

## **Seminário Nacional da Rede de Gestores Petistas**

### **Tema: Desafios da gestão democrática no Brasil atual: breves reflexões**

Maria Rita Loureiro

Os princípios que pautam uma ordem democrática estão longe de se concretizarem na realidade efetiva das sociedades contemporâneas. Por isso, o aprofundamento da democracia exige esforço continuado tanto no plano institucional quanto na cultura política para sedimentar seus valores nos “corações e mentes” dos cidadãos e dos governantes.

O aperfeiçoamento da democracia implica levar em conta duas dimensões fundamentais. De um lado, exige enfrentar questões como a qualidade da representação, a influência desmesurada do poder econômico na política, o financiamento e os custos crescentes das campanhas eleitorais, a reforma dos sistemas partidários e eleitorais, ou seja, exige debater como se forma ou se elegeram governo e como se garante sua governabilidade. Mas, de outro lado, exige também enfrentar uma problemática igualmente fundamental, qual seja, a qualidade do governo, sua capacidade de por em prática efetivamente seus projetos políticos por meio da gestão das políticas públicas. É sobre essa última exigência que o presente texto se ocupará.

Antes, porém, de iniciar a reflexão sobre os desafios da gestão democrática é necessário fazer alguns esclarecimentos. Primeiramente cabe indicar que quando se define o governante como gestor, as questões que aí emergem não se referem diretamente às relações entre o Poder Executivo e o Legislativo, nem tampouco à luta política na esfera partidária e eleitoral. Elas se referem aos problemas que ocorrem no interior do governo e de sua burocracia e envolvem os desafios relativos à execução de ações e de políticas, às relações entre os diversos segmentos da burocracia para coordenar ações e políticas entre diferentes setores de atividades e entre diversas esferas de governo; envolvem também problemas referentes à relação dos funcionários públicos com os cidadãos e o problema fundamental do controle da burocracia para que seus diferentes segmentos cumpram as normas legais e executem adequadamente as decisões de governo e políticas públicas.

Em segundo lugar, é necessário indicar que explicitar essa distinção entre as relações externas do governo e as questões internas não significa imaginar que o que ocorre no interior do governo seja apenas administração e envolva apenas questões operacionais. Nem tampouco supor que o burocrata seja um mero técnico. Ao contrário, é fundamental explicitar que o burocrata é um ator político tanto quanto os eleitos. Ambos tomam decisões e fazem escolhas, elegem prioridades sempre pautadas por valores e/ou interesses. A diferença entre eles se dá apenas na forma como cada um atua politicamente. Além disso, as relações entre esses dois tipos de atores políticos são constitutivamente tensas, o que certamente tem implicações para os resultados da gestão pública.

Por fim, a análise dos desafios da gestão democrática no Brasil hoje supõe ainda diferenciar os desafios estruturais e os conjunturais, ou seja, aqueles decorrentes do quadro atual de grave recessão econômica que gera queda da arrecadação fiscal e enorme penúria orçamentária para todos os governos. Se esses desafios conjunturais exigem, de um lado, maior *virtú* política, ou seja, maior capacidade dos governantes/gestores para realizar seus programas de governo, por outro, eles tendem a ser suavizados com a recuperação da atividade econômica. O que a retomada do crescimento, por si só, não suaviza são os desafios estruturais para uma gestão democrática. Por essa razão, é importante dar ênfase a eles em uma reflexão sobre o tema.

A análise a seguir está assim organizada: Na primeira parte são explicitados os princípios normativos que pautam uma gestão democrática e ainda mencionam-se pesquisas empíricas que mostram ser possível conciliá-los, melhorando a qualidade da gestão. Em seguida, analisam-se dois grandes desafios da gestão democrática no Brasil hoje: o primeiro desafio refere-se às dificuldades de equilibrar o controle sobre os governantes eleitos e a administração pública e a eficácia da gestão, foco da segunda parte do texto e na última parte, retoma-se a questão da participação social no Brasil hoje, especialmente com relação ao controle social da gestão pública.

## **I. Princípios da gestão democrática e evidências empíricas**

Incorporando os debates dos teóricos contemporâneos às questões centrais do pensamento político moderno, pode-se afirmar que uma gestão pública é considerada democrática, se ela se pautar pelos seguintes princípios normativos:

- 1) Os governos não só nascem da vontade soberana do povo, mas os governantes devem ser controlados (Montesquieu, 2009; Rousseau(s/d);, Madison, 1961);

esse controle deve ser contínuo e exercido tanto por parte de atores estatais quanto pela sociedade (O'Donnell, 1998) e deve recair não só sobre a legalidade dos atos e decisões, mas igualmente sobre seu desempenho (Pollit & Bouckaert, 2000).

- 2) Os atos e decisões dos governantes devem fundados em regras legais, devem ser públicos e transparentes (Weber, 1993; Bobbio, 1992 )
- 3) As políticas e os serviços públicos são direitos dos cidadãos e a atuação da burocracia que os implementa deve se pautar pela eficiência e pelo respeito a esses direitos ((Pollit & Bouckaert, 2000).
- 4) Por fim, mas igualmente fundamental, a gestão democrática deve envolver a participação dos cidadãos ( Habermas,1993; Gutman,2004; Young,2000;, Urbinati, 2006 )

Quase todos esses pressupostos da gestão democrática são de modo geral, aceitos pelos autores democráticos, com exceção daquele relativo à eficácia. Isso porque há uma relativamente ampla literatura (em sintonia inclusive com o senso comum e o pensamento convencional) que consideram que democracia e eficiência são objetivos inconciliáveis (Schumpeter, ; ou seja, que a maior fragmentação do poder e a participação de muitos indivíduos ou grupos geram demora, muita dificuldade e até paralisia no processo de tomada de decisão, o que, segundo eles, comprometeriam a gestão e a eficácia de seus resultados.

Na verdade, a visão predominante nos estudos sobre as condições institucionais necessárias para que as decisões governamentais atinjam os objetivos propostos supõe a concentração de poderes em arenas decisórias restritas, ou a redução do número dos atores com poder de veto. Em sua maioria, as pesquisas empíricas sobre democracia se inspiram no modelo normativo ou paradigma majoritário, baseado na concentração de poder. Segundo esta concepção, a excessiva fragmentação do poder e o grande número de participantes prejudicariam as decisões, fazendo com que os objetivos desejados fossem desvirtuados ou não atingidos. Portanto, supõe-se a existência de um claro trade-off nos arranjos institucionais entre governabilidade *versus* representação. Este é o argumento que tem mobilizado as inúmeras críticas a respeito dos problemas de governabilidade do presidencialismo, especialmente quando associado ao multipartidarismo e ao federalismo, como é o caso brasileiro. (Stepan & Skach, 1993; Linz, 1990; Shugart & Mainwaring, 1997).

Contrariando o ideal majoritário de democracia, Lijphrt (1999) organiza pesquisa empírica que confronta o desempenho da democracia majoritária com a performance da democracia consociativa, em que o poder está mais fragmentado. E conclui que a rapidez de decisão alcançada pela redução do número de atores políticos com poder de veto não necessariamente gera melhores resultados nas políticas governamentais, tanto em termos do alcance de resultados econômicos quanto em termos de controle da violência que são os temas estudados por ele.

Também questionando normativamente a visão majoritária de democracia centrada na dicotomia entre representação proporcional/fragmentação do poder *versus* governabilidade, outras pesquisas têm igualmente mostrado que a estabilidade das políticas públicas vai depender de sua coerência interna. E mais, a implementação bem sucedida dessas políticas pode ser aumentada e não reduzida, como se pensa geralmente, em função da existência de estruturas institucionais que exijam amplas negociações e debate entre a pluralidade de atores políticos durante o processo decisório de tais políticas.

Um primeiro exemplo dessa argumentação está no trabalho de Stark & Brustz (1998). Examinando as bases institucionais da coerência das políticas adotadas no Leste Europeu no pós-socialismo, os autores indicam que a capacidade do governo de alcançar melhor qualidade nas reformas adotadas pode ser aumentada (e não reduzida) quando o Poder Executivo é menos concentrado, ou seja, é mais constrangido a prestar contas de suas decisões às diversas forças políticas no Parlamento e na sociedade organizada. Tendo que debater e negociar suas propostas com outros atores, *ospolicymakers* aumentam a compreensão dos problemas, ampliam a capacidade de obter informações críticas, corrigindo erros de cálculo que, na ausência deste processo, só apareceriam no momento da implementação e, portanto, com menor possibilidade de correção. Isto encoraja, ainda, os formuladores a pensar vários passos à frente nos jogos estratégicos da política pública. Voltaremos a esse exemplo mais adiante.

Também estudos efetuados no Brasil e em outros países latino-americanos relativos às reformas liberais (que, como se sabe bem, envolveram perdas visíveis e imediatas aos trabalhadores) mostra que elas foram aprovadas depois de muita negociação com atores políticos que tinham, pelo menos no Congresso, algum poder de veto ( Sola e Kugelmas, 2002; Palermo, 1998),

Mais recentemente e em novo contexto político, novas pesquisas reforçam essa linha de argumentação e afirmam ser igualmente possível conciliar arranjos

institucionais consociativos com melhor qualidade de decisões sobre política públicas. Loureiro, Teixeira e Ferreira (2014), estudando especificamente o projeto de transposição das águas do Rio São Francisco indicam que ele foi aperfeiçoado como resultado do maior envolvimento e participação dos atores estatais e societários nele envolvido. Assim, ao cabo do amplo processo político de discussão e negociação do projeto inicial entre os diversos grupos que o apoiavam ou a ele se opunham, o projeto inicial se transformou no Programa de Integração do Rio São Francisco, ou seja, seu escopo foi ampliando, visando agora não somente à transferência de água para o Seminário Nordeste, mas igualmente a revitalização de toda a bacia do rio, além de outros programas destinados a viabilizar novas condições econômicas para grupos sociais que seriam prejudicados caso a política contemplasse apenas a transposição.

Em suma, tanto no plano normativo quanto no plano da realidade empírica, os princípios de maior participação de diferentes atores na gestão e os princípios de eficiência e melhoria da qualidade de políticas públicas devem e podem ser conciliados. A transparência ou publicidade dos atos e o controle sobre as decisões no momento da elaboração e da execução das políticas, abarcando tanto a legalidade quanto o desempenho da gestão são pré-condições para que a maior participação e a eficiência sejam alcançadas. Todavia, a participação ampliada nos processos decisórios das políticas públicas no Brasil, especialmente a participação da sociedade civil organizada, apresenta vários desafios. É o que analisaremos a seguir.

## **II. Democracia e participação dos cidadãos nas políticas públicas: gestão e controle**

A teoria democrática contemporânea tem apresentado críticas importantes às instituições representativas, à falta de representatividade do parlamento e dos partidos que não mais conseguem exprimir todas as clivagens que emergem nas sociedades atuais. Os estudos destacam também a insuficiência da participação meramente eleitoral dos cidadãos, a insatisfação com os governos, a apatia ou indiferença à política. Frente a tais questionamentos crescem as demandas de aprofundamento da democracia, não só entre teóricos nos meios acadêmicos, mas também entre forças políticas e movimentos sociais. Em particular, busca-se institucionalizar e consolidar novas formas de participação dos cidadãos para além do voto, estendendo-se tal participação às deliberações sobre os assuntos coletivos.

O avanço desse debate tem levado mais recentemente a conclusão de que do ponto de vista normativo, é desejável não a substituição das instituições representativas pelas participativas, mas, ao contrário, sua complementaridade. Ou seja, espera-se que as novas instituições de participação convivam de forma harmônica e complementar com as instituições representativas, contribuindo para o aperfeiçoamento destas (Held, 2006; Urbinati, 2006; ).

Associando esta temática de aperfeiçoamento da representação via participação dos cidadãos nos processos de decisão de assuntos coletivos, com o conceito de *extended accountability* (*responsabilidade política estendida*) tal como formulado por Stark e Brust no texto já citado (1998) pode-se extrair inferências importantes para a gestão democrática de políticas públicas. Como já mencionado anteriormente, estes autores afirmam que a capacidade de elaborar e implementar políticas públicas em geral pode ser aumentada (e não reduzida) quando o Poder Executivo é menos concentrado, ou seja, é mais constrangido a prestar contas de suas decisões às diversas forças políticas no Parlamento e na sociedade organizada. Eles citam o exemplo bem sucedido de reformas na República Tcheca que, no período pós-socialista, elaborou um texto constitucional em que o Executivo toma decisões, levando em conta não só vários partidos no Parlamento, mas também instituições participativas da sociedade civil organizada. Ou seja, sua responsabilização política é estendida, porque matérias relativas a emprego e salário só podem ser deliberadas no Parlamento e encaminhadas ao Executivo após passar pelo veto dos sindicatos trabalhistas na Comissão de Emprego e Salário. Isso permitiu que as reformas em direção a uma economia capitalista nesse país não gerassem tantas perdas para os trabalhadores, como ocorreu em outros países do Leste Europeu no pós-socialismo. Em suma, a cooperação entre atores e instituições representativas e participativas permitiu melhores resultados na gestão pública.

No caso do Brasil, como sabemos bem, a Constituição brasileira de 1988 criou importantes instituições participativas como os conselhos de gestão e controle das políticas públicas, as audiências públicas. Por sua vez, o Partido dos Trabalhadores, quando assumiu o governo, deu enorme impulso a elas, inclusive dinamizando grande número de conferências e fóruns em variadas áreas de políticas públicas, além de outras formas de envolvimento da sociedade, com os orçamentos participativos nos governos subnacionais.

Embora não se pretenda aqui avaliar o resultado desse processo de ampliação da participação dos cidadãos em processos deliberativos das políticas públicas, cabe apenas mencionar que estudos sobre a realidade participativa mostram uma realidade que se distancia muito do entusiasmo de seus defensores. A sistematização realizada por Tatagiba (2002) sobre os inúmeros estudos de caso efetuados nos primeiros dez anos de funcionamento dos conselhos no Brasil, nos três níveis de governo, mostra os limites e possibilidades contidos nesse inédito arranjo institucional. Os problemas envolvem a paridade dos segmentos da sociedade civil e do governo, a rotatividade e baixa qualificação dos participantes, a fragilidade dos vínculos com as entidades que os membros dos conselhos representam, o papel preponderante do governo na definição da agenda temática e, sobretudo, sua resistência em partilhar o poder decisório, frequentemente boicotando e esvaziando as decisões dos conselhos. Tudo isso, diz a autora, tem comprometido a eficácia deliberativa e gerado o questionamento da capacidade destas novas instituições de influenciar as políticas públicas.

Os trabalhos mais recentes mostram igualmente que os limites nos experimentos participativos permanecem e se referem ainda à representatividade do público participante, a assimetrias informacionais e cognitivas entre seus membros, à incapacidade de influenciar os rumos das políticas públicas, pela ausência de poder efetivo etc. Em suma, assinalam problemas que exprimem a inexistência de processos efetivos de deliberação e promessas não cumpridas de expansão da participação e de melhoria das decisões (Alonso & Costa, 2004; Coelho, 2004; Couto, 2008).

A despeito desse quadro, não é realista afirmar que a participação tenha sido irrelevante no sistema político brasileiro atual. Os mesmos estudos que apontam limitestambém indicam potencialidades e algum nível de contribuição ao aperfeiçoamento da democracia no país: maior permeabilidade dos representantes eleitos a demandas de grupos sociais antes não considerados e o desenvolvimento da capacidade de considerar diferenças e oposições, a se dispor a argumentar e negociar publicamente (Tatagiba, 2002; Coelho, 2004; Lavallo, Houtzager e Achrya, 2004; Barbosa Silva, Jaccoud & Beghin, 2005). Na verdade, frente à cultura política autoritária, elitista e excludente vigente no país, a aprendizagem de tais virtudes democráticas por parte de nossos governantes e cidadãos não é pouca coisa.

Em suma, as instituições e práticas participativas são uma realidade política significativa hoje, podendo-se afirmar que o gestor público brasileiro tem

necessariamente que se relacionar com atores em três arenas institucionais distintas: com os parlamentares nas arenas representativas, com os membros de conselhos e outros fóruns nas arenas participativos e ainda com os atores do sistema de controle, tais como juízes, membros do Ministério Público, auditores etc.

Todavia, se a presença de membros da sociedade civil é uma realidade da gestão pública brasileira pós-1988, sua efetividade em termos de participação nas decisões é desafio ainda a ser enfrentando. Sabemos que na prática dos governos, decisões cruciais continuam a ser tomadas em arenas burocráticas fechadas e insuladas (Diniz, 1997).

Também é desafio a efetivação da norma constitucional de controle social da gestão pública, ou seja, o controle sobre o desempenho da burocracia na implementação das políticas públicas. Como ampla literatura tem mostrado, a implementação é momento crucial das políticas públicas tanto quanto o da elaboração, pois aí ocorrerem decisões e processos que podem comprometer o alcance dos resultados almejados (Pressman & Wildavisky, 1973; Lindholm, 1981; Lipsky, 2010). Na verdade, a questão do controle social sobre a precisa ser analisada no contexto mais amplo da expansão das instituições de controle no país e de seus impactos sobre a gestão democrática. É o que faremos, mesmo que brevemente, a seguir.

### **III. Controles democráticos e os desafios do controle social sobre a gestão no Brasil**

Pensadores clássicos já afirmaram que o controle sobre os governantes é uma exigência normativa e institucional para o bom funcionamento da democracia e da burocracia pública, na medida em que se espera que a conduta dos governantes e os resultados de suas políticas sejam passíveis de verificação e sanção permanentes. Políticos eleitos, dirigentes indicados para a alta administração e funcionários de carreira devem estar sujeitos a mecanismos de fiscalização de suas ações. Assim, as instituições criadas para garantir o controle governamental estão fundamentalmente associadas ao jogo de pesos e contrapesos entre os Poderes e ao exercício do governo em público e para o público (Bobbio, 1992).

As instituições de controle dos governantes têm dupla função: garantir os princípios republicanos e democráticos (controle entre os Poderes, transparência e responsabilização do governo perante o povo) e promover a qualidade da gestão pública, em especial em relação à eficiência e à efetividade dos programas governamentais. Elas se remetem, assim, às discussões em torno da necessidade de aprofundar a democracia e também às demandas pelo aprimoramento da gestão dos serviços públicos.



No Brasil, instituições estatais de controle têm assumido papel de grande destaque no cenário político desde que a Constituição de 1988 reforçou seu poder enquanto guardiãs da legalidade e probidade na gestão pública. Assim, nas décadas seguintes os órgãos do chamado controle horizontal (entre Poderes) apresentaram enorme expansão, não apenas quanto à organização institucional e à profissionalização de seus quadros, mas também quanto à abrangência de suas atividades. Hoje temos várias agências que exercem controle sobre os governantes e a administração pública, às vezes até competindo entre si para realizar a fiscalização, tais como os Tribunais de Contas, auxiliares do Legislativo em sua função de fiscalizador do Executivo, a Justiça, o Ministério Público, os órgãos ambientais, a Polícia Federal e os auditores que realizam o chamado controle interno.

Além de exigência constitucional, o controle se reforçou também com o debate sobre reforma do Estado dos anos 1990 que pôs em pauta as questões de eficiência e desempenho da gestão pública. Assim, ao exigir dos gestores (políticos eleitos e burocratas) o atendimento aos princípios da legalidade e probidade e ainda o bom desempenho na gestão, os órgãos de controle acabam funcionando como coadjuvantes ou até mesmo como protagonistas de políticas públicas.

Pesquisas acadêmicas e até os meios de comunicação têm mostrado que os diferentes órgãos de controle exercem cada vez mais influência nas decisões relativas às políticas públicas: secretarias estaduais e municipais de saúde são obrigadas pela Justiça a comprar medicamentos não previstos na lista do SUS, obras federais são paralisadas pelo Tribunal de Contas por suspeita de fraude ou pelo Ministério Público por descumprimento de exigências ambientais, critérios de avaliação de programas federais são contestados pela Controladoria Geral da União. Isso sem falar das investigações relativas às práticas de corrupção que têm paralisado a própria gestão das políticas públicas e programas de governo.

O significado político desse processo de expansão das atividades de controle sobre a gestão pública e a ordem democrática é duplo, contendo aspectos positivos e negativos. Por um lado, ela representa um avanço para nossa democracia, pois pode fortalecer os instrumentos de prestação de contas, transparência e responsabilização governamental, bem como de promoção da qualidade da gestão e avaliação de desempenho e combate à ilegalidades. Mas, por outro lado, representa a burocratização da política, ou seja, a transferência de poder de decisão sobre as políticas públicas para a

burocracia, saindo das mãos dos políticos eleitos para órgãos públicos cujos membros não estão sujeitos a nenhuma forma de responsabilização política.

Essa transferência do poder de políticos eleitos para burocratas significa não apenas a limitação da capacidade decisória do governo, mas, o que é mais grave, põe em risco a própria democracia. Como bem apontou O'Donnell, a usurpação de poder é pior que a corrupção para a democracia – enquanto esta a debilita, aquela pode extingui-la (O'Donnell, 1998: 47).

Diante desse quadro, cabe perguntar qual é o papel que o controle social pode exercer para a gestão pública democrática? Tem contribuído para o avanço da gestão? Ele poderia contrabalançar os problemas advindos do avanço desmesurado do controle exercido pelos órgãos estatais?

Do ponto de vista teórico, há autores que afirmam ser o controle da sociedade sobre os representantes ao longo de todo o mandato um dos elementos normativos centrais da representação política. Assim, fazendo uma defesa normativa da democracia representativa, Urbinati (2006) indica que a representação é uma forma de governo original que não exclui a participação. É uma forma de participação política que pode ativar uma variedade de formas de controle e de supervisão por parte dos cidadãos. Essa visão de democracia representativa implica a revisão da concepção moderna de soberania popular para que a política não se manifeste exclusivamente pela vontade – pelo sim ou não – mas, como uma arena de opiniões contestáveis e de decisões sujeitas a revisão a qualquer momento. Afinal, afirma a autora, o conteúdo central da política é o juízo acerca das leis e das políticas justas ou injustas e a manifestação mais ativa e consoante da política é a voz. Em suma, este modelo visa evitar a concentração da fonte de legitimação apenas nas instituições estatais e a redução do consentimento popular em um único ato de autorização, o momento eleitoral.

No caso concreto do Brasil, a Constituição brasileira de 1988, ao criar os conselhos como novas institucionalidades da democracia participativa, estabeleceu dupla atribuição a eles – a de gestão e a de controle. Ou seja, os conselhos de políticas públicas compartilham com os Poder Executivo a gestão de várias políticas públicas, especialmente as sociais e são, ao mesmo tempo, encarregados de controlar essa mesma gestão. Se não há dúvida sobre o significado desse provimento institucional para o avanço democrático no país, é preciso, por outro lado, considerar que essa dupla atribuição a um mesmo órgão é problemática, pois estabelece funções que são incompatíveis entre si: o mesmo colegiado que realiza a gestão, também exerce controle

sobre ela própria. Além disso, é plausível supor que as limitações apontadas pelas pesquisas para o funcionamento dos conselhos em relação à sua atribuição como gestores, sejam até agravadas para as atividades de controle. Mas, esse tema merece ainda muito estudo e análises empíricas.

Um elemento que precisará ser destacado nos estudos futuros refere-se a quem e ao quê é controlado? Com a relação a quem é controlado, o controle social via conselhos recai sobre a burocracia que implementa as políticas públicas, porque para os governantes eleitos, o processo eleitoral é a mais desejável forma de controle, mesmo considerando todos seus limites.

Quanto ao quê será controlado, há necessidade, primeiramente, de diferenciar dois tipos de burocracia, a de gestão e a de controle. Nesse último caso, uma problemática clássica da ordem democrática emerge: é preciso controlar o controlador, ou seja, espera-se normativamente que haja mecanismos institucionais para que a sociedade controle os agentes dos órgãos de controle.

Em segundo lugar, o controle sobre a burocracia de gestão implica diferenciar níveis hierárquicos, pois em cada um há diferentes demandas de controle por parte da sociedade. Para a alta e média burocracia o controle deve recair sobre a coordenação gerencial entre setores de atividades (em diferentes ministérios ou secretarias) e entre diferentes esferas de governo ( União e governos subnacionais), mas também sobre os processos de negociação e articulação política( com diferentes atores estatais e da sociedade organizada) em que as burocracias estão necessariamente envolvidas. Portanto, o controle social deve ter condições para avaliar capacidades gerenciais e mesmo políticas dos burocratas de médio e alto escalão e, mais importante ainda, criar mecanismos institucionais para responsabilizar sua atuação política. Aqui, cabe esclarecer que não se considera ser a atuação política da burocracia um desvirtuamento de sua função, mas, ao contrário, considera ser uma decorrência inevitável e até desejável das transformações por que passa o Estado contemporâneo, com a ampliação necessária de suas funções econômicas e sociais de provedor de políticas de bem estar social (Aberbach, Putnan e Rockman, 1981).

Já para a burocracia que atua diretamente com os cidadãos ( chamada burocracia do nível de rua), os desafios são outros e precisam ser também diferenciados internamente. Dependendo do tipo de política pública, como nas áreas de saúde e educação, por exemplo, certo nível de discricionariedade (entendido como espaço de atuação mais livre e mais flexível no cumprimento das regras estabelecidas) pode ser

até positivo para a maior qualidade na prestação dos serviços públicos, como pesquisas têm mostrado (Lipsky, 2010;Lotta, 2015). Todavia, em outras áreas ou setores de atuação do Estado, a discricionariedade dos burocratas da ponta, como policiais de trânsito, fiscais de tributos etc. podem ter, ao contrário, efeitos bastante negativos, pois dão margem a freqüentes práticas de corrupção, como outras pesquisas em curso têm mostrado (Spinelli, 2016).

Em suma, é importante desenvolver pesquisas empíricas sobre o tema específico dos limites e possibilidades do controle social por parte dos cidadãos envolvidos diretamente com as diferentes áreas de políticas públicas e em particular sobre as relações estabelecidas com a burocracia do nível de rua. Talvez seja aí o espaço institucional em que o controle social tenha melhor condição de se desenvolver e se tornar efetivo.

### **Considerações finais:**

Em suma, para concluir essas breves considerações analíticas sobre a gestão democrática no Brasil hoje, pode-se enumerar três grandes desafios a serem enfrentados pelo Partido dos Trabalhadores visando realizar seu projeto político de construção de um país mais desenvolvido e soberano e de uma sociedade mais inclusiva e justa. São eles:

1º Como concretizar uma gestão democrática e eficaz, isto é, uma gestão de políticas públicas que amplie os fóruns de decisão não só na elaboração, mas igualmente na implementação, garantindo a capacidade de atingir os objetivos almejados?

2º. Como equilibrar política e institucionalmente as atividades de controle horizontal (exercidas pelos órgãos estatais) e as com atividades de gestão das políticas públicas, fazendo com o controle, exigência normativa da democracia, não paralize ou impeça o governo de governar, que é sua finalidade última?

3º Como transformar o controle social em espaço de responsabilização política da burocracia, tanto a burocracia de controle, quanto a de gestão. No caso burocracia de controle, o desafio se refere à institucionalização do controle do soberano sobre o controlador, e no caso da burocracia de gestão, à institucionalização do controle sobre as decisões inerentes ao processo de implementação que, inevitavelmente, acabam definindo os resultados das políticas?

## Referências bibliográficas

- ABERBACH, Joel; PUTNAM, R. & ROCKMAN, B. (1981). *Bureaucrats and politicians in Western Democracy*. Cambridge, Massachussets, Harvard University Press
- ALONSO A. & COSTA, V. (2004). "Dinâmica da participação em questões ambientais: uma análise das audiências públicas para o licenciamento ambiental do rodovial". In: Coelho, V. P. & Nobre, M. (orgs.). *Participação e Deliberação. Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. Editora 34. São Paulo.
- AVRITZER, L. (2002) *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton University Press
- BARBOSA SILVA, F., JACCOUD L. & BEGHIN,, N. (2005). "Participação Social, Conselhos e Parcerias" In: Jaccoud, L. (org.). *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. IPEA.
- BOBBIO, Norberto (1992). *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra.
- COELHO, Vera Schattan (2004). "Conselhos de saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando?" In: Coelho e Nobre (orgs.) *Participação e Deliberação. Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. Editora 34. São Paulo.
- COUTO, C.(2008). *La participación irrelevante: una evaluación del gobierno Lula*. Mimeo
- DINIZ, Eli. (1997) *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas
- GUTMAN, Amy e THOMPSON, Dennis ( 2004). *Why deliberaty democracy?* Princepton University Press
- HABERMAS, Jurgen(1993). "Três modelos normativos de democracia". *Lua Nova*, CEDEC, no.36
- HELD, D. (2006). *Models of Democracy*, Stanford Univsersity Press.
- LAVALLE, HOUTZAGER & ACHYRA, (2004). "Lugares e atores da democracia: arranjos institucionais participativos e sociedade civil em São Paulo" In: Coelho e Nobre (orgs.) *Participação e Deliberação. Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. Editora 34. São Paulo.
- LIJPHART, A. (1999). *Patterns of democracy. Government forms and performance in thirty-six democracies*. Yale University Press.
- LINDBLOM, C. (1981). *O processo de decisão política*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, .
- LINZ,J (1990). "The perils of presidentialism" In: *Journal of Democracy*
- LIPSKY Michael (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation
- LOTTA, Gabriel S. (2015). *Burocracia e Implementação de Políticas de Saúde*, Editora Fiocruz, Rio de Janeiro.
- LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; Ferreira(2014)."Conflitos e articulação de interesses no projeto de integração do rio São Francisco". IPEA, Brasília.

*Capacidades Estatais e Democracia. Arranjos insitucionais de políticas públicas* ( org. de Alexandre Gomide e Roberto Pires),

- MADISON, James (1961) *The federalist papers*, New York, Mentor Book/ The New American Library Inc. Tradução de Cid Knipell Moreira
- MAINWARING,S.(1993). Presidentialism, multipartism and democracy: the difficult combination. *Comparative Political Studies*, 26(2):198-228, july
- MONTESQUIEU, *O Espírito das Leis*(2009), Editora Martin Claret, São Paulo.
- ROUSSEAU, Jean Jacques, *Do Contrato Social*, Editora Hemus, São Paulo, (s/d)
- SPINELLI, Mario Vinicius S. (2016). *Street-level corruption: uma análise dos fatores institucionais e políticos determinantes da corrupção praticada ao nível da rua*. Tese de doutorado a ser apresentada no Programa de Administração Pública e Governo da FGV/ São Paulo.
- O'DONNELL, Guillermo. (1998). Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, CEDEC, no. 44.
- PALERMO, V. (2000). “Os caminhos da reforma na Argentina e no Brasil” In:*Revista Lua Nova*, 45.
- PATEMAN, Carol. (1970), *Participation and Democracy Theory*. London: Cambridge University Press
- POLLITT, Christopher & BOUCKAERT, Geert. *Public Management Reform: a comparative analysis*. Oxford University Press. U.K, 2000..
- PRESSMAN, J. L. & WILDDAVSKY, A.(1973). *Implementation*. Berkeley: University of California Press
- SCHUMPETER, T.(1971). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Aguillar, Madrid
- SHUGARD, M. & MAINWARING, S.(1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Columbia University Press
- SOLA, L & KUGELMAS, Eduardo(2002) “Estabilidade econômica e o Plano Real como construção política e democratização –statecraft, liberalização econômica” in Sola, Kugelmas e Whaitehead(2002). *Banco Central, autoridade política e democratização – um equilíbrio delicado*. Editora FGV, Rio de Janeiro.
- STARK, D. & BRUSTZ,L. (1998). "Enabling constraints: fontes institucionais de coerência nas políticas públicas no pós-socialismo", *Revista Brasileira de C. Sociais*,vol 13, n.36, fevereiro,pp.13-39
- STEPAN, A & SKACH, C.(1993). “Constitutional framework and democratic consolidation: parliamentarism and presidentialism”. In: *World Politics*, 46
- TATAGIBA, Luciana. (2002).”Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil”. In: Dagnino, E. (2002). *Sociedade Civil e Espaços públicos no Brasil*. Paz e Terra, Rio.
- URBINATI, Nadia. (2006). “O que torna a representação democrática?”. *Lua Nova*, nº 66: 191-228.
- YOUNG, Iris Marion(2000). *Inclusion and Democracy*, Oxford University Press.
- WEBER, Max (1993). *Ciência e Política: duas vocações*. São Paulo: Editora Cultrix.

WEBER, Max (1993). *Parlamento e governo na Alemanha reordenada - crítica política da burocracia e da natureza dos partidos*. Petrópolis, Vozes.