

GESTÃO DEMOCRÁTICA: FUNDAMENTOS E INSTRUMENTOS

Prof. Ms Jean Mário Costa

OBJETIVO

- Discutir os fundamentos e os instrumentos da gestão democrática.

DEMOCRACIA

- Democracia é entendida como o governo do povo. Seria o oposto de aristocracia, o governo de alguns, os melhores, ou o governo dos ricos.
- A democracia significa também uma regra, em que se presume que o povo governa através de seus eleitos.

DEMOCRACIA

- Modernamente a democracia é entendida sob duas acepções:
 1. Democracia como direito: cargos eletivos; eleições livres, periódicas e imparciais; direito do cidadão a ocupar cargos públicos; liberdade de expressão; direito de constituir associação e organizações autônomas;
 2. Democracia como comportamento: estado do cidadão que é disponível e receptivo para participativamente expressar e ouvir o contraditório, para conviver e relacionar-se com as diferenças mais variadas e com as preferências da maioria e das minorias.

- A democracia é um tipo de governo extremamente difícil, o que justifica a atuação do Estado no sentido de garantir as condições necessárias à regra e ao comportamento democrático.

DEMOCRACIA DIRETA E INDIRETA

- Direta: aquela praticada pelos gregos antigos. Significa a manifestação presencial do próprio cidadão que com sua voz e voto participa da decisão política.
- Substituída pela democracia indireta que se constitui na representação das grandes populações por um ou mais cidadãos eleitos. São estes cidadãos, mandatários de vontade popular, que vão representar a população e tomar decisões políticas em seu nome.
- Apesar de ter sido uma solução para resolver o problema das grandes populações, a estratégia não foi inteiramente aceita. As críticas à limitação da democracia indireta se avolumaram (Rousseau, Stewart Mill e outros).

DEMOCRACIA DIRETA E INDIRETA

- A democracia representativa não tem o poder de impedir que os representantes coloquem os seus próprios interesses à frente dos interesses dos seus representados.
- Tudo isso justifica a perspectiva de democracia como comportamento, ou seja, convívio, presença e participação. Neste sentido, são fundamentais os direitos à expressão, organização e acesso à informação.
- Portanto, a democracia desejada é aquela que agrega, ao sistema representativo predominante, elementos do sistema direto de decisões, ou seja, uma combinação das duas formas, direta e indireta, direito e comportamento.

POLIARQUIA

- Apesar das limitações, a democracia tem como condição a livre expressão do pensamento e o direito de organização e de formação de partidos, associações e grupos com possibilidades de influências nas definições políticas.
- O cientista político Robert Dahl (1997) entende que este é o estágio mais avançado a que chegou a democracia, denominando-o de “Poliarquia” definida como regime com disputa de poder e ampliação da participação política.

CRISE DA BUROCRACIA E SUA RELEGITIMAÇÃO

- A administração tem em sua história uma trajetória patrimonialista longa, que se estende para os governos monárquicos até o início do século XX.
- A burocracia moderna revelada por Weber vai apresentar para os governos dois valores que hoje são princípios da Administração Pública: a legalidade e a impessoalidade, tornando viável a separação entre a propriedade e a gestão. O administrador público é o gestor e não o dono da coisa pública.

CRISE DA BUROCRACIA E SUA RELEGITIMAÇÃO

- A partir dos anos 1940, os Estados nacionais aumentaram sua presença nos cenários político, social e econômico, sob o incentivo do Keynesianismo. Desta forma, as despesas públicas aumentaram demasiadamente em relação ao produto interno bruto, nos países europeus.
- Este fato deu à máquina pública uma responsabilidade inusitada. A Administração Pública cercou-se de proteções, promovendo a mais ampla burocratização, de modo a tornar a gestão mais legal e impessoal.

CRISE DA BUROCRACIA E SUA RELEGITIMAÇÃO

- Este processo de legalização foi se tornando cada vez mais amplo, invasivo, extenso e rígido. Hoje, os diversos códigos e estatutos foram legalizando/burocratizando desde as negociações comerciais (Código do Direito do Consumidor.) até as relações familiares (Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei Maria da Penha, Estatuto do Idoso), relações anteriormente vistas como espaço onde tudo podia acontecer (GURGEL, 2008).
- A informatização, por outro lado, apesar das vantagens interativas, ao contrário de amenizar, de certo modo radicalizou a rigidez burocrática. Mais do que os burocratas, os sistemas informatizados determinam a inflexibilidade. A frase mais comumente ouvida, nas organizações burocráticas públicas e privadas, é: “o sistema não permite”.

CRISE DA BUROCRACIA E SUA RELEGITIMAÇÃO

- Assim, a burocracia, antes introduzida para legitimar os negócios públicos foi se tornando estranha ao público. Este público, por seu turno, foi se tornando um crítico vigoroso, algumas vezes cruel e injusto, mas generalizadamente cheio de razão.
- É no sentido de uma relegitimação da burocracia que formas de aproximar e de introduzir o público na Administração Pública foram sendo criadas e praticadas.
- A gestão pública democrática cumpre, portanto, o papel de tornar a burocracia novamente legítima e propiciar ao governo menores custos para governar.

CONDIÇÕES QUE CONTRARIAM A GESTÃO PÚBLICA DEMOCRÁTICA SEGUNDO OS CRÍTICOS

1. *A escolha eleitoral-legal*: o governante se coloca com o direito de implementar seu programa que formalmente teria sido votado com ele e, portanto, tão “eleito” quanto ele, o candidato.
2. *A limitação da poliarquia*: a participação se converte em *lobby* dos grupos de pressão ou dos militantes de partido. Estes *lobbies* estariam, representando minorias organizadas que se beneficiam de sua condição social ou politicamente privilegiadas.
3. *O despreparo do cidadão*: o cidadão opera com o seu interesse e subordina a esse interesse as condições técnicas e até mesmo as necessidades e prioridades alheias, a que o Estado tem também que responder.

CONDIÇÕES QUE CONTRARIAM A GESTÃO PÚBLICA DEMOCRÁTICA SEGUNDO OS CRÍTICOS

4. *A ameaça à governabilidade:* o incentivo a formas de participação às vezes não consegue colocar limites no processo – seja limite de conteúdo, de forma, do alcance, de tempo, de comportamento do cidadão em face da autoridade e de outros cidadãos.
5. *O despreparo dos governantes:* o governante desconhece os fundamentos, os meios e os riscos do processo participativo. Quando se abre um processo de gestão pública democrática, ainda que se tenham os limites bem definidos, entra-se em um terreno de incertezas que exige do gestor paciência e habilidade política.

O TIPO DE PARTICIPAÇÃO

(influência dos cidadãos exercida sobre os dirigentes)

- Há participação direta e indireta. A direta é aquela em que o próprio cidadão assume a sua palavra e comparece às atividades promovidas pela gestão pública democrática (audiência pública). A indireta se dá via representação (conselhos).
- A gestão pública considera a importância das formas indiretas de participação, mas o grande desafio colocado ao gestor contemporâneo é encontrar formas diretas que incorporem cada vez mais cidadãos em sua dimensão política.

O GRAU DE PARTICIPAÇÃO

(o quanto da influência se verifica)

- Bordenave (1983) nos oferece seis possibilidades de análise em relação ao grau de participação (da menos expressiva até a forma mais avançada de participação):
 - *A consulta facultativa e obrigatória*: consultiva e atua como garantia de conforto do poder de decisão final em mãos do governo;
 - *A elaboração*: consultiva ou deliberativa, uma vez que a decisão elaborada pode estar condicionada a uma decisão superior ou não.
 - *A co-gestão*: caráter deliberativo, uma vez que governo e cidadãos estão compartilhando a decisão;
 - *A delegação*: deliberativa, ainda que possa ser suspensa ou retirada a qualquer momento;
 - *A auto-gestão*: deliberativa e as forças são equilibradas.
- Voltar de um grau mais adiante para um grau mais atrás de participação é um desgaste caro para uma gestão pública que se pretende democrática.

FORMAS DE PARTICIPAÇÃO

- Mesmo que se possa dizer que, “cidadania não se ganha, se conquista”, o nível de organização popular que temos não dispensa uma atuação do poder público no sentido de criar e fazer acontecer mecanismos que dêem acesso e estimulem o cidadão a participar.
- O Centro latino Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD), no texto *La responsabilización em La nueva gestión publica latinoamericana* (2000), diz a esse respeito, que “Es necesario construir mecanismo institucionales que garanticen el control público de las acciones gubernamentales, no solo mediante las elecciones, sino también a lo largo del mandato de los representantes ”

FORMAS DE PARTICIPAÇÃO

- Gurgel (2008), com base na experiência nacional e internacional, destaca algumas formas de participação e controle da Administração Pública:
 - Ouvidoria, orçamento-participativo, círculo de qualidade, comitê de trabalho, pesquisa de avaliação, avaliação dos dirigentes ou servidores, campanhas de inovação, conselhos, acompanhamento do usuário, audiência pública, correio eletrônico, dentre outros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

- A gestão pública democrática significou, inicialmente, uma posição ideológica, posteriormente política e recentemente técnica, que as condições do mundo moderno foram colocando gradativamente como uma exigência para os novos gestores públicos.
- Para torná-la efetiva é necessário que o Estado e seu braço operacional, a Administração Pública, promovam a participação do cidadão, estimulando com recursos institucionais, formas de acesso à informação, meios interativos e espaços para debates e decisões.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

- As técnicas de gestão serão mais eficientes e potencializadas com os meios de participação que democratizam o controle e o poder na Administração Pública.
- Enfim, a gestão pública democrática é antes uma postura do governante, que para torná-la efetiva e desenvolvê-la cada vez mais, prepara-se e estimula o cidadão a preparar-se.

REFERÊNCIAS

- BORDENAVE, J. *O que é participação?* São Paulo: Editora Brasiliense, 1983.
- BRESSER PEREIRA. Reforma da nova gestão pública. *Revista do Serviço Público*, 53 (1), jan./mar., 2002.
- CLAD, Consejo Científico. *La responsabilización em La nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: CLAD-BID-EUDEBA, 2000.
- DAHL, R. A. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Ed. USP, 1997.
- GURGEL. Claudio. Gestão democrática: fundamentos e instrumentos. *Revista Gestão Pública* 2 (1), jun., 2008.
- PAULA. A. *Administração pública brasileira: entre o gerencialismo e a gestão social*. Belo Horizonte: CEPEAD-UFMG, 2004.