

Administração Pública Deliberativa: uma alternativa de gestão para o Estado brasileiro

Deliberative Public Administration: a management alternative for the Brazilian State

Andrea Traub¹ , Ana Paula Myszcuk¹ 

¹ Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, PR, Brasil

RESUMO

A Administração Pública Gerencial está fundamentada em práticas gerenciais que não correspondem a estrutura necessária para o aparato governamental e para as complexidades da sociedade contemporânea. Já a Administração Pública Deliberativa é um novo paradigma de gestão, capaz de responder aos desafios do Estado e da sociedade, uma vez que guarda relações com a democracia deliberativa e se fundamenta em governar com as pessoas e não apenas para as pessoas. Assim, é imprescindível o avanço para um modelo de gestão capaz de enfrentar a realidade das relações sociais por meio da deliberação e participação. O objetivo do artigo é analisar, comparativamente, dois modelos de gestão pública, quais sejam: a Administração Pública Gerencial e a Administração Pública Deliberativa. A abordagem metodológica é qualitativa e a fonte de coleta de dados da pesquisa é bibliográfica. Os principais resultados apontam que os modelos estudados possuem pensamento ético-político distintos e que a transformação não deve ser apenas incorporar um novo modelo de gestão, mas alterar instituições públicas para trabalhar a deliberação e participação social.

Palavras-chave: Administração Pública Deliberativa; Gestão; Estado brasileiro

ABSTRACT

Managerial Public Administration is based on practices management that do not correspond to the necessary structure for the government apparatus and to the complexities of society contemporary. Deliberative Public Administration is a new management paradigm, capable of responding to the challenges of the State and of society, since it maintains relations with democracy deliberative and is based on governing with the people and not just for people. Thus, it is imperative to move towards a management model capable of facing the reality of social relations through deliberation and participation. The purpose of the article is comparatively analyze two models of public management, which namely:

Managerial Public Administration and Public Administration Deliberative. The methodological approach is qualitative and the source of research data collection is bibliographic. The main results point out that the models studied have ethical- distinct processes and that the transformation must not only be incorporate a new management model, but change institutions public spaces to work on deliberation and social participation.

Keywords: Deliberative Public Administration; Management; Brazilian state

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública Deliberativa é um modelo alternativo de gestão que tem como principal argumento olhar para fora das organizações em busca de legitimação da atuação do aparato governamental, bem como de soluções para as demandas sociais cada vez mais complexas. É uma administração que responde as demandas por meio de mecanismos de equilíbrio como diálogo, mediação, persuasão e confiança.

O maior desafio desta forma de administrar é substituir a lógica individualista das organizações preconizada pela Administração Pública Gerencial. Para tanto, é preciso construir um ideal de coletividade, confiança, cooperação e participação entre a administração e os cidadãos, entre administrações de diferentes instituições e entre departamentos de uma mesma instituição.

Os pressupostos teóricos da Administração Pública Deliberativa estão na democracia deliberativa que faz referência aos processos de tomada de decisão com base no princípio da argumentação e na inovação substantiva. Este tipo de democracia diz respeito à participação dos cidadãos nas tomadas de decisões coletivas, no controle do exercício do Poder, na racionalidade, participação e igualdade de condições.

Um dos autores mais importantes da democracia deliberativa, o filósofo alemão Jürgen Habermas, evidencia que é possível manter a democracia pela argumentação e discussão estabelecida entre os cidadãos. No entanto, é preciso que as tomadas de decisões e negociações aconteçam em espaços públicos e por meio de mecanismos de participação, de modo a abranger toda a sociedade e garantir a expressão da cidadania estabelecida democraticamente.

Sendo assim, o objetivo deste artigo é analisar comparativamente dois modelos de gestão pública, quais sejam: a Administração Pública Gerencial e a Administração Pública Deliberativa.

A abordagem metodológica adotada é qualitativa, pois está relacionada a um determinado nível de realidade que não pode ser quantificado, tendo como foco a compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais. A fonte de coleta de dados se deu pela utilização de materiais já elaborados, caracterizando-se por pesquisa bibliográfica.

Com relação as obras de referência utilizadas destacam-se *The State: past, present, future*, do autor Bob Jessop, *Administração Pública Deliberativa: inteligência coletiva e inovação institucional a serviço do público*, dos autores Daniel Tarragó, Quim Brugué e José Celso Cardoso, *De la Gestión pública a la Administración Deliberativa*, do autor Quim Brugué, e, *Inclusão do outro: estudos de teoria política*, do autor Jürgen Habermas.

A estrutura deste artigo está organizada em cinco partes, sendo esta introdução a primeira. Na segunda parte, tem-se a fundamentação teórica, na qual faz-se uma contextualização breve acerca dos conceitos de Estado na contemporaneidade, da administração pública brasileira e, em seguida, apresenta-se a Administração Pública Deliberativa como modelo alternativa de gestão. Na terceira parte, a apresentação do método de pesquisa. Na quarta parte, a apresentação e discussão dos resultados e, na última parte, as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Conceitos de Estado na contemporaneidade

A compreensão de Estado é algo complexo, tendo em vista a temporalidade na história e alterações desta forma de organização política. Logo, é essencial estabelecer uma definição para o exercício do poder do Estado e destacar os principais aspectos que servem de base para este trabalho.

Ao longo do tempo, alguns teóricos reconhecidos como contratualistas pela filosofia política, abordaram o tema e se tornaram referências importantes que ajudam a explorar este conceito. Thomas Hobbes, em sua obra *Leviatã*, argumenta que é preciso um governo forte para evitar o caos e apresenta a ideia do contrato social, bem como a necessidade de um soberano para manter a ordem.

Para Hobbes (2012), a natureza do homem é má porque se preocupa com a sua autossobrevivência. Qualquer coisa que o homem faça para preservar a sua vida é justa, ou seja, preservar a vida é fazer justiça. O Estado é um pacto de submissão ao soberano realizado entre os homens que desejam atingir a paz. Esta se torna possível somente quando todos abdicam do estado de natureza, responsável pela sensação de medo e insegurança provocados pela liberdade e pela preocupação do homem por sua autossobrevivência.

Nesse sentido, o poder está concentrado em um governante soberano cujo papel é receber dos súditos parte de sua soberania, a fim de que a vida em sociedade seja organizada. Este poder é exercido por meio da obediência ao soberano que tem como função controlar a sociedade, garantir a paz, a segurança e a ordem social (Hobbes, 2012).

O segundo teórico contratualista importante, John Locke, influencia a teoria política ao postular que o governo deve proteger os direitos naturais do homem. Para o filósofo, a natureza do homem é boa. Os homens são dotados de razão e dominam a natureza adquirindo o direito sobre ela e sobre a propriedade privada. Portanto, o povo é formado pelos homens proprietários, únicos titulares da soberania. As dificuldades do estado de natureza fazem com que os homens estabeleçam um contrato social entre si, a fim de garantir os direitos fundamentais, da proteção e da propriedade privada (Locke, 2006).

Assim, o Estado é uma condição de perfeita liberdade, na qual os homens convivem pacificamente e agem dentro dos limites da lei. Todos possuem as mesmas vantagens da natureza e, sendo iguais uns aos outros, não dependem da vontade ou permissão de outro homem, ou seja, não há subordinação (Locke, 2006).

Para o terceiro teórico contratualista, Jean-Jacques Rousseau, o homem também é bom, dotado de inteligência e raciocínio, nasce forte e livre, porém encontra dificuldades para viver sua liberdade natural. A desigualdade e desarmonia entre os homens surge a partir da propriedade privada, responsável pelo desgaste da liberdade natural e motivadora do pacto social. O Estado tem como finalidade a realização do bem comum; todo poder emana do povo devendo ser por ele governado. Desta forma, os governantes escolhidos são pessoas que devem exercer o poder em nome dos interesses do povo, ou seja, o povo é soberano inalienável (Rousseau, 2013).

O Estado também é caracterizado por pensadores com base em concepções filosóficas, jurídicas e sociológicas. No sentido filosófico, Hegel o define como “valor social mais alto, que concilia a contradição Família e Sociedade, como instituição acima da qual sobrepõe tão somente o absoluto” (Bonavides, 2000, 74). Na perspectiva jurídica, o Estado representa apenas uma forma de Sociedade que contrasta com outras cujos vínculos demandam da importância do elo político que influencia as demais, ou seja, o Estado se forma a partir da institucionalização do poder (Bonavides, 2000).

Segundo Max Weber, a concepção sociológica de Estado moderno está na força e não em seu conteúdo. “Todas as formações políticas são formações de força”

(Bonavides, 2000, 77), de modo que não há espaço para o conceito de Estado se não existir um meio coercitivo. Weber define o Estado na perspectiva de não se importar com seu fim, mas com o meio, ou seja, “em termos da forma organizacional distinta e das capacidades do aparelho estatal em vez de suas supostas funções ou propósitos” (Jessop, 2016, 25, tradução nossa)¹. Reconhece, ainda, o Estado como fonte legítima da utilização da força física e material.

A concepção de Estado também é expressa pelo modo de produção hegemônico. No Estado moderno, o modo de produção é o capitalista que se distingue pelas relações de poder entre os grupos sociais que se organizam dentro do Estado (Poulantzas, 1977). Neste sentido, o Estado capitalista se fundamenta:

¹ “in terms of the distinctive organizational form and capacities of the state apparatus rather than its alleged functions or purposes” (Jessop, 2016, p. 25).

no conjunto dos indivíduos-cidadãos formalmente livres e iguais, na soberania popular e na responsabilidade laica do Estado para com o povo. O próprio "povo" é erigido em princípio de determinação do Estado, não enquanto composto por agentes da produção distribuídos em classes sociais, mas enquanto massa de indivíduos-cidadãos, cujo modo de participação em uma comunidade política nacional se manifesta no sufrágio universal, expressão da "vontade geral". O sistema jurídico moderno, distinto da regulamentação feudal baseada nos *privilégios*, reveste um caráter "normativo", expresso em um conjunto de leis sistematizadas a partir dos princípios de liberdade e igualdade: é o reino da "lei". A igualdade e a liberdade dos indivíduos-cidadãos residem na sua relação com as leis abstratas e formais, as quais são tidas como enunciando essa vontade geral no interior de um "Estado de direito". O Estado capitalista moderno apresenta-se, assim, como encarnando o interesse geral de toda a sociedade como substancializando a vontade desse "corpo político" que seria a "nação" (Poulantzas, 1977, 119).

Uma das principais características do Estado capitalista é a ligação entre as estruturas das relações de produção e a luta de classes. A primeira refere-se a autonomia do Estado em relação à questão econômica que reflete na separação entre produtor e meios de produção. A segunda é um importante fator no domínio das relações sociais do Estado, sendo dividida entre luta econômica, que se configura por ocultar aos agentes de produção as suas relações de classe, e luta política, que consiste na conservação do Estado capitalista com vistas a manutenção das relações sociais existentes (Poulantzas, 1977).

A relação entre o Estado capitalista e as classes politicamente dominantes é de hegemonia que se expressa na dominação de uma das classes em relação às outras. A classe hegemônica concentra politicamente a função de representar o interesse geral do estado-nação e manter a dominação entre as classes (Poulantzas, 1977).

De forma sintética, o conceito de Estado se refere aos seguintes elementos: Estado na qualidade de entidade, agente ou função visto como essencial, porém separado da sociedade e oculto na vida política; Estado enquanto conexão de instituições, agências e práticas que se relacionam de forma unificada social e economicamente; e, Estado como ideia de força ideológica vinculada à representação coletiva de dominação econômica e

política na sociedade capitalista (Abrams, 1988).

Sendo assim, Estado moderno pode ser definido como um conjunto de “instituições, organizações e interações envolvidas no exercício da liderança política e na implementação de decisões que são, em princípio, coletivamente vinculantes para suas questões políticas” (Jessop, 2016, 16, tradução nossa)². Nas sociedades modernas “o Estado assume a forma de um poder impessoal que é separado daqueles que exercem o poder em nome do Estado e, em um estágio posterior, separado das partes ou alianças políticas que formam o governo de tempos em tempos” (Jessop, 2016, 22, tradução nossa)³. Ou seja, o poder do Estado é impessoal, fazendo com que os indivíduos da sociedade renunciem a certos direitos e liberdades, reconhecendo a autoridade de um regime político, a existência de regras e governantes, a fim de obter benefícios sociais e políticos.

Ao longo de sua construção e processo histórico, o Estado moderno estabelece elementos constitutivos com princípios constitucionais, jurídicos e estatais, identificados como povo, território e soberania. O primeiro elemento é o povo que se caracteriza por uma população permanente ou estável cuja autoridade política e decisões do Estado são vinculadas. O povo exprime seu vínculo por meio da cidadania, de forma institucional e estável a determinada ordem jurídica (Jessop, 2016).

O segundo elemento é o território que pode ser considerado como organização territorial da autoridade política, ou seja, espaço físico ou geográfico em que uma determinada ordem exerce seu poder. A territorialização da autoridade política fornece uma base para distinguir a política em geral da política que é orientada para o exercício do poder do Estado. Por fim, o terceiro elemento é a soberania que se caracteriza pela autoridade competente para o exercício do poder, ou seja, o mais alto poder do Estado (Jessop, 2016).

Além dos elementos mencionados, todo Estado também precisa de um governo

² “institutions, organizations, and interactions involved in the exercise of political leadership and in the implementation of decisions that are, in principle, collectively binding on its political subjects”² (JESSOP, 2016, 16).

³ “state takes the form of an impersonal power that is separate from those who exercise power in the name of the state and, at a later stage, separate from the parties or political alliances that form the government from time to time” (Jessop, 2016, 22).

para conduzi-lo politicamente, definir suas diretrizes e agir com discricionariedade (Jessop, 2016). O governo é “o conjunto de pessoas que exercem o poder político e que determinam a orientação política de uma determinada sociedade” (Levi, 1998, 553). O Estado é estável e permanente; o governo é transitório e flexível, sendo o principal poder decisório do Estado e, portanto, responsável por conduzir a administração pública (Costa, 2010).

Atualmente, é possível afirmar que o governo promove políticas sociais e econômicas, bem como ações consolidadas a partir de leis. Em sua maioria, as leis são frutos de um processo de construção social que se dá por meio de mecanismos de participação popular, também denominados políticas públicas.

Outra característica definidora do Estado moderno é a burocracia e seu papel enquanto unidade administradora deste Estado. Burocracia, denominada Administração Pública por Max Weber, é o aparato que o Estado precisa para o exercício de suas atividades e direitos (liberdade, propriedade, econômico, social, cultural) sendo composta, na atualidade, por instituições políticas e administrativas (Jessop, 2016).

A administração pública brasileira se organiza no âmbito do Estado Democrático de Direito, tendo como princípios e referências para o funcionamento das instituições públicas, a legalidade e a democracia (Matias-Pereira, 2012). O Estado Democrático se funda em formas igualitárias de competição, inclusão política, pleno exercício da cidadania (Costa, 2010), estabelece direitos fundamentais e defende, por meio das leis, o princípio da dignidade humana.

A democracia tem relação direta com uma forma de Estado que prevê mecanismos de participação popular em constante aprimoramento e não se limita apenas a um regime político, a participação do povo no governo, a tomada do poder soberano pelo povo ou a definição de um formato de governo. É, também, uma forma de sociedade com igualdade de condições e oportunidades, uma vez que compreende

direitos sociais, econômicos, individuais e civis (Gomes, 2011).

Demodo histórico, existem três tipos de democracia: direta, representativa e deliberativa. Na primeira, admite-se a participação direta dos cidadãos; a segunda, caracteriza-se pelos direitos políticos dos cidadãos, eleição de representantes, funcionamento do congresso como instância legislativa; e, a terceira, fundamenta-se na tomada de decisões coletivas, participação, igualdade de condições, racionalidade (Costa, 2016).

Na contemporaneidade, o principal desafio dos governos e da administração pública é o desenvolvimento econômico e social. Desta forma, se torna necessário repensar o modelo de administração pública adotado, bem como o relacionamento com a sociedade, uma vez que as escolhas dela é que definem o papel do Estado e sua forma de atuação (Matias-Pereira, 2012).

O método de organização para o desenvolvimento econômico e social é conferido pela democracia, sendo que a sociedade progride por meio do Estado para o seu alcance. “É sempre através do Estado, ou seja, da lei e das políticas públicas, que as sociedades avançam na direção do desenvolvimento” (Bresser-Pereira, 2008, 4).

Sendo assim, o fortalecimento do Estado é fundamental, bem como a capacidade democrática das instituições políticas. Isto implica na interdependência das instâncias sociais (econômica, institucional, valores) que fortalecem o Estado e os mercados e que permitem tal fortalecimento (Bresser-Pereira, 2008).

A capacidade e fortalecimento de um Estado são frutos das crescentes demandas da sociedade e da inserção competitiva dos países no cenário global, ao final do século XX e início do século XXI. Assim, Estado forte e capaz é aquele que assegura o cumprimento da Lei, é eficiente nos serviços prestados à sociedade, é democrático ao garantir os direitos de cidadania e o sufrágio universal. Para o século XXI, um Estado forte e capaz é aquele com “uma agenda progressista, republicana, democrática, desenvolvimentista” (Tarragó, Brugué & Cardoso, 2015, 31).

2.2 Administração pública brasileira

Historicamente, há três modelos de administração pública – patrimonialista, burocrática e gerencial, que se sucederam no tempo sem serem totalmente abandonados (ministério da administração federal e reforma do estado (MARE), 1995). Até o final da década de 1970, a estrutura da administração pública se fundamentava de acordo com a classificação histórica de Max Weber, com padrões burocráticos de funcionamento que incluíam hierarquia, racionalidade e custo-benefício. Na década de 1980, os processos de reforma do aparelho do Estado se intensificaram e os debates versaram acerca da centralidade do Estado enquanto provedor de políticas públicas e bem-estar social, indutor do desenvolvimento e equidade nos países. Os processos que tinham como objetivo, a melhoria da administração pública perduram até a atualidade (Cavalcante, 2017).

Na Administração Pública Patrimonialista, em vigência no Brasil do período colonial até a década de 1930, o Estado se caracterizava pelo estamento, no qual um grupo político se apropria do espaço público como se fosse privado e não considera diferenças entre o interesse público e o interesse privado. É uma forma de poder “cuja legitimidade assenta no tradicionalismo — assim é porque sempre foi” (Faoro, 2012, 819).

Afirma-se nesse sistema a vontade do senhor, cujos limites são fixados pela própria tradição, ou seja, as normas válidas desde sempre. Em torno do senhor (ou do príncipe), gravita o “quadro administrativo” – os dependentes pessoais ou parentes, os amigos e os fiéis –, distribuindo-se o poder de mando de acordo com a sua discricção. (Costa, 2010, 30 e 31).

As principais características do patrimonialismo incluíam corrupção, favorecimento de poucos em desfavor da sociedade, nepotismo, privatização da esfera pública, predomínio do interesse privado em detrimento ao público. Neste modelo de administração, os servidores públicos possuíam status de nobreza e o Estado funcionava como uma extensão do poder do soberano (ministério da administração federal e reforma do estado (MARE), 1995).

Com o tempo, este modelo se revelou incompatível com o capitalismo industrial,

para o qual é fundamental a separação entre Estado e mercado, e com as democracias surgidas no século XIX, as quais só podem existir quando sociedade civil se distingue do Estado ao mesmo tempo que o controla. Desta forma, foi necessário desenvolver um novo modelo de administração que separasse o público do privado e o político do administrador público (Bresser-Pereira, 1998).

Assim, a Administração Pública Burocrática foi adotada como única forma de organizar as ações do Estado e prever o comportamento dos seus membros. O processo de burocratização era “a melhor forma de reduzir, senão eliminar, o empreguismo, o nepotismo, a corrupção, além de incluir no processo o estabelecimento do Estado de direito, constituindo-se em uma forma efetiva e segura de garantir a execução das leis” (Bresser-Pereira, 1998, 48).

O modelo burocrático foi fundamentado na teoria de Max Weber, na qual o poder do Estado tem origem em normas, de onde advém a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo. A primeira instituiu a legitimidade da hierarquia administrativa, impondo aos servidores públicos responsabilidades e deveres, criando normas e padrões para os processos administrativos e decisórios no intuito de padronizar os serviços prestados. O segundo estabeleceu funções e autoridades e, o terceiro, relacionava-se a meritocracia que premiava os servidores públicos de acordo com a capacidade e conhecimento de cada um (Secchi, 2009).

No Brasil, a administração burocrática foi estabelecida no século XX como forma de combater o nepotismo e a corrupção instalados pelo modelo patrimonialista. Entretanto, o excesso de controles e formalidades fez com que a administração pública se tornasse pouco eficiente, lenta e rígida. Por conta disto, o Estado se afastou de sua missão de servir a sociedade.

No momento em que o pequeno Estado liberal, do século XIX, deu

definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que esse tipo de administração não garantia nem rapidez, nem boa qualidade, nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática, surgida nos quadros do capitalismo liberal – e não no da democracia, que só se tornará dominante no século XX –, revelar-se-á lenta, cara, autorreferida, autoritária, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos. (Bresser-Pereira, 1998, 49).

Em substituição ao modelo burocrático e, também, em resposta a globalização da economia mundial e expansão das funções econômicas e sociais do Estado, a Administração Pública Gerencial, também conhecida como Nova Gestão Pública, surgiu como “um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade” (Secchi, 2009, 354). Este modelo de administração se fundamenta nos pressupostos da teoria da escolha racional e da teoria de economia organizacional e propõe reformas com base nas doutrinas neoliberais, ou seja, em mudanças direcionadas à reconfiguração do papel do Estado (Cavalcante, 2017).

A primeira geração da Nova Gestão Pública teve início no final da década de 1970 e teve como diretriz os moldes de funcionamento da iniciativa privada, na qual a mercantilização e a regulação reduzida são parâmetros para o aperfeiçoamento na prestação dos serviços e alcance de melhores resultados. Neste sentido, a reforma envolveu processos de privatização de organizações estatais e empresas públicas, terceirização de serviços e empregados, redução do tamanho do Estado e de seu papel na economia (Cavalcante, 2017).

A administração pública passou a ter foco nos resultados e no desempenho, o que levou os governos a aumentarem a produtividade e otimizar o custo-efetividade na prestação dos serviços. Também introduziu nas instituições públicas mecanismos de competição e instrumentos de flexibilização gerencial, que foram vistos como formas de incentivos e meios de aperfeiçoamento da gestão, e que se constituíram na ruptura do modelo de gestão pública moderno com o modelo burocrático (Cavalcante, 2017).

Para um melhor desempenho, regras e procedimentos foram flexibilizados permitindo a contratação de serviços externos, realização de parcerias público-privadas, implantação da gestão para resultados, sistema de qualidade, avaliação de desempenho com critérios objetivos e pactuação de metas, além de novas regras estatutárias para os servidores públicos (Cavalcante, 2017).

O marco referencial da nova administração pública é estimular nos servidores públicos um compromisso com a estruturação de uma sociedade mais preparada para atender a crescentes demandas da sociedade, num contexto de fortes mudanças. Nesse esforço, deve procurar rever a forma de prestação dos serviços ao público buscando maior eficiência, eficácia e efetividade. Para mudar o comportamento da cultura das organizações públicas, tendo o cidadão como foco, exige profunda revisão dos modelos organizacionais existentes. (Matias-Pereira, 2012, 60).

A descentralização entre níveis de governo também foi adotada, possibilitando que os governos locais ampliassem suas áreas de atuação e tivessem maior autonomia frente às políticas públicas. Ademais, as responsabilidades também foram compartilhadas para o terceiro setor e iniciativa privada por meio dos contratos de gestão (Cavalcante, 2017).

A segunda geração da Nova Gestão Pública acrescentou na reforma do Estado a “priorização da qualidade dos serviços prestados; empoderamento do cidadão no processo de escolha de serviços via competição entre os órgãos; *accountability* e transparência” (Cavalcante, 2017, 16). Para materialização deste novo delineamento, quatro componentes são fundamentais: “i) gestão de desempenho de cima pra baixo (*top down*); ii) aumento da concorrência e da contestação na prestação de serviços públicos; iii) aumento da pressão dos cidadãos – incluindo por meio da escolha e “voz”; e iv) medidas para fortalecer a capacidade e os recursos dos servidores públicos” (Cavalcante, 2017, 17).

O envolvimento e a participação da sociedade civil na gestão e na elaboração das políticas públicas também refletiu na iniciativa privada, resultando em melhores estratégias na condução dos serviços públicos que vão além da execução, privatização

e contratualização. Assim, o principal objetivo da Nova Gestão Pública é promover um governo com flexibilidade, eficiência e responsividade em relação à sociedade, implementando ferramentas de gestão de desempenho, avaliação e monitoramento das políticas públicas e gerenciamento dos recursos humanos (Cavalcante, 2017).

No Brasil, a primeira geração de reformas tem início nos anos 1980 e foi orientada para o mercado em que se buscou a estabilidade da economia por meio dos programas de privatização. A segunda, nos anos 1990, teve por finalidade a reconstrução do aparelho estatal por meio da reforma da administração pública (Bresser-Pereira, 1998). Também teve como objetivo tornar o Estado “mais forte do ponto de vista administrativo, e, assim criando condições para que seja também mais forte em termos fiscais e em termos de legitimidade democrática” (Bresser-Pereira & Pacheco, 2005, 158).

A reforma do Estado brasileiro dos anos 1990 evidenciou a dimensão sociopolítica cuja principal característica está na inserção de aspectos que envolvem o exercício da cidadania, como a inclusão dos direitos constitucionais e a participação dos cidadãos nas decisões de ordem pública. Na análise do processo de reforma é possível identificar a existência de duas vertentes (gerencial e societal) que apresentam como proposta um novo paradigma de gestão pública, descentralização, busca pela ampliação dos processos democráticos e participação da sociedade civil na administração pública (Paula, 2005).

A vertente gerencial tornou-se hegemônica durante o governo social-liberal (1994-2002) responsável pela implementação da Administração Pública Gerencial. Este modelo de gestão, no entanto, dificultou a implementação de um modelo democrático de gestão em virtude das suas limitações e características com ênfase nas instituições e processos administrativos (Paula, 2005). Ademais, propiciou uma visão restrita e convencional da democracia, uma vez que não privilegiou “o controle democrático da burocracia pública, o modelo de gestão pública participativo e os mecanismos de participação popular” (Paula, 2005, 150).

A vertente societal teve sua origem nas formulações nos movimentos

populares, sociais, sindicais, pastorais, organizações não-governamentais, entidades de representação estudantil e profissional, setores dos partidos políticos de esquerda e centro-esquerda, pastorais sociais dos anos 1970/1980 e nas políticas públicas implementadas pelos governos das frentes populares nos anos 1990. A essência dessa vertente é a participação social cujo ápice foi a elaboração da Constituinte de 1988 (Paula, 2005).

Assim, procura estabelecer uma administração pública efetiva com ênfase na participação popular, nos canais de comunicação com a população, na autonomia para agir em prol do interesse público, na complexidade das relações políticas e nos desenhos institucionais que buscam a articulação entre as três esferas de governo. Apresenta ideias de redemocratização do país e “se inspira nas experiências alternativas de gestão pública realizadas no âmbito do poder local no Brasil, como os conselhos gestores e o orçamento participativo” (Paula, 2005, 115).

O modelo gerencialista introduziu na administração pública brasileira a lógica do setor privado, fazendo uso de instrumentos para redução de custos, aumento da produtividade e eficiência nas organizações. Para tanto, mecanismos de mensuração do desempenho organizacional foram implementados, a fim de avaliar as técnicas empregadas e controlar o orçamento. No que se refere a eficiência, conceitos privados foram incorporados na área pública, entre os quais, qualidade de vida, avaliação dos serviços prestados pelos cidadãos, descentralização administrativa. Esta, porém, trouxe desconcentração de poderes em vez de autonomia das agências e departamentos (Abrucio, 1997).

Com relação a estrutura hierárquica, o gerencialismo enfatizou a figura do gerente com função de delegar autoridade por meio de habilidades e atitudes, no intuito de buscar soluções para o alcance da eficiência. Ao enfatizar a eficiência, valores na atuação do gerente, como flexibilidade de decisão e inovação, foram colocados em segundo plano. Assim, o gerencialismo se tornou tão ineficaz e tão rígido quanto o modelo anterior (Abrucio, 1997).

As principais características do modelo gerencialista foram a descentralização

do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; descentralização administrativa, por meio da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal; pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; controle por resultados, a posteriori, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e, administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de autorreferida (Bresser-Pereira, 1996).

2.3 Administração Pública Deliberativa: um modelo alternativo de gestão

A Administração Pública Deliberativa está relacionada aos pressupostos teóricos da democracia deliberativa e se caracteriza como um modelo de gestão com capacidade para responder aos desafios das complexidades contemporâneas. Logo, consiste em “preparar a administração para resolver problemas complexos e para equilibrar as diversas perspectivas que conformam a sociedade atual” (Brugué, 2014, 54, tradução nossa)⁴.

Um dos autores mais importantes da democracia deliberativa é o filósofo alemão Jürgen Habermas que evidencia ser possível manter a democracia pela argumentação e discussão estabelecida entre os cidadãos. Para tanto, é preciso que as tomadas de decisões e negociações aconteçam em espaços públicos por meio de mecanismos de participação, de modo a abranger toda a sociedade e garantir a expressão da cidadania estabelecida democraticamente (Traub, 2018).

Para Habermas (1997), a democracia convencional não é suficiente para legitimar a democracia, sendo a deliberação e a tomada de decisão mecanismos ideais para a legitimação e fundamentação das regras democráticas. Estes mecanismos, “ao conjugar considerações pragmáticas, compromissos, discursos de autocompreensão e de justiça, fundamenta o pressuposto de que resultados racionais e justos serão obtidos por meio de um fluxo de informação relevante cujo emprego não deve ser

⁴ “preparar a la administración para resolver problemas complejos y para equilibrar las diversas perspectivas que conforman la sociedad actual”⁴ (Brugué, 2014, 54).

obstruído" (Habermas, 1997, 19).

A operacionalização da deliberação e tomada de decisão depende da institucionalização dos procedimentos e das condições da comunicação, além da inter-relação dos processos deliberativos legitimados com a vontade e opinião pública que funcionam como canais das decisões do governo e da administração pública. A vontade e a opinião pública, vinculados ao poder administrativo, monitoram o exercício do poder político. O poder comunicativo da opinião pública juntamente com mecanismos democráticos de deliberação e tomada de decisão não governam a administração, mas podem direcioná-la (Habermas, 1997).

A democracia deliberativa é uma forma progressista da democracia que “baseia-se nas condições de comunicação sob as quais o processo político supõe-se capaz de alcançar resultados racionais, justamente por cumprir-se, em todo o seu alcance, de modo deliberativo” (Habermas, 2007, 286). Ainda, se funda no princípio da argumentação como referência para as tomadas de decisão (Brugué, 2011) e tem como elementos constitutivos a cidadania, opinião pública, esfera pública, participação e deliberação pública (Habermas, 2007).

Ao transcender a instrumentalidade e abranger a dimensão da gestão pública (Paula, 2005), a democracia deliberativa se torna a base para a administração pública deliberativa que se alicerça na esfera pública e na teoria da ação comunicativa para garantir “a participação dos indivíduos em um espaço distinto do Estado, onde se discute problemas públicos a partir de um processo dialógico” (Paula, 2005, 160).

Os objetivos da administração pública deliberativa são externos e estão na sociedade que se pretende intervir, e não em seu interior (Sanfeliu, 2013). Assim, Sanfeliu (2013, 28, tradução nossa)⁵ conceitua a administração pública deliberativa como uma “administração inteligente, ou que deve promover a inteligência em nível interno, e é uma administração que promove um ambiente que tende à inovação”.

Brugué (2014, p. 54, tradução nossa)⁶ a conceitua como “um modelo que pretende

⁵ “Administración inteligente o que debe promover la inteligencia a nivel interna, y es una Administración que promueve un entorno proclive a la innovación” (Tarragó, 2013, 29).

⁶ “Un modelo que pretende transformar la esencia segmentadora e tecnocrática de la administración tradicional. Una nueva

transformar a essência segmentadora e tecnocrática da administração tradicional. Uma nova lógica para fazer frente aos desafios de nossas atuais comunidades”.

Uma administração deliberativa seria, por exemplo, aquela onde o arquiteto, antes de construir um centro de cidadania, conversa com o educador social, com o departamento de assistência social, com os vizinhos do bairro, com o departamento de finanças e economia, e assim por diante, já que somente assim será construído o centro de cidadania mais inteligente possível. (Sanfeliu, 2013, 28, tradução nossa)⁷.

Enquanto modelo de gestão, a administração pública deliberativa busca a transformação progressista e progressiva da administração pública por meio da participação social ou cidadã (Tarragó, Brugué & Cardoso, 2015), prezando pelo desenvolvimento e relações entre Estado e sociedade, pois se baseia em governar com as pessoas e não apenas para as pessoas (Brugué, 2014). A ênfase deste modo de participação está na qualidade em vez da quantidade e na priorização da inteligência em vez da rapidez e, como método de governo, interpela “como governa quem governa” (Tarragó, Brugué & Cardoso, 2015, 12) limitando responsabilidades e não a transferência delas.

Nesse modelo de administração é fundamental repensar a democracia, considerando o enfraquecimento das formas tradicionais de se fazer política devido à ineficácia dos governos em governar e dos cidadãos em participar ativamente do processo político. Isto se deve pela passividade e limitação do poder de influência dos cidadãos na vida política do país, bem como submissão da política ao poder econômico que detém o comando da situação (Tarragó, Brugué & Cardoso 2015).

Sendo assim, é fundamental recuperar a boa política, pois “sem política não somos capazes de construir algo em comum, nem lidar com os conflitos que inevitavelmente atravessam as nossas sociedades” (Brugué, 2011, 158, tradução nossa)⁸. Para tanto, é

lógica que llega para hacer frente a los retos de nuestras actuales comunidades” (Brugué, 2014, 54).

⁷ “Una Administración deliberativa sería, para poner un ejemplo, aquella donde el arquitecto antes de construir un centro cívico, habla con el educador social, el departamento de bienestar social, los vecinos del barrio, el departamento de hacienda y economía, etc, porque sólo así se va a construir el centro cívico más inteligente posible” (Tarragó, 2013, 28).

⁸ “sin política no somos capaces de construir nada em común, ni tampoco de abordar los conflictos que, inevitablemente,

essencial melhorar o desempenho da administração pública democratizando as políticas públicas e fazendo uso do diálogo social (Tarragó, Brugué & Cardoso, 2015).

As dificuldades advindas dos conflitos entre opiniões e interesses divergentes a respeito da política devem ser discutidas em espaço públicos participativos nos quais as decisões tomadas e os projetos construídos são de interesse coletivo, ou seja, que visam o bem comum. Desta forma, a política é essencial para a convivência entre as pessoas e não apenas uma forma de se viver em sociedade (Brugué, 2011).

O método participativo promove um espaço para discussões e deliberações no qual a tendência é a inovação substantiva, sendo sua essência o desenvolvimento de novas capacidades administrativas no intuito de que os governos tenham condições de melhorar a comunicação de planos, objetivos e metas no âmbito da administração pública e para o cidadão. A inovação substantiva se relaciona com o ambiente deliberativo que proporciona aos envolvidos a possibilidade de se restabelecer enquanto sujeitos (Tarragó, Brugué & Cardoso, 2015).

Na concepção interna tal inovação está relacionada com a capacidade de um governo em deixar de tratar o servidor público como uma 'coisa' destituída de sua humanidade. Sob a ótica externa, refere-se à capacidade de um governo em reconhecer o cidadão como sujeito de direitos. Partindo do princípio de que nenhuma realidade está concluída, a possibilidade de manifestação da inovação substantiva está relacionada com o ambiente que, quanto mais deliberativo for, maior a possibilidade dos envolvidos em se restabelecer enquanto sujeitos (Instituto municipal de administração pública (IMAP), 2015). Assim, é premente:

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. (Tarragó, Brugué & Cardoso, 2015).

A administração pública deliberativa está centrada nos princípios do diálogo, *entrecruzan nuestras sociedades*⁸ (Brugué, 2011, 158).

mediação, confiança e persuasão. É uma administração inovadora e inteligente que se fundamenta na capacidade de transformar o diálogo como facilitador para “o intercâmbio de perspectivas e recursos entre as diferentes partes da administração e entre a administração e seu entorno” (Brugué, 2014, 54, tradução nossa)⁹.

É por meio do diálogo e da comunicação que se aprende a trabalhar, conviver e gerar políticas públicas compartilhadas, uma vez que é a partir deste princípio que se garante o exercício da escuta, participação, transparência e confiança. Assim, se torna fundamental dotar a administração da capacidade de dialogar “entre a administração e seus cidadãos, entre os diferentes departamentos de uma mesma administração, e entre as administrações de diferentes instituições” (Brugué, 2014, 56, tradução nossa)¹⁰.

O diálogo e a comunicação são fundamentais para garantir a todos o direito da informação acerca de uma política pública, além do mais estimula a inteligência administrativa gerando mudanças e novos conhecimentos, uma vez que “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” (Tarragó, Brugué & Cardoso, 2015, 27).

A articulação na administração pública deliberativa deve ser feita por um líder que fomente o diálogo, a comunicação, a mediação e que tenha, sobretudo, habilidades relacionais, ou seja, que tenha visão do ambiente, dos possíveis conflitos, saiba se expor de maneira coesa e clara, receba o feedback de forma produtiva. Este tipo de liderança identifica os problemas, articula soluções e provoca a colaboração de todos para a sua resolução. Assim, a liderança deve ser exercida na centralidade conduzindo deliberações, provocando, articulando e aproveitando diálogos e gerando confiança (Brugué, 2014).

Um bom líder é aquele “capaz de escutar, de seduzir, de aproveitar o talento

⁹ “el intercambio de perspectivas y recursos entre las diferentes partes de la administración y entre la administración y su entorno”⁹ (Brugué, 2014, 54).

¹⁰ “entre la administración y sus ciudadanos, entre los diferentes departamentos de una misma administración, y entre las administraciones de distintas instituciones”¹⁰ (Brugué, 2014, 56).

e o conhecimento daqueles ao seu redor. Trata-se de uma liderança humilde, mas poderosa, forte e intensa” (Tarragó, Brugué & Cardoso, 2015, 29). Para tanto, é preciso produzir confiança, acreditar na organização, ter capacidade de assumir riscos, reduzir a hierarquia interna e democratizar as decisões, substituindo o líder autoritário pelo líder mediador (Brugué, 2014).

A confiança é um dos requisitos básicos para a integração das partes de uma organização e se dá por meio do diálogo, comunicação e colaboração com o objetivo de se obter um resultado coletivo. Para construir confiança três momentos são identificados: formação, implementação e consolidação (Brugué, 2014).

“é necessário estimular a formação da confiança através do cálculo; quer dizer, informando as diferentes partes os custos e os benefícios da relação que se inicia. Uma vez superado este primeiro momento, em segundo lugar, chega a hora da implementação. Nesta segunda etapa, a compreensão entre as diferentes partes é crucial: a confiança não pode se desenvolver se não são compreendidos os objetivos e as formas de atuar dos outros. Finalmente, a confiança se consolidará quando a compreensão seja sucedida pela identificação entre as partes; quando estas sintam que formam parte de um mesmo projeto, que disponham de um objetivo comum e que compartilhem um mesmo estilo de fazer as coisas” (Brugué, 2014, 58, tradução nossa)¹¹.

Além do mais, para que a confiança seja construída e o trabalho realizado de maneira colaborativa é necessário que a administração seja transparente, que promova acesso aos objetivos e informações a todos os setores e servidores públicos. Estes devem ser “figuras conciliatórias com capacidade de seduzir, estimular, conquistar, atrair e cativar os demais” (Tarragó, Brugué & Cardoso, 2015, 29).

Também é necessário persuadir e convencer os servidores públicos do seu papel na definição de uma política pública, ou seja, que não são apenas executores. As administrações também podem e devem pensar, aprender, socializar, coletivizar e colaborar, não apenas executar. Este é o caminho para a inteligência coletiva e

¹¹ es necesario estimular la formación de la confianza a través del cálculo; es decir, dando a conocer a las diferentes partes los costes y los beneficios de la relación que se inicia. Una vez superado este primer momento, en segundo lugar, llega la hora de la implementación. En esta segunda etapa, la comprensión entre las diferentes partes es crucial: la confianza no puede desarrollarse si no se comprenden los objetivos y las formas de actuar de los otros. Finalmente, la confianza se consolidará cuando la comprensión le suceda la identificación entre las partes; cuando éstas sientan que forman parte de un mismo proyecto, que disponen de un objetivo común y que comparten un mismo estilo de hacer las cosas.¹¹ (Brugué, 2014, 58).

inovação institucional (Tarragó, Brugué & Cardoso, 2015).

Os requisitos fundamentais para a implementação da administração pública deliberativa são a observação, planejamento e desenvolvimento das políticas públicas sob a perspectiva transversal e de forma intersetorial. A ação intersetorial desenvolvida em rede proporciona e incorpora diálogo, mediação, confiança e persuasão como características de funcionamento. O trabalho em rede representa a estrutura capaz para lidar com a diversidade e complexidade da sociedade contemporânea (Brugué, Blanco & Boada, 2014).

A sociedade contemporânea exige um método mais complexo de governar considerando a diversidade e complexidade dos problemas sociais. Neste sentido, a administração pública deliberativa enquanto modelo alternativo de gestão “pretende transformar a essência segmentadora e tecnocrática da administração tradicional. Uma nova lógica para fazer frente aos desafios de nossas atuais comunidades” (Brugué, 2014, 54, tradução nossa)¹².

3 MÉTODO DE PESQUISA

Com relação a abordagem do problema, a pesquisa é qualitativa, pois está relacionada a determinado nível de realidade que não pode ser quantificado, ou seja, “trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis” (Minayo, 2001, 21-22). Este tipo de pesquisa considera fundamental trabalhar a complexidade que os problemas ou objetos sociais apresentam (Minayo, 2001), preocupando-se “com aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais.

Quanto aos procedimentos, a técnica utilizada é a pesquisa bibliográfica visto

¹²“pretende transformar la esencia segmentadora e tecnocrática de la administración tradicional. Una nueva lógica que llega para hacer frente a los retos de nuestras actuales comunidades”¹² (Brugué, 2014, 54).

que é desenvolvida a partir de material já elaborado como livros, revistas científicas, artigos de periódicos, publicações avulsas, teses e outros documentos bibliográficos publicados por meios escritos e eletrônicos (Gerhardt & Silveira, 2009).

Com relação as obras de referência utilizadas destacam-se *The State: past, present, future*, do autor Bob Jessop, *Administração Pública Deliberativa: inteligência coletiva e inovação institucional a serviço do público*, dos autores Daniel Tarragó, Quim Brugué e José Celso Cardoso, *De la Gestión pública a la Administración Deliberativa*, do autor Quim Brugué, e, a *Inclusão do outro: estudos de teoria política*, do autor Jürgen Habermas.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS MODELOS GERENCIALISTA E DELIBERATIVO

Ao analisar os modelos de administração pública gerencialista e deliberativa é possível verificar que cada qual reflete uma ideologia única e influencia a dinâmica das interações entre servidores públicos e cidadãos. Enquanto na abordagem gerencialista, os servidores são considerados como executores de ordens e os cidadãos como clientes, no modelo deliberativo, ambos são reconhecidos como sujeitos de direitos.

Em comparação ao modelo tradicional de administração, representado pela Administração Pública Gerencial, a Administração Pública Deliberativa apresenta um novo paradigma no desenvolvimento e na relação entre Estado e sociedade, justamente por sua capacidade em responder aos desafios das complexidades contemporâneas. As principais diferenças entre estes dois modelos podem ser verificadas de maneira detalhada na Tabela 1, oferecendo uma visão analítica das suas distintas abordagens.

Tabela 1 – Elementos comparativos dos modelos de administração pública

Administração Pública Gerencial	Administração Pública Deliberativa
Autoridade	Confiança
Estrutura vertical	Estrutura horizontal
Competência técnica	Competência relacional
Dependência	Autonomia
Foco nos resultados	Foco nos processos e pessoas
Burocratização	Deliberação
Informação	Argumentação e diálogo
Negação dos conflitos	Negociação e mediação de conflitos
Abordagem setorial	Intersetorial e transversal
Competição	Colaboração e cooperação

Fonte: elaborada pelas autoras (2024)

O gerencialismo é um modelo de gestão voltado para a eficiência, eficácia e efetividade da administração que traz, para a área pública, conceitos da iniciativa privada e foco nos resultados. Ademais, enfatiza a figura do gerente com poder para delegar autoridade, deixando em segundo plano valores como flexibilidade para inovar e decidir. Também separa a concepção da execução retirando dos servidores públicos quaisquer possibilidades de conceber e, até mesmo, opinar a respeito do seu próprio processo de trabalho.

Neste sentido, confere e legitima o saber/poder do gerente em detrimento ao saber/fazer daqueles que executam as tarefas, transformando-os em profissionais semelhantes aos de linha de produção. Este modelo de gestão enfatiza as competências individuais, estimula a competitividade, desenvolve políticas setorializadas, evidencia estruturas hierarquizadas, favorece a descentralização administrativa. Por consequência, canais de escuta da população são bloqueados e os anseios da população, muitas vezes, não são considerados.

O modelo de gestão representado pela Administração Pública Deliberativa defende a necessidade de reinventar a democracia, considerando o enfraquecimento das formas tradicionais de se fazer política devido a incapacidade dos governos em

governar e dos cidadãos em governar os governos. Tanto o servidor público quanto o cidadão estão na centralidade das ações e das decisões, ou seja, são protagonistas da ação pública. Se privilegia o diálogo, a comunicação, a escuta, a colaboração, a corresponsabilização, a decisão compartilhada e a participação social, bem como eficiência, eficácia e efetividade do aparato governamental.

A principal característica do gerencialismo está relacionada a administração com base na burocracia, nas estruturas, nas competências técnicas e individuais, nos processos de trabalho, nos resultados quantitativos e no atingimento de metas. Já a administração deliberativa está centrada nos cidadãos, na transparência, na solução dos problemas coletivos, na priorização de pessoas, nas competências relacionais. Enquanto o gerencialismo institui autoridade, impessoalidade e racionalidade, a deliberativa se funda na confiança, na argumentação, no diálogo e na participação social.

Com relação à estrutura, o gerencialismo é verticalizado, o que contribui para uma abordagem setorializada e fragmentada das políticas públicas e gera competição entre servidores públicos, setores e instituições. Já a estrutura deliberativa é horizontal, o que permite autonomia dos servidores públicos, desenvolvimento de habilidades coletivas e individuais, favorece a inovação substantiva e a construção da inteligência coletiva.

A Administração Pública Deliberativa é o oposto da Administração Pública Gerencial, pois preza por ouvir todas as formas de comunicação e expressão, respeitando, inclusive, o silêncio e a inclusão do outro. São dois modelos de gestão

com pensamento ético-político totalmente distintos, sendo que o primeiro tem como premissa estar próxima do cidadão, dos servidores públicos e das instituições no intuito de escutar os seus anseios, enquanto que o segundo não faz questão de nada disto, sendo apenas uma parceria do modelo patrimonialista e não a sua superação.

Os modelos de administração em análise, provocam efeitos significativos tanto na gestão pública quanto na sociedade como um todo. Na Administração Pública Gerencial incluem a intensificação das hierarquias, a promoção da competição em desfavor da

cooperação, o fortalecimento do individualismo e a indução dos servidores públicos a abdicarem de sua capacidade de pensar devido ao excesso de tarefas operacionais.

Além do mais, o modelo gerencialista pode levar os servidores a se isolarem de outros setores e órgãos públicos, uma vez que não estimula a autonomia e os condiciona a obedecerem e cumprirem metas. Também não estimula a formação dos servidores para que se reconheçam como sujeito de direitos, em vez de meros prestadores de serviços, e não os prepara para reconhecerem os cidadãos como sujeito de direitos, indo além da relação de clientes.

Na Administração Pública Deliberativa, os efeitos na gestão pública e na sociedade destacam-se pela minimização, sem eliminá-las totalmente, das hierarquias. Este modelo reforça a cooperação em desfavor da competição, fortalecendo e incentivando a coletividade. Ao mesmo tempo que estimula os servidores públicos a desenvolverem suas capacidades de pensamento, não se omite das obrigações rotineiras.

A abordagem deliberativa proporciona comunicação e ações conjuntas entre os diversos setores dos órgãos públicos, fomentando a autonomia dos servidores. Já no cumprimento de planos, se destaca por consultar os servidores propiciando a participação e deliberação. Ademais, procura formar os servidores para que se autorreconheçam enquanto sujeito de direitos e incentiva o reconhecimento do cidadão como sujeito de direitos e não como coitados ou simples clientes. Estes efeitos impactam positivamente, tanto na dinâmica interna da administração quanto nas relações entre Estado e sociedade, uma vez que estabelecem uma atuação mais participativa e inclusiva.

De acordo com os autores pesquisados e que estudam a respeito da Administração Pública Deliberativa, o principal elemento constitutivo do fundamento deliberativo é o diálogo. O autor Brugué (2014), propõe algumas condições ou caminhos para se construir uma administração que fale, pense e atue de forma inteligente: bom governo e transparência, mudança de vocabulário, gerenciar ativamente as relações, liderança forte e renovada.

O diálogo não apenas permite a troca aberta de ideias e perspectivas, mas

também serve como um catalisador para a inovação, encorajando a exploração de novas abordagens e soluções. Ao integrar o diálogo como o principal elemento da Administração Pública Deliberativa, cria-se um ambiente propício para a cocriação e implementação de práticas inovadoras que atendam às necessidades da sociedade de maneira mais eficaz e sustentável. Isso demonstra a importância não apenas do discurso, mas também da ação fundamentada em experiências concretas para impulsionar a inovação substantiva no contexto administrativo (Brugué, 2014).

É fundamental fortalecer a necessidade de combinar bom governo e transparência como condições essenciais para abrir caminhos em direção à ampliação de espaços emancipatórios. Valorizar mais os conteúdos em desfavor dos procedimentos protocolares predominantes na administração pública é primordial. Enquanto os procedimentos protocolares muitas vezes distanciam e separam, os conteúdos têm o poder de aproximar as pessoas, permitindo a explicitação dos interesses individuais em relação aos interesses da coletividade (Brugué, 2014).

A possível explicação para os “silêncios” na administração reside, provavelmente, na sua óbvia natureza: quando a administração é concebida como uma máquina, não há muito o que ser discutido, pois consiste em realizar tarefas sem agregar conteúdo substantivo significativo. Assim, institucionalizar espaços nos quais as pessoas possam exercer o direito de se expressar livremente e sem constrangimentos é uma necessidade premente. Este exercício torna mais forte a confiança e contribui para o fortalecimento da coletividade (Brugué, 2014).

Uma administração deliberativa precisa ser articulada e intermediada, não dirigida e rígida. Portanto, é fundamental reforçar a ideia de que o motor da mudança está associado a uma liderança forte, aberta a renovações, que se desenvolva de baixo para cima e que incentive a participação ativa e o engajamento de todos os seus membros, promovendo uma gestão inclusiva, participativa e adaptável às constantes evoluções (Brugué, 2014).

As condições propostas pelo autor são evidências do reconhecimento de que os

desafios enfrentados pela administração pública na contemporaneidade são complexos e demandam soluções que vão além da lógica da Administração Pública Gerencialista, que segue fiel a burocracia perpetuando a falta de diálogo, rigidez, racionalismo, ou seja, “um instrumento incapaz de pensar e, portanto, sem possibilidade de tomar decisões inteligentes” (Brugué, 2014, 54, tradução nossa).¹³

Desta forma, se torna essencial criar e fortalecer a esfera pública, que representa o espaço propício para o diálogo e o uso da razão, especialmente por parte dos grupos que requerem maior atenção do Poder Público. A Administração Pública Deliberativa destaca a importância de uma interação aberta e transparente entre o governo e os cidadãos, criando um ambiente propício para a compreensão mútua, o debate construtivo e a busca por soluções mais inclusivas e eficazes diante dos desafios contemporâneos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve como objetivo analisar comparativamente dois modelos de gestão pública, quais sejam: a Administração Pública Gerencial e a Administração Pública Deliberativa.

No mundo contemporâneo, a principal função do Estado, por meio dos governos e da administração pública, é aprimorar as possibilidades sistêmicas das instituições, estimular novas tecnologias e inovações no setor público, atender às demandas da sociedade com serviços públicos de qualidade. Para tanto, o Estado não pode ser entendido como uma empresa, uma vez que não faz parte do mundo privado e, sim, do poder público que representa, regula e ordena o seu povo.

Sendo assim, o papel da administração pública é atuar como eixo estruturante entre o Estado e sociedade e, para tanto, precisa estar estruturada com eficiência, eficácia e efetividade. A análise relativa aos modelos de administração pública apontam para a necessidade de uma alternativa de gestão baseada em um novo

¹³ “un instrumento incapaz de pensar y, por lo tanto, sin posibilidad de tomar decisiones inteligentes” (Brugué, 2014, 54).

modelo de desenvolvimento do Estado, ou seja, a administração pública deliberativa como alternativa a administração pública gerencial.

A administração gerencial mostra-se incapaz de implementar um padrão mais democrático de gestão pública em virtude das suas limitações e características com ênfase nas instituições e processos administrativos. Ao passo que a administração deliberativa representa um novo paradigma de desenvolvimento e de relação entre Estado e sociedade, pois se fundamenta em governar com as pessoas e não apenas para as pessoas. Neste modelo de gestão, a eficácia das decisões depende da inteligência coletiva, da qualidade ao invés da quantidade, da incorporação de novos conhecimentos em busca de soluções para a complexidade das demandas sociais.

A complexidade e a diversidade da sociedade contemporânea exigem uma forma mais complexa de se governar. Entretanto, para que a transformação e incorporação de um novo modelo de gestão no aparato governamental se concretize é preciso que as instituições caminhem para uma mudança interna, rompendo com as crenças já implementadas e promovendo inovação substantiva, a fim de que possam trabalhar a deliberação e participação social por meio dos mecanismos de equilíbrio diálogo, mediação, persuasão e confiança.

REFERÊNCIAS

- Abrams, P. (1988). Notes on the difficulty of studying the state (1977). *Journal of Historical Sociology*, 1 (1), 1-32. Recuperado de <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1467-6443.1988.tb00004.x>.
- Abrucio, F. L. (1997). O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *Cadernos ENAP*, (10). Brasília: ENAP.
- Bonavides, P. *Ciência política*. 8. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.
- Bresser-Pereira, L. C. (1996). Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. *Revista do Serviço Público*, Brasília, 47 (1), 1-28. Recuperado de <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>. Brasília: ENAP.
- Bresser-Pereira, L. C.; Pacheco, R. S. (2005). A reforma do Estado brasileiro e o desenvolvimento.

In: Velloso, R, Paulo, J., & Albuquerque, R. C. de (Ed.) *Crise Política e Reforma das Instituições do Estado Brasileiro*. 1. ed. Rio de Janeiro: José Olympio Editora.

Bresser-Pereira, L. C. (2008). Democracia possível e Estado capaz na América Latina. Trabalho preparado no quadro do estudo patrocinado pela Secretaria de Assuntos Políticos da OEA (Organização dos Estados Americanos) "Agenda sobre a Estatalidade para a Democracia na América Latina". *Apresentado originalmente a conferência no Rio de Janeiro*, dezembro de 2008. Recuperado de http://www.bresserpereira.org.br/papers/2011/390-Democr_possivel-Estado-capaz-OEA.pdf.

Bresser-Pereira, L. C (1998). Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional (3. ed.). São Paulo: Ed. 34.

Brugué, Q. (2011). Recuperar la política desde la deliberación. *Revista Internacional de Organizaciones*, (7), 157-174. Recuperado de http://www.revista-rio.org/index.php/revista_rio/article/view/84/pdf.

Brugué, Q. (2014) De la gestión pública a la Administración Deliberativa/Estado, Planejamento e Administração Pública no Brasil (1. ed.), 49-64. Curitiba: IMAP.

Brugué, Q., Blanco, I., & Boada, J. (2014) Entornos y motores para la innovación em las políticas públicas y motores para la innovación em las políticas públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (59), 5-34. Recuperado de <https://core.ac.uk/download/pdf/157852204.pdf>.

Cavalcante, P. (2017). Gestão Pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM/*Texto para discussão 2319*. Brasília, IPEA.

Costa, F. J. L. (2010). Reforma do Estado e contexto brasileiro: crítica do paradigma gerencialista. Rio de Janeiro: FGV.

Faoro, R. (2012) Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. (5. ed.). São Paulo: Globo.

Gerhardt, T. E., & Silveira, D. T. (2009). Métodos de pesquisa. Porto Alegre: *Editora da UFRGS*.

Gomes, J. J. Direito eleitoral. São Paulo: *Atlas Jurídico*, 2011.

Habermas, J. (1997). Direito e democracia: entre faticidade e validade. Rio de Janeiro. *Tempo Brasileiro, volume I e II*.

Habermas, J. (2007). A inclusão do outro: estudos de teoria política. (3. ed.). São Paulo: *Loyola*.

Hobbes, T. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. 2. ed. São Paulo: Martin Claret, 2012.

Instituto municipal de administração pública (IMAP). Diretivas para acompanhamento das ações de governo: a centralidade do diálogo. In: Instituto Municipal de Administração Pública (Ed.). *Cadernos do IMAP 1*. Curitiba: IMAP, 2015.

- Jessop, B. (2016). *The State: past, presente, future*. (1. ed.). *British Library*.
- Levi, L. Governo. In: Bobbio, N., Matteucci, N., & Pasquino, G. *Dicionário de política*. Brasília, DF: Ed. UnB, 1998.
- Locke, J. Dois tratados do Governo Civil. *Coleção Textos Filosóficos*. 1. ed. São Paulo: Edições 70, 2016.
- Matias-Pereira, J. (2012) *Manual de gestão pública contemporânea*. (4. ed.). São Paulo: Atlas.
- Minayo, M. C. S. (2001). *Pesquisa Social*. Teoria, método e criatividade (1. ed.). Petrópolis: Vozes.
- Ministério da administração federal e reforma do estado (MARE). (1995). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Recuperado de <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>.
- Paula, A. P. P. (2005). *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. (1. ed.). Rio de Janeiro: FGV.
- Poulantzas, N. (1977). *Poder político e classes sociais* (1. ed.). São Paulo: Martins Fontes.
- Rousseau, J.j. *O contrato social*. 1. ed. Porto Alegre: L&PM, 2013.
- Sanfeliu, D.T.I. Estado, democracia e participación. In: I Seminário Internacional Estado, Planejamento e Administração Pública no Brasil. *Anais*. Curitiba: IMAP, 2015. p. 21-31.
- Secchi, L. (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, (43), 347-369. Recuperado de <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6691/5274>.
- Tarragó, D., Brugué, Q., & Cardoso Jr., J. C. (2015). *A Administração Pública Deliberativa: inteligência coletiva e inovação institucional a serviço do público/Texto para discussão 2122*. Brasília, IPEA.
- Traub, A. (2018). *Administração pública deliberativa como fator de desenvolvimento regional: a experiência da formação do servidor público da região Metropolitana de Curitiba*. 2018. 203 f. *Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública)* — Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba. Disponível em: <https://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/3795>. Acesso em: 02 jan. 2020.

Como citar este artigo

- Traub, A., & Myszczyk, A. P. (2023). *Administração Pública Deliberativa: uma alternativa de gestão para o Estado brasileiro*. *Revista Prática de Administração Pública*, Santa Maria, 7, e2. <https://doi.org/10.5902/2526629275339>.