, na ausência de competência técnica; e a *expertise* por conhecimento tácito especializado, que seria antecessora à *expertise* por interação, e geraria competências únicas, como reflexão e interação de forma que possa garantir não só a aprendizagem mas o repasse de informações.

Um bom exemplo de aplicação dos conceitos de Collins e Evans (2011) encontra-se nos estudos de Ribeiro (2013). Para o autor, seria a partir da *expertise* por interação que os atores sociais, por meio da incorporação mínima na linguagem de determinados assuntos, poderiam contribuir para os debates públicos, tendo treinamento científico ou não. Entretanto, na visão do autor, o que se percebe, é que um cenário de efetiva participação e controle social ainda está longe de ser uma realidade no contexto das organizações públicas.

Agora discutiremos a burocracia por outro ponto de vista. Se por um lado ela se tornou um instrumento de controle do Estado sobre a sociedade, por outro, ela também é utilizada para controlar, mesmo que com falhas, os mecanismos do próprio Estado (SANCHEZ, 2003). Neste meio, temos que a transparência e o controle são fundamentais para a consolidação da democracia. Arantes et al. (2010) defendem que o controle é uma exigência normativa associada ao funcionamento de um Estado democrático. Assim, os governantes e gestores públicos, devem estar sujeitos à verificação de suas atividades. Neste sentido, para Sanchez (2003), um Estado deve, por obrigação, controlar a si mesmo, pois, se não há controle efetivo em suas atividades, não há como a sociedade intervir em seus mecanismos.

Para que haja garantia de controle e monitoramento, o *accountability* pode ser apontado como um elemento fundamental. Arantes et al. (2010), definem esse termo como um mecanismo de controle que garante a responsabilização política do poder público diante a sociedade. Os autores classificam três formas de *accountability*. A primeira se refere ao

processo eleitoral, onde os eleitores elegem, reelegem, ou não elegem seus representantes políticos com a intenção de recompensa-los, ou puni-los. A segunda refere-se a um conjunto de instituições de controle interestatal (*checks and balances*) que fiscalizam os representantes eleitos durante seus mandatos. E a terceira forma diz respeito às regras estatais intertemporais que não podem ser rompidas ou desrespeitadas a fim de proteger os direitos dos atores sociais. O quadro 1 a traz uma síntese das diretrizes gerais de cada uma das formas de *accountability*.

Quadro 1 - Formas de *accountability*

<b>Formas de <i>accountability</i></b>	<b>Instrumentos políticos-institucionais</b>	<b>Precondições</b>
<b>Processo eleitoral</b>	-Sistema eleitoral e partidário -Regras de financiamento de campanha -Justiça Eleitoral	-Direitos políticos básicos de votar -Pluralismo de ideias (crenças ideológicas e religiosas) -Liberdade de Imprensa
<b>Controle Institucional durante o mandato</b>	-Controle parlamentar (ex.: CPI's, fiscalização orçamentária, etc...) -Controle judicial (ex.: constitucionalidade das leis, ações civis, etc..) -Controle administrativo-procedimental (ex.: Tribunal de Contas, auditorias financeiras) -Controle do desempenho dos programas governamentais -Controle social (ex.: conselhos de usuários dos serviços públicos, orçamento participativo, dentre outros)	-Transparência e fidedignidade de informações -Burocracia regida pelo principio do mérito -Predomínio da lei -Independência das instituições de justiça -Incentivo a participação social e controle social
<b>Regras Estatais intertemporais</b>	-Garantias dos direitos básicos constitucionais -Segurança contratual individual e coletiva -Limitação legal dos gestores públicos -Acessos prioritários aos cargos administrativos por concursos equivalentes -Mecanismos de restrição orçamentária -Defesa dos direitos intergeracionais	-Sistema de <i>checks e balances</i> e controle mútuo entre poderes

(Fonte: ARANTES et al. 2010)

Neste quadro, podemos estabelecer uma relação direta com os conceitos de O'Donnell (1998), ao discorrer sobre os controles verticais e horizontais na esfera pública. Para o mesmo, os instrumentos de controle situam-se em dois âmbitos diferentes. O primeiro seria o vertical, em que a sociedade exerce controles em relação ao Estado, como, por exemplo, por meio do voto. Já o segundo, refere-se aos instrumentos de controle e fiscalização entre as próprias organizações públicas, envolvendo-se diretamente nas relações entre os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

Contudo, percebe-se que os controles não são suficientes para promover uma estrutura democrática forte. Conforme Bobbio (2015), não existe democracia sem a formação de um público que pretenda ter o direito de ser informado sobre as decisões de interesse coletivo. Há uma forte necessidade de que Estado não só ofereça estruturas informativas claras e transparentes, mas que incentive o cidadão à participação, colocando-o a frente do âmbito decisório. A burocracia é tão necessária quanto venenosa para a democracia, entretanto, enquanto a esfera governamental e a sociedade não tiverem a mesma linguagem à ideia de democracia como um regime de igualdade nunca será efetiva.

Neste meio, resta-nos fazer uma tentativa de apontar os mecanismos que o Estado dispõe para que consiga fazer com que o cidadão aproxime-se do processo participativo, mesmo que ainda de forma incipiente. A seguir, buscaremos discutir essas formas de participação.

## **5) OS TRADICIONAIS MEIOS DE PARTICIPAÇÃO.**

Avritzer (2008) entende as organizações de participação social como instituições incorporadas por cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação de políticas públicas. Para o autor, essas organizações partem, sobretudo, de três formas. A primeira delas seriam as instituições de participação de “baixo para cima”, em que, no Brasil, destacam-se os orçamentos participativos (OP’s) (AVRITZER, 2008). Esses têm sua importância principalmente pelo fato de: incluírem a participação de qualquer cidadão, independentemente de algum status atribuído a qualquer organização; combinar elementos de democracia direta e representativa; e proporcionar a alocação de recursos a partir da combinação de critérios gerais e técnicos, respeitando os limites financeiros (CARLOS, 2007).

A segunda forma seriam as instituições que se consolidam por meio de um processo de partilha do poder, em que agentes públicos e da sociedade civil participam simultaneamente (AVRITZER, 2008). Essas instituições, normalmente, caracterizam-se como conselhos participativos de políticas públicas, e se diferenciam dos anteriores porque não incorporam um número relativamente significativo de atores sociais, e porque, legalmente, pressupõem sanções em casos de não instauração do processo participativo (AVRITZER, 2008). Nestas, também podemos inferir que, em alguns casos, a participação não ocorre de forma direta, como no caso dos conselhos do Sistema Único de Saúde (SUS), que é composto por 50% de representantes dos usuários (BRASIL, 2013), e não necessariamente por qualquer cidadão.

Por fim, a terceira forma de participação, destacada por Avritzer (2008), são os planos diretores municipais, que se caracterizam por meios de instituições que realizam processos de ratificação pública, em que os atores cívicos não participam efetivamente do processo decisório, mas são convocados para referendá-lo.

Acerca dessas instâncias participativas, alguns argumentos são pertinentes. Sobre o OP, concordamos com Avritzer (2008), ao tratá-lo como a forma mais democrática de participação entre os supracitados, considerando que os outros meios, possuem baixo ou médio nível de abertura para o cidadão, e pouco acolhimento efetivo da opinião pública. Contudo, esse mecanismo encontra-se bastante regionalizado, no sentido de que, em muitos municípios, não existe esta política pública.

Além disto, também podemos apontar os argumentos de Lavallo, Voigt, e Serafim (2016), que, a partir de uma revisão sobre a literatura, demonstram 3 principais críticas direcionadas a essas instituições. A primeira seria o exaustivo dispêndio de tempo e energia dos agentes na elaboração das dinâmicas e regimentos internos. A segunda relaciona-se com o conflito da capacidade destes mecanismos em incidir efetivamente sobre as políticas públicas, uma vez que estão diretamente imensos em questões políticas. Já a terceira crítica, a mais importante no contexto deste trabalho, se faz por conta da atribuição do caráter burocrático que é instituído para essas instituições. Neste sentido, conforme os autores,

“trata-se de funções ambíguas: se, de um lado, investem os conselhos com atribuições outrora exercidas pela burocracia, outorgando a uma instância de governança participativa protagonismo sem precedentes nas políticas setoriais, de outro trazem consigo uma burocratização dos próprios conselhos, comprometendo suas energias em funções secundárias” (...) (LAVALLE, VOIGT e SERAFIM, 2016, p.617).

Frente a esses argumentos, temos novamente a burocracia, ao menos, servindo de elemento obstacularizador aos processos democráticos. Além disto, um dos fatores elementares que devemos considerar, é que, diante à dinâmica do contexto atual, a participação exige tempo e disponibilidade dos agentes sociais, principalmente nos contextos

referidos. Ribeiro (2008), ao estabelecer comparações entre a democracia direta e representativa, denuncia que a complexificação da sociedade moderna é um fenômeno que fez com que os cidadãos tivessem que se preocupar com inúmeras atividades, além da política e do governo, o que muito legitimou o tipo de democracia predominante.

Cabe então, mesmo que ainda longe de conferir rupturas ao predomínio burocrático, discutirmos alternativas que ao menos consigam minimizar as distâncias entre o cidadão e a administração pública. Abreu e Pinho (2014), ao analisarem a experiência de digitalização do orçamento participativo em Belo-Horizonte-MG, colocam em questão a influência dos meios digitais nos processos participativos. Para os autores, a virtualização da participação, pode significar ao menos uma aproximação da democracia participativa.

Muito próximo aos argumentos dos autores, ressalta-se a importância do governo eletrônico (e-gov), caracterizando-se como um mecanismo moderno para que a sociedade tenha acesso às organizações públicas e aos mecanismos de governo. Neste sentido, a digitalização da informação permite diminuir a distância, e agilizar a troca de informações entre as diversas organizações públicas, assim como possibilitar maior interação com o cidadão (SANCHEZ, 2003). Além disto, a Tecnologia da Informação (TI) pode fazer com que controles burocráticos tornem-se impessoais, e permitam a fiscalização e o controle das atividades diariamente (SANCHEZ, 2003).

Nesta perspectiva, Sanchez (2003), identifica três dimensões de atuação do governo eletrônico, são elas: a e-administração, a e-democracia, e a e-governança. A primeira refere-se ao conjunto de serviços disponíveis virtualmente para o cidadão, assim como o acesso às informações. A segunda, diz respeito à incorporação do cidadão nos processos democráticos, como acesso aos processos do Legislativo. Por fim, a terceira “consiste, em última instância, na utilização da TI para alavancar o aumento da capacidade de ação governamental na implementação de políticas públicas e na mediação de interesses” (SANCHEZ, 2003, p. 58), como a dinamização dos processos internos.

Apesar de já bastante discutida, a literatura sobre governo eletrônico, parece apontar um conflito entre suas propostas. De fato, essas experiências tem ganhado expressão no contexto nacional recentemente (BARBOSA; GETSCHKO;GATTO, 2010, MARQUES, 2010, PINHO, 2008, DAMIAN;MERLO, 2008, TORRES, 2008, ). Contudo, o exercício da cidadania nos espaços virtuais não pode ser confundido com as possibilidades de uso dos mecanismos de e-gov. Embora este faça parte de seu escopo, é necessário que ele transcenda o mero oferecimento de serviços públicos aos indivíduos (BARBOSA; GETSCHKO;GATTO, 2010).

Na perspectiva de Santos e Reinhard (2012), as principais funções do governo eletrônico, em linhas gerais, são: prestação de informações e serviços; prestação de contas; difusão do ensino e aprendizagem; aquisição de bens e serviços por meio da internet (e-procurement); estímulo aos negócios eletrônicos; incentivos à preservação das identidades locais; e regulamentação de redes, envolvendo certificações e tributações.

Não afirmamos que esses autores defendem os mecanismos de e-gov como apenas provedores de serviços à população. Contudo, percebe-se que, ao delimitar as suas principais funções, muitos elementos se aproximam apenas da e-administração conceituada por Sanchez (2003), em que os portais de comunicação são vistos como elementos de prestação de serviço, e não como “espaços democráticos”.

Os estudos de Pinho (2008), ao analisar os portais eletrônicos de nove governos estaduais no Brasil ancoram nossa percepção. Para o autor, a tecnologia é uma ferramenta com grande potencial para expandir os processos participativos, contudo, ainda está longe de oferecer possibilidades efetivamente democráticas. Assim, concordamos com Gomes (2005), ao inferir que os sites governamentais acabam se constituindo como meios de *delivery* dos serviços públicos mais do que formas de acolhimento da opinião dos cidadãos.

Apesar dos pesares, não afirmamos a ineficiência desses portais. Diversos são os casos de experiências relativamente bem sucedidas de participação, dentro, é claro, de suas limitações. O estudo de Marques (2010) buscou compreender as experiências dos recursos de participação dos portais eletrônicos da Presidência da República e da Câmara dos Deputados. Sobre os primeiros, o autor apontou que os mecanismos estão mais voltados para informar o cidadão e manter uma imagem pública positiva de seus representantes, do que oferecer possibilidades de interação. Já sobre os últimos, o autor apontou diversas ferramentas de abertura à opinião pública, como os fóruns de discussão, e salas de bate-papo. No entanto, ao se posicionar, o autor defende que nem todos os problemas democráticos podem ser resolvidos por meio dos mecanismos de participação governamental. Para ele, estes mecanismos mais se dispõem a fortalecer, de alguma forma, a transparência e a defender os interesses individuais, do que romper com os desvios da conduta política (MARQUES, 2010).

Ademais, mesmo com o auxílio do governo eletrônico, não é possível se afirmar que essa ferramenta seja efetivamente democrática. Torres (2008) denuncia que, além da linguagem, muitas vezes, excessivamente técnica, a assimetria de informações se caracteriza como um problema pertinente neste contexto. Para o autor, atores políticos recebem informações privilegiadas em decorrência de suas posições. Desta forma, os que podem e conseguem ser mais bem informados estão à frente das disputas sociais, gerando resultados diferenciados quanto ao acesso e processamento dessa ferramenta.

Neste sentido, podemos apontar pelo menos dois obstáculos burocráticos, o primeiro deles, como supracitado, trata-se da tecnificação da comunicação governamental. Já o segundo, conforme a percepção de Torres (2008) sobre a posição privilegiada dos agentes políticos, podemos inferir que ela está diretamente correlacionada à hierarquização de funções dos organismos públicos que muito subsidia o domínio das informações.

Apesar disto, não queremos desvalorizar as experiências discutidas. A democracia, ainda que presa à burocracia, é um elemento fundamental para a construção de estruturas mais justas e igualitárias de política e de governo. Muitas das formas de participação que tratamos aqui, mesmo que limitadas, são capazes de mudar significativamente o cenário político e as configurações das organizações públicas. Algumas inclusive com potencial de estabelecer processos democráticos que aproximam do modelo direto, como os OP's.

## **6) OS NOVOS FORMATOS PARTICIPATIVOS**

Após termos discutido as principais formas de participação no contexto brasileiro, e cabe aqui justificar que, além da nossa limitada capacidade de discuti-las, e, apesar de nosso esforço, elas não findam-se sob nossas reflexões, uma vez que, diante às dinâmicas da modernidade, estão em constante transformação e aprimoramento. Resta-nos agora aportarmos, ainda que brevemente, para novas possibilidades de democracia que, recentemente, vêm despontando no horizonte social e ainda foram pouco debatidas pela comunidade científica.

O primeiro se faz mais significativo por conta da sua possibilidade de resistir às interferências do Estado, e, talvez, num raio de esperança, distanciar das cadeias burocráticas no seu sentido negativo, ainda que não representem, necessariamente, uma ruptura. Trata-se do “webativismo” ou “ciberativismo”. Esse fenômeno surge a partir da possibilidade da internet integrar diferentes atores em estruturas menos hierárquicas e burocráticas, e criar redes dialógicas transversais e multigeográficas em processos sociais e políticos (REZENDE, FREY, BETINI, 2003, ARAÚJO; GOMES, 2005). Essas redes podem facilitar a ação coletiva em busca de soluções para os diferentes problemas que envolvem a sociedade, o que representa uma possibilidade concreta de aumentar a participação do cidadão nas questões de interesse público (PEIXOTO, WEGENAST, 2010).

Assim, por meio das tecnologias de informação e comunicação (TIC's), a ideia de participação passa a ser pensada de uma forma diferente dos mecanismos tradicionais, inclusive com possibilidades de interação entre atores políticos e sociais, sem, contudo, estar diretamente vinculada aos mecanismos do Estado, o que gera formas criativas de intervenção no processo político (REZENDE, FREY, BETINI, 2003; ARAÚJO, PENTEADO; SANTOS, 2015,). Neste sentido, os agentes que participam deste mecanismo tem a oportunidade de alcançar impactos significativos, necessitando apenas do engajamento coletivo, e sem as interferências de organizações governamentais ou partidos políticos (ARAÚJO, 2012).

Muitos apontamentos positivos podem ser extraídos destas experiências. Os argumentos de Gomes (2005), ao tratar sobre as possibilidades das TIC's enquanto meios participativos, destacam que a internet pode permitir uma relação entre a esfera civil e a esfera política sem intermediários ou bloqueios das influências do mercado, e dos mecanismos de comunicação em massa, como a indústria do entretenimento. Ademais, o fluxo informacional abandona a unilateralidade, o que proporciona condições para a sociedade produzir suas próprias informações, deixando também de ser mera consumidora das informações políticas.

Assim, as redes sociais globalizadas conseguem integrar diferentes agentes e entidades, e, apesar de haver conflitos entre seus participantes, buscam configurar um sujeito plural incorporado pela luta de diversos valores, identidades, causas, e projetos. Além disto, dentro do espaço virtual, criam-se redes de práticas colaborativas e interativas que estimulam a construção de capital social e promovem ações de confiança, reciprocidade, e fortalecimento da cidadania. O que, por sua vez, pressionam o Estado e governo no atendimento de suas demandas (ARAÚJO; PENTEADO; SANTOS, 2015).

Ao analisarmos literatura sobre o assunto, pudemos perceber que o webativismo apresenta-se como um fenômeno bastante frutífero e de inúmeras possibilidades futuras. Talvez, correndo o risco de não estarmos certos, podemos apontar ele como um fenômeno participativo de maior abrangência e engajamento social, além de ser o meio que mais se distancia dos processos burocráticos institucionalizados. Contudo, é importante destacarmos que ainda são poucos os estudos que comprovam a eficiência desse meio, principalmente no âmbito nacional. Dos poucos, destacam-se os estudos de Araújo, Penteado e Santos (2015) que buscaram analisar os movimentos ciberativistas de São-Paulo-SP, e evidenciaram que a consistência social dos grupos é um fator tanto limitador, quanto potencializador no atendimento das demandas.

Já o segundo meio de participação que nós apontaremos aqui não se trata de um mecanismo necessariamente novo, mas uma adaptação das possibilidades de e-gov, que vem, paulatinamente, ganhando destaque nos embates democráticos. Tratam-se dos mecanismos de M-Government, ou m-gov (CAMPOS; MARQUES, 2015). Estes se caracterizam como ferramentas de comunicação e prestação de serviços públicos por meio do uso de tecnologias móveis e sem fio (KUSHCHU; KUSCU, 2003, HUNG; CHANG; KUO, 2013).

Segundo Hung, Chang, e Kuo (2013), os dispositivos de m-gov surgem em um cenário globalizado em que os indivíduos estão cada vez mais utilizando smartphones para satisfazer suas mais diversas demandas e, desta forma, cobram dos organismos estatais a oferta de serviços que sejam compatíveis com essa realidade.

Campos e Marques (2015), ao avaliarem as experiências europeias de e-gov, apontam para os mecanismos de m-gov como “o futuro do governo eletrônico”. Para os autores, as principais vantagens desses meios conferem-se nas possibilidades de disponibilização de informações em tempo real, dinamização e rapidez dos serviços, maior potencial de acesso, e personificação do processo comunicativo.

Suas possibilidades de atuação são inúmeras, segundo, Kushchu e Kuscu (2003), estas se dispõem a oferecer serviços como: consultas as leis e regimentos das organizações públicas, acesso a banco de dados de diferentes organizações; e solicitação de serviços, como

transportes, agendamentos, consultas médicas; dentre outros. No que se referem aos processos democráticos, os autores apontam para fatores como: maiores possibilidades de monitoramento; recebimento de *feed-backs* do cidadão, e possibilidades de realização de referendos virtuais.

A literatura específica sobre m-gov apresenta-se bastante escassa em âmbito internacional, e, em palavras francas, quase inexistente no cenário nacional, principalmente na área da administração, o que não nos permitiu fazer maiores inferências sobre o tema. No entanto, parece-nos, que, por meio destes dispositivos, algumas dificuldades decorrentes dos processos participativos poderão ser minimizadas, como por exemplo, as críticas destacadas por Ribeiro (2008), ao discorrer sobre as dinâmicas do mundo moderno, e a dificuldade de se manter atuante nos processos democráticos diante a fluidez da atualidade.

Trata-se de uma ferramenta relativamente nova para solucionar velhos problemas. Ainda é cedo para que se possa fazer qualquer afirmação contundente sobre esses dispositivos. Contudo, percebe-se de longe, que estes podem ser também novos modelos para implantação de elementos burocráticos negativos para a democracia. Se observarmos por um panorama histórico, as perspectivas não são animadoras, e, portanto, as críticas da sessão anterior podem ser aplicadas parcialmente aqui. No entanto, achamos que quanto mais possibilidades de participação, maior expressão dela se obterá, ainda que o ideal esteja longe de ser alcançado.

## **7) REFLEXÕES FINAIS**

Neste ensaio, buscamos discutir as relações entre a burocracia e a democracia no contexto das organizações públicas e dos meios de participação. Essa discussão, apesar de continua, mostra-se também bastante atual, visto que a democracia efetiva e forte, que coloque o cidadão como protagonistas nos processos da administração pública ainda está longe de ser alcançada.

Apesar de não apontarmos resultados, mas reflexões, algumas inferências são passíveis de serem expostas. A primeira delas, é que, apesar dos avanços desde a redemocratização, fomentados principalmente por governos mais recentes, como os OP's, a questão dos limites burocráticos sobre os meios de participação ainda precisa ser pensada, a fim de proporcionar maior liberdade para o cidadão. No caso do exemplo, por mais que consigam colocar o cidadão no centro das discussões, os OP's ainda apresentam-se fracos no âmbito nacional e se manifestam em pouquíssimas experiências dentro do território nacional.

Sobre outros mecanismos de participação consolidados, como os conselhos de políticas públicas e os planos diretores, transborda-nos de questionamentos acerca da dimensão de suas capacidades participativas. Nestes, concordamos com os argumentos de Avritzer (2008), pois nos parecem mais formas de dar respaldo e legitimidade pública às decisões previamente estabelecidas, do que necessariamente ferramentas para a promoção da democracia, no sentido de oferecer liberdade para que a sociedade indique seu próprio rumo.

Sobre as ferramentas de e-gov, assim como as de m-gov, podemos apontar que estas ainda se mostram como possibilidades frutíferas de contribuições. Principalmente porque atendem as demandas decorrentes do cotidiano atual, que é cada vez mais dinâmico. Os mecanismos de m-gov, em especial, trazem a possibilidade de serem mais inclusivos e personalizados, além de atender ao cidadão no momento da sua necessidade, como também oferecer informações em tempo real. Contudo, sobre esses, é imprescindível questionarmos se são ferramentas democráticas, ou se são meios de prestação de serviços com vistas a desafogar os atendimentos realizados pelos métodos tradicionais. Neste sentido, podemos fazer dos argumentos de Castells (2001) os nossos, quando o autor reconhece a importância das tecnologias para a consolidação dos processos democráticos, mas denuncia a

indispensabilidade do Estado em, antes de tudo, fortalecer suas instituições a partir de um modelo participativo mais robusto.

Enfim, sobre o fenômeno do webativismo, no nosso entendimento, o percebemos como um meio participativo em que, no futuro, poderá não haver limites físicos ou abstratos para sua atuação, visto que de todos os meios discutidos, pareceu-nos o que mais se distancia das cadeias burocráticas. Além disto, achamos que uma característica que pode ser de fundamental importância neste fenômeno é sua capacidade de se fundir aos mecanismos tradicionais, realizando sinergias concretas para a obtenção de seus fins.

Talvez, esse modelo possa servir como um dos instrumentos principais para aproximarmos daquilo que Gomes (2005) denominou de democracia de quarto grau, em que as TIC's proporcionariam uma combinação de democracia participativa e representativa, de forma que a estrutura do Estado se mantem inalterada, mas permite aos cidadãos possibilidades de intervenção na tomada de decisão, que vão muito além do poder de voto. Cabe reconhecer que, obviamente, é um meio de participação com inúmeras possibilidades de conflito interno. No entanto, o que é a democracia, senão um elemento constituído de diferentes pontos de vistas? Também, tão importante quanto ressaltar suas possibilidades é apontar que, em muitos contextos, o acesso à internet ainda é bastante dificultoso, seja por questões estruturais, ou por questões cognitivas. Principalmente em um cenário de profundas desigualdades como o Brasil.

Por fim, esperamos ter contribuído, ainda que com pouco, para sociedade, em trazer reflexões acerca da importância da participação e de suas limitações. Já para a comunidade científica, deixamos aqui o apelo por mais estudos que busquem trazer novas perspectivas, comprovações, e expressões sobre os fenômenos de webativismo, e sobre as possibilidades do M-government.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, J. C.; PINHO, J. A. G. Sentidos e significados da participação democrática através da Internet: uma análise da experiência do Orçamento Participativo Digital. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 4, p. 821-846, 2014.
- ARANTES, R. B.; LOUREIRO, M. R.; COUTO, C.; TEIXEIRA, M. A. C. **Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público**. In: LOUREIRO, M.R.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. Burocracia e política no Brasil. Desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p.73-108.
- ARAÚJO, R. P. A.; PENTEADO, C. L. C.; SANTOS, M. B. P. Democracia digital e experiências de e-participação: webativismo e políticas públicas. **História, Ciências, Saúde-Manguinhos**, v. 22, p. 1597-1619, Dez. 2015.
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião pública**, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.
- \_\_\_\_\_. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, B. S. (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, p.561-598 2002.
- BARBER, B. **Strong democracy participatory politics for a new age**. Berkeley. University of California Press, 2003.
- BARBOSA, A.; GETSCHKO, D.; GATTO, R. Internet e cidadania: A importância dos espaços virtuais no seu exercício. In: **pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da comunicação no brasil 2005-2009**. CGIBR. 2005 p. 77-87.
- BARBOSA, L.O.; QUINTANEIRO, T. Max Weber. In: QUINTANEIRO, T. **Um toque de clássicos-Marx| Durkheim| Weber**. Belo Horizonte MG: Editora UFMG, 2003. Cap.3.

- BOBBIO, N. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- \_\_\_\_\_. **Democracia e segredo**. 1 ed. São Paulo: Unesp, 2015.
- BORBA, J. Democracia e Burocracia: um velho tema com novas soluções. **Anais do Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração - ANPAD**, Foz do Iguaçu, v. 22, 1998.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal. 1988. 292 p.
- BRASIL. Ministério da Saúde. **Conselhos de Saúde: a responsabilidade do controle social do SUS**. Brasília, DF, 2013.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 34, p. 7-26, jul/ago. 2000.
- CAMPOS, R.; MARQUES, C. A Evolução e o Futuro do Governo Electrónico. **Instituto Politécnico de Tomar, EATIS**, 2007.
- CARLOS, E. **Controle social e política redistributiva no orçamento participativo**. Vitória: Edufes, 2015.
- CASTELLS, M. **The internet galaxy: reflections on the internet, business, and society**. Oxford; New York: Oxford University Press, 2001. 292 p.
- CEZAR, L. C. et al. A Comunicação Governamental em Tempos da New Public Management: Proposta de Um Modelo de Análise da Comunicação em Políticas Públicas. In: XXXIX EnANPAD - Encontro da ANPAD, 2015, Belo Horizonte - MG. **Anais do XXXIX EnANPAD**, 2015. p. 01-15.
- COLLINS, H.; EVANS, R. 2010. Repensando a expertise. Belo Horizonte, Ed. Fabrefactum, 241 p.
- DALLARI, D.A. **O que é participação política**. Brasiliense, 2017.
- DAMIAN, I. P. M.; MERLO, E. M. Uma análise dos sites de governos eletrônicos no Brasil sob a ótica dos usuários dos serviços e sua satisfação. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 4, p. 877-900, abr. 2013.
- FARIA, J. H; MENEGHETTI, F. K. Burocracia como organização, poder e controle. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, v. 51, n. 5, p. 424-439, Set./ Out. 2011.
- FLEIG, D.G.; OLIVEIRA, L.C.F.S.; BRITO, M.J. Democracia, participação e gestão social: desafios da construção dos programas de ação temática de uma organização não governamental. **Rev. Organização e Sociedade**, Salvador, v.13,n.38, p.119-138, jul/set 2006.
- GOMES, Wilson. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Fronteiras-estudos midiáticos**, v. 7, n. 3, p. 214-222, Set./Dez. 2005.
- HUNG, S.; CHANG, C.; KUO, S.. User acceptance of mobile e-government services: An empirical study. **Government Information Quarterly**, v. 30, n. 1, p. 33-44, 2013.
- JACOBI, P. Participação e gerência dos serviços de saúde: desafios e limites no município de São Paulo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.26, n.2, p.32-43, abr/jun. 1992.
- KUSHCHU, I.; KUSCU, H. From E-government to M-government: Facing the Inevitable. In: **the 3rd European Conference on e-Government**. MCIL Trinity College Dublin Ireland, 2003. p. 253-260.
- LAVALLE, A. G.; VOIGT, J; SERAFIM, L. O que fazem os conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas. **Dados**, v. 59, n. 3, p. 609-650, 2016.
- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, v. 70, n. 70, p. 139-170, 2007.
- MARQUES, F. P. J. A. " Muro baixo, o povo pula": iniciativas institucionais de participação digital e seus desafios fundamentais. **Opinião Pública**, v. 16, n. 1, p. 117-142, 2010.

- NOBRE, R. F. Racionalidade e tragédia cultural no pensamento de Max Weber. **Tempo social**, v. 12, n. 2, p. 85-108, Nov. 2000.
- O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua nova**, v. 44, n. 98, p. 27-54, 1998.
- OLIVEIRA,C,A. A Burocracia Weberiana e a Administração Federal Brasileira. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.4, n.2, p. 47-74, Jul/Dez.1970.
- PERSSON, Erik et al. Burocracia: enfoques da produção científica nacional no campo da administração. **Revista Gestão Organizacional**, v. 8, n. 1, 2016.
- PINHO, J, A, G. Reforma do aparelho de Estado: Limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. **Rev. Organização e Sociedade**, Salvador, v.5, n12, p.59-79, mar/ago. 1998.
- \_\_\_\_\_. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**, v.43, n.3, p. 471-493, Mai./Jun. 2008.
- PRESTES MOTTA, F. C. **O que é burocracia**. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- \_\_\_\_\_. **Organização e poder: empresa, estado e escola**. São Paulo: Atlas, 1990.
- RAMOS,G.A sociologia de Max Weber (sua importância para a teoria e prática da administração).**Revista do Serviço Público**, Brasília, v.2,n.57, p.267-282, abr/jun. 2006.
- REZENDE, D. A.; FREY, K.; BETINI, R. C. Governança e democracia eletrônica na gestão urbana. **Anais do Seminário Internacional em Gestão Urbana**, v. 1, 2003.
- RIBEIRO, F, P. Democracia, expertise e burocracia: relações entre política, técnica e participação. **Rev. Ciências Sociais Unisinos**. São Leopoldo, v. 49, n. 3, p. 297-305, set/dez 2013
- RIBEIRO,R,J. **A democracia**. 3 ed. São Paulo: ed.Publifolha,2008.
- SANCHEZ,O,A. O poder burocrático e o controle da informação. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v.1,n.38, p 89-119,2003.
- SANTOS, E. M.; REINHARD, N. Disponibilização e uso de serviços de governo eletrônico no Brasil: a visão dos usuários. **Estado, sociedade e interações digitais: expectativas democráticas**. Salvador: ABEU 2012.Cap.5, p. 121-138.
- SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Tradução Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Fundo Cultural, 1961.
- SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar/abr. 2009.
- SILVA, T. Da participação que temos à que queremos: o processo do Orçamento Participativo na cidade de Recife. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (orgs.). **A Inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.
- SOBRAL,F; PECI,A. **Administração: teoria e prática no contexto brasileiro**. 2 ed. São Paulo: Person Prentice Hall, 2008.
- THIRY-CHERQUES, H. R. Max Weber: o processo de racionalização e o desencantamento do trabalho nas organizações contemporâneas. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 4, p. 897-918, Jul./Ago. 2009.u
- TORRES,D,F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. 1 ed. Rio de Janeiro: ed.FGV, 2008.
- TRAGTENBERG, M. **Burocracia e ideologia**. SciELO-Editora UNESP, 2006.
- WEBER, Max. **A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo**. 6ª reimpressão. São Paulo: Martin Claret, 2009.