

# “Juntos Faremos”: Deliberação como Alternativa de Gestão na Administração Pública

## “Doing Together”: Deliberation as a Possibility to Public Administration Management

**Fabiola Cristina Costa de Carvalho**

Doutoranda em Ciências Sociais. Discente. Universidad Autónoma de Sinaloa, México, [fabiolacarvalho.tur@hotmail.com](mailto:fabiolacarvalho.tur@hotmail.com),  
<http://lattes.cnpq.br/8325615691511449>

**Cássia Carolina Borges da Silva**

Mestre em Administração Pública. Discente. Escola de Governo da Fundação Joao Pinheiro, Brasil, [cassia.bsilva@inss.gov.br](mailto:cassia.bsilva@inss.gov.br),  
<http://lattes.cnpq.br/3839248490971225>

**Ana Paula Prado Garcia**

Mestre em Administração Pública. Escola de Governo da Fundação Joao Pinheiro, Brasil, [anapradogarcia@gmail.com](mailto:anapradogarcia@gmail.com),  
<http://lattes.cnpq.br/9409893923123907>

**Flávia de Paula Duque**

Doutora em Sociologia. Professora. Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, Brasil, [flavia.brasil@fjp.mg.gov.br](mailto:flavia.brasil@fjp.mg.gov.br),  
<http://lattes.cnpq.br/4666930977365902>

**Resumo:** Após a década de 1980, a debilidade das reformas empreendidas na estrutura da máquina estatal abriu espaço para a deliberação, porém não como um modelo prioritário à gestão pública. Este ensaio teórico busca identificar um novo paradigma para a administração pública baseado em conceitos, proposições e experiências atuais. Propõe-se que a combinação equilibrada entre os ideais da Nova Gestão Pública (NGP) e da Administração Pública Deliberativa seja positiva aos processos de gestão, particularmente na solução de problemas complexos. O objetivo do artigo é esboçar alguns contrapontos entre as teorias política e democrática, enfatizando o valor de trazer ao debate um modelo alternativo à administração pública. São apresentadas concisamente as bases da Administração Pública Tradicional, da NGP e da Teoria Deliberativa. O destaque incide sobre a gestão deliberativo-participativa. Como conclusão, ressalta-se que grupos, organizações e departamentos governamentais envolvidos em discussões sobre temas complexos devem primar pelo ideal “juntos faremos”.

**Palavras-Chave:** Setor Público, Gestão, Participação, Deliberação, Interoperabilidade.

**Abstract:** After the 1980's, the weakness of the reforms undertaken in the framework of the Government structure opened space for deliberation, nevertheless it did not become a priority model to public management. This essay wants to identify a new paradigm for public administration based in concepts, propositions and up to date experiences. It is proposed that a balanced combination between ideals of the New Public Management (NPM) and the Deliberative Public Administration would be positive to the management processes, particularly in the solution of complex problems. The aim of the article is to outline some counterpoints between the politic and democratic theories, emphasizing the value of bring to debate an alternative model to public administration. It is presented concisely the bases of the Traditional Public Administration, of the NPM and the Deliberative Theory. The excel focus on the deliberative-participative management. As conclusion, it is highlighted that groups, organizations and government departments involved in discussions about complex themes should surpass for the ideal “doing together”.

**Key-Words:** Public Sector, Management, Participation, Deliberation, Interoperability.

Texto completo em português: <http://www.apgs.ufv.br>  
Full text in Portuguese: <http://www.apgs.ufv.br>

### Introdução

O objetivo deste ensaio é cotejar as perspectivas e ideários da Nova Gestão Pública e da Administração Pública Deliberativa indagando sobre a possibilidade do surgimento de um novo paradigma de análise da gestão pública a partir da combinação das teorias.

A administração pública tradicional (APT) é fundada na divisão wilsoniana entre política e administração. Nessa perspectiva, à esfera política cabe definir a agenda, ou seja, o que o Estado faz, enquanto no domínio da administração implementa-se a agenda, ao configurar a organização do Estado para o exercício de suas funções. De tal modo, as atividades estatais permeariam a área política, ao passo que o aparato organizacional, permearia a área administrativa. Em consequência, o campo da administração desempenharia atividades “apolíticas”, já que se afasta das lutas políticas, características do campo da política (Wilson, 2005).

A dicotomia wilsoniana, apresentada em 1886, balizava a necessidade de racionalizar a máquina estatal, no intuito de alcançar a eficiência máxima na execução das funções do Estado. Esse raciocínio convergiu com o modelo burocrático de gestão organizacional posto por Weber (2004), para quem a burocracia torna possível e eficiente o controle, a tomada de decisão e a implementação da agenda, independente de qual seja a frente governamental no poder.

A lógica burocrática, porém, não sobreviveu incólume às mudanças e demandas sociais do pós-guerra, diante das pressões pela ampliação da oferta de políticas sociais. A partir da década de 1980, surgem questionamentos em relação ao Estado. São propostos métodos e procedimentos reformistas, que afetaram a dinâmica das funções públicas e resultaram em alterações na estrutura e nos arranjos organizacionais da máquina administrativa.



O movimento de reforma e modernização do aparato organizacional burocrático – denominado por Hood (2002) como Nova Gestão Pública (NGP) – baseou-se na visão política da “Nova Direita”, em detrimento das proposições da “Nova Esquerda”. Nesse contexto, prevaleceu a adoção de ideias neoliberais na esfera política, enquanto as reformulações propostas para a reforma do modelo burocrático culminaram nas ações da NGP.

As características principais dos movimentos reformistas sob a perspectiva da NGP foram a adoção das ideias de estado mínimo, a redução do escopo das funções públicas, a execução guiada pelo princípio empresarial da eficiência, a orientação voltada para os “clientes”, a abolição do funcionalismo público de carreira e as contratações no setor privado (Drechsler, 2005).

Em outros termos, o discurso da NGP se concentra na busca pela eficiência das funções públicas, melhorando a responsividade. O novo modelo cunhado na percepção de crise do Estado do Bem-Estar Social e da burocracia imbrica-se com o gerencialismo que nos anos de 1980 se corporifica nos governos neoliberais, especialmente de Thatcher e Reagan, no Reino Unido e nos Estados Unidos, respectivamente, e conflui, adiante, a partir da visão da Teoria da Escolha Pública, cujo foco crítico está pautado na ideia de que as decisões tomadas pelos burocratas são movidas por interesses da própria burocracia.

Enquanto a “Nova Direita” propôs reduzir a presença do Estado, através da regulação do setor privado e oferta de serviços públicos, a “Nova Esquerda” discutia mudanças no processo democrático, considerado insuficiente e inadequado à provisão de mecanismos eficientes para o controle da sociedade sobre o poder público (Held, 1987). O aumento desordenado dos gastos públicos indicaria a fragilidade dos mecanismos de controle democrático para garantir que no processo decisório da política prevaleceriam os interesses coletivos, enfraquecendo os alicerces de legitimação do Estado (Carneiro & Menicucci, 2011).

Todavia, paralelamente, a partir dos anos 1970 aumentam as reivindicações dos atores sociais e especialmente a partir de Pateman (1992) delinea-se a concepção de democracia participativa (Brasil, 2007; Nebot, 2014). Nas últimas décadas desenvolvem-se debates no campo da teoria democrática, voltando-se para a qualidade da democracia e seu aprofundamento, que confluem com as teorias deliberativas, as quais propõem formas ampliadas de participação, desafiando o modelo elitista de democracia, fundado estritamente no voto como meio de participação. O modelo elitista ajusta-se à aposta weberiana da burocracia na realização das metas do Estado, não comportando a interferência ou participação social na construção das metas do setor público e do bem comum.

As premissas de aprofundamento democrático manifestas na corrente deliberativa ganham maior relevo de um lado a partir da retomada de regimes democráticos em diversos países, desde a década de 1980 (a chamada terceira onda de democratização) e, de outro lado, quando se percebe que as reformas da NGP não surtiram os efeitos esperados em relação à eficiência e responsividade dos bens e serviços públicos diante das demandas

sociais. Assim, emergem novas experiências de participação e deliberação, que permitem aos cidadãos e atores organizados influir nos processos decisórios no âmbito do Estado (Fung, 2004).

O campo teórico da deliberação tem conhecido, então, um processo de alargamento desde o final do século XX, com vários teóricos e correntes distintas. Dentre eles está Habermas (1997) como a referência basilar, que de acordo com Gutmann e Thompson (2007, p. 25) “[...] é responsável por trazer de volta a ideia da deliberação aos nossos tempos e por dar a ela uma base mais cuidadosamente democrática.” As ideias habermasianas fundamentaram a discussão de Wright e Fung (2003) e Fung (2004) dentre outros autores. Nessa linha Brugué (2004, 2009) e Brugué, Oliveras e Sánchez (2011) propõem a concepção de Administração Pública Deliberativa (ADP) como um modelo alternativo de gestão, cujo argumento central reside em observar o lado exterior da organização estatal em busca de soluções para as demandas sociais, cada vez mais complexas, e de legitimação democrática da atuação do aparato governamental.

Este artigo pretende promover o debate entre duas áreas consideradas a princípio distintas e estanques. A metodologia levada a cabo parte da tentativa de colocar em diálogo o campo da administração pública com o campo da teoria democrática contemporânea, ou seja, as teorias da Nova Gestão Pública e da Administração Pública Deliberativa. Não se pretende apontar ou avaliar a existência de melhores ou piores modelos à gestão pública. O objetivo é justamente cotejar as duas perspectivas, indagando sobre a possibilidade de que uma combinação de ambos pode gerar resultados positivos, tanto do ponto de vista do custo-eficiência quanto da tão discutida necessidade de flexibilização e adaptação dos processos administrativos, ao lado da perspectiva democratizante.

A relevância deste estudo reside, portanto, na tentativa de acrescentar novos questionamentos acerca da discussão sobre a necessidade de um modelo alternativo para a Administração Pública no século XXI. Nesse sentido, o contraponto não se resume a questionamentos sobre a eficiência da burocracia frente às possibilidades democráticas deliberativas e participativas, mas também sobre as reformas colocadas em prática, a fim de melhorar os resultados da gestão pública.

Para alcançar o objetivo proposto neste ensaio, além desta introdução, são apresentadas quatro seções. Na segunda seção são expostas as bases históricas da APT e as reformas empreendidas na segunda metade do século XX para modernizar o Estado. A intenção é descrever sucintamente as realidades daquelas situações históricas e mostrar a posição crítica de alguns acadêmicos em relação à efetiva melhoria dos bens e serviços públicos diante de demandas sociais cada vez mais complexas. Na terceira seção são apresentadas, de forma rápida, mas esclarecedora, os pilares da teoria deliberativa. O objetivo é caminhar para tratar, na quarta seção, da adoção do modelo de gestão deliberativo-participativa defendida por Brugué (2004, 2009) e Brugué, Oliveras e Sánchez (2011), chamada aqui de ADP. Por fim, na última parte serão apreciadas as considerações

acerca desta proposta e possibilidades para estudos complementares.

### **Administração Pública Tradicional e Reformas Gerencialistas**

A Administração Pública, inclusive no contexto brasileiro, é marcada pelo paradigma convencional de gestão ou modelo burocrático. A burocracia é considerada um sinônimo de eficiência racional para gerar legitimidade. A frase-síntese aponta para o modelo convencional da APT, incorporada pelo Estado no século XIX e paradigma gerencial majoritário até meados de 1980. A estrutura burocrática foi uma reação ao patrimonialismo dos regimes absolutistas e baseia-se na profissionalização e especialização do aparato estatal, em oposição ao clientelismo, nepotismo e corrupção do período precedente (Bresser Pereira, 1999; Motta, 1990).

Retomando a dicotomia wilsoniana entre política e administração pública, o modelo burocrático aumenta o profissionalismo da última esfera, na medida em que o aparato organizacional se adequa e absorve as mudanças do governo. Ou seja, a burocracia é eficiente no tocante às funções de coordenação e controle, e ajustou-se às demandas gerenciais do contexto histórico de organizações em crescimento e expansão do Estado, na transição entre os séculos XIX e XX (Behn, 1998; Loureiro, Oliveira, & Martes, 2010).

A burocracia tradicional tornaria os limites da organização menos vulneráveis aos interesses e influências políticos e sociais. Nessa linha, o indivíduo é o cargo que ocupa, isto é, seu comportamento é tolhido pelas características próprias do cargo, chegando à despersonalização. Deste modo, não é capaz de romper as barreiras organizacionais frente aos diversos interesses sociais. A burocracia é uma forma de organização que garante a impessoalidade e, assim, elimina possibilidades de atrito. À primeira vista, a estrutura burocrática é positiva, pois torna as relações e ações organizacionais previsíveis e, por consequência, mais estáveis e homogêneas (Motta, 1990).

A forma de legitimidade mais recorrente é o crédito da legalidade, ou seja, a submissão a regulamentos e procedimentos pré-estabelecidos. A chamada autoridade burocrática é justamente baseada em estatutos, nos quais “[...] obedece-se à ordem impessoal, objetiva e legalmente instituída e aos superiores por ela determinados, em virtude da legalidade formal de suas disposições e dentro do âmbito de vigência dessas” (Weber, 2004, p. 141). Assim, “uma burocracia eficaz exige reação segura e devoção estrita aos regulamentos” (Merton, 1971, p. 63).

O ideal da APT reflete uma estrutura criada para satisfazer os objetivos de maximizar a eficiência e garantir a equidade cidadã (Brugué, 2004). Para o primeiro objetivo, o modelo burocrático recorre à racionalização dos procedimentos, a qual não tolera a ineficiência. Para o segundo objetivo, a burocracia recorre à impessoalidade, eliminando as referências pessoais e convertendo-as em números. Assim, eficiência e igualdade se convertem em racionalidade e impessoalidade.

De fato, em ambientes previsíveis e estáveis, como setores de contabilidade, controle fiscal e tributário, registro e arquivo, o paradigma burocrático é eficiente. Porém, como afirma Brugué (2004), suas limitações se apresentam em situações que demandam flexibilidade, como na prestação de serviço direto ao cidadão, com o atendimento nas áreas de saúde, educação e assistência social, por exemplo. Para esse autor, o paradigma da APT é marcado pela ideia de que cada setor vigia apenas a sua função, a qual, entretanto, pode depender de outros setores para ser cumprida. Ou seja, institui-se a organização da desconfiança. O modelo funciona basicamente através da alocação de tarefas e responsabilidades àqueles a quem elas correspondem de acordo com suas competências. Segurança, previsibilidade e igualdade se convertem em simplicidade, homogeneidade e rigidez.

Devido a tais disfunções na década de 1980 a estrutura organizacional burocrática começou a ser reformada. Especificamente quanto à administração pública duas vertentes de crítica à burocracia se notabilizaram na segunda metade do século XX: a Sociologia das Organizações e a Teoria da Escolha Pública.

Os estudiosos da Sociologia se concentraram nas disfunções da burocracia, como o excesso de formalismo e a baixa capacidade decisória. É destacado o ritualismo da adesão literal às regras e normas e sua conseqüente ineficiência, pois o excesso de regras reduz a inovação e centraliza a tomada de decisão (Motta, 1990). Já a Escolha Pública analisa fenômenos sociais a partir de métodos econômicos para a solução e compreensão de problemas da ciência política (Sandroni, 2001).

A Teoria da Escolha Pública explica problemas intrínsecos à tomada de decisão coletiva e expõe os fatores considerados os causadores da ruína do setor público e do sistema político, como “[...] ineficiência da administração, ausência de incentivos, problemas com obtenção de informação acerca das preferências dos cidadãos, rigidez institucional, permeabilidade à atuação de lobbies, financiamento ilegal de partidos políticos etc.” (Pereira, 1997, p. 438).

A maior crítica dessa corrente em relação à burocracia pauta-se na incapacidade de se construir uma estrutura neutra, pois de forma oposta, os burocratas têm interesses próprios e os perseguem. “A preocupação central dos autores afiliados a essa vertente teórica consiste em demonstrar como e por que os produtos das decisões e das condutas adotadas pelos burocratas são perdulários e ineficientes” (Carneiro & Menicucci, 2011, p. 20). Nesta perspectiva, a burocracia não está alinhada ao interesse público, mas funciona para priorizar os interesses particulares, aceitando que a promoção de resultados eficientes na implementação de políticas públicas sejam colocados em segundo plano (Moe, 1997).

As críticas da Escolha Pública foram as que mais influenciaram as reformas modernizadoras e gerencialistas da administração pública colocadas em prática na maioria dos países a partir da década de 1980, em um esforço pela modernização e o aumento da agilidade na administração pública (Kettl, 2005).

Todavia na década de 1970 eclodiu a crise do Estado decorrente do déficit público estrutural, impelido pela recessão econômica e baixa receita pública. O desacerto entre gastos e receita públicos desengatilhou as falhas do financiamento estatal. Precisamente dificuldades para o financiamento de um Estado soberbo em suas funções moveram a reforma em prol de maior eficiência e responsividade.

O primeiro passo foi desburocratizar processos com baixa previsibilidade (Moe, 1997). As reformas, a partir da década de 1980, também aspiraram por diminuir a intervenção do Estado na economia, aumentando as privatizações e a desregulamentação, ao retraindo as normas impostas ao mercado pelo Governo.

A reforma estatal apresentava como foco a eficiência, entendida como a melhor relação custo-benefício entre a alocação dos recursos públicos e os resultados obtidos. Então, o movimento reformista foi baseado no setor privado e pode ser caracterizado como um movimento gerencialista (Brugué, 2004).

A NGP contrapõe-se à burocracia por caracterizar um rompimento importante com o modelo de administração do setor público (Ferlie, 1999). Para desonerar as funções do Estado as reformas propuseram em um primeiro momento as privatizações e em seguida as parcerias com o mercado e a sociedade. Na esfera dos arranjos organizacionais se promoveu a descentralização e a desconcentração. A primeira focalizou nas relações intragovernamentais, com arranjos de administração indireta e agências executoras. Já a descentralização se baseou nas relações intergovernamentais, com mudanças no relacionamento entre o governo central e os governos subnacionais (Abrúcio, 2005).

Hood (2002), porém, ressalta que a NGP não é fruto de pesquisa científica, conhecimento acadêmico ou mobilização social, mas de consultorias privadas. Exatamente por esse motivo, reflete os interesses e a mentalidade do próprio setor privado. De fato, o modelo não reduziu os custos de financiamento do Estado, ou seja, não cumpriu seu principal objetivo. Além disso, a NGP pode ser vista como um conjunto emergente de princípios, procedimentos e técnicas administrativas de cunho gerencial, adotado por formas e intensidades variadas pelos vários países. É um modelo de gestão para qualquer época e contexto.

A crítica de Brugué (2004, 2009) sobre o movimento de modernização da administração pública comunica com as apostas de Hood (2002). O autor destaca que a NGP é caracterizada por processos diversos de modernização analisados e etiquetados como reinvenção do Governo. Assim, a reforma administrativa seria uma ideologia, um conjunto de valores e práticas que consideram a melhora na gestão suficiente para resolver problemas socioeconômicos profundos, como as disfunções nas áreas da saúde, educação e renda.

A posição da “Nova Direita” frente à crise do Estado de Bem-Estar social se referia ao Estado excessivamente volumoso e a administração absurdamente ineficiente (Brugué, 2004). A resposta imediata foi reduzir e modernizar a máquina administrativa, através da implantação do “Duplo E”: economia e eficiência. Assim, a modernização neoliberal não aspirou

transformar a administração, mas recortá-la, se preocupando com a economia, e racionalizá-la buscando eficiência. Entretanto, não houve câmbios substanciais nas bases conceituais do modelo. “O monstro é o mesmo, só que reduzido e domesticado” (Brugué, 2004, p. 5, tradução livre).

Assim, a NGP mantém a filosofia individualista, racionalizante e efficientista, conforme o modelo burocrático (Brugué, 2004, 2009), ao lado de apresentar déficits democráticos em virtude de não incorporar premissas e práticas participativas (Carneiro & Menicucci, 2011). Como as soluções da NAP para melhorar a gestão partem do interior da própria administração pública ocorre apenas o aprimoramento da burocracia, porém não a transposição de seus limites.

Esse contexto vai de encontro às diversas e sofisticadas demandas das sociedades cada vez mais complexas. Assim, Brugué (2004, 2009) propõe uma verdadeira evolução do modelo de gestão pública, com a abertura à participação social e à atividade deliberativa para resolução dos problemas complexos não burocratizáveis. Esse raciocínio se acerca da teoria democrática deliberativa ponderada adiante.

### **Democracia e Deliberação**

O conceito de política deliberativa para Habermas (1997) realça a soberania popular como veio da legitimidade, auferida pelos fluxos comunicacionais delineados na Teoria da Ação Comunicativa, que é o lastro da democracia deliberativa.

À teoria social habermasiana são tributadas as bases para concepção da democracia, ancorada nos processos de interação e comunicação localizados nos domínios societários, conferindo espaço para a emergência de novos atores e a construção de práticas inovadoras, bem como possibilitando a reconexão entre democracia e a noção de bem comum (Brasil, 2007).

Para caracterizar o processo deliberativo, Habermas (1997, p. 29) lançou mão dos postulados:

- (1) As deliberações realizam-se de forma argumentativa, portanto através da troca regulada de informações e argumentos entre as partes, que recolhem e examinam criticamente propostas;
- (2) As deliberações são inclusivas e públicas;
- (3) As deliberações são livres de coerções externas [...];
- (4) As deliberações também são livres de coerções internas que poderiam colocar em risco a situação de igualdade dos participantes.

Na perspectiva da ação comunicativa, a teoria do discurso realça o processo político, que é a formação da opinião e da vontade. No entanto, não percebe a constituição do Estado de direito como algo secundário. Para Habermas (1997), o desenvolvimento da política deliberativa é sujeito à institucionalização de processos e pressupostos comunicacionais, como também a observância da troca entre as deliberações institucionalizadas e opiniões públicas construídas informalmente.

O ponto principal é o processo comunicativo entre os sistemas sociais. A compreensão democrática por um viés deliberativo respeita as fronteiras entre Estado, mercado e sociedade civil. Assim, a última esfera tida como base social de espaços públicos autônomos, não se confunde com o mercado ou a administração pública. Portanto, a democracia deliberativa nos termos habermasianos pressupõe a existência de dimensões distintas

(Figura 1) e incide justamente no resultado do fluxo comunicacional entre as esferas sistêmicas dos poderes econômico, político, o mundo da vida e os espaços públicos.

**Figura 1 - Dimensões sistêmicas da democracia deliberativa de Habermas**



Fonte: elaborado pelos autores.

Se por um lado o discurso garante que diversos temas sejam tratados racionalmente, por outro está condicionado à existência de uma cultura apropriada e de pessoas aptas ao aprendizado. Nesse sentido, Habermas (1997, p. 54) demonstra certa fragilidade do modelo teórico desenhado, ao colocar que as estruturas da esfera pública “[...] refletem assimetrias inevitáveis no tocante às informações, isto é, quanto às chances desiguais de intervir na produção, validação, regulação e apresentação de mensagens.”

Adicionalmente, é importante lembrar que cada indivíduo dispõe de pouco tempo para participar, os temas de seu interesse podem não ser colocados em pauta frequentemente, e quando aparecem existem pouca disposição e capacidade de contribuir. Finalmente, cabe considerar que enfoques oportunistas, preconceitos, entre outros aspectos, permeiam o processo, o que prejudica a construção de uma vontade racional.

Assim, Habermas (1997, p. 54) aponta para o teor ideal e normativo da teoria deliberativa, enquanto considera que “[...] nenhuma sociedade complexa conseguirá corresponder ao modelo de socialização comunicativa pura, mesmo que sejam dadas condições favoráveis.”

Gutmann e Thompson (2007) retomam argumentos de Habermas e questionam quão democrática é a deliberação. Deste modo, argumentam que a democracia deliberativa exclui os atores interessados não através de práticas e procedimentos restritivos formais, como políticos deliberativos costumavam proceder, mas pela adoção de regras informais que determinam aquilo que será propício à deliberação.

De acordo com os autores, a primeira característica da democracia deliberativa é a exigência de justificação das decisões tomadas. Esses “são motivos que deveriam ser aceitos por pessoas livres e iguais, procurando termos justos de cooperação”

(Gutmann & Thompson, 2007, p. 19). Assim, pretendem que, além de produzir uma decisão justificável, o valor do respeito mútuo entre os sujeitos seja apregoado, retomando a ideia de reciprocidade.

A segunda característica é a publicidade e a acessibilidade dos motivos dados no processo. Em terceiro lugar ressaltam que o processo democrático deliberativo tem o objetivo de produzir uma decisão que seja vinculante por certo tempo. Todavia, a busca por aprovar um diálogo continuado confere aos seus resultados o caráter de provisoriedade. Nesse ponto se insere a quarta característica do modelo deliberativo: a continuação do debate. Uma decisão é sempre provisória, pois deve estar aberta a questionamentos a qualquer momento do futuro (Gutmann & Thompson, 2007).

A respeito da continuidade do debate se coloca a necessidade do princípio da economia da discordância moral, ou seja, ao justificar suas decisões os cidadãos e seus representantes devem procurar reduzir as disparidades em relação aos oponentes. Dessa forma, a deliberação reconhece a existência do conflito e anseia pelo consenso. Para Gutmann e Thompson (2007, p. 22), o conceito de democracia deliberativa advém da combinação dessas quatro características, sendo:

[...] uma forma de governo na qual cidadãos livres e iguais (e seus representantes) justificam suas decisões, em um processo no qual apresentam uns aos outros motivos que são mutuamente aceitos e geralmente acessíveis, com objetivo de atingir conclusões que vinculem no presente de todos os cidadãos, mas que possibilitem uma discussão futura.

Ademais, apontam para quatro objetivos da democracia: (1) a promoção de legitimidade das decisões coletivas; (2) o encorajamento das perspectivas coletivas a respeito de assuntos públicos; (3) a promoção de processos mutuamente respeitáveis de tomada de decisão; e (4) o auxílio na correção dos erros de decisões precedentes. Quanto ao terceiro objetivo, se destaca que

“a deliberação não pode fazer com que valores incompatíveis sejam compatíveis, mas pode ajudar seus participantes a reconhecer o mérito moral presente nas exigências de seus oponentes, quando essas possuírem mérito” (Gutmann & Thompson, 2007, p 27).

Nesse sentido, o ideal deliberativo resulta no governo reconhecer a capacidade do procedimentalismo participativo, dos instrumentos públicos para o monitoramento dos governos e dos processos de deliberação pública no preenchimento parcial das dinâmicas de representação e deliberação idealizadas no modelo hegemônico de democracia (Avritzer & Santos, 2003).

Um ponto fundamental a ser destacado sobre os debates no campo deliberativo é o fato de parte significativa dos autores, dentre os já citados Fung (2004), Gutmann e Thompson (2007) e Brugué (2009), ultrapassarem o modelo original habermasiano ao prever a ampliação de formas de participação institucionalizadas, ou seja, instituições participativas criadas no âmbito do Estado, possibilitando a participação e deliberação societária.

Cabe destacar que tais instituições multiplicaram-se no contexto brasileiro posterior a Constituição Federal de 1988 sob diversos moldes, características e alcances deliberativos, como conselhos, conferências, orçamentos participativos, dentre outros (Brasil, 2007; Pinheiro & Cançado, 2014).

### **Gestão sob a Ótica da Administração Pública Deliberativa**

A visão crítica de Warren (2002) aponta para a falha da democracia na expansão e criação de novos espaços de tomada de decisões democráticas. O autor reconhece, porém, que as democracias têm capacidade de eliminar o “poder invisível” interno da burocracia. Em paralelo a esse processo, se buscam novas formas e meios de resolver os problemas coletivos, pois os espaços de ação coletiva demonstram a pluralidade da sociedade. Nesse contexto, está inserida a Administração Pública Deliberativa (APD) apresentada por Brugué (2004, 2009), cujo foco de análise está eminentemente nos processos intersetoriais dos governos. Outros autores, como Fung e Wright (2003), enfatizam as considerações sobre a deliberação no âmbito extragovernamental, considerada favorável à sociedade.

A APD parte do ponto de que os objetivos da administração pública estão no ambiente exterior. Assim, características das sociedades do século XXI, como complexidade, fragmentação, diversidade, dinamicidade e desequilíbrio são questões a serem analisadas no desenho das políticas públicas. Seria preciso saltar da lógica moderna de individualidade para o pensamento pós-moderno de coletividade, ou seja, primar pelo ideal “juntos faremos” (Brugué, 2004; Brugué, Oliveras, & Sánchez, 2011).

A comprovada incapacidade de solucionar os problemas coletivos através da simplificação indica a necessidade de admitir as complexidades sociais. Na linha dos autores referenciados, a APD procura articular uma política pública eficaz, a partir de respostas ricas e inteligentes, decorrentes de um diálogo autêntico entre os atores participantes da deliberação. Reconhece, pois, a necessidade de inovação democrática, aliada à modernização

administrativa, considerando que a inteligência é formada coletivamente.

Ao apresentar o caso das Comissões Interdepartamentais no âmbito do Governo da Catalunha (Espanha), por exemplo, na discussão sobre as mudanças climáticas e a Política Hídrica, entre outros temas complexos, Brugué, Oliveras e Sánchez (2011), destacam como ponto fundamental de êxito e legitimação, o processo de deliberação e aprendizado, aliado a transversalidade.

Ainda na perspectiva dos autores, o diálogo não mais é associado ao prejuízo de tempo, pois a solução tem origem a partir da discussão do problema a fim de entendê-lo em sua totalidade. Nesse processo administrativo, criativo e inclusivo, se aumentam as possibilidades de bens e serviços públicos atenderem prontamente às necessidades da população.

Nos termos de Brugué (2004) participação gera inteligência, contudo, um desafio é configurar e operacionalizar as interações necessárias entre os diversos atores inseridos na dinâmica de identificação de problemas e soluções, desenho e execução de uma política pública (Brugué, 2004). Assim, ao mesmo tempo em que se destacam as relações intra e intergovernamentais, ou seja, a interoperabilidade, como o diferencial da APD, este também se traduz no maior desafio dos gestores públicos que comandam o processo.

Cabe inferir que, de acordo com Brugué (2004), a APD não ignora a importância da burocracia na administração pública. Quando o problema é claro, a resposta técnica pode ser suficiente. Porém, para os problemas altamente complexos a solução resultante de uma resposta dialogada e equilibrada tende a ser mais adequada, inclusive no sentido de gerar legitimidade aos governos.

As políticas públicas não podem estar baseadas na decomposição setorial dos problemas, mas assumi-los integralmente. Ao mesmo tempo os sistemas complexos geram incerteza e imprevisibilidade [...] e estão permanentemente em movimento, de maneira que ao incidir sobre eles devemos incorporar mecanismos de monitoramento e correção que permitam adaptar-nos às mudanças (Brugué, Oliveras, & Sánchez, 2011, p. 4, tradução livre).

É importante lembrar que as longas cadeias de comando entre a decisão e a implementação das políticas públicas aumentam os problemas de assimetria informacional no setor público. Além disso, os métodos que possuem regras fixas são impróprios para a governança local em um contexto de diversidade (Fung & Wright, 2003). Por outro lado, mesmo os espaços transversais podem gerar distorções em sua organização e não serem capazes de conservar um diálogo interorganizacional. Ademais, a materialização do paradigma da APD é onerosa, pois a cultura organizacional burocrática ainda é bastante forte (Brugué, 2009).

A crítica à governança hierarquizada de cima para baixo, uma proposta do contrabalanceamento de poder no processo decisório colaborativo, é uma tentativa de resposta à situação descrita acima. Para Fung e Wright (2003), a governança colaborativa desacompanhada de um processo apropriado de contrabalanceamento de poder, no desenho institucional de “governança participativa empoderada”, é fadada ao fracasso por três razões: (1) nas áreas onde o balanceamento de poder é

organizado em um formato adversário, as organizações tendem a opor movimentos institucionais de formas rivais de governança aos de formas participativas; (2) os desenhos específicos de instituições colaborativas são geralmente resultado de um processo político endógeno; e (3) mesmo partindo de regras institucionais justas para a colaboração, grupos irão agir em favor de seus interesses a menos que formas contrárias de poder interfiram.

Tais considerações são pertinentes à formação de processos participativos da esfera local à nacional. Para atingir o balanceamento do poder na governança participativa muitos grupos adversários devem transformar estruturas cognitivas e se mobilizar para solucionar problemas sociais. Um exemplo desse tipo de espaço são organizações representantes de grupos minoritários ou em desvantagem política, como minorias étnicas, que desenvolveram em contextos de governança adversária o contrabalanceamento de poder por meio da colaboração (Fung & Wright, 2003).

De acordo com os autores, os grupos colaborativos e adversários em geral atuam em escalas incompatíveis, necessitam de competências distintas, bem como são construídos sob diferentes estruturas cognitivas e recursos de solidariedade. Assim, a colaboração participativa requer um diagnóstico menos rígido e menor estrutura cognitiva motivacional. As atividades da governança descentralizada buscam descobrir e testar hipóteses sobre a complexidade das causas dos problemas públicos e cunham soluções locais para os problemas. Esse processo depende, portanto, da cooperação entre os diversos grupos envolvidos.

A mobilização do público e o processo participativo são favorecidos quando a focalização e a lógica da gestão de proximidade são adotadas. Isso retoma as práticas de organização baseadas na reciprocidade e na ajuda mútua, mencionados por Gutmann e Thompson (2007). Ao observar os motivos do estabelecimento da participação distinguem-se tanto as justificativas tradicionais como as de nova geração.

*As primeiras correspondem à legitimidade política e à melhoria das decisões, ao se abordar questões complexas, as decisões tomadas a partir da escuta a múltiplas vozes tendem a maiores possibilidade de sucessos, não apenas pela incorporação de novas perspectivas, mas pelo próprio consenso gerado, que permitiria o atenuamento das resistências e maiores oportunidades de êxito. As segundas correspondem à incorporação de colaboradores e à geração ou fortalecimento de capital social. [...] [Assim] a participação cidadã representa uma forma de superar os déficits administrativos e políticos que acompanharam a crise do Estado keynesiano, por meio do impulso de co-gestão e do capital social, bem como representa um processo de amadurecimento democrático (Brasil, 2007, p. 119, grifo nosso).*

De modo prático, para que a APD não seja apenas um reflexo do paradigma da Nova Gestão Pública dois pilares devem ser erguidos: da confiança e da mediação (Brugué, 2004). Como o diálogo deve ser multilateral e construtivo, baseado no debate democrático equilibrado, a simples instituição de espaços de interação não é suficiente no ambiente de atores apáticos à participação.

A confiança se torna um objeto de gestão na APD, ao contrário da autoridade característica da NGP. Nesse sentido, o

estabelecimento de uma relação de confiança ocorre em dois momentos (Brugué, Oliveras, & Sánchez, 2011). Primeiro as considerações sobre o custo-benefício é o ponto que estimula a adesão dos envolvidos. Logo, a compreensão dos objetivos e da forma de atuar mútuos reforça os laços inicialmente estabelecidos, de modo que os atores passam a se conhecer e reconhecer como parte do processo.

Somado a isso, a mudança da direção pela mediação pode levar a uma liderança forte e renovada, pois a APD deve ser articulada, não exclusivamente dirigida unidirecionalmente. Assim, diálogo e negociação prevalecem sobre instrução e controle. Para tanto, a liderança mediadora parte do centro da rede, trabalha sobre as relações e usa o projeto coletivo para seduzir as partes envolvidas a se sustentarem ativas, além de produzir um clima de confiança e cooperação.

Assim, para Brugué, Oliveras e Sánchez (2011), a gestão pública transversal se conforma em uma rede a partir de quatro elementos essenciais: (1) os objetivos devem ser construídos através do diálogo, e compartilhados por todos os envolvidos; (2) os atores devem atuar de forma complementar, equilibrada e ao mesmo tempo interdependente; (3) os fatores tangíveis, como recursos humanos, econômicos e administrativos, devem ser providos, a fim de dar suporte para a deliberação ocorrer de forma estável e flexível; e (4) os fatores intangíveis, como laços de confiança e liderança, são fundamentais na gestão das relações da rede.

Complementando e corroborando essa ideia, Fung e Wright (2003) procuram em suas proposições acerca da governança participativa empoderada observar como princípios gerais (1) o foco em problemas tangíveis; (2) o envolvimento das pessoas próximas e fortemente afetadas pelo problema; e (3) a procura por soluções para tais questões a partir da deliberação.

Convém ressaltar que a deliberação é um processo de discussão pública no qual os participantes oferecem propostas e justificações para sustentar as decisões coletivas (Fung, 2004). Tal visão é reforçada por Carneiro e Menicucci (2011) ao afirmar que mercado responde às necessidades individuais, enquanto o Estado responde às necessidades coletivas. A deliberação é, pois, um mecanismo possível de manifestação e criação de demandas coletivas. As decisões resultantes podem ser mais justas e legítimas, porque resultam de razões consistentes ao invés de vantagens arbitrárias. Ademais, o quadro de atores envolvidos durante o processo deliberativo de uma política pode assumir diversas configurações.

*Atores distintos, situados numa determinada arena sociopolítica, intervêm em momentos distintos: alguns no momento de tematização e de formação da agenda, podendo haver um realinhamento ou alteração nesse quadro nas macrodefinições e, adiante, outras mudanças nos microprocessos referidos à gestão, que tendem a encapar os beneficiários das intervenções ou os atores mais diretamente envolvidos (Brasil, 2007, p. 134).*

Nesse contexto, o debate sobre temas específicos pode envolver estratégias e processos diferentemente balizados, para que seja possível agregar as contribuições de todos os participantes acerca do conflito social. Outro ponto essencial é o momento inicial, quando se identificam e convidam os

interessados na deliberação, pois, para a defesa de todos os pontos de vista e reciprocidade, é importante a participação do maior número de atores interessados no debate.

Também é extremamente relevante a garantia da continuidade do processo. Isso porque deliberar implica em um longo período marcado por etapas em que ocorre a compreensão do problema, o debate entre as partes envolvidas, a apresentação das propostas e a decisão sobre quais as alternativas serão adotadas para solucionar ou reduzir os impactos causados pelo problema.

### Considerações Finais

O objetivo deste ensaio foi colocar em debate as teorias da Nova Gestão Pública e da Administração Pública Deliberativa, a fim de levantar a possibilidade surgimento de um novo paradigma de análise da gestão pública, possivelmente a partir da combinação dos modelos elencados.

A adoção do modelo burocrático na administração pública coincide com a expansão das atividades estatais, somada à separação entre público e privado, durante a transição dos séculos XIX e XX. A dominância da burocracia, porém, sofreu abalos a partir da segunda metade desse século, quando a crise de financiamento do Estado de Bem-Estar Social, suntuoso em suas funções, levou à implementação de medidas modernizadoras.

As reformas pró-mercado a partir da década de 1980 levaram a ascensão de um novo modelo de gestão pública, que pregou a transferência dos princípios de livre-mercado e técnicas administrativas do setor privado para o público, baseada em um entendimento neoliberal do Estado e da Economia (Drechsler, 2005). A Nova Gestão Pública, porém, foi acusada de não cumprir seu objetivo, pois os custos de financiamento estatal seguiram altos e os processos de gestão da administração pública continuaram não acompanhando as demandas sociais.

Diante dos problemas sociais complexos, o modelo da Administração Pública Deliberativa, alternativa que está em formação, é uma possibilidade de melhoria da prestação de serviços públicos. Alguns traços são suas características essenciais, em particular a colaboração entre as partes; o diálogo; o compromisso em responder as demandas complexas da sociedade; a reserva do tempo necessário para as deliberações; a capacidade dos atores participantes se colocarem no lugar dos demais e a aspiração pela atenção entre os atores (Brugué, 2004).

A APD se baseia na Teoria da Democracia Deliberativa, inserindo na esfera Política uma nova forma de analisar e solucionar problemas sociais complexos, que escapam às competências da gestão burocrática e das experiências de melhoria gerenciais. A proposta habermasiana de deliberação é uma proceduralização da soberania popular e da ligação comunicacional do sistema político às redes periféricas das esferas públicas, o que ocorre em uma sociedade descentralizada. Assim, a soberania do povo se produz na ação comunicacional em uma sociedade onde o Estado não ocupa papel central, nem superior.

Dito de outro modo, o desafio da Administração Pública Deliberativa é encontrar um ponto de equilíbrio, para minimizar os

problemas complexos e fazer todos os atores sociais se sentirem partes de um conjunto. Além disso, como a APD está em construção, não há um modelo formado para o processo deliberativo, o que certamente não é desfavorável, visto que os defensores dessa ideia primam pela flexibilização e adaptação dos processos aos distintos contextos verificados.

Todavia, nessa perspectiva, é preciso substituir a lógica moderna individualista, presente nos modelos de gestão burocrática e gerencialista. Os atores políticos, da administração pública em diferentes esferas do Estado envolvidos na discussão de temas complexos devem, portanto, estar organizados para a deliberação e construção do ideal coletivo "juntos faremos".

A experiência brasileira posterior à Constituição Federal de 1988, com seus avanços democratizantes impulsionados pela mobilização de atores coletivos tem se mostrado uma referência nessa direção. Configuraram-se novas instituições participativas, que sob diversos arranjos e com alcances democráticos também variados têm possibilitado a participação deliberativa nas políticas públicas e na gestão pública, pavimentando avanços, aprendizagens coletivas e potenciais de aprofundamento democrático.

### Referências

- Abrúcio, F. (2005). Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In L. Bresser Pereira, & P. Spink (Orgs). *Reforma do Estado e administração pública gerencial* (pp. 173-201). Rio de Janeiro: FGV..
- Avritzer, L., & Santos, B. (2003). Para ampliar o cânone democrático. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 65. Recuperado em 16 maio, 2012, de [www.ces.fe.uc.pt/publicacoes/rccs/rccsactual.php](http://www.ces.fe.uc.pt/publicacoes/rccs/rccsactual.php).
- Behn, R. (1998, outubro-dezembro). O novo paradigma da gestão pública e a busca de accountability democrática. *Revista do Serviço Público*.49(4), Brasília.
- Brasil, F. (2007). A participação cidadã nas políticas sociais e na gestão de programas: alcances e limites. In: M. Fahel, & J. A. Neves. *Gestão e Avaliação de Políticas Sociais no Brasil*. Belo Horizonte: PUC-Minas, 115-153.
- Bresser Pereira, L. (1999). Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. In: V. Petrucci, & L. Schwarz, (Orgs). *Administração pública gerencial: a reforma de 1995, ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI*. Brasília: ENAP, 17-62.
- Brugué, Q. (2004, junho). Modernizar la administración desde la izquierda: Burocracia, Nueva Gestión Pública y Administración Deliberativa. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Caracas, 29. Recuperado em 10 junho, 2012, de [www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reformademocracia/articulos/029-junio2004/0048900](http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reformademocracia/articulos/029-junio2004/0048900).
- Brugué, Q. (2009). Una administración que habla es una administración que piensa: de la gestión pública a la administración deliberativa. *Participación ciudadana...para una administración deliberativa*. Dirección General de Participación Ciudadana, Departamento de Presidencia, Gobierno de Aragón: Zaragoza, 55-71. Recuperado em 10 junho, 2012, de [aragonparticipa.aragon.es/images/stories/Jornadas/presentacion\\_libro/libro\\_participacion\\_ciudadana.pdf](http://aragonparticipa.aragon.es/images/stories/Jornadas/presentacion_libro/libro_participacion_ciudadana.pdf).
- Brugué, Q., Oliveras, R. C., & Sánchez, P. P. (2011). ¿Inteligencia administrativa para abordar problemas malditos? El caso de las comisiones interdepartamentales. *Anais do X Congresso AECPA: "La política en la red"*. Recuperado em 10 junho, 2012, de [www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/10/papers/87.doc](http://www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/10/papers/87.doc).
- Carneiro, R. & Menicucci, T. (2011). Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes. *Texto para discussão 1686*. Brasília: IPEA.
- Drechsler, W. (2005, setembro). The rise and demise of the New Public Management. *Post-autistic Economics Review*, 33. Recuperado em 16 julho, 2012, de [www.paecon.net/PAERreview/issue33/Drechsler33.html](http://www.paecon.net/PAERreview/issue33/Drechsler33.html).
- Ferlie, E. (1999). *A nova administração pública em ação*. Brasília: ENAP.
- Fung, A. & Wright, E. O. (2003). Deepening Democracy: institutional innovations in empowered participatory governance. *The Real Utopias Project IV*. Verso: London-New York.
- Fung, A. (2004). Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: Schattan, V., & Nobre, M. *Participação e deliberação* (pp. 173-210). São Paulo: Editora 34.

- Gutmann, A., & Thompson, D. (2007, janeiro-março). O Que Significa Democracia Deliberativa. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC*. Belo Horizonte, 1(1), 17-78.
- Habermas, J. (1997). *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*, II, Coleção Biblioteca Tempo Universitário. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- Held, D. (1987). *Modelos de democracia*. Belo Horizonte: Paidéia.
- Hood, C. (2002). A public management for all seasons? In S. Osborne. *Public management: critical perspectives on business and management* (pp. 185-203). New York: Routledge.
- Kettl, D. (2005). A revolução global: reforma da administração do setor público. In L. Bresser Pereira, & P. Spink (Orgs). *Reforma do Estado e administração pública gerencial* (pp. 173-201). Rio de Janeiro: FGV.
- Loureiro, M. R.; Oliviera, C., & Martes, A. C.. Introdução. In M. R. Loureiro, F. Abrúcio, & R. Pacheco, (2010). *Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI* (pp. 11-24). Rio de Janeiro: FGV.
- Merton, R. (1971). Estrutura burocrática e personalidade. In A. Etzioni. *Organizações complexas*. São Paulo: Atlas.
- Moe, T. (2007). La teoría positiva de la burocracia pública. In C. Acuña, *Lecturas sobre El Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 527-554). Buenos Aires: Proyecto de Modernización Del Estado.
- Motta, F. P. (1990). *Organização e poder: empresa, Estado e escola*. São Paulo: Atlas.
- Nebot, C. (2014, Julho) El Aprendizaje Político de la Participación: El Caso del Presupuesto Participativo de Elche (Alicante) en España. *Administração Pública e Gestão Social*. Viçosa, 6. Recuperado de <http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/667>, em 27 ago. 2014.
- Pateman, C. (1992) *Participação e Teoria Democrática* (pp.1-34). Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Pereira, P. (1997). A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal? *Revista Análise Social*. Lisboa, 32(2), 419-442.
- Pinheiro, L. & Cançado, A. (2013, outubro). Participação Popular e Instrumentos Institucionalizados de Participação em Nível Local. *Administração Pública e Gestão Social*, Viçosa, 6. Recuperado de <http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/580>. em 27 ago. 2014.
- Sandroni, P. (2001). *Novíssimo dicionário de economia*. São Paulo: Best Seller.
- Warren, M. (2002). What does participation means today? *Political Theory Review*, 30(5), 667-701.
- Weber, M. (2004). *Economia e sociedade*. Brasília: UNB.
- Wilson, W. (2005, julho-setembro). O estudo da Administração. *Revista do Serviço Público*. Brasília, 56 (3), 349-367.