

Tarragó, Daniel; Brugué, Quim; Cardoso Júnior, José Celso

**Working Paper**

## A administração pública deliberativa: Inteligência coletiva e inovação institucional a serviço do público

Texto para Discussão, No. 2122

**Provided in Cooperation with:**

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

*Suggested Citation:* Tarragó, Daniel; Brugué, Quim; Cardoso Júnior, José Celso (2015) : A administração pública deliberativa: Inteligência coletiva e inovação institucional a serviço do público, Texto para Discussão, No. 2122, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/121569>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# 2122

TEXTO PARA DISCUSSÃO

## A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DELIBERATIVA: INTELIGÊNCIA COLETIVA E INOVAÇÃO INSTITUCIONAL A SERVIÇO DO PÚBLICO

Daniel Tarragó  
Quim Brugué  
José Celso Cardoso Jr.





## **A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DELIBERATIVA: INTELIGÊNCIA COLETIVA E INOVAÇÃO INSTITUCIONAL A SERVIÇO DO PÚBLICO<sup>1</sup>**

Daniel Tarragó<sup>2</sup>  
Quim Brugué<sup>3</sup>  
José Celso Cardoso Jr.<sup>4</sup>

---

1. Este texto corresponde a uma versão traduzida e especialmente modificada de Tarragó e Brugué (2015).

2. Professor associado do Departamento de Sociologia da Universidade Autônoma de Barcelona (UAB), do Departamento de Ciências Políticas da Universidade Pompeu Fabra (UPF) e do Departamento de Pedagogia da Universidade de Girona (UdG).

3. Professor catedrático de ciência política da UAB e professor da UdG.

4. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

**Governo Federal**

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da  
Presidência da República**

**Ministro** Roberto Mangabeira Unger

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

**Presidente**

Jessé José Freire de Souza

**Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Alexandre dos Santos Cunha

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado,  
das Instituições e da Democracia**

Roberto Dutra Torres Junior

**Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas  
e Ambientais**

Marco Aurélio Costa

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais  
de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Fernanda De Negri

**Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

André Bojikian Calixtre

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas  
e Políticas Internacionais**

Brand Arenari

**Chefe de Gabinete**

José Eduardo Elias Romão

**Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação**

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

## Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2015

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica  
Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.  
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: H8; H80.

# SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

RESUMEN

APRESENTAÇÃO .....7

1 INTRODUÇÃO .....7

2 A ESPIRAL DO SILÊNCIO: OS TÓPICOS DA PARTICIPAÇÃO .....10

3 A NECESSIDADE DE DEMOCRATIZAR A DEMOCRACIA .....14

4 A NECESSIDADE DE RECUPERAR A POLÍTICA .....16

5 A PARTICIPAÇÃO PARA FORA: DE CLIENTES A CIDADÃOS .....17

6 A PARTICIPAÇÃO PARA DENTRO: DOS MÚSCULOS AO CÉREBRO, E DAS ROTINAS  
À INOVAÇÃO .....23

7 A TRANSFORMAÇÃO AUTÊNTICA: A ADMINISTRAÇÃO DELIBERATIVA .....27

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS: A IMPORTÂNCIA DOS INTANGÍVEIS .....31

REFERÊNCIAS .....32

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR .....32



## SINOPSE

A administração pública deliberativa é uma *aposta política* na transformação progressista e progressiva da administração pública, sobretudo em países como o Brasil, cujos experimentos acumulados de participação cidadã têm se destacado mundo afora. Neste texto, argumenta-se em favor da *participação social como método de governo*, buscando desarmar algumas das proposições frequentemente utilizadas para minimizar ou mesmo ridicularizar a participação social em processos de governo. Adicionalmente, defende-se a necessidade de *reinventar a democracia*, alertando para a falência das formas tradicionais de se fazer política e, conseqüentemente, para a incapacidade dos governos atuais em governar, bem como dos cidadãos em governar os seus próprios governos. Daí a necessidade de se *recuperar a boa política* como forma de superar a barbárie moral que tomou conta das relações políticas e das próprias administrações públicas no Brasil e no mundo. Por fim, trata-se de desenvolver *novas capacidades administrativas*, para que os governos sejam capazes de melhor comunicar os seus planos, objetivos e metas, tanto internamente como junto à sociedade. Para tanto, o texto estabelece os fundamentos desta nova proposta de governança da coisa pública: *i)* menos especialização e mais criatividade; *ii)* menos dados e mais filosofia; e *iii)* menos endogamia e mais diversidade. Em suma, propõe-se apostar nas *habilidades relacionais* (de natureza tecnopolítica) das novas gerações de dirigentes e servidores públicos em formação. Deve-se insistir também na capacidade de *aprendizagem institucional* decorrente tanto da inteligência coletiva já instalada em nossas repartições públicas como das práticas participativas e deliberativas já em uso no interior destas.

**Palavras-chave:** administração pública deliberativa; república; democracia; desenvolvimento.

## ABSTRACT

A Deliberative Public Administration is a political commitment to progressive and progressive transformation of public administration, especially in countries like Brazil, whose accumulated experiments of citizen participation has excelled around the world. Therefore, it is argued in favor of social participation as a method of government, seeking to defuse some of the propositions often used to minimize or even ridicule the social participation in government processes. Additionally, the need to reinvent democracy defends itself, warning of the bankruptcy of the traditional ways of doing politics and, consequently, the inability of the current government to govern, and citizens to govern their own governments.

Hence the need to regain good policy as a way to overcome the moral barbarism that took account of political relations and the government itself in Brazil and worldwide. Finally, it is to develop new administrative capabilities so that governments are able to better communicate your plans, goals and objectives, both internally, as in society. Therefore, the text establishes the reasons for the proposed new governance of public affairs: *i)* less specialization and more creativity; *ii)* less data and more philosophy; *iii)* less inbreeding and further diversity. In short, betting on relational skills (of technopolitical nature) of new generations of leaders and public servants in training, but also in institutional learning capacity due to both the collective intelligence already installed in our public offices as of participatory and deliberative practices already in use inside the same.

**Keywords:** deliberative public administration; republic; democracy; development.

## RESUMEN

Una Administración Pública Deliberativa es un *compromiso político* para la transformación progresiva y progresista de la administración pública, especialmente en países como Brasil, cuyo acumulado de experiencias participativas se ha destacado en todo el mundo. Por lo tanto, se argumenta a favor de la *participación social como forma de gobierno*, tratando de calmar algunas de las proposiciones a menudo utilizados para minimizar o incluso ridiculizar la participación social en los procesos gubernamentales. Además, se defiende la necesidad de *reinventar la democracia*, advirtiendo de la quiebra de las formas tradicionales de hacer política y, en consecuencia, la incapacidad del actual gobierno para gobernar y de los ciudadanos para gobernar sus propios gobiernos. De ahí la necesidad de *recuperar la buena política* como una forma de superar la barbarie moral que hoy domina las relaciones políticas y el propio gobierno en Brasil y en todo el mundo. Por último, está el desarrollo de *nuevas capacidades administrativas* para que los gobiernos sean capaces de comunicar mejor sus planes, metas y objetivos, tanto a nivel interno, como en la sociedad. Por lo tanto, el texto establece las razones de la *nueva gobernanza* de los asuntos públicos: *i)* menos especialización y más creatividad; *ii)* menos datos y más filosofía; *iii)* menos endogamia y más diversidad. En resumen, apuestas en *habilidades relacionales* (de naturaleza tecnopolítica) de las nuevas generaciones de líderes y funcionarios públicos en formación, sino también en la capacidad de *aprendizaje institucional* debido tanto a la inteligencia colectiva ya instalada en nuestras oficinas públicas como de las prácticas participativas y deliberativas ya en uso dentro de la misma.

**Palabras clave:** administración pública deliberativa; república; democracia; desarrollo.

## APRESENTAÇÃO

Este texto faz parte da série *Política e Planejamento no Brasil Contemporâneo*, que aglutina contribuições de servidores públicos brasileiros, professores universitários e especialistas em torno de temas de grande relevância pública e pertinência prática aos desafios dos tempos atuais.

Por isso, em conjunto, os textos publicados nesta série compõem um acervo de elementos para reflexão, interpretação e aplicação ao caso brasileiro atual, em campos interconectados do conhecimento, tais como planejamento governamental; finanças e políticas públicas; administração política; gestão e burocracia; controle e participação social; capacidades estatais e instrumentos de governo; e monitoramento governamental e avaliação de políticas públicas.

Dessa maneira, sendo parte de um processo contínuo, coletivo e cumulativo de aprendizado pessoal, profissional e institucional, este acervo de contribuições deve ser lido não como ponto de chegada, mas como ponto de partida para os aperfeiçoamentos institucionais necessários aos desafios tecnopolíticos do Estado brasileiro na contemporaneidade.

José Celso Cardoso Jr.

## 1 INTRODUÇÃO

Não há dúvida de que nas últimas décadas têm proliferado, notavelmente, em vários lugares do mundo e sobretudo no Brasil, experiências diversas de participação social ou cidadã. Em nosso país, um grande número de administrações públicas e municípios tem levado a cabo processos participativos de vários tipos, muitos deles vinculados a questões sociais, urbanísticas, ambientais e de desenvolvimento econômico local. Por sua vez, também vai-se criando uma enorme quantidade de instâncias participativas de caráter permanente, conhecidas, entre nós, como os *conselhos* e as *conferências* de políticas públicas, as *ouvidorias* e as *audiências* públicas, além de instâncias não permanentes, como fóruns, mesas de negociação, grupos de trabalho, *lobbies* e demais arenas semiestruturadas de

participação direta, tudo com a intenção de incorporar critérios cidadãos (vale dizer: republicanos e democráticos) na definição das políticas públicas nacionais.<sup>1</sup>

Não obstante, a verdade é que existem muitas dúvidas sobre o impacto que tais experiências vêm tendo em termos de sua capacidade de fazer frente, com sucesso, aos problemas de sociedades cada vez mais complexas. Multiplicam-se as vozes que criticam a participação e acusam-na de ter provocado certo caos dentro das administrações, e de haver gerado falsas expectativas sobre os cidadãos, que, além de participarem, exigem que a política seja capaz de resolver os seus problemas.

Assim, afigura-se que a participação cidadã tenha se mostrado uma fórmula de “*hippies iluminados*” – um modismo impulsionado por uma esquerda militante que, mais que buscar soluções, tem procurado ganhar terreno sobre uma forma racional de fazer política, baseada na eficácia e na eficiência. Seu fim seria impregnar ideologicamente nossas administrações públicas, as quais deveriam ser unicamente o mundo da técnica, do profissionalismo e da neutralidade.

Não vamos negar a existência de problemas de fundo, pois os há, quando falamos em mudar a maneira tradicional de fazer política, ou seja, quando falamos de uma *nova forma de governar*, voltada não apenas para as pessoas, mas também *com as pessoas*. Mas também acreditamos que a mudança é a única forma que temos para fazer frente, com alguma probabilidade de êxito, aos assim chamados *problemas malditos* do século XXI. Para demonstrar isso, vamos tentar responder às seguintes perguntas: a participação cidadã é uma moda ou uma necessidade? As administrações públicas são o mundo da técnica e da neutralidade ou especialmente da política? A eficiência e a eficácia são conceitos neutros ou respondem a uma ideologia política? Existem soluções puramente técnicas para resolver os problemas do século XXI ou devemos recorrer a um diálogo permanente? É necessário transformar as administrações públicas ou devemos apenas melhorar o seu funcionamento atual? Devemos ser ditadores com a administração, ou democratizá-la? Precisamos de mais ou menos política?

---

1. Para o caso brasileiro, há já uma imensa bibliografia a respeito do tema, da qual gostaríamos de destacar os livros organizados por Pires (2011) e Avritzer e Souza (2013), no âmbito das atividades de pesquisa aplicada e assessoramento governamental da Diest/Ipea.

Essas e outras questões têm sido constantemente explicitadas mundo afora, mas apenas parcialmente têm sido respondidas a contento. E isso não só porque de fato dizem respeito a exercícios ainda incipientes de experimentação e inovação institucional no interior de administrações públicas tradicionais, mas também porque a *ousadia* não é exatamente a regra em ambientes burocráticos marcados, seja pelo incrementalismo de procedimentos ou pelo conservadorismo das teorias e das práticas.

Outra razão se refere ao fato de que ainda são poucos e mal difundidos os estudos que buscam respostas às indagações expostas. Por isso, visando enfrentar o desafio, este texto está organizado da seguinte maneira. Após esta breve introdução, argumenta-se, na seção 2, em favor da *participação social como método de governo* (Pires e Vaz, 2012), buscando desarmar algumas das proposições frequentemente utilizadas para minimizar ou mesmo ridicularizar a participação cidadã em processos de governo.

Na seção 3, por sua vez, defende-se a necessidade de *reinventar a democracia* (Santos, 1999), alertando para a falência das formas tradicionais de se fazer política e, conseqüentemente, para a incapacidade dos governos atuais em governar, bem como dos cidadãos em governar os seus próprios governos. Daí a necessidade, sustentada na seção 4, de *se recuperar a boa política* (Brugué, 2012), como forma de superar a barbárie moral que tomou conta das relações políticas e das próprias administrações públicas no Brasil e no mundo.

Isto posto, na sequência do texto, a seção 5 avança para a essência dos métodos participativos, aplicáveis também em processos internos de governo. Em síntese, trata-se em primeiro lugar de desenvolver *novas capacidades administrativas*, para que os governos sejam capazes de melhor explicar e comunicar os seus planos, objetivos e metas, tanto internamente, no âmbito da administração pública, como na sociedade. Em segundo lugar, é preciso desenvolver novas capacidades administrativas para os governos melhor escutarem as opiniões e os desejos coletivos e para prestarem contas de forma mais célere e honesta das atividades realizadas em determinado período.

Com isso, chegamos finalmente ao cerne da *administração pública deliberativa*. Após proceder à crítica dos fundamentos da chamada (e quiçá já ultrapassada) nova gestão pública na seção 6, na seção 7 o texto estabelece os fundamentos dessa outra proposta de governança da coisa pública: *i)* menos especialização e mais criatividade;

*ii)* menos dados e mais filosofia; e *iii)* menos endogamia e mais diversidade. Para tanto, propõe-se apostar em habilidades relacionais (de natureza tecnopolítica) das novas gerações de dirigentes e servidores públicos em formação. Deve-se insistir também na capacidade de aprendizagem organizacional e institucional decorrente tanto da inteligência coletiva já instalada em nossas repartições públicas como das práticas participativas ou deliberativas concretas já em curso no interior destas.

## **2 A ESPIRAL DO SILÊNCIO: OS TÓPICOS DA PARTICIPAÇÃO**

Sempre que falamos de participação cidadã, aparece uma série de argumentos aparentemente mui convincentes que pretendem deslegitimá-la, frente aos quais cada vez mais cidadãos, políticos e técnicos da administração sucumbem. Nesta seção, veremos quais são estes argumentos e as falácias que eles escondem.

### **2.1 A participação cidadã é lenta, retarda a tomada de decisões e converte a democracia em algo ineficaz**

É verdade, a participação cidadã prioriza a inteligência em vez de a rapidez. Para gerar inteligência coletiva, precisamos introduzir critérios cidadãos na definição das políticas públicas, tarefa que requer tempo. O acerto e a eficácia das decisões dependem de sua inteligência, não de sua rapidez.

### **2.2 A participação cidadã não é necessária, porque os cidadãos escolhem seus representantes políticos em processos eleitorais para que ajam, não para que nos devolvam a bola quando não souberem que decisão tomar**

Vamos por partes. Em primeiro lugar, os cidadãos não escolhem os seus representantes políticos para que eles façam o que lhes dê vontade durante o seu mandato. É verdade que, quando votamos, fazemo-lo, ao menos em teoria, em função de um programa eleitoral, mas não é menos verdade que dito programa, na maioria dos casos, simplesmente não se cumpre. Além disso, de acordo com as regras do *marketing* político, os programas eleitorais são regidos pela “regra dos três dez”, a saber: um programa eleitoral não pode ter mais de dez propostas; cada proposta deve ter menos de dez palavras; e todas as propostas devem ser entendidas por crianças de dez anos. Então, a questão é: quais

informações nos dão os partidos políticos que se apresentam nas eleições, quando chegam ao poder? A resposta é simples: muito poucas. Se isso não fosse suficiente, que diferenças há entre os programas eleitorais dos partidos políticos que têm mais chances de ganhar as eleições? Finalmente, no que diz respeito à segunda parte do argumento, estamos totalmente de acordo: quando os governos não têm nem ideia das decisões que devem tomar, não há de se fazerem processos de participação cidadã, mas apenas convocar novas eleições, porque isso significa que os nossos governantes perderam completamente o rumo. Utilizar a participação cidadã para governar não significa transferir responsabilidades ilimitadas. Deve haver limites e um roteiro de ação, e os responsáveis por fixá-los são precisamente os políticos.

### **2.3 A participação cidadã é particularista; as pessoas não têm visão de bairro nem de cidade, nem de qualquer coisa que vá além dos seus próprios assuntos**

Os seres humanos são egoístas, mas também colaborativos por natureza. O particularismo, em grande parte, o temos fomentado a partir das próprias instituições, fazendo crer que a política é uma ferramenta para satisfazer interesses individuais. Se acreditamos que as pessoas são incapazes de compreender, depois de se lhes explicar, que nos ditos espaços participativos não cabem reivindicações pessoais – *porque se trata de gerir o bem comum e o interesse coletivo* –, então estaremos convencidos de que as pessoas são totalmente estúpidas, com o que já não é necessário acrescentar mais nada.

### **2.4 A participação cidadã reforça o papel dos grupos de pressão, enfraquecendo os partidos políticos**

Mas não havíamos chegado ao ponto em que há um sentimento geral entre o público, de que os partidos políticos “sequestraram” a democracia? Vamos ver: quais são os *lobbies* que tradicionalmente têm sido influentes na política? São, basicamente, os grupos econômicos ligados às grandes empresas multinacionais, e os grupos financeiros representados por grandes bancos e fundos de investimentos. E, sim, a participação cidadã reforça o papel de alguns grupos de pressão que até então não haviam tido muitas oportunidades de influenciar as decisões políticas, tais como as associações sem fins lucrativos, as entidades sociais, culturais, juvenis etc. Portanto, bem-vindas sejam.

## **2.5 A participação cidadã sempre acaba por dar armas à oposição**

Este é não apenas um argumento falacioso, mas também tendencioso, porque pressupõe que qualquer coisa que façamos em termos de participação dará errado e, portanto, prejudicará o governo. Há uma tendência a pensar que a maioria das experiências participativas acabam fracassando, e de fato muitas o fizeram, mas por quê?

Vamos tentar explicar com um exemplo: imaginemos que um prefeito quer construir uma biblioteca. A quem ele vai confiar o projeto técnico? Parece fácil: a um arquiteto. Mas, quando se quer realizar um processo de participação, ou criar e dinamizar um espaço participativo, muitas vezes ele é atribuído a alguém pouco familiarizado com suas dinâmicas, métodos e técnicas. Neste caso, seguindo o exemplo e fazendo um pouco de caricatura, o prefeito ou o vereador passaria pelos corredores da prefeitura perguntando algo assim: quem aí é bom em falar com as pessoas, quem gostaria de aproveitar e conduzir o processo de participação? Custa-nos entender que para planificar, dinamizar e implementar estes processos precisamos de “arquitetos sociais”.

Da mesma forma, se, quando terminamos de construir nossa biblioteca, ela colapsa, todos vão culpar o arquiteto por haver desenhado mal o projeto. Ninguém se atreverá a culpar o mundo da cultura pelo suposto desastre. No entanto, quando um processo participativo falha ou vai mal, a culpa quase sempre é atribuída à própria participação: “estão vendo como isto de participação é uma bagunça”, diz a maioria.

## **2.6 As decisões devem ser tomadas pelos governos, caso contrário, estaremos a minar a legitimidade da democracia**

Quando falamos sobre participação cidadã, não estamos questionando quem governa – algo que já decidimos nas eleições –, mas como governa quem governa. As decisões sempre serão tomadas pelo governo. Mas, antes de tomá-las, é preciso informar as pessoas, gerando um diálogo coletivo para dotar tais decisões de inteligência.

## **2.7 A participação cidadã converte a democracia em uma assembleia permanente e ingovernável**

Isso seria verdade se convocássemos as pessoas para tomar qualquer decisão. No entanto, não se trata de jogar o jogo da participação apenas programando reuniões para discutir

de que cor devemos pintar os postes da cidade, mas sim de gerar inteligência coletiva em questões estratégicas ou aspectos relevantes para a comunidade.

### **2.8 A participação é cara**

Esta é uma questão altamente subjetiva. Os governos gastam dinheiro naquilo que consideram prioridade, e se a participação não o é, então sempre tenderá a ser algo caro e dispensável.

### **2.9 Sempre participam os mesmos, ou seja, uma minoria**

Este, sim, parece ser o argumento definitivo. Não há experiência participativa que resista e não possa ser deslegitimada sob tal raciocínio: “Você tem certeza?” Vamos ver: quando falamos de participação não estamos falando de quantidade, mas de qualidade. Ilustremo-lo com um exemplo: imaginemos que queremos reformular o regulamento do Campeonato Brasileiro, e queremos fazer isso de forma participativa. O que preferem: que participem cem mil pessoas, todas sócias de um único time, ou que participem vinte ou quarenta pessoas apenas, mas que cada uma delas seja representativa dos diferentes clubes que integram as séries A e B do nosso futebol profissional? Julguem por si mesmos. Não se trata de quantidade, mas de representação de discursos.

Numerosos estudos demonstram que nos últimos anos as porcentagens de participação eleitoral vêm diminuindo em muitos países de forma progressiva. Sem ir muito longe, a abstenção nas eleições europeias de maio de 2014 situou-se na Espanha em mais de 54%, o que é, estatisticamente falando, uma maioria. Além disso, em eleições não obrigatórias, normalmente tendem a votar sempre os mesmos: pessoas com menos capital cultural, social e econômico votam em menor proporção que o resto. Mas isso não é tudo, todos os partidos que chegam ao poder obtêm uma porcentagem de votos bem abaixo dos 50% do eleitorado total. Conclusão: em eleições geralmente votam sempre os mesmos, e em algumas ocasiões a porcentagem de participação não chega nem à metade, e sempre acaba governando uma minoria. No entanto, ninguém pensaria colocar em dúvida os resultados finais das eleições democráticas.

No caso brasileiro, em particular, a participação social já faz parte do discurso corrente, não somente de políticos de praticamente todos os partidos, mas também de acadêmicos do pensamento hegemônico e de autoridades e dirigentes públicos. Não

obstante, ela ainda não está difundida como prática comum no país, nem na relação governo-sociedade, nem no interior das administrações públicas, ainda mais diante da enorme heterogeneidade que marca a dinâmica federativa nacional.

De toda a forma, superar os estigmas da participação, tais quais os apontados nesta seção, é o primeiro passo para transitarmos do discurso da efetividade à efetividade do discurso.

### **3 A NECESSIDADE DE DEMOCRATIZAR A DEMOCRACIA**

Em essência, quando falamos de participação cidadã estamos a falar de democracia, mas é realmente necessário “democratizar a democracia”? Quando dizemos que as formas tradicionais de fazer política tornaram-se obsoletas, referimo-nos principalmente à incapacidade dos governos para governar, e à incapacidade dos cidadãos para governar os governos.

#### **3.1 A incapacidade dos governos para governar**

Há algum tempo, a política tem estado fortemente sujeita ao poder econômico. É cada vez mais evidente que os nossos governos são prisioneiros dos mercados financeiros. E claro que nós não buscamos culpados, apenas constatamos os fatos.

O poder que esses mercados demonstram ter para determinar e condicionar as políticas é enorme. As administrações públicas se converteram em escravas de suas dívidas, e é o poder financeiro quem tem as rédeas da situação. Apenas para dar um exemplo, vejam que na Espanha, em 26 de agosto de 2011, foi alterada de forma rápida, sem muita explicação, sem debate sério e quase nenhuma informação pública, nada mais nada menos que a Constituição do país, o que só aconteceu duas vezes em 33 anos – a primeira foi em 1992, para permitir o voto de estrangeiros. A única finalidade da reforma constitucional foi limitar o *deficit* público e priorizar o pagamento da dívida. Ainda que pareça mentira, o fato é que tal mudança foi impulsionada pelos social-democratas, com o objetivo de que a Carta Magna do país deixasse claro que, a partir daquele momento, a prioridade seria garantir o pagamento da dívida.

Nada muito diferente do ocorrido no Brasil ao longo de toda a década de 1990, quando, para fazer frente aos desígnios da Constituição Cidadã de 1988, os governos neoliberais do período introduziram várias regulamentações restritivas da ação estatal, tais como a Lei nº 8.666 de 1993, para dificultar contratações públicas de qualquer espécie, ou a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) de 1999, para impedir o aumento do gasto público com pessoal, mas garantir o pagamento dos juros da dívida pública nos três níveis de governo.

### **3.2 A incapacidade dos cidadãos para governar os governos**

Os cidadãos estão relegados a um papel passivo na vida política, porque o seu poder de influência está limitado a votar uma vez a cada quatro anos, em um contexto socioeconômico no qual tudo muda a uma velocidade vertiginosa. Como se isso fosse pouco, grande parte dos meios de comunicação não apenas se torna mais dependente de certos interesses econômicos e políticos, mas também parece ter renunciado à sua responsabilidade de controlar os governos e defender o interesse público.

Por isso, acreditamos não ser exagerado afirmar que, hoje em dia, as rádios, as televisões e os jornais estão mais preocupados em vender exemplares ou aumentar suas participações no mercado – à custa de acentuar o lado mais mórbido da política – que em informar os cidadãos e controlar a ação dos governos.

No Brasil, o poder oligopólico dos meios de comunicação privados ainda contrasta com a imensa dificuldade de acesso à informação multirreferenciada por parte da maioria da população em idade adulta.

### **3.3 Das incapacidades ao descrédito**

A política encontra-se hoje em dia totalmente desprestigiada, desacreditada e deslegitimada. Chegamos à conclusão de que a política é a causa de todos os males. Antes, quando subíamos em um elevador, falávamos do tempo, uma fórmula muito eficaz para quebrar o gelo, principalmente porque é impossível discordar quanto a saber se está sol ou chovendo; é um fato e pronto. Agora, no entanto, em elevadores, nas filas das lojas, dos táxis etc., chegamos todos à conclusão de que os políticos são uns corruptos que não nos representam, os funcionários públicos, uns preguiçosos que passam o dia tomando café, e os nossos parlamentos, uma pantomima, porque, independentemente

de quem governe, sempre se acaba legislando em favor dos interesses econômicos de uma minoria muito poderosa.

O drama é que não só não acreditamos mais em nossas instituições e em nossos representantes políticos, mas também concordamos que tudo o que eles fazem não serve absolutamente para nada, já que os problemas do povo, longe de se resolverem, tendem a proliferar. A crise de legitimidade é tão profunda que a política deixou de ser a solução para tornar-se parte do problema.

## **4 A NECESSIDADE DE RECUPERAR A POLÍTICA**

É a política, estúpido! Permita-nos a expressão, mas com esta provocação o que queremos dizer é que a política não é a causa dos nossos problemas, mas sim a vítima de uma situação que a condena ao fracasso e à impotência. A política é tão necessária como a água. A água pode ser contaminada, e devemos limpá-la e depurá-la, mas em nenhum caso podemos dela prescindir. Sem a política, a única maneira que nos resta para resolver nossos problemas é o campo de batalha.

É verdade que, em um mundo global, histérico, impaciente e líquido, a política está “fazendo água”, porque segue espacialmente delimitada e temporalmente presa ao curtíssimo prazo, além de atada ao *marketing* político-midiático. Também é verdade que a política, entendida como a solução para todos e cada um dos problemas particulares de clientes disfarçados de cidadãos, acaba convertendo nossos governantes em gestores falidos. Mas é que à política pedimos o impossível, e depois nos queixamos de que não existem soluções mágicas capazes de resolver os problemas, cada vez mais complexos e poliédricos, da noite para o dia.

Então, para começar a recuperar a política, devemos entender que ela carrega em seu DNA a obrigação de decepcionar, porque sua difícil tarefa consiste em primar pelo bem coletivo, acima dos múltiplos interesses individuais – e muitas vezes opostos – de cidadãos que, inevitavelmente, tendem ao conflito. Os políticos, longe de anunciar que têm as soluções para todos os problemas, devem aprender a cumprir com a sua obrigação de decepcionar, enquanto nós, cidadãos, devemos aceitar e assumir as decisões coletivas, mesmo quando elas não correspondem a nossas preferências particulares. A tragédia é

que esperamos benefícios privados da política; em primeiro lugar, porque nos tornamos novos-ricos malcriados e mal-educados, e em segundo porque, em boa parte, durante muitos anos, os políticos têm utilizado o clientelismo para ganhar votos.

Não só devemos recuperar a política, como precisamos de mais política, uma vez que a principal dificuldade que enfrentamos hoje tem a ver precisamente com a irredutibilidade dos problemas de um mundo que se complicou enormemente (daí falarmos de *problemas malditos*). É absolutamente necessário introduzir critérios cidadãos na definição das políticas públicas, não só porque precisamos democratizá-las, mas também porque precisamos abordar a complexidade dos problemas a partir de múltiplas perspectivas.

Pode ser difícil admitir, mas devemos estar conscientes de que as soluções puramente técnicas deixaram de existir. Qual é a solução puramente técnica para a crise econômica? Se você perguntar ao Prêmio Nobel de Economia do ano passado, ele irá prescrever-lhe, por exemplo, a receita X. Mas, se você perguntar ao premiado de dois anos atrás, ele provavelmente afirmará que a solução é o oposto à receita X. Assim, os políticos não cessam de identificar *problemas malditos*, mas nem eles nem os funcionários do governo sabem muito bem como resolvê-los. E não é porque sejam um “bando de ineptos”, ou inúteis que não entendem de nada; a questão é que devemos fazer isso juntos, se quisermos ter alguma chance de sucesso. Precisamos incorporar novos conhecimentos, a fim de gerar inteligência coletiva suficiente para abordar os referidos problemas, e começar a usar o diálogo social como ferramenta básica para o bom funcionamento de nossas administrações públicas.

## **5 A PARTICIPAÇÃO PARA FORA: DE CLIENTES A CIDADÃOS**

A política entendida como um *shopping center* está fadada ao fracasso, porque transforma os cidadãos em clientes vorazes e impacientes, e um cliente tem sempre razão. Um cidadão, no entanto, é aquele que se engaja na tomada de decisões coletivas e aceita o resultado destas, ainda que o seu efeito não corresponda às suas preferências particulares. Um cliente apenas se importa com seu próprio bem-estar; um cidadão se preocupa com o bem-estar coletivo. O cliente tende ao egoísmo, enquanto o cidadão é colaborativo.

Portanto, a política entendida como um exercício de imaginação coletiva não pode ser feita por governantes transformados em agentes comerciais de partidos que estão principalmente em busca de votos. As políticas públicas, entendidas como a caixa de ferramentas da política para transformar a sociedade, não podem ser pensadas para atender aos interesses particulares e egoístas de alguns cidadãos convertidos em consumidores compulsivos, simplesmente porque é impossível agradar a todos.

Assim, o fracasso das políticas públicas – a pouca relevância do seu impacto na melhoria do bem-estar das pessoas, e a sua baixa capacidade em elevar a qualidade de vida das nossas sociedades – deve-se, em primeiro lugar, à sua negligência em ouvir o público, à sua obsessão com a produção de satisfações individuais, e à sua ânsia para mostrarem-se competitivas e oferecerem resultados imediatos, negando ou descuidando de sua própria natureza. E em segundo lugar, à sua incapacidade – como mencionamos anteriormente – para abordar a complexidade e a multidimensionalidade dos problemas extremamente complexos que não se deixam simplificar, setorializar, parcializar, reduzir, separar ou decompor.

Um bom exemplo disso advém da experiência brasileira recente. No plano dos avanços nacionais, destaquem-se a ampliação e a complexificação da atuação estatal – por meio de seu arco de políticas públicas – sobre dimensões cruciais da vida social e econômica do país. Especialmente interessante é constatar, em termos histórico-comparativos e mediante embates e tensões políticas e ideológicas de vários níveis, certos processos de amadurecimento institucional no interior do Estado. Em tese, hoje, o Estado brasileiro – sobretudo no nível federal – possui recursos fiscais, humanos, tecnológicos e logísticos suficientes para estruturar e implementar políticas em âmbitos amplos da economia e da sociedade nacional. É claro que, não obstante, restam ainda inúmeras questões e problemas a enfrentar, estes também de dimensões consideráveis.

Em linhas gerais, há três conjuntos de desafios a enfrentar: *i)* o incremento de qualidade dos bens e dos serviços públicos disponibilizados à sociedade; *ii)* o equacionamento dos esquemas de financiamento para diversas políticas públicas de orientação federal, mas de execução federativa compartilhada; e *iii)* os aperfeiçoamentos institucionais-legais no espectro amplo do trinômio planejamento, orçamento e gestão para a execução das diversas políticas públicas em ação pelo país.

Com relação à qualidade dos bens e dos serviços ofertados à sociedade, é patente e antiga a sua baixa qualidade geral. A despeito do movimento relativamente rápido de ampliação da cobertura em vários casos – vejam-se, por exemplo, as áreas de saúde, educação, previdência e assistência social –, nada justifica o adiamento desta agenda da melhoria da qualidade com vistas à legitimação política e à preservação social das conquistas obtidas desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. A agenda da qualidade, por sua vez, guarda estreita relação com as duas outras mencionadas anteriormente: as dimensões do financiamento e da gestão.

No caso do financiamento, é preciso enfrentar a questão dos montantes a disponibilizar para determinadas políticas, ainda claramente insuficientes em vários casos. Do mesmo modo, há a difícil questão da relação entre arrecadação tributária e gastos públicos; vale dizer, do perfil específico de financiamento que liga os circuitos de arrecadação aos gastos em cada caso concreto de política pública. Há, já, muitas evidências empíricas e muita justificação teórica acerca dos malefícios que estruturas tributárias altamente regressivas trazem para o resultado final das políticas públicas e para a própria distribuição de renda e riqueza no país. Em outras palavras, o impacto agregado destas políticas, quando considerado em termos dos objetivos que pretendem alcançar, tem sido negativamente compensado, no Brasil, pelo perfil regressivo da arrecadação, que tem penalizado proporcionalmente mais os pobres que os ricos. Se esta situação não mudar, rumo a uma estrutura tributária mais progressiva, tanto em termos dos fluxos de renda como dos estoques de riquezas (físicas e financeiras) existentes no país, dificilmente haverá espaço adicional robusto para a redução das desigualdades econômicas, sociais e regionais, que clamam, há tempos, por soluções mais rápidas e eficazes.

Por fim, no caso do trinômio planejamento, orçamento e gestão, trata-se não só de promover aperfeiçoamentos legais relativos aos diversos marcos institucionais que regulam a operacionalização cotidiana das políticas públicas. É preciso também estimular e difundir novas técnicas, instrumentos e práticas (participativas e deliberativas) de formulação, orçamentação, implementação e gestão de políticas, programas e ações governamentais. Nos três casos, salienta-se a necessidade de buscar equilíbrio maior entre os mecanismos de controle das políticas e dos gastos públicos, de um lado, e os mecanismos propriamente ditos de planejamento, implementação e gestão destas políticas, de outro.

Até agora, temos acreditado que as propriedades fundamentais de uma boa política pública gravitavam exclusivamente em torno de sua eficácia e eficiência. Mas descobrimos que somos muito eficazes e muito eficientes para fazer aquilo que não resolve os problemas das pessoas, porque a racionalidade tecnocrática é incapaz de gerar respostas inteligentes baseadas na implicação ativa dos diferentes atores envolvidos com as políticas. A racionalidade deliberativa, por sua vez, não só nos permite olhar para as questões públicas de diferentes pontos de vista – a fim de lidar com a complexidade dos *problemas malditos* que nos circundam –, mas também nos permite, por meio do diálogo, democratizar ditas políticas.

A partir deste ponto de vista, para que uma política pública tenha sucesso, precisamos gerar inteligência em seu conteúdo mediante a implementação de processos que permitam incorporar as opiniões de todas as partes interessadas, utilizando a dinâmica essencialmente política do diálogo. Não se deve desassociar o conteúdo das formas. Por meio das formas (processos participativos), dotaremos de inteligência os conteúdos das políticas e seremos mais capazes de realizá-los, porque, embora sempre se vá decepcionar alguém, teremos gerado sinergias e capital social suficiente para chegar a grandes acordos capazes de superar os interesses particulares.

E como é que vamos fazer isso? Não nos enganemos, ninguém disse que seria fácil. Em um ambiente cada vez mais dinâmico e volátil, a incerteza está em todos os lugares. Em vez de admitir isso, preferimos adorar os demagogos da mídia que, disfarçados de especialistas, pregam soluções supostamente rápidas e fáceis por meio de informações (melhor seria dizer: *mercadorias*) obcecadas em vender críticas rasas e facilidades em troca de audiência.

Resulta também difícil pregar o diálogo coletivo em sociedades pouco preocupadas com o bem comum e obcecadas com o lado pessoal e particular. De todos os lados nos dizem que devemos ser empreendedores competentes e competidores pouco escrupulosos, mas são poucos os que triunfam, o que está nos transformando em um grupo de frustrados depressivos e consumidores compulsivos de Prozac.

Precisamos substituir os antidepressivos pelo diálogo. Nossas sociedades precisam de mais diálogo (vale dizer: *política*) que nunca, precisamente porque vivemos em um planeta onde todos falam, mas poucos escutam; todos dizem o que pensam, mas quase

ninguém pensa no que diz; e todos querem convencer aos demais, mas ninguém quer ser convencido.

Referimo-nos a um diálogo autêntico, isto é, à construção de políticas públicas a partir do intercâmbio de argumentos razoáveis, do respeito mútuo, da cooperação e da empatia que se gera quando somos capazes de nos colocar no lugar dos outros. Mas também, e sobretudo, a partir da aceitação do conflito como elemento-chave da transformação e do progresso social, o qual deve ser superado mediante a generosidade necessária para chegar a acordos concretos, sabendo que, em parte, eles vão nos decepcionar. Este é um processo pedagógico de aprendizagem social, capaz de gerar valor adicionado às políticas públicas e capital social aos agentes envolvidos.

Como organizamos uma deliberação nestes moldes, um diálogo autêntico? Articular um diálogo com essas características não é tarefa fácil, de modo que para alcançá-lo existem três condições ou fases indispensáveis: explicar-nos, ouvir e prestar contas.

### 5.1 Explicar-nos

Primeira condição necessária, mas não suficiente, para falar de democracia deliberativa. Nenhum diálogo é possível sem informação prévia, confiança e transparência; por isso, se quisermos que as pessoas se comportem como cidadãos, temos de ganhar a sua confiança e tratá-las como tal. Para isso, é essencial oferecer informações claras, neutras, honestas e compreensíveis sobre a política pública relativamente à qual queremos organizar a deliberação. Devemos planejar adequadamente a comunicação, utilizando os canais e as plataformas à nossa disposição para garantir o direito de todos estarem bem informados. Devemos empregar uma linguagem simples, compreensível e sem floreios tecnocráticos. Não se trata de banalizar os conteúdos explicativos, mas de adaptá-los ao contexto e aos destinatários. Os cidadãos (e boa parte dos próprios servidores públicos) não são técnicos, mas especialistas em vivência. Mais que uma campanha de *marketing*, estamos falando de um exercício de pedagogia e transparência, por isso devemos evitar a todo custo falsas expectativas.

Outro aspecto essencial neste processo, que tende a ser esquecido com frequência, tem a ver com as margens de diálogo. Apesar de a abordagem não poder ser antipática,

ela deve definir limites. Devemos ser extremamente honestos e deixar muito claros aqueles aspectos sobre os quais podemos deliberar, bem como aqueles em que a decisão já está tomada, explicando, naturalmente, os motivos da resolução.

## 5.2 Escutar

Trata-se de facilitar a troca de argumentos fundamentados entre os participantes para que a deliberação ocorra de forma ordenada. Os métodos e as técnicas participativas nos ajudarão a gerar a criatividade necessária e a fazer emergir a inteligência coletiva essencial para que a política possa surpreender-nos, com o objetivo de chegar a acordos concretos na forma de conclusões ou propostas para resolver, com certas garantias de sucesso, os *problemas malditos*.

Para tornar isso possível, alguns ingredientes são indispensáveis. Primeiro, algumas regras claras, acordadas e elaboradas conjuntamente pelos atores mais importantes do processo. Estas regras de comportamento e procedimento devem ser comunicadas a todos os participantes da maneira mais convincente possível, porque tão importante quanto ter regras é saber como as pessoas estão dispostas não só a cumpri-las, mas também a aplicá-las – respeito mútuo, visão coletiva, predisposição em mudar de opinião, mente aberta, vontade de cooperação, empatia etc.

Em segundo lugar, precisamos organizar e estruturar a deliberação da maneira mais profissional possível, gerindo adequadamente as convocatórias, os materiais, as dinâmicas de trabalho, os tempos e o calendário, adaptando-os às particularidades de contexto e aos objetivos do processo. As metodologias não são um fim em si mesmo; a qualidade dos procedimentos tangíveis não depende de sua sofisticação técnica, mas de sua adaptação às características dos participantes, e às necessidades e às finalidades do debate.

Finalmente, quanto aos envolvidos no processo, é importante que sejam representativos dos diferentes pontos de vista existentes sobre o assunto em discussão. Não devemos ficar obcecados pela quantidade, mas pela representatividade e diversidade dos participantes.

### 5.3 Prestar contas

Em terceiro e último lugar, é preciso responder às conclusões e aos resultados concretos produzidos durante as deliberações. Para fazer este exercício de devolução, as administrações públicas devem trabalhar internamente as propostas com três objetivos: *i)* analisar a adequação das propostas às diretrizes e às orientações políticas do governo; *ii)* estimular a criatividade de seu capital humano em introduzir outros elementos inovadores que nos permitam gerar mais e novos conhecimentos sob a forma de inteligência administrativa; e *iii)* tornar efetivas as propostas operacionais.

A qualidade de um processo deliberativo não depende do grau de vinculação que a administração pública estabelece com respeito às conclusões do diálogo gerado entre os participantes. Uma vez que o conflito é inevitável, o consenso não existe e as opiniões são diversas. A qualidade fundamental de qualquer processo de participação é a sua capacidade de inovar e gerar novos conhecimentos para resolver os tais *problemas malditos*.

Assim, uma vez feito este triplo exercício interno, já estaremos prontos para realizar a fase de retorno, de modo que os participantes saibam como foram recolhidas suas contribuições, que elementos inovadores foram introduzidos como fruto do diálogo interno, e até que ponto suas contribuições serão implementadas, desenvolvidas ou postas em marcha.

O objetivo final de qualquer processo de deliberação é a transformação social e a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. A única maneira de levar tal propósito a cabo com êxito é promovê-la entre todos. Tendo isto em conta, a fase de retorno seria o momento ideal para captar novas vontades colaborativas, motivando, seduzindo e animando os participantes a também se envolverem na implementação das propostas e das ações definidas durante o processo realizado.

## **6 A PARTICIPAÇÃO PARA DENTRO: DOS MÚSCULOS AO CÉREBRO, E DAS ROTINAS À INOVAÇÃO**

Incorporar critérios cidadãos na definição das políticas públicas é essencial para gerar inteligência coletiva suficiente que nos permita abordar os *problemas malditos*

do século XXI a partir de sua multidimensionalidade e complexidade, bem como criar as cumplicidades necessárias entre os atores envolvidos para levar as políticas a cabo conjuntamente. Os processos deliberativos fazem emergir novas questões, novas abordagens, novas perspectivas e novas formas de resolver problemas.

Contudo, descobrimos que as dificuldades administrativas e de funcionamento interno de nossas administrações públicas, muitas vezes, não apenas impedem tais processos, mas também geram frustração entre os participantes e impossibilitam a aplicação das propostas e das conclusões construídas conjuntamente, limitando seus resultados. Essas dinâmicas internas não deveriam limitar-se apenas a não se tornar um estorvo. Seu objetivo deveria ser criar valor adicionado aos resultados da deliberação cidadã, mediante a incorporação do diálogo entre as diferentes áreas de gestão e por todo o capital humano que as conformam.

### 6.1 A burocracia: uma máquina sem cérebro

Mas por que isso tudo é tão complicado? A resposta está nos genes de nossas administrações públicas, ou seja, na burocracia. Um sistema cujo código está baseado no silêncio, na desconfiança e num viés punitivo de responsabilização. A burocracia é uma máquina que faz muito bem o que lhe mandam fazer, mas que não pensa em nada. É um mecanismo que funciona corretamente para resolver problemas simples em ambientes estáveis, mas entra em colapso e falha estrepitosamente quando quer enfrentar os *problemas malditos* de um mundo incerto e imprevisível. Se pudéssemos personalizar a burocracia em um ser humano, seria alguém muito musculoso, muito forte e imponente, mas muito lento, bastante torpe e, o mais preocupante, totalmente estúpido.

Este sistema de organização interna baseia-se em hiperespecialização, o *taylorismo do conhecimento*, e muita hierarquia. Assim, cada parte tem uma função específica e se dedica a executar ordens que vêm assinadas por uma autoridade superior. Ninguém fala com ninguém, porque todo mundo tem suas instruções; ninguém pensa no conteúdo e nas implicações práticas das normas ou das orientações que recebe, porque sua missão é cumprida da maneira mais profissional possível; e ninguém se mete nos assuntos alheios, porque cada parte se dedica exclusivamente ao seu próprio.

Embora esta descrição possa parecer a de uma organização maligna, não é de todo assim. Temos dito que a burocracia é impecável para resolver problemas simples em contextos pouco variáveis. Por exemplo, se o propósito é melhorar a circulação de veículos em uma cidade devido a colisões provocadas por defeitos no piso, reduzimos o problema a uma questão de asfaltamento adequado, passando-o ao especialista em urbanismo para que elabore um projeto técnico, o qual será implementado por uma companhia municipal ou uma empresa privada de serviços urbanos. Entretanto, se o problema a ser resolvido é a luta contra a exclusão social, a qual técnico passamos a incumbência, qual é o especialista? A resposta é: ninguém em particular e todos juntos. Acontece que a exclusão social tem a ver com o acesso aos serviços sociais, os hábitos de saúde, a coesão social e o associativismo, a moradia e as condições ambientais e urbanas do entorno, a segurança, o emprego, a formação, a renda disponível etc. É um problema que não se deixa simplificar, e que necessita ser abordado de forma colaborativa e inteligente entre os diferentes departamentos e técnicos da administração. A colaboração e a inteligência são dois atributos que estão diametralmente opostos à burocracia, por isso precisamos transformar as nossas administrações públicas.

## 6.2 A nova gestão pública: uma forma de neoburocracia

Transformar significa fazer transmutar algo em outra coisa, ou seja, mudar os costumes e o funcionamento de instituições muito rígidas e autoritárias, passando da desconfiança à confiança, do silêncio ao diálogo e da subordinação ao acordo.

No entanto, nas últimas décadas, longe de transformar os genes burocráticos das administrações públicas, temo-nos dedicado a consolidá-los, revestindo-os, isso sim, de conceitos modernos e grandiloquentes, exportados do mundo empresarial sob a falsa premissa de neutralidade ideológica, envolta em um discurso hipnótico feito a partir de cálculos matemáticos e racionalidade técnica. Venderam-nos a obsessão pela eficácia, eficiência e sustentabilidade econômica como a fórmula mais sensata de gerir a coisa pública, mas a verdade é que a modernização neoliberal – para chamar as coisas pelo seu nome – apenas conseguiu fazer mais com menos, o que é louvável, mas absolutamente insuficiente.

A nova gestão pública – marca sob a qual a modernização neoliberal se apresenta – enfatiza apenas o interior da administração, esquecendo sua característica mais fundamental, a saber, o público. Assim, o objetivo primordial não é a melhora das

condições de vida dos cidadãos, mas a própria administração, uma máquina que a nova gestão pública considera muito grande e ineficiente.

Para executar a dita modernização, a nova gestão pública sustenta sua filosofia em duas grandes colunas: *i)* a máxima responsabilização individual pelos atos administrativos e a promoção do espírito competitivo entre os seus funcionários e fornecedores; e *ii)* o controle de despesas e a construção de indicadores de resultados.

### **6.3 Músculos e testosterona: responsabilização e competição**

Esse modelo de gestão considera o seu capital humano, os funcionários públicos, como um de seus principais fardos. Não confia nos próprios funcionários e os acusa de preguiçosos, aproveitadores e acomodados, então recorre à sua *gerencialização*, à terceirização de serviços, à divisão de papéis etc. Ou seja, ao fomento da competição e da responsabilização. Em resumo, devemos competir uns com os outros, por isso não há muito espaço para a colaboração, o que nos traz de volta ao ponto de partida do código genético burocrático: a segmentação, a desconfiança e a não cooperação.

Além disso, para promover a máxima responsabilização recorre-se constantemente ao contrato, e uma administração contratual é uma administração que converte a rigidez em norma, porque, acima de tudo, deve-se cumprir as cláusulas técnicas e administrativas, o que dificulta enormemente a adaptação a um ambiente que muda constantemente a uma velocidade fugidia.

### **6.4 Preferimos Matrix e a pílula azul: sustentabilidade econômica e indicadores de resultados**

Além da competitividade, outro pilar sobre o qual esta ideologia se sustenta tem a ver com a medição e a sustentabilidade econômica. Tudo deve ser feito gastando-se o mínimo possível e avaliando-se milimetricamente. Mas, se a prioridade é o preço, a qualidade sempre fica em segundo plano, enquanto a obstinação pela calculabilidade faz com que acabemos vivendo em Matrix. Quanto mais dependentes de indicadores e de quadros de comando – que muitas vezes nem sabemos o que medem, e nem medem aquilo que pretendemos –, mais distantes ficamos do que realmente acontece.

Portanto, segundo nossa perspectiva, a nova gestão pública fracassou. Não transformou as nossas administrações públicas, apenas modernizou os seus genes, que se tornaram neoburocratizados.

Somem-se a isso, no caso brasileiro, alguns traços históricos de nossa administração pública ainda carentes de solução, tais como: *i)* o patrimonialismo, o paternalismo, o personalismo, o clientelismo; *ii)* o excesso de formalismo e o isolamento burocrático das organizações; *iii)* a modernização conservadora como prática recorrente; *iv)* a fragilidade da gestão pública em áreas de contato direto com a população; *v)* a alta centralização burocrática; *vi)* muita imitação de fórmulas e reformas estrangeiras; *vii)* o *deficit* democrático nos processos decisórios de alto interesse da nação; e *viii)* a paralisia ou inércia decisória.

## **7 A TRANSFORMAÇÃO AUTÊNTICA: A ADMINISTRAÇÃO DELIBERATIVA**

Voltar a colocar o foco no mundo exterior é o primeiro passo para a transformação autêntica. Os objetivos da administração pública estão do lado de fora, na sociedade que procura gerir, no ambiente sobre o qual pretende atuar. Uma sociedade caótica e cambiante exige respostas complexas e organizações capazes de inovar. Não se trata de fazer melhor as coisas que temos feito até agora, mas de fazê-las de outra forma.

Para construir administrações inovadoras, precisamos ser capazes de falar, de converter o diálogo em coluna vertebral de seu funcionamento: *uma administração que fala é uma administração que pensa, e uma administração que pensa é uma administração capaz de mudar, transformar e gerar novos conhecimentos*. A alternativa à nova gestão pública é a administração deliberativa, e seu sucesso depende da *gestão dos intangíveis*: os valores, as pessoas, as atitudes, a confiança.

Mas quais são os fundamentos da administração deliberativa? E o mais importante, como esses intangíveis são realizados? A verdade é que não é fácil concretizar algo intangível, e estaríamos mentindo se dissessemos que há um manual ou uma receita específica para construir administrações mais inclusivas, criativas e inovadoras. O que é certo é que existem algumas orientações que podem nos ajudar a realizar essa

transformação, as quais devem ser entendidas não como um processo determinístico, mas como uma descoberta coletiva bastante imprevisível.

As bases sobre as quais construir uma administração deliberativa podem ser resumidas em três grandes premissas, conforme as subseções a seguir.

### **7.1 Da pílula azul para a vermelha: saindo de Matrix**

A primeira coisa a fazer é quebrar o mito segundo o qual o compromisso com a eficácia, a eficiência e a sustentabilidade econômica é uma solução puramente técnica para melhorar as nossas administrações. Uma boa maneira de fazer isso é por meio da organização de sessões formativas – de natureza persuasiva – dirigidas tanto aos funcionários como aos políticos de nossas instituições.

Não se trata de fazer lavagem cerebral em ninguém, muito pelo contrário, trata-se de desmentir temas e fazer com que todos entendam o mesmo por democracia e administração deliberativa. Trata-se também de revisar os diferentes modelos de gestão interna para saber de onde viemos, onde estamos e para onde deveríamos ir e por quê. Deve-se destacar a existência de alternativas a um modelo de gestão – a nova gestão pública – que, longe de ser uma solução técnica neutra, representa uma ideologia muito concreta baseada na despolitização da administração, na desconsideração do seu capital humano e no menosprezo do seu caráter público. Em suma, estamos a falar de uma ação de formação inovadora e transversal, baseada em treinamento e em comunicação persuasiva.

Para tornar realidade a transformação administrativa baseada no diálogo que temos defendido ao longo deste texto, não podemos cometer o erro de forçar os nossos políticos e servidores públicos a falar simplesmente criando espaços para o debate. O importante é que eles realmente queiram falar; portanto, o primeiro passo está em convencê-los.

Convencer de que a administração é um mundo altamente politizado e não apenas o mundo da técnica, e que os funcionários condicionam e definem as políticas, longe de serem simples executores destas. Convencer de que a atividade administrativa está absolutamente condicionada pela política, porque é disso que precisamente se trata,

da existência de um sentido e uma direção capazes de guiar a organização para objetivos sem os quais navegaríamos à deriva. Convencer da necessidade de democratizar a administração e não de sermos ditadores com ela. Convencer de que as administrações não são máquinas que executam, mas que deveriam ser organizações que sentem, pensam e aprendem. Convencer da necessidade de passar da lógica da segmentação à lógica da colaboração.

Em suma, convencer de que o diálogo é a pedra angular do sucesso de nossas administrações públicas, e que só depende de nós mesmos caminhar em direção à inteligência coletiva e à inovação institucional.

### 7.2 Das habilidades técnicas para as habilidades relacionais

Apesar do discurso dominante, qualquer pessoa com um pouco de experiência na administração sabe que a grande maioria dos funcionários públicos é competente. O problema não são as habilidades técnicas da nossa equipe, mas a incapacidade empática dos nossos dirigentes.

Uma administração deliberativa precisa transformar seus funcionários em figuras conciliatórias com capacidade de seduzir, estimular, conquistar, atrair e cativar os demais. Só assim seremos capazes de construir confiança e trabalhar de maneira colaborativa.

O primeiro passo para gerar confiança é a *transparência*, por isso temos de construir administrações que por dentro sejam de cristal – e abrir as cortinas para que tal nitidez seja vista também de fora. Temos de explicar os nossos objetivos, e tornar acessível toda a informação aos demais departamentos e funcionários da instituição.

Em segundo lugar, é essencial reduzir significativamente a cadeia hierárquica interna, democratizando a tomada de decisões, e substituindo a liderança autoritária e solitária pelos equilíbrios e dotes de empatia próprios do *líder mediador*. Aquele que é capaz de escutar, de seduzir, de aproveitar o talento e o conhecimento daqueles ao seu redor. Trata-se de uma liderança humilde, mas poderosa, forte e intensa.

Em terceiro lugar, é preciso deixar de egoísmo e praticar a *generosidade*, compartilhando os êxitos e assumindo a responsabilidade pelas falhas. É precisamente aqui que a nossa terceira premissa aparece.

### 7.3 Do medo de fracassar ao aprender com os erros

Enquanto a burocracia é uma máquina que segue ordens e penaliza a falha, a administração deliberativa é uma organização que aprende com os erros. Só é possível aprender com nossos equívocos se nos despojarmos do medo de errar.

Não nos enganemos, uma administração deliberativa tem certa tendência ao caos, mas consideramos esta uma qualidade essencial se nosso objetivo é intervir e transformar uma sociedade e um mundo onde reina o desconcerto e a confusão como regras. Para construir um ambiente que aceite o erro como requisito para a aprendizagem, é preciso realizar uma viagem em três direções, conforme a seguir.

- 1) Menos especialização e mais criatividade: qualquer instituição que pretenda ser criativa e inovadora, e se proponha a gerar inteligência, deve questionar suas próprias rotinas, pondo em questão o saber dominante, e pondo em dúvida o conhecimento acumulado, fugindo das certezas técnicas e do paradigma da ilustração. Portanto, temos de aceitar o desconhecimento como ponto de partida e nos abrir a saberes menos especializados.
- 2) Menos dados e mais filosofia: também resulta fundamental trabalhar a partir de visões mais amplas, evitando a perda de perspectiva decorrente de análises detalhadas de dados. A criatividade é encorajada a partir do conhecimento imperfeito; a imaginação não emana do conhecimento exato. A visão holística, o conhecimento aproximado e o saber impreciso são a base da inventividade.
- 3) Menos endogamia e mais diversidade: devemos criar administrações relacionais, isto é, instituições capazes de incorporar grande variedade de saberes na tomada de decisões, sem outorgar a ninguém o monopólio sobre o conhecimento. Se queremos tomar decisões inteligentes, precisamos criar ambientes flexíveis onde se produzam trocas de ideias e opiniões entre os diferentes funcionários das várias áreas da administração. A gestão adequada do conflito – fruto das distintas visões que emergem destes ambientes heterogêneos – converterá uma aparente desordem inicial em inteligência e inovação a médio e longo prazos. É que a administração deliberativa é uma administração que pensa, não uma administração que anda rápido.

Tudo somado, são esses os desafios a enfrentar em uma agenda contemporânea de reforma do Estado no Brasil. Uma agenda progressista, republicana, democrática, desenvolvimentista, para um Estado capaz e audaz no século XXI.

Sob este prisma geral, temos as questões clássicas de gestão, a saber:

- a democratização da gestão pública, amparada por critérios tais como transparência, autonomia e responsabilidade compartilhada;
- a profissionalização da burocracia pública, segundo critérios que levem em conta o ciclo laboral completo do servidor dentro do Estado;
- a difusão e a capacitação permanentes em novas tecnologias de informação, gestão e comunicação;
- uma gestão por desempenho e resultados, mas ancorada no entendimento do desenvolvimento como fenômeno complexo e multidimensional, portanto, não reducionista, não economicista, nem muito menos negativista, acerca das funções necessárias do Estado e da amplitude requerida para suas novas áreas e problemáticas de atuação; e
- o experimentalismo institucional, em torno de novos mecanismos de governança pública, com ênfase em repactuação federativa de atribuições e competências compartilhadas, mais e melhor participação social, e controle público sobre o Estado.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS: A IMPORTÂNCIA DOS INTANGÍVEIS

Em resumo: para passar da burocracia à inteligência e das rotinas à inovação, é essencial trabalhar os *ativos intangíveis da administração* e tentar convertê-los em objetos de uma gestão pública deliberativa.

Construir uma administração deliberativa se parece muito com cozinhar a sopa de nossas avós. O prato é tão delicioso que lhes pedimos a receita. Anotamos em uma folha todos os ingredientes e truques do processo de cozimento, de forma exaustiva e milimétrica (quantidades exatas, tempos de ebulição etc.). Uma vez a receita em nosso poder, colocamo-nos na cozinha, e de forma calculada e metódica executamos disciplinadamente todos e cada um dos passos da apreciada fórmula. O resultado, no entanto, é uma sopa medíocre. Poder-se-ia comê-la, claro, mas não era o sublime que

se supunha ser. Mas se o método era o mesmo, onde reside a diferença? A resposta está nos intangíveis. Enquanto nos limitamos a apenas copiar a receita friamente, o amor e a paixão que nossas avós colocam em suas receitas fazem com que a sopa se transforme em uma iguaria deliciosa e não em um prato vulgar.

Em conclusão, priorizar os valores intangíveis: encontrar os melhores produtos no mercado, melhorar constantemente determinados aspectos da receita, conversar com outras pessoas, conhecer outras experiências, testar combinações aparentemente impossíveis de alimentos e temperos, bem como considerar as opiniões dos comensais, se traduzem em práticas e ações concretas que acontecem de forma não determinística, convertendo-se na diferença entre o sucesso e o fracasso.

#### REFERÊNCIAS

AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. (Org.). **Conferências nacionais**: atores, dinâmicas participativas e efetividade. Brasília: Ipea, 2013.

BRUGUÉ, Q. **Es la política, idiotas**. Girona: Editorial Accent. 2012.

PIRES, R. R. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

PIRES, R. R.; VAZ, A. **Participação social como método de governo?** Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1707).

SANTOS, B. S. **Reinventar la democracia; reinventar el Estado**. Madrid: Sequitur, 1999. Disponível em: <<http://goo.gl/X9EKNJ>>.

TARRAGÓ, D.; BRUGUÉ, Q. **La administración deliberativa**: de la eficacia y la eficiencia a la inteligencia, y de la burocracia a la innovación. Brasília: Cepal; Ipea, 2015. No prelo. (Textos para Discussão Cepal-Ipea).

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALBERICH, T. **Guía fácil de la participación ciudadana**. Madrid: Dykinson, 2004.

BAUMAN, Z. **Liquid modernity**. Londres: Polity, 2000.

\_\_\_\_\_. **Amor líquido**. México: Fondo de Cultura Económica, 2005.

BECK, U. **La sociedad del riesgo global**. Madrid: Siglo XXI, 1998.

BRUGUÉ, Q. Una administración que habla es una administración que piensa. *In*: GOBIERNO DE ARAGÓN. **Participación ciudadana...** para una administración deliberativa. Zaragoza: Gobierno de Aragón, 2009. p. 55-71. Disponible em: <[http://aragonparticipa.aragon.es/sites/default/files/libro\\_dgpc.pdf](http://aragonparticipa.aragon.es/sites/default/files/libro_dgpc.pdf)>.

\_\_\_\_\_. Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa. **Reforma y Democracia**, Clad, n. 29. 2006.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas: Entre la deliberación y el ejercicio de autoridad. **Cuadernos de Gobierno y Administración Pública**, v. 1, n. 1, p. 37-55. 2014.

BRUGUÉ, Q; BLANCO, I.; BOADA-DANÉS, J. Entornos y motores de la innovación en la administración pública, n. 99, *In*: IV CONGRESO INTERNACIONAL EN GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS, Sede Inap. Madrid, 2013. **Anais...** Madrid: Gigapp- Iuiog, 2013.

CASTELLS, M. **La era de la información**: economía, sociedad y cultura. Madrid: Alianza. 1996.

GENERALITAT DE CATALUNYA. **Del aquí no al así sí**. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2006.

INNERARITY, D. **La democracia del conocimiento**. Barcelona: Paidós. 2011.

MARTÍ, J. L. **La república deliberativa**: una teoría de la democracia. Barcelona: Marcial Pons, 2006.

VALLÈS, J. M.; BRUGUÉ, Q. **Polítics locals**: preparant el futur. Barcelona: Ed. Mediterránea, 2003.

## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Cláudio Passos de Oliveira

### **Supervisão**

Andrea Bossle de Abreu

### **Revisão**

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Elisabete de Carvalho Soares

Lucia Duarte Moreira

Luciana Bastos Dias

Luciana Nogueira Duarte

Thais da Conceição Santos Alves (estagiária)

Vivian Barros Volotão Santos (estagiária)

### **Editoração**

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

### **Capa**

Luís Cláudio Cardoso da Silva

### **Projeto Gráfico**

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.*

### **Livraria Ipea**

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)







## Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Secretaria de  
Assuntos Estratégicos

