

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

DANIEL TARRAGÓ SANFELIU<sup>†</sup>  
QUIM BRUGUÉ TORRUELLA<sup>‡</sup>  
JOSÉ CELSO CARDOSO JR.<sup>§</sup>

## Resumo

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. Para tanto, 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 de governar e dos cidadãos de 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, apostar em *habilidades relacionais* (de natureza tecnopolítica) das novas gerações de dirigentes e servidores públicos em formação, como 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 seu interior.

Palavras-chave: Administração pública deliberativa; República; Democracia; Desenvolvimento.

## Resumen

Una Administración Pública Deliberativa es un *compromiso político* para la transformación progresiva y progresista de la administración pública, especialmente en países como

\* Do original em espanhol, “La Administración Deliberativa: de la eficacia y la eficiencia a la inteligencia, y de la burocracia a la innovación (Daniel Tarragó Sanfeliu & Quim Brugué Torruella, mimeo 2014), este texto corresponde à versão traduzida e especialmente modificada para a edição especial da RSP/Enap.

† Licenciado em sociologia pela Universidade Autônoma de Barcelona (UAB). É pós-graduado em comunicação e marketing político pelo Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS--UAB). Professor do Departamento de Sociologia da UAB, do Departamento de Ciências Políticas da Universidade Pompeu Fabra (UPF) e do Departamento de Pedagogia da Universidade de Girona (UdG).

‡ Licenciado em ciências econômicas e doutor em ciências políticas e da administração. É catedrático de ciência política da Universidade Autônoma de Barcelona (UAB) e professor da Universidade de Girona (UdG).

§ Economista pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEA) da Universidade de São Paulo (USP), com mestrado em teoria econômica e doutorado em economia social e do trabalho, ambos pelo Instituto de Economia (IE) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Desde 1996 é técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

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 utilizadas 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.

### 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 techno political 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.

## I. INTRODUÇÃO

**N**ão 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 municipais tem levado a cabo processos participativos de vários tipos, muitos deles vinculados a questões sociais, urbanísticas, ambientais e de desenvolvimento econômico local. Por outro lado, também vai-se criando uma enorme quantidade de instâncias participativas de caráter permanente, conhecidas, entre nós, como os *con-*

*selhos* e as *conferências de políticas públicas*, as *ouvidorias* e as *audiências públicas*, além de instâncias não permanentes, como os fóruns, mesas de negociação e grupos de trabalho, os *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 e acusam a *participação* de ter provocado um 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”, ou seja, 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 eficiência, com o fim de impregnar ideologicamente nossas administrações públicas, que 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* não apenas voltada para as pessoas, mas, também, *com as pessoas*. Mas, também acreditamos que é a única forma que temos para fazer frente, com alguma probabilidade de êxito, aos assim chamados “problemas malditos” do século XXI. E, 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? Faz falta transformar as administrações públicas ou devemos apenas

10 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 & Souza (2013), no âmbito das atividades de pesquisa aplicada e assessoramento governamental da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

melhorar o seu funcionamento atual? Devemos ser ditadores com a administração ou democratizá-la? Precisamos de mais ou menos política?

Essas e outras questões têm sido constantemente explicitadas mundo afora, mas apenas parcialmente respondidas a contento e isto não só porque, de fato, dizem respeito a exercícios ainda incipientes de experimentação e inovação institucional no interior de administrações públicas tradicionais, como também porque a *ousadia* não é exatamente a regra em ambientes burocráticos marcados seja pelo incrementalismo de procedimentos seja 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 acima. 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 & 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* (Sousa Santos, 1999), alertando para a falência das formas tradicionais de se fazer política e, conseqüentemente, para a incapacidade dos governos atuais de governar e dos cidadãos de governar os seus próprios governos. Daí a necessidade, sustentada na seção 4, de se *recuperar a boa política* (Brugué Torruella, 2012) como forma de superar a barbárie moral que tomou conta das relações políticas e das próprias administrações públicas no Brasil e no mundo.

Isso posto, na sequência do texto, a seção 5 trata de avançar para a essência dos métodos participativos, aplicáveis também em processos internos de governo. Em síntese, trata-se 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 junto à sociedade. Em segundo lugar, novas capacidades administrativas para melhor escutarem as opiniões e 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, realizada na seção 6, o texto estabelece, na seção 7, os fundamentos desta 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, apostar em habilidades relacionais (de natureza tecnopolítica) das novas gerações de dirigentes e servidores públicos em formação como também na capacidade de aprendizagem organizacional e institucional decorrente tanto da inteligência coletiva já instalada em nossas repartições públicas como das práticas participativas e/ou deliberativas concretas, já em curso no seu interior.

## **2.A ESPIRAL DO SILÊNCIO: OSTÓPICOS DA PARTICIPAÇÃO**

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

*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 ao invés da rapidez. Para gerar inteligência coletiva, precisamos introduzir critérios cidadãos na definição das políticas públicas, coisa que requer tempo. O acerto e a eficácia das decisões dependem de sua inteligência, não de sua rapidez.

*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 sabem 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 o 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 que 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. E 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 que se fazer processos de participação cidadã, mas, apenas, convocar novas eleições, porque isso significa que nossos governantes perderam completamente o rumo. Utilizar a participação cidadã para governar não significa fazer uma carta para os reis magos! Deve haver limites e um roteiro de ação e os responsáveis por fixá-los são, precisamente, os políticos.

*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, somos colaborativos por natureza. O particularismo, em grande parte, nós o temos fomentado desde as 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!

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

Mas, não havíamos chegado ao ponto de 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 agora, 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!



*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 acaba 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 trata de 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. Nesse caso, seguindo o exemplo e fazendo um pouco de caricatura, o prefeito ou o vereador passariam 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 implantar estes processos precisemos de “arquitetos sociais”.

Da mesma forma, se nós, quando terminamos de construir nossa biblioteca, ela colapsa, todos vão culpar o arquiteto por haver desenhado mal o projeto. Imagino que ninguém se atreverá a culpar o mundo da cultura pelo suposto desastre. Assim, quando um processo participativo falha ou vai mal, a culpa quase sempre é atribuída à própria participação: “Veem como isso de participação é uma bagunça?”, diz a maioria.

*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, trata-se de que, antes de tomá-las, é preciso informar as pessoas, gerando um diálogo coletivo para dotar tais decisões de inteligência.

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

Isso seria verdade se convocássemos as pessoas para tomar qualquer decisão, mas, não se trata de jogar o jogo da participação da *Señorita Pepis*, 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.

*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 uma coisa cara e dispensável.

*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, os percentuais 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 do que o resto. Mas, isso não é tudo: todos os partidos que chegam ao poder obtêm um percentual de votos bem abaixo dos 50% do eleitorado total. Conclusão: em eleições, geralmente, votam sempre os mesmos e, em algumas ocasiões, o percentual de participação não chega nem à metade e sempre acaba governando uma minoria. No entanto, ninguém pensaria em pôr em dúvida os resultados finais das eleições democráticas.

No caso brasileiro, em particular, embora a participação social já faça parte do discurso corrente de políticos de, praticamente, todos os partidos como, também, de acadêmicos do *mainstream* e de autoridades e dirigentes públicos, esta ainda não está difundida como prática comum no País



nem na relação governo–sociedade nem, tampouco, no interior das administrações públicas, ainda mais considerando a enorme heterogeneidade que marca a dinâmica federativa nacional.

De toda forma, superar os estigmas da participação, tais quais os apontados acima, 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 se tornaram obsoletas, referimo-nos, principalmente, à incapacidade dos governos de governar e à incapacidade dos cidadãos de governar os governos.

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

Desde 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 marcar e condicionar as políticas é enorme. As administrações públicas se converteram em escravas de suas dívidas e é o poder financeiro que 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 e sem muita explicação, sem debate sério e quase nenhuma informação pública, nada mais e nada menos do que a Constituição do país, o que só aconteceu duas vezes em trinta e três anos (a primeira, em 1992, para permitir o voto de estrangeiros). Bem, a única finalidade da reforma constitucional foi limitar o déficit público e priorizar o pagamento da dívida. Ainda que pareça mentira, o fato é que tal mudança foi impulsionada pelos sociais-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 n.º 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, etc.

### *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. E como se isso fosse pouco, grande parte dos meios de comunicação não apenas se tornam mais dependentes de certos interesses econômicos e políticos como parecem 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, televisões e os jornais estão mais preocupados em vender exemplares e aumentar suas participações no mercado — à custa de acentuar o lado mais mórbido da política — do 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.

### *Das incapacidades ao descrédito*

A política se encontra, hoje em dia, totalmente desprestigiada, descreditada 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, 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. E 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 absoluta-

mente 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 se tornar parte do problema.

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

É a política, estúpido! Permita-nos a expressão, mas, com essa 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 política, a única maneira que nos resta para resolver nossos problemas é o campo de batalha.

É verdade que, em um mundo global, histórico, 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 os cidadãos devem 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 mal criados e mal educados e, 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 que ver, precisamente, com a irreduzibilidade 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 desde múltiplas perspectivas.

Pode ser difícil de 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 lhe prescrever, por exemplo, a receita X. Mas, se perguntado ao premiado de dois anos atrás, provavelmente, este 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 eles sejam um “bando de ineptos” ou inúteis que não entendem de nada: a questão é que devemos fazer isto, juntos, se quisermos ter alguma chance de sucesso. Precisamos incorporar novos conhecimentos, a fim de gerar inteligência coletiva suficiente para abordar tais 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* 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 seu resultado, ainda que seu efeito não corresponda às suas preferências particulares. Um cliente apenas se importa com seu próprio bem-estar pessoal; 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. E 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 — ou seja, a pouca relevância do seu impacto na melhoria do bem-estar das pessoas e sua baixa potência em elevar a qualidade de vida das nossas sociedades — se deve, em primeiro lugar, à sua negligência em ouvir o público, à sua obsessão com a produção de satisfações individuais e à sua ânsia para se mostrarem 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, destaque-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 implantar políticas em âmbitos amplos da economia e da sociedade nacional. É claro que, por outro lado, 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 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*) aperfeiçoamentos institucional-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 serviços ofertados à sociedade, é patente e antiga a sua baixa qualidade geral e, 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, etc.), 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, em 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 tanto a questão dos montantes a disponibilizar para determinadas políticas — ainda claramente insuficientes, em vários casos —, como 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, 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 do que os ricos. Se esta situação não mudar em direção 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 como também de estimular e difundir novas técnicas, instrumentos e práticas (participativas e deliberativas) de formulação, orçamentação, implantação 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, implantação e gestão dessas políticas, de outro lado.

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 coisas que não resolvem 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 outro lado, não só nos permite



olhar para as questões públicas de diferentes perspectivas e 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 tais políticas.

A partir desse ponto de vista, para que uma política pública tenha sucesso, precisamos gerar inteligência em seu conteúdo mediante a implantação de processos que permitam incorporar as opiniões de todas as partes interessadas, utilizando a dinâmica essencialmente política do diálogo. Não é desassociar o conteúdo das formas. Através 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. E ao invés de admitir isso, preferimos adorar os demagogos da mídia que, disfarçados de especialistas, pregam soluções supostamente rápidas e fáceis por meio de informações (mas, 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 excessivamente 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, coisa 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*) do 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 onde todos querem convencer os demais, mas ninguém quer ser convencido.

Referimo-nos a um diálogo autêntico, ou seja, 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 e da superação dele mediante a generosidade necessária para

chegar a acordos concretos sabendo que, em parte, eles vão nos decepcionar. Trata-se de um processo pedagógico de aprendizagem social capaz de gerar valor adicionado às políticas públicas e capital social aos agentes envolvidos.

E como organizamos uma deliberação nesses 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.

**Explicar-nos:** primeira condição necessária, mas não suficiente, para falar de democracia deliberativa. Nenhum diálogo é possível sem informação prévia, confiança e transparência; por isto, se queremos que as pessoas se comportem como cidadãos, temos de ganhar a sua confiança e tratá-los como tais. 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 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 do 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 nesse processo e que tende a ser esquecido com frequência, tem a ver com as margens de diálogo. Apesar de a entrada não poder ser antipática, ela deve definir limites. Devemos ser extremamente honestos e deixar muito claro aqueles aspectos sobre os quais podemos deliberar bem como aqueles em que a decisão já está tomada, explicando, por suposto, os motivos da resolução.

**Escutar:** agora se trata de facilitar a troca de argumentos fundamentados entre os participantes para que a deliberação ocorra de forma ordenada. Os métodos e técnicas participativos nos ajudarão a gerar a criatividade necessária e a fazer emergir a inteligência coletiva essencial para que a política possa nos surpreender, 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. Essas 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 a 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 do contexto e aos objetivos do processo. As metodologias não são um fim em si mesmas, a qualidade dos procedimentos tangíveis não depende de sua sofisticação técnica, mas de sua adaptação às características dos participantes e às necessidades e finalidades do debate.

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

**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 orientações políticas do governo; *ii*) estimular a criatividade de seu capital humano em introduzir outros elementos inovadores que nos permitam gerar mais e novo conhecimento sob a forma de inteligência administrativa; e *iii*) tornar as propostas operacionais para atuações efetivas.

A qualidade de um processo deliberativo não depende do grau de vinculação que a administração pública assume com respeito às conclusões do diálogo gerado entre os participantes, pois 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 esse 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 elas serão implantadas, desenvolvidas ou postas em marcha.

Finalmente, tendo em conta que o objetivo final de qualquer processo de deliberação é a transformação social e a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos — e que a única maneira de levá-lo a cabo com êxito é promovendo-a entre todos —, seria o momento ideal para captar novas vontades colaborativas. Ou seja, motivar, seduzir e animar os participantes a também se envolverem na implantação das propostas e 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, desde sua multidimensionalidade e complexidade, bem como criar as cumplicidades necessárias entre os atores envolvidos para levá-las a cabo conjuntamente. Os processos deliberativos fazem emergir novas questões, novas abordagens, novas perspectivas e novas formas de resolver problemas.

Mas descobrimos que as dificuldades administrativas e de funcionamento interno de nossas administrações públicas se convertem, muitas vezes, em um obstáculo que não apenas impede tais processos, mas que, também, gera frustração entre os participantes e impossibilita a aplicação das propostas e conclusões construídas conjuntamente, limitando seus resultados. Essas dinâmicas internas não deveriam limitar-se apenas em não se tornarem um estorvo. Seu objetivo deveria ser o de criar mais 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 conforma.

### *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 em um viés de responsabilização punitivo. A burocracia é uma máquina que faz muito bem o que lhe mandam, 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 pudessemos 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.

Esse sistema de organização interna se baseia 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 nas orientações que recebe, porque sua missão é cumprida da maneira mais profissional possível; e ninguém se mete nos assuntos dos outros porque cada parte se dedica exclusivamente ao seu próprio.

Embora essa 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 se trata de melhorar a circulação de veículos em uma cidade devido a colisões provocadas por defeitos no piso, tomamos o problema e o reduzimos a uma questão de asfaltamento adequado, passando ao especialista em urbanismo para que elabore um projeto técnico o qual será implantado por uma companhia municipal ou uma empresa privada de serviços urbanos. Mas 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 que 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.

### *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, temos nos dedicado a consolidá-los, revestindo-os, isto 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 dita modernização, a nova gestão pública sustenta sua filosofia em duas grandes colunas: a máxima responsabilização individual pelos atos administrativos e a promoção do espírito competitivo entre os seus funcionários e fornecedores, além do controle de despesas e a construção de indicadores de resultados.

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

Esse modelo de gestão considera o seu capital humano, os funcionários públicos, como uma de suas principais cargas. 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, o que se deve fazer é cumprir a dobra de cláusulas técnicas e administrativas, o que dificulta enormemente a adaptação a um ambiente que muda constantemente a uma velocidade fugidia.



### *À pílula azul, preferimos Matrix: sustentabilidade econômica e indicadores de resultados*

Além da competitividade, outro pilar sobre o qual essa ideologia se sus-tenta tem que ver com a medição e a sustentabilidade econômica. Tudo deve ser feito gastando 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*. Ou seja, quanto mais dependentes de indicadores e 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, a partir de nossa perspectiva, a nova gestão pública fracassou! Não transformou as nossas administrações públicas, apenas modernizou os seus genes, que se tornaram neoburocratizados.

Some-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 déficit democrático nos processos decisórios de alto interesse da nação; e *viii*) a paralisia ou inércia decisória; etc.

## **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, etc.

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 perpetuar 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:

### *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. E 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 que, destacando 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 ensaio, 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 só o mundo da técnica e que os funcionários condicionam e definem as políticas, longe de serem simples executores delas. Convencer de que a atividade administrativa está condicionada pela política, porque é disso que se trata, ou seja, da existência de um sentido e 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 executoras, 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.

### *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 visibilidade e 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.

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

*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. E 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 reinam 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:

**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 abirmos a saberes menos especializados.

**Menos dados e mais filosofia:** também resulta fundamental trabalhar a partir de visões mais panorâmicas, evitando a perda de perspectiva fruto 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.

**Menos endogamia e mais diversidade:** devemos criar administrações relacionais, ou seja, instituições capazes de incorporar grande variedade de saberes na tomada de decisões sem outorgar a qualquer um 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, em médio e longo prazo. É que a administração deliberativa é uma administração que pensa e não uma administração que anda rápido.

Pois bem, 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 esse prisma geral, temos as questões clássicas de gestão, a saber: *i*) a democratização da gestão pública, amparada por critérios tais como: transparência, autonomia, responsabilidade compartilhada; *ii*) a profissionalização da burocracia pública, segundo critérios que levem em conta o ciclo laboral completo do servidor dentro do Estado; *iii*) a difusão e a capacitação permanentes em novas tecnologias de informação, gestão, comunicação; *iv*) uma gestão por desempenho e resultados, sim, mas ancorada no entendimento do desenvolvimento como fenômeno complexo e multidimensional, portanto, não reducionista, não economicista muito menos negativista acerca das funções necessárias do Estado e a amplitude requerida para suas novas áreas e problemáticas de atuação; *v*) 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 lhe 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 o de 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? Bem, 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 experiências e pessoas, testar combinações aparentemente impossíveis de alimentos e temperos, considerar as opiniões dos comensais, etc. se traduzem em práticas e ações concretas que acontecem de forma não determinística, convertendo-se na diferença entre o sucesso e o fracasso.

## Referências

- ALBERICH NISTAL, Tomas. *Guía fácil de la participación ciudadana*. Madri: Dykinson, 2004.
- AVRITZER, Leonardo & SOUZA, Clóvis Henrique (orgs.). *Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade*. Brasília: Ipea, 2013.
- BAUMAN, Zygmunt. *Liquid modernity*. Londres: Polity, 2000.
- . *Amor líquido*. México: Fondo de Cultura Económica, 2005.
- BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo global*. Madri: Siglo XXI, 1998.
- BRUGUÉ TORRUELLA, Quim. Una administración que habla es una administración que piensa. In: SUBIRATS VILA, Joan et al. *Participación ciudadana. . . para una administración deliberativa*. Saragoça: Gobierno de Aragón, Departamento de Presidencia. Dirección General de Participación Ciudadana, 2009.
- . *És la política, idiotas*. Girona: Accent, 2012.
- . Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n.º 29, jun. 2004.
- . Políticas públicas: entre la deliberación y el ejercicio de autoridad. *Revista Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, vol. 1, n.º 1, pp. 37-55, 2014.
- BRUGUÉ TORRUELLA, Quim; BLANCO, Ismael & BOADA-DANÉS, Júlia. Entornos y motores de la innovación en la administración pública. In: CONGRESO INTERNACIONAL EN GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS, IV. *Anais. . . Sede Inap*, Madri, Espanha, Gigapp-Iuiog, 2013.
- CASTELLS, Manuel. *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. Madri: Alianza, 1996.
- GENERALITAT DE CATALUNYA. *Del aquí no al así sí*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2006.



- INNERARITY, Daniel. *La democracia del conocimiento*. Barcelona: Paidós, 2011.
- MARTÍ, Jose Luis. *La república deliberativa: una teoría de la democracia*. Barcelona: Marcial Pons, 2006.
- PIRES, Roberto R. C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011.
- PIRES, Roberto R. C. & VAZ, Alexandre. *Participação social como método de governo? um mapeamento das interfaces socioestatais nos programas federais*. Brasília: Ipea, Texto para Discussão 1.707, 2012.
- SOUSA SANTOS, Boaventura. *Reinventar la democracia; reinventar el Estado*. Madri: Sequitur, 1999.
- VALLÈS, Josep Mari & BRUGUÉ TORRUELLA, Quim. *Polítics locals: preparant el futur*. Barcelona: Mediterrània, 2003.