

A TEORIA DA PARTICIPAÇÃO E A BUROCRACIA EM WEBER: CORRELAÇÃO DE FORÇAS E ATORES ESTRATÉGICOS

JOSÉ INALDO SANTOS¹

RESUMO

A presente pesquisa traça um paralelo, a partir de uma revisão bibliográfica, entre a teoria da participação e a teoria da burocracia em Max Weber. O trabalho teve como objetivo descrever o que é participação, o que são os espaços institucionalizados de participação, bem como os elementos que fundamentam a teoria da burocracia em Max Weber. A partir da análise sobre participação, percebe-se a potencialidade de atuação dos atores estratégicos para a elaboração de políticas públicas, bem como a necessidade de analisar a participação a partir dos espaços nos quais ela ocorre. A teoria da burocracia de Max Weber advém do processo de racionalização da vida moderna, no qual o Estado, para sua atuação, carece de um aparato burocratizado para seu funcionamento. Este artigo explora o desenvolvimento teórico sobre burocracia para traçar a relação entre os elementos desta com a teoria da participação, destacando os espaços institucionalizados de participação como altamente racionalizados e burocratizados. Conclui que a atuação nesses espaços ocorre dentro dos limites do aparato burocrático estatal, seguindo a formalidade; os limites legais; respeitando a impessoalidade e publicidade dos atos, bem como o registro documental das atas, que são elementos característicos da teoria da burocracia de Max Weber.

Palavras-chave: participação. burocracia. racionalização.

1. INTRODUÇÃO

Quando falamos sobre participação política, especificamente sobre a participação de atores sociais em espaços institucionalizados de participação, nos debruçamos sobre uma área na qual podemos encontrar uma bibliografia já amplamente desenvolvida. Inseridos nesta área, quando falamos sobre os espaços nos quais ocorre essa participação, conselhos, fóruns, audiências públicas, estamos nos referindo a um objeto inserido na estrutura da administração pública, mas que possui a característica diferenciada de conferir, em tese, igualdade de forças entre a participação da administração pública e a da sociedade civil.

Mesmo com essa peculiaridade, a hipótese aqui levantada é de que, por estar inserida na estrutura de uma organização, ainda assim, se trata de um espaço altamente racionalizado e burocratizado, o que, portanto, demanda a análise de uma correlação entre a teoria da participação e a teoria da burocracia em Max Weber, que é o que se pretende discutir neste artigo.

Assim, este artigo trará a conceituação sobre participação política, o que são os espaços institucionalizados de participação e exemplificar, a partir de um destes espaços; um conselho de saúde, a partir de seus elementos, composição e normas que o regem, com intuito de correlacioná-lo com a teoria da burocracia em Max Weber, comparando os elementos desta teoria com os elementos nos quais se estrutura o referido conselho.

Conforme Vergara (2005), por se tratar de um estudo sistematizado com base em material publicado em livros, revistas, redes eletrônicas, trata-se então de uma pesquisa bibliográfica, conforme vejamos: “A pesquisa bibliográfica é o estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros,

1 inaldoacs@gmail.com

revistas, jornais, redes eletrônicas, isto é, material acessível ao público em geral”. (Vergara, 2005, p. 48).

A primeira seção aborda a questão da participação: do que se trata, suas potencialidades e visões de autores sobre a mesma. A segunda seção descreve um espaço deliberativo, espaço no qual a participação se materializa. A terceira seção trata da teoria da burocracia em Max Weber, nela é traçado um caminho pela teoria do autor desde a racionalização até os elementos que caracterizam a burocracia nas organizações modernas; por fim, apresenta-se a discussão e considerações finais.

2. PARTICIPAÇÃO E AS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS

Antes de iniciar a discussão, faz-se necessário entender de quais tipos de instituições participativas estamos falando. Os espaços de participação a que se refere este trabalho são institucionalizados e em geral ligados às esferas subnacionais de governo, como estados, municípios e o distrito federal, nos quais predomina a participação de representantes de interesses sociais organizados, embora frequentemente, comportem também a participação direta de cidadãos.

Trata-se das chamadas experiências participativas, que segundo Souza (2005), estas:

têm sido abundantes nos territórios locais brasileiros nas duas últimas décadas. Estimuladas por legislação federal, pelos organismos multilaterais ou pelos próprios governos locais, o Brasil tem sido considerado um laboratório de duas visões rivais sobre o papel dos governos locais. Na primeira, o governo local seria o principal provedor de serviços sociais universais. Na segunda, o governo local seria o lócus privilegiado para a prática da democracia deliberativa, a ser alcançada por um relativo equilíbrio entre quem decide e quem é afetado pelas decisões. (SOUZA, 2005, p.129)

Então de que se trata essa participação? A participação está relacionada ao envolvimento de participantes – usuários e beneficiários de políticas públicas, trabalhadores, consumidores, profissionais, movimentos sociais, entre outros – em instituições participativas, como fóruns, audiências públicas e conselhos gestores.

Sobre a participação nesses espaços destacam-se duas grandes vertentes na discussão teórica, denominadas sugestivamente de céticas e otimistas. Como a definição já sugere, possuem visões opostas sobre a participação da sociedade nestes espaços.

Na primeira vertente, que se define como cética, os autores veem esses espaços de participação como incapazes de favorecerem a democratização da gestão pública ou aprimorarem a implementação de políticas no sentido de torná-las mais eficientes. Estes autores desconfiam da legitimidade dos participantes e alegam que os processos políticos nesses espaços seriam pouco democráticos. Segundo Cortês (2005), a crítica desses autores é que “somente teriam acesso à participação os grupos sociais que dispõem de maiores recursos econômicos e de poder, os ‘excluídos’ continuariam à margem desses processos participativos” (CORTES, 2005, p.14).

Segundo esses autores, a forma como tais espaços funcionam, por um lado, não garantem o acesso universal à participação, seja por questões logísticas, financeiras ou mesmo pela forma de divulgação; ficando assim o acesso restrito a alguns cidadãos participando diretamente ou através de representantes. Por outro lado, essa restrição garantiria que o “processo político dos fóruns seja dominado por gestores ou por grupos políticos com mais recursos e poder.” (CORTES, 2005, p. 14)

Também para a vertente cética, nesses espaços de participação há o problema da legitimidade dos participantes visto que estes não representariam os mais pobres ou a maioria. De modo semelhante se critica os desenhos institucionais dos fóruns, que não garantiriam participação igualitária. Assim,

os fóruns de participação não permitiriam realizar o ideal de participação de indivíduos ou de representantes de associações da sociedade civil, com poder similar a gestores, burocracias governamentais ou experts. (NOBRE, 2004)

Ainda segundo essa vertente, haveria uma desigual distribuição de poder entre participantes governamentais e sociedade civil e os desenhos institucionais dos fóruns de participação, que produzem ou não evitam tais diferenças, seriam explicados principalmente pelo ambiente social e político que produz e reproduz as desigualdades.

No caso da segunda vertente, definida como otimista, esta possui uma visão que destaca os fóruns de participação como uma forma de correção das imperfeições do sistema democrático. Ressalta exatamente a democratização da gestão pública tendo exatamente tais espaços de participação como mecanismos para correção dessas imperfeições.

Esta vertente vê as instituições participativas como instrumentos capazes de corrigir as imperfeições do sistema democrático,

Em países em desenvolvimento, como o Brasil, os contextos democráticos seriam caracterizados pela convivência entre as instituições típicas das democracias representativas e a manutenção de padrões autoritários de decisão e de formas clientelistas de relação entre governos e interesses sociais. A constituição desses fóruns favoreceria a boa governança. (CORTES, 2005, p. 14)

Ainda poderiam aperfeiçoar os modos de participação política típicos das democracias representativas nos quais grupos corporativos que defendem interesses particulares controlam os recursos comunicativos disponíveis.

A vertente otimista divide-se em dois subgrupos, um com uma posição harbemasiana que pressupõe deliberação ampla e a constituição de formas de exercício coletivo do poder político, destacando a importância dos fóruns para a criação de democracias participativas e para a melhoria do funcionamento da gestão pública.

A grande vantagem destacada neste subgrupo seria a capacidade dos usuários de um determinado serviço, conseguir um canal por onde transfiram práticas e informações do nível social para o nível administrativo. Como nos casos de reivindicações onde o fundamento ou natureza da demanda era desconhecido pela gestão. Portanto, as instituições políticas de participação figuram como meta-instituições que promovem e agregam conhecimento local e, com isso, ajudam a construir instituições melhores

Já o subgrupo que não defende uma posição harbemasiana também consideram que os fóruns poderiam estar “indicando a formação de outro tipo de democracia em contraposição às formas tradicionais de democracia representativa”. (CORTES, 2005, p 21)

A principal vantagem para a governança propiciada por esses espaços de participação seria a redução da violência e da corrupção característica das relações entre governantes e governados. Auxiliam na criação das condições subjacentes de governança para tornarem eficazes

capital e tecnologia. Estratégias participativas expandiriam o desenvolvimento, dando aos cidadãos a oportunidade de exercer a capacidade humana fundamental de fazer escolhas. (CORTES, 2005, p.22 apud Evans, 2003, p. 3-4)

Os fóruns de participação complementam e auxiliam o processo democrático ao ampliar o direito de expressar verbalmente preferências em contraposição à mera escolha entre candidatos a cargos legislativos ou executivos. Portanto, promove a melhora da governabilidade de governos locais.

Os conselhos gestores das políticas sociais no Brasil são um dos exemplos da institucionalização da participação na gestão pública visando estimular *accountability* nas ações de governo. (BRASIL, 1998)

Essas instituições têm o potencial de redistribuir autoridade, incorporar diretamente os cidadãos nos processos de tomada de decisão e permitir que novos atores institucionais monitorem a implementação de políticas públicas. Os governos tomam milhares de decisões que afetam o bem-estar individual; cidadãos têm apenas um único instrumento para controlar essas decisões: o voto. Assim, os fóruns de participação entrariam no cenário como um meio de equilibrar tais questões, não deixando apenas o voto como toda uma gama de decisões que perduram além do pleito. Atualmente, os cidadãos têm acesso a um conjunto de recursos legais e políticos incluindo: ações judiciais, manifestações públicas, audiências públicas e instituições participativas para pressionar seus governantes. Portanto, os cidadãos não estão limitados aos papéis de “eleitores” ou “vigilantes”, tornando-se atores reais e significativos no processo de produção de políticas públicas.

Em essência, os fóruns são implementados para permitir aos cidadãos a deliberação sobre os temas e questões relacionados às políticas públicas. Numa definição de suas funções, os fóruns são instituições envolvidas no processo de produção de políticas públicas que compete com outras agências estatais pela distribuição de autoridade, poder e recursos.

O direito de tomar decisões cria um elo entre participantes e governo que constitui um primeiro passo necessário, uma vez que estabelece a capacidade dos cidadãos contribuírem diretamente para o processo governativo. Os participantes do processo de formulação de políticas públicas podem tomar decisões sobre questões específicas relativas à política (por exemplo: infraestrutura básica do serviço de saúde) ou sobre a eleição de representantes no interior do processo. A capacidade de debater em público e mobilizar os cidadãos para participar de debates e processos decisórios são características do modelo de *accountability* societária. Os cidadãos passam a ter a oportunidade de influenciar e pressionar seus pares cidadãos, assim como representantes do governo, por meio de atos públicos de reivindicação de suas demandas.

Portanto, instituições participativas “ampliam o acesso de cidadãos ao governo, oferecem novas oportunidades para a participação e produção de decisões” (COSTA Et al, 1989) e incentivam o debate público, ambos processos aos quais gerariam pressões sobre as administrações no sentido da implementação de projetos de política priorizados por cidadãos. É nesse aspecto que os agentes envolvidos assumem uma postura de atores estratégicos e atuam numa estrutura inserida na administração pública.

Assim, a participação desses atores, portanto, materializa-se numa estrutura determinada pelas regras da administração pública. Suas atuações são delimitadas pelos contornos normativos definidos pela estrutura dessas instituições, que, para a análise a que se propõe este artigo, demanda analisarmos uma dessas estruturas participativas. Sendo, na saúde, a área na qual a participação se

encontra mais consolidada, a seção a seguir aborda a estrutura de funcionamento dos conselhos de saúde.

3. O CONSELHO DE SAÚDE

Toda a ideia de participação acima discutida ocorre inserida em espaços institucionalizados por meio de organizações na estrutura da administração pública. Assim, só seria possível compararmos a participação dos atores sociais com a teoria da burocracia, analisando a estrutura de funcionamento de um destes espaços. A ação dos atores sociais inseridos nesses espaços está limitada normativamente pelos contornos legais que estruturam o funcionamento dos fóruns, conselhos e audiências públicas. A análise então, deve passar da participação para o próprio espaço de participação.

Tomando como exemplo o Conselho de Saúde, órgão colegiado instituído e definido pela Lei nº 8.142 de dezembro de 1990. O qual deve existir nas três esferas de governo, dentro do órgão responsável pelas políticas públicas de saúde no ente federado. Este tem caráter permanente e deliberativo, é composto por representantes do governo, por prestadores de serviços, por profissionais de saúde e pelos usuários. Atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder executivo legalmente constituído em cada esfera de governo².

Atua na formulação e na proposição de estratégias e no controle da execução das políticas de saúde e deve ser composto por representantes do governo e representantes dos trabalhadores de saúde e sociedade civil, conforme recomendação do Conselho Nacional de Saúde. (GAMARRA JUNIOR, 2006 p. 166)

Outra definição importante está na Resolução 333/2003 que designa as representações de órgãos ou entidades que podem ser contempladas, tendo como critério a representatividade, abrangência e complementaridade do conjunto de forças sociais. Em outras palavras, esta resolução garante o espaço aos representantes dos movimentos sociais e sociedade organizada, associações de portadores de patologias ou deficiências, entidades indígenas entre outros.

Os conselheiros são indicados por escrito, via documento oficial do órgão ou entidade, com mandato de dois anos, recomendado pelo CNS. Sua participação é de relevância pública, portanto não é remunerada.

Esses conselhos são atualmente a nova experiência para o exercício da cidadania. Eles são considerados como uma das mais importantes formas de participação dentro do sistema de saúde brasileiro. Tal fato se deve, tanto pelo relevante crescimento do número deles, quanto pelo grau de mobilização dos conselheiros.

Os conselhos devem estar focados no ideal democrático e na construção da democracia. É por essência o espaço de uma relação de conflitos, mas deve ter como produto final o consenso. É, enfim, o espaço no qual a sociedade deve tomar papel decisivo em momentos de deliberação e de controle das ações do poder público, que se referem aos aspectos sociais e políticos do País.

2 Atribuições definidas pelo § 2º do art. 1º da Lei nº 8.142 de 28 de dezembro de 1990

4. A TEORIA DA BUROCRACIA EM WEBER

Weber tem como elemento fundamental de sua teoria compreensiva da sociologia, a ação social. Para este autor, com seu método compreensivo, caberia à sociologia entender as relações de sentido subjetivo da ação social. Weber criou uma metodologia científica própria, distanciando-se do positivismo de Durkheim, buscando entender a sociologia a partir de um método específico das ciências humanas, afastando-se de valores das ciências da natureza.

Existe uma separação clara entre realidade e a teoria, convergindo apenas em aproximação. Segundo o autor, a teoria “estabelece determinados pressupostos que na realidade nunca se verificam em sua totalidade, mas os quais se verificam em menor ou maior grau de aproximação” (WEBER, 2001, p.395). Assim, sendo o papel da sociologia interpretar a realidade, buscando alcançar o sentido subjetivo da ação, seria necessário, para tanto, a criação de conceitos, os chamados tipos puros ideais.

O tipo ideal teria um significado de:

conceito-limite, puramente ideal, em relação ao qual se mede a realidade a fim de esclarecer o conteúdo empírico de alguns dos seus elementos importantes, e com o qual, esta é comparada. Tais conceitos são configurações nas quais construímos relações, por meio da utilização da categoria de possibilidade objetiva, que a nossa imaginação, formada e orientada segundo a realidade, julga adequadas. (WEBER, 2015, p. 140)

Isto posto, a análise da ação social em Max Weber, está pautada na constituição de tipos ideais, conceitos cada vez mais específicos de aproximação com a realidade. É nessa categoria que encontramos a burocracia em Weber, como tipo ideal de ação social, caracterizada e decorrente de alguns elementos desenvolvidos na teoria deste autor.

A ação social em Weber, numa classificação que considera a natureza da racionalidade em relação aos fins e valores envolvidos no processo desta ação, subdivide-se em: ação social racional com relação a fins e ação social racional com relação a valores. Esta última seria definida como:

a ação social (conduta) será racional em relação a valores, quando o sujeito orienta-se por fins últimos, agindo em conformidade com seus próprios valores e convicções, mantendo sua fidelidade a estes valores que inspiram sua conduta ou, ainda, na medida em que acredita na legitimidade intrínseca de um comportamento válido por si mesmo. (MORAES et all, 2003)

Já no caso da ação social racional com relação a fins, nela busca-se eliminar a interferência de erros e interesses que possam interferir os objetivos. Como define Moraes (2003), “a ação social de um indivíduo ou grupo será entendida como racional em relação a fins se, para atingir um objetivo previamente definido, lançar-se mão dos meios adequados e necessários.” (MORAES et all, 2003)

Assim, refere-se então às ações tomadas com um objetivo específico em mente, isto é, neste tipo de ação social, o autor busca atingir um objetivo e age racionalmente para atingi-lo. A ação é puramente racional. Elenca-se um objetivo e este é, então, racionalmente buscado. Busca-se os melhores meios para se realizar um fim;

Nos dois últimos parágrafos encontramos dois aspectos importantes da teoria weberiana, o afastamento aos valores pessoais e o processo de racionalização que é de grande importância para entender as mudanças estruturais, culturais e sociais do mundo moderno.

Seria a racionalização “a passagem de um mundo encantado, orientado para a magia, para um mundo desencantado, despido de inconsistências lógicas,” (Thiry-Cherques (2009) ou seja, o processo de difusão da racionalidade da ação em vários âmbitos da vida social. Trata-se do “longo processo de abandono do pensamento mágico, a dessacralização, a racionalização promovida pelo cristianismo e levada a termo pela ciência,” (Thiry-Cherques (2009) referido como desencantamento do mundo.

Assim, tendo como preocupação a forma como a racionalidade influencia as instituições modernas como o Estado e os governos, bem como no âmbito cultural, social e individual do sujeito moderno (RODRIGUES, 2009), Weber destaca como tipo de racionalidade, a racionalidade formal, esta

relaciona-se com as formas metódicas e calculistas do sistema jurídico e econômico das sociedades modernas. Está ligada aos aparelhos institucionais que se estruturam de forma burocrática, organizando-se em uma hierarquia delimitada por regras fixas. (RODRIGUES, 2009)

O que já aponta para alguns elementos da teoria da burocracia em Weber, mas que ainda se faz necessária a discussão sobre a principal forma de dominação que a sedimenta para adentrarmos nos referidos elementos.

Segundo o autor, “dominação é a probabilidade de encontrar obediência a uma ordem de determinado conteúdo, entre determinadas pessoas indicáveis.” (WEBER, 2004, p. 33). Ou seja, esta incutida a ideia de poder e legitimidade, valor que leva as pessoas a aceitarem a obediência a algo. Mas o autor alerta que:

O conceito de “poder” é sociologicamente amorfo. Todas as qualidades imagináveis de uma pessoa e todas as espécies de constelações possíveis podem pôr alguém em condições de impor sua vontade, numa situação dada. Por isso, o conceito sociológico de “dominação” deve ser mais preciso e só pode significar é a probabilidade de encontrar obediência a uma ordem. (WEBER, 2004, p. 33)

Segundo Weber a dominação pode ser estatuída, pode se dá pelo costume ou pelo afeto, definindo os três tipos de dominação: legal, tradicional e carismática.

A dominação tradicional trata-se do poder da tradição, seria a mais pura forma da ordem social, das instituições que perduram no tempo, tendo como exemplo o patriarcado, dominação na qual o Senhor manda e o súdito obedece. Segundo Vitor Galvão Fraga (2013), refere-se, talvez, “a instituição mais forte dentro de uma sociedade, já que é aceita como correta pela maioria, é geralmente algo incontestável, se sempre foi feito de uma maneira para sempre o será” (FRAGA, 2013)

A dominação carismática é consubstanciada na afeição, admiração pessoal do dominado ao seu dominador, pelo seu carisma, suas qualidades, seus poderes. Tem como exemplo o herói, o profeta. Neste tipo de dominação, a origem do poder seria “intrínseca às qualidades do líder, seus apóstolos não o obedecem por sua posição ou cargo, ou mesmo pela tradição, mas pura e simplesmente por suas qualidades, tendo esse carisma desaparecido assim desaparece também sua dominação. (FRAGA, 2013)

Por fim, e a que mais nos interessa neste trabalho, a dominação legal, ou racional-legal, trata-se do tipo de dominação mais moderna e sofisticada, para a qual as outras tendem a convergir. É positivado, formalmente normatizado, ou seja, estatuído. É possível entender como

A TEORIA DA PARTICIPAÇÃO E A BUROCRACIA EM WEBER: CORRELAÇÃO DE FORÇAS E ATORES ESTRATÉGICOS

concernente à racionalidade formal que deriva da racionalização instrumental com referência a regras, leis, regulamentos. É referida às normas abstratas, sem conexão com pessoas, a regras universalistas, no sentido em que não considera os interesses e qualidades individuais. (THIRY-CHERQUES. 2009)

Em resumo, seria a ideia de que na ação voltada para um fim, a ação com escopo em um objetivo, existe no processo regras previamente determinadas para se alcançar tais objetivos. Portanto, a preocupação não está no fim, mas sim no meio pelo qual se busca alcançar o objetivo.

Ademais, existe a ideia de universalidade, de normas criadas para todos, genéricas e impessoais. A ideia de que o poder está no cargo e não na pessoa. Ainda segundo Fraga (2013):

O Estado moderno faz parte desse tipo de dominação, o governante eleito tem poder legitimado em seu cargo, não em sua pessoa, ao término de seu mandato o poder não muda de lugar, continua no cargo, estabelecido por um estatuto (uma constituição em geral), e outra pessoa assume esse cargo e a responsabilidade sobre o poder. Caracteriza assim o poder institucionalizado, fincado numa estrutura organizada para cumprir determinadas funções do poder independente da vontade daqueles detentores do mesmo, obedecendo normas previamente estabelecidas. (FRAGA, 2013)

Ou seja, o Estado faz parte de uma estrutura de dominação legal, que conforme observamos, é caracterizado por uma estrutura organizada, na qual o poder institucionalizado permite agir apenas de acordo com o que foi determinado por normas já estabelecidas, que então evidencia a ideia de dominação burocrática.

Na conceituação de Lopes (2008), no modelo de burocracia em Weber:

as tarefas a serem executadas dividem-se pelos 'cargos', cada qual com a sua 'esfera de competência' claramente delimitada. Os cargos acham-se dispostos numa estrutura hierárquica. Fundamental na burocracia, nesta concepção, é a organização característica da autoridade, com a correspondente distinção entre cargo e pessoa. A autoridade é do cargo, não da pessoa de seu ocupante, e é sempre uma autoridade circunscrita às atribuições desse cargo. Tudo é regido em tal organização por um sistema, deliberadamente estabelecido, de normas abstratas, gerais e impessoais, donde o caráter impessoal e a previsibilidade dos seus processos de administração." (LOPES, 2008, p. 90)

Ao caracterizar o tipo puro de burocracia, Weber a considerou como um corpo administrativo formado por funcionários nomeados para tal, com subordinação a um chefe, com autoridade legalmente conferida, mas que é limitado em suas ações pela área de competência estabelecida pela lei.

O autor também enumera as características típicas de uma organização burocrática considerando as estruturas de posição de autoridade, as qualificações exigidas para integrar a estrutura, as normas que orientam as condutas, bem como a forma e os instrumentos de funcionamento da organização (OLIVEIRA, 1970, p.49)

Assim, seriam elementos de uma organização burocrática:

A hierarquia por uma estrutura de cargos, com conteúdo e limites definidos pelas normas, no qual os níveis inferiores estão sob supervisão e o controle de um cargo superior;

A divisão do trabalho e de funções pela especificação de áreas de competência, com o

desempenho dessas funções por alguém investido de autoridade, podendo usar da coerção dentro d e limites definidos;

A especialização pela existência de um quadro administrativo, constituído por funcionários tecnicamente qualificados e adequados a organização burocrática, com seu comportamento norteado pelas normas técnicas e outras que regulam o exercício dos cargos;

A separação entre a propriedade da organização, e a propriedade pessoal do funcionário. Esta é acessível ao seu uso privado, enquanto aquela é controlada dentro da esfera do cargo. Essa separação abrange também a repartição, que é o lugar de trabalho, e o domicílio;

A impessoalidade pela distinção e separação entre os propósitos pessoais do indivíduo e os propósitos do funcionário, de quem a conduta deve ser orientada pelas normas pertinentes;

A formalidade pelo registro documental dos atos administrativos, das decisões, das normas e das ordens. Há de se observar também a responsabilidade pelo ato, visto que esta formalidade possibilita identificar o autor de um determinado ato.

E, por fim, a ideia de legalidade pela necessidade de regras e padrões, normas de interação da organização, seja entre chefes e subalternos ou entre a organização e terceiros por meio da formalidade, do documento, seja de identificação, fiscal, instrucional, regimental, etc.

Assim, passado por este percurso na teoria da burocracia em Weber, desde a ideia de racionalidade até os elementos da organização burocrática, resta então compararmos a estrutura da participação com os elementos acima elencados para identificar então se estamos diante de uma estrutura racionalmente burocrática nos moldes da teoria weberiana, no que se aproxima ou diverge dessa teoria.

5. DISCUSSÃO E CONCLUSÃO

O primeiro elemento que precisamos destacar é que a teoria da participação elenca os atores sociais estratégicos para construção de uma democracia mais participativa; pois como vimos, a estrutura dos espaços de participação confere espaço de voz para representantes da sociedade civil. O conselho de saúde é um espaço racionalizado e burocratizado, pois é criado e instituído por lei, o que significa que seu funcionamento, bem como quem pode participar, e como participa, é limitado pelas regras legalmente instituídas.

Traçando aqui essa correlação entre a participação e a teoria da burocracia em Weber, há de se observar que embora não haja uma hierarquia como nas organizações privadas, pois essa participação ocorre em um espaço que, em tese, confere igualdade de poderes aos participantes, ainda assim ela está presente na estrutura organizacional de apoio, pela existência de uma mesa diretora e pessoal técnico, ou seja: com subordinação.

Os conselhos organizam-se em comissões que podem ser permanentes ou não, mas que representam a ideia de divisão do trabalho e de funções, bem como funções diferenciadas dos membros da mesa diretora ou do pessoal técnico de apoio. É comum a disposição de pessoal da administração pública para atuar no apoio técnico, são os funcionários tecnicamente qualificados para lidar com questões normativas e de funcionamento do conselho.

Há também a impessoalidade que é princípio da própria administração pública, mas buscando analisar, na acepção de Weber, os conselheiros atuam por meio do cargo e não da pessoa. Não é a manifestação do indivíduo, mas sim a de um conselheiro, indicado por um determinado seguimento da sociedade, com poderes delimitados por lei, por um período de tempo também determinado.

E, por citar a lei, como já foi referido, os conselhos são criados por lei, têm seu funcionamento e suas prerrogativas, todo seu funcionamento, determinado também por lei, o que reafirma então que se trata de um espaço racionalmente burocratizado, no qual ocorre a tentativa de conferir um espaço no qual, em teoria, exista uma correlação de forças, uma similitude, interdependência entre a administração pública e representantes da sociedade civil.

Assim, a longa discussão sobre participação, com suas visões dicotômicas e seus potenciais trouxe a ideia de atores estratégicos atuando para aperfeiçoamento da democracia, para elaboração de políticas públicas mais eficazes e maior participação política nas esferas de poder. Já os espaços de participação como conselhos, fóruns e audiências públicas, são os espaços instituídos nos quais esses atores sociais atuam, em tese, em correlação de forças com a administração pública.

Compreendeu-se neste trabalho a relação entre esses espaços e a teoria da burocracia de Max Weber. Teoria que advém da racionalidade que é, em Weber, um fato fundamental para compreender o processo de constituição da vida moderna.

Em Weber, o Estado precisa de um aparato burocrático, no que concerne à participação, mesmo conferindo espaço de voz, de opiniões e pontos de vista diferenciados, proporcionando um espaço deliberativo no qual haja uma correlação de forças entre gestão e sociedade civil, essa atuação ocorre dentro dos limites desse aparato burocrático: segue a formalidade; os limites legais; com decisões que buscam respeitar a impessoalidade e publicidade dos atos, bem como o registro documental das atas.

A teoria Weberiana aponta para o processo de racionalização da vida, com regras e normas, que acabam criando uma certa frieza nas relações sociais pelo que Weber chamou de desencantamento do mundo, mas que é um processo de racionalização da vida com normas, funções, impessoalidade e regras que apesar de nos trazer o esvaziamento do simbólico nas relações sociais, nos assegura instrumentos de garantia da atuação dos agentes públicos³ dentro dos limites do interesse da coletividade.

6. REFERÊNCIAS

BRASIL. Secretaria de Assistência à Saúde. Coordenação de Saúde da Comunidade. **Saúde da Família: uma estratégia para a reorientação do modelo assistencial**. 2.ed. Brasília: Ministério da Saúde, 1998

CABRAL, João Francisco Pereira. **“A definição de ação social de Max Weber”**; Brasil Escola. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/filosofia/a-definicao-acao-social-max-weber.htm>. Acesso em 26 de dezembro de 2020.

³ Todos aqueles que atuam em nome da administração pública, incluindo os delegados nos espaços de participação.

CORTES, Soraia M. Vargas. **Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura.** In: LUBAMBO, Catia; COELHO, Denilson Bandeira & MELO, Marcos André (org.). Desenho institucional e participação política, experiências no Brasil contemporâneo. 2005.

COSTA, N. R.; MINAYO, C. S.; RAMOS, C. L.; STOTZ, E. N. (Org.). **Demandas populares, políticas públicas e saúde.** Petrópolis: Vozes, Abrasco, v.1. c.3, 1989.

FRAGA, Vitor Galvão. **Os três tipos de dominação legítima de Max Weber.** Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3791, 17 nov. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/25863>. Acesso em: 26 dez. 2020

GAMARRA JÚNIOR, J. S. **Controle social na saúde: desafios e perspectivas.** In: MACHADO, P. H. B.; LEANDRO, J. A.; MICHALISZYN, M. S. (Org.). Saúde coletiva: um campo em construção. Curitiba: Ibpx, 2006. p. 149-176.

LOPES, JRB. **Sociedade industrial no Brasil** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008, 168p. ISBN: 978-85-9966-277-9. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>

NOBRE, Marcos. **Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução.** In NOBRE, Marcos; COELHO, Vera S. Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.

OLIVEIRA, Gergina Alves. **A Burocracia Weberiana e a Administração Federal Brasileira.** Rev. Adm. Pública vol.70 no.2 Rio de Janeiro jul./ dez. 1970

RODRIGUES, Lucas de Oliveira. **“Introdução à teoria de Max Weber”;** Brasil Escola. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/sociologia/introducao-teoria-max-weber.htm>. Acesso em 26 de dezembro de 2020

SOUZA, Celina. **Sistema brasileiro de governança local: inovações institucionais e sustentabilidade.** In: LUBAMBO, Catia; COELHO, Denilson Bandeira & MELO, Marcos André (org.). Desenho institucional e participação política, experiências no Brasil contemporâneo. 2005.

THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. **Max Weber: o processo de racionalização e o desencantamento do trabalho nas organizações contemporâneas.** Rev. Adm. Pública vol.43 no.4 Rio de Janeiro July/Aug. 2009

WEBER, M. **Metodologia das ciências sociais – Parte 2.** São Paulo: Cortez Editora; Campinas, SP: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 2001.

WEBER, Max. **A objetividade do conhecimento na ciência social e na ciência política.** In: Metodologia das ciências sociais. São Paulo: Cortez, 2015.