

UNIVERSIDADE DE CAMPINAS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO
GESTÃO ESTRATÉGICA EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Eduardo Dalbosco
Karla Bianka Santos Vasconcelos Ramalho
Valéria de Jesus Oliveira Santana

**A baixa aderência da participação social
na gestão pública**

São Paulo
2015

UNIVERSIDADE DE CAMPINAS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO
GESTÃO ESTRATÉGICA EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Eduardo Dalbosco
Karla Bianka Santos Vasconcelos Ramalho
Valéria de Jesus Oliveira Santana

**A baixa aderência da participação social
na gestão pública**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado a Comissão Avaliadora
como exigência parcial para obtenção
do certificado de conclusão do curso
de Especialização em Gestão
Estratégica em Políticas Públicas,
pela Universidade de Campinas.

Orientadora: Alessandra Atti

São Paulo
2015

Sumário

1	Análise da situação-problema.....	1/1
1.1	- Fluxograma.....	4/1
2	Nós Explicativos.....	1/2
2.1	Identificação dos nós críticos.....	4/2
2.2	Análise dos Nós Críticos.....	5/2
2.2.1	NC1 (participação como direito).....	5/2
2.2.2	NC2 (monitoramento)	8/2
2.2.3	NC3 (dispositivos conflitantes).....	9/2
2.2.4	NC4 (transparência)	11/2
2.2.5	NC5 (serviço público despreparado).....	12/2
3	Árvore do Problema	1/3
4	Plano de Ação	1/4
5	Análise de atores.....	1/5
6	Análise de Riscos e Fragilidades	1/6
7	Considerações Finais	1/7
	Referências	1/8

1 ANÁLISE DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

A busca de um Estado efetivamente democrático e não apenas “portador da democracia”, exige a iniciativa política de subverter a herança patrimonialista e autoritária da tradição capitalista de gestão pública inaugurando novos marcos analíticos e operacionais que promovam o exercício pleno e irrestrito da cidadania. (O’DONNELL,1981; DAGNINO@COSTA, 2013)

Este novo paradigma de gestão, para além do usufruto e conquista de direitos, deve representar uma nova relação entre Estado e Sociedade, de forma que a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas seja afiançada pelo interesse público e represente legitimamente a expectativa do conjunto da sociedade. Isso não significa a cooptação do interesse popular, mas sim a valorização da autonomia dos movimentos sociais, da ação coletiva de resistência, de mudança e a definição, por regras democráticas, da correta equação dos conflitos da sociedade. (DAGNINO, 2002; MATEOS, 2011; CLAT, 2009)

É fato reconhecer que as interfaces Estado-Sociedade vêm sendo progressivamente inovadas através de arranjos institucionais, tais como conferências, consultas, conselhos, mesas de negociação, fóruns coletivos, fóruns interconselhos, ouvidorias, centrais de atendimento, plataformas interativas em ambiente web, governo eletrônico, orçamento participativo ou mecanismos de acesso à informação (VAZ@PIRES, 2011). Todos promovem a participação social, a transparência e a democratização das arenas decisórias, enfrentando as bases características do Estado autoritário, como a coação e a dominação ideológica.

As novas interfaces também oportunizam a renovação do conceito de avaliação governamental, produzindo um ambiente democrático de opinião e participação ativa da sociedade, antagônico ao espetáculo virtual e manipulador da opinião publicada. Esse fator contribui para uma nova gramática de gestão e uma nova percepção da política que ajuda a consolidar o Estado Social. (FERNANDES, 2014)

Mesmo que tenha havido esse significativo avanço democrático no último período, observa-se que essa participação ainda não atingiu sustentabilidade, escala

suficiente e padece de limitações deliberativas, o que desmobiliza a própria participação da sociedade.

A desmedida reação ao decreto governamental nº 8.243 de 23 de maio de 2014 que procurava criar a Política Nacional de Participação Social em 2014 foi uma amostra da relevância e da envergadura deste confronto. O campo conservador busca de todas as formas preservar a cultura oligárquica do Estado, fato que mantém desigual a solução do conflito distributivo do valor do trabalho e da alocação da riqueza social. Mesmo que já seja prática usual e legal em outros países, como Estados Unidos, França, Espanha, Suíça ou Portugal, o avanço da participação social está sendo praticamente interditada no Brasil com a oposição ao decreto da Presidência. (BRESSER, 2014)

É preciso entender que a participação social não apenas corrobora a legitimidade da decisão política, como também fortalece o papel do Estado na articulação e ordenamento da complexidade de relações sociais em seu território (SANTOS@SILVEIRA, 2010). Isso permite que a prerrogativa estatal de definição da identidade coletiva seja executada com base no interesse público, alimentando com sucesso o conceito de credibilidade do Estado Democrático. (ROCHA, 2011; O'DONNELL, 2004; BRASIL, 2014)

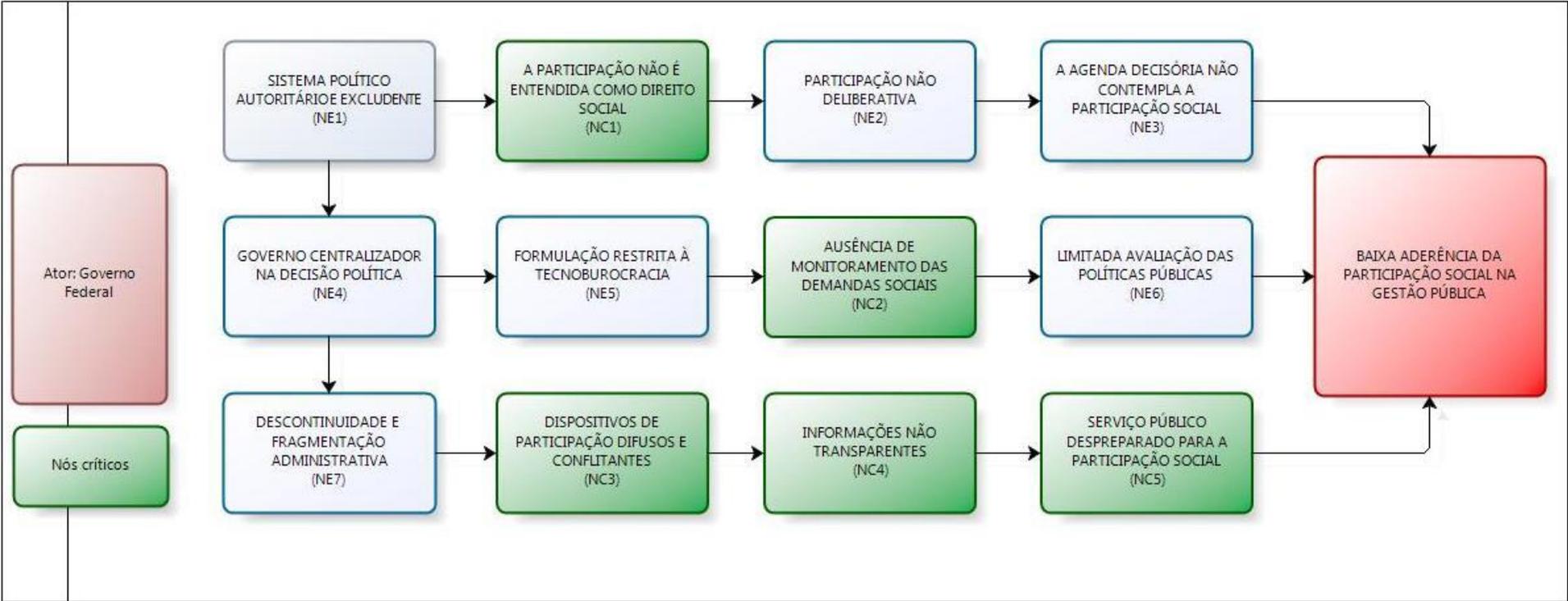
De outra parte, ampliar a participação social exige a criação de instrumentos operacionais que permitam o acesso pleno às informações das atividades estatais. Nesta direção, a participação como controle social tem se revelado oportuna ferramenta de combate à corrupção e à prevaricação dos agentes públicos, favorecendo a boa prática na gestão pública e a eficiência administrativa, adquirindo já relativo consenso como paradigma da administração pública e integrando conceitos como governança e *accountability* adotados por organismos internacionais como o Banco Mundial. (CONSAD, 2008; CLAD, 2009, MATEOS, 2014)

A participação social é decisiva na agenda democrática, pois legitima a tomada de decisões, reduz a discricionariedade autoritária e a suposta independência funcional da burocracia, além de dificultar e constranger a cooptação do Estado pelos poderosos conglomerados econômicos desterritorializados.

Identificando os nós críticos da participação social podemos planejar uma intervenção afirmativa na reversão da cidadania e da democracia de baixa intensidade e do Estado de Direito “truncado” que ainda prevalecem em nossa sociedade, sobretudo derivados da herança autoritária. (O'DONELL, 1981; SANTOS&AVRITZER, 2002; SANTOS, 2002)

Por isso, a baixa aderência da participação da sociedade na gestão pública é um problema que merece e precisa ser enfrentado.

1.1 Fluxograma



2 NÓS EXPLICATIVOS

Mesmo que tenhamos inúmeros e dignos exemplos de resistência política e enfrentamentos sociais, podemos identificar na sociedade brasileira elementos de expectativa e apassivamento diante das ações tomadas pelos gestores do Estado. Essa feição de subalternidade, imposta pela violência coercitiva aos setores populares, é originária de um Estado herdado, clientelista e autoritário, onde segmentos abastados privatizaram a gestão pública e dominaram a burocracia estatal para atender seus próprios interesses. (FAUSTO, 2011; TAVARES, 2000, ORTIZ, 2013)

Em *webaula* da Fundação Perseu Abramo/Unicamp, a professora Iole Ilíada também denuncia:

O Estado foi totalmente apropriado pela classe dominante, de forma autoritária e pouco permeável à participação das classes pouco favorecidas. O Estado, mesmo quando beneficiava a classe trabalhadora, atendia pequena parcela e foi feita de forma autoritária, inclusive o modelo sindical. Todas as mudanças, da colônia para a monarquia, para a República, abolição da escravatura, a passagem da economia agrária para a industrial, foi na verdade uma revolução passiva e conservadora, promovida pelas próprias elites. (ILÍADA, 2014)

A ideologia da dominação apassivadora e, sua consequência, uma participação social residual e de baixo protagonismo político, foi uma constante na oligarquização do poder.

Analisando os ciclos históricos do país e o papel da Educação, o professor Eduardo Pereira Tadeu denuncia que os processos educacionais, notadamente de caráter conservador e elitista, foram sobejamente dirigidos para a reprodução das condições de dominação das próprias elites e estiveram sempre subordinados ao modelo econômico. (TADEU, 2001)

Contrariamente ao senso comum que denuncia a ineficiência do Estado, verdadeiramente podemos perceber que o aparato funciona diligentemente para atender interesses dominantes, especialmente para manter e ampliar a lógica de acumulação do sistema capitalista e barrar as demandas sociais da agenda política. (COSTA@DAGNINO, 2013)

Para um governo democrático, a baixa aderência da participação social é um problema que impacta diretamente na qualidade da democracia e no alcance social das políticas públicas.

O conceito de política hoje é visto de uma maneira bastante deturpada pela sociedade, ligada apenas a questão partidária e ao usufruto dos cargos eletivos. No entanto, a participação social é literalmente a possibilidade dos sujeitos viverem harmoniosamente em sociedade, contribuindo livremente para as decisões de interesse coletivo. Essa contribuição parte das relações entre a própria sociedade e destas com o Estado, seja direta ou indiretamente. Para além do voto, precisamos entender a política na concepção aristotélica em que a própria natureza humana exige a vida em sociedade, nos transformando em “animais políticos”. Participar é fazer política. Uma gestão de esquerda deve conscientizar, estimular e fomentar a organização da população para a participação e seus gestores precisam estar preparados para incorporar novos atores sociais nas políticas públicas, o que garante maior acerto nas escolhas, pela participação e pelo compartilhamento coletivo das decisões.

O primeiro nó explicativo do problema identificado da baixa participação deriva justamente da característica autoritária do sistema político brasileiro. A dominação excludente do Estado determinou a centralização da capacidade de decisão do governo, situação que impermeabiliza a agenda decisória, afastando os interesses encobertos e latentes da sociedade. (CAVALCANTI, 2012)

A histórica concentração do poder não permite que a participação social seja encarada natural e culturalmente como um direito, condição que acaba produzindo um simulacro de participação democrática, figurativa, sem qualquer capacidade deliberativa e, por isso, não alimentando o círculo virtuoso da participação como ampliação e confirmação de novos e insurgentes direitos políticos e sociais. O autoritarismo construído pela indisponibilidade de informação à população em geral é provocado pela ausência de uma informação completa e coerente sobre como funciona o processo político - papel que o Estado democrático pode desempenhar afirmativamente - e também pelo exercício seletivo do Estado na blindagem da arena decisória, utilizando a burocracia para transformar decisões políticas em técnicas, de acesso restrito ou inacessível aos setores populares.

Sem incentivo para a mobilização e a participação da sociedade numa agenda afirmativa de direitos, considerados como ameaça pelas elites, não se fomenta o surgimento de novos sujeitos e lideranças da sociedade. A professora Conceição Tavares chega a denominar esse fenômeno como “medo do povo” presente em nossas reformas burguesas. (TAVARES, 2000)

De outra parte, a centralização governamental e o histórico de desmandos, também afetam o processo decisório, tanto no que se refere à formulação e elaboração de políticas públicas, que ficam reféns da burocracia do aparelho estatal, como também as demandas sociais acabam não sendo monitoradas, sendo ignoradas, excluídas ou boicotadas pela agenda.

Mesmo as ações realizadas pela decisão intervencionista e centralizadora, não tem seus resultados suficientemente avaliados pela sociedade. Seus impactos deixam de ser apropriados como uma conquista da sociedade, o que empobrece a qualidade política da democracia.

A descontinuidade e a fragmentação administrativa do Estado herdado, com a especialização de ilhas desconexas, com conflitos e sobreposições, mormente com controles enfatizando os processos e não os resultados patrocinam dispositivos de participação sem racionalidade, contraditórios, parciais e com prejuízos para a plena participação dos usuários das políticas públicas. A ausência de disponibilidade integral das informações necessárias prejudica a capacidade do cidadão de participar e decidir. (WAISSBLUTH, 2003)

Para finalizar, o isolamento burocrático do Estado diante da dinâmica social produz o fenômeno do ‘sofrimento organizacional’. A cultura herdada hegemoniza uma reação conservadora e autoritária diante da tensão do novo, sobretudo porque o serviço público e o servidor estão despreparados para a inovação da participação social. Com a máquina blindada pela tradição e o servidor sem treinamento, sistemas e recursos metodológicos para recepcionar as demandas vivas da sociedade temos, como resultado, uma baixa participação da sociedade na gestão e uma tensão reativa do serviço público. (NOGUEIRA, 2004)

2.1 Identificação dos nós críticos

Pela Metodologia de Diagnóstico de Situações (MDS), um nó crítico (1) deve ser um “centro prático de ação”, passível de intervenção, (2) se resolvido, ter “impacto” objetivo na solução do problema e (3) representar uma “relação custo-benefício” favorável e relevante. (COSTA&DAGNINO, 2013)

Neste sentido, identificamos cinco nós críticos no diagnóstico do problema da baixa aderência da participação social na gestão pública:

- (NC1) A **ausência de reconhecimento da participação social como um direito da cidadania e um dever constitucional**, elemento que alimenta uma hegemonia apassivadora da sociedade, não permite uma dinâmica incentivadora para ampliação da agenda, a participação de novos sujeitos sociais e o empoderamento de instâncias de democracia direta; baixa consciência social em relação à resolução compartilhada dos problemas, ou seja, ter noção de que os problemas coletivos podem ser melhor resolvidos com debate e cooperação entre os atores sociais.
- (NC2) **ausência de monitoramento de demandas sociais**: não internaliza no governo um interesse coletivo ou uma demanda social passível de compor a agenda decisória de políticas públicas; mesmo identificando grandes avanços no período, precisamos reconhecer que deliberações de conferências sociais nem sempre foram recepcionadas com prioridade pelo governo e muitas delas tiveram sua legitimidade questionada e acabaram sendo barradas pelo Congresso Nacional ou por instâncias executivas, o que frustra e decepciona a participação social; o Estado não internaliza na gestão a compreensão de que as políticas públicas têm maiores chances de darem certo se forem construídas e debatidas coletivamente, atendendo as prioridades colocadas pelos atores sociais e contribuindo assim para a construção da identidade Estado/sociedade.
- (NC3) A ocorrência de **dispositivos de participação não integrados, difusos, conflitantes ou inexistentes** na gestão pública; fato que impossibilita a participação plena e a interatividade do cidadão com o hermético mundo técnico

da burocracia estatal; muitos dispositivos funcionam sem nenhum incentivo ou estrutura.

- (NC4) **Baixa transparência das informações** necessárias para garantir um papel ativo da participação cidadã na democracia de maior intensidade e,
- (NC5) **A falta de preparação do serviço público** para recepcionar a participação social: como setor protagonista do acolhimento das demandas oriundas da participação social, o despreparo do servidor e da máquina administrativa gera um ambiente hostil às demandas da sociedade; a descontinuidade da política pública ocasionada pela mudança partidária de governos e a falta de profissionalização da máquina administrativa, também ocasiona ruptura de experiências e perda de conhecimento e práticas de participação acumuladas.

No contexto apontado, os cinco nós críticos apresentam condições objetivas de intervenção que impactariam diretamente no problema apontado, através de medidas saneadoras e efetivas que incentivam a participação social na gestão pública.

Entende-se, pela análise, que o enfrentamento dos nós críticos sugeridos proporcione ganho em escala na participação, permitindo o acesso do cidadão, de forma completa e qualificada, em todas as fases das políticas públicas: formulação, execução, monitoramento e avaliação.

A superação dos nós críticos tem efeito sistêmico sobre o problema, concorrendo igualmente para que os nós explicativos relacionados à cultura política autoritária e excludente, de intervenção mais complexa e menos tangível, também sejam atingidos.

2.2 Análise dos Nós Críticos

2.2.1 NC1 (participação como direito)

O literato José Saramago chama de “democracia sequestrada, condicionada, amputada”, o poder eleitoral limitado do cidadão ou a ilusão de que o voto, eleger ou destituir governos, seja o verdadeiro conceito de democracia. Para o intelectual, o cidadão vota e depois não participa e não decide sobre as políticas públicas. Como “uma santa de altar da qual se espera milagres”, a democracia torna-se apenas uma referência

ilusória, porque as verdadeiras decisões são tomadas pelas organizações não eleitas pela população. O autor refere-se aos conglomerados econômicos e agências globais que ultrapassam as prerrogativas políticas dos Estados nacionais. (SARAMAGO, 2008)

A regularidade do ato de votar não faz do ambiente político representado uma arena efetivamente representativa da dinâmica social. Essa “opacidade da democracia”, ocorre em nosso país e é uma das heranças do Estado autoritário. (GENRO, 2014)

Analisando a obra de Evelina Dagnino (2002), a professora Cibele Saliba Rizek nos mostra que esta situação é produto de uma sociedade hierárquica e excludente que tutelou pela violência as demandas sociais. O que a autora chama de “partilha do poder” ou a negociação democrática da agenda decisória foi historicamente interdita pelos interesses hegemônicos da dominação. Rizek afirma que o Estado brasileiro é resistente ao que denomina de “impulsos de participação”:

O autoritarismo brasileiro, que envolve o campo das relações sociais e das representações culturais e simbólicas, constitutivas das visões excludentes da sociedade e da política é um obstáculo crucial e, ao mesmo tempo, o grande objeto de confronto. (RIZEK, 2003)

Para Bresser Pereira a reação ao decreto governamental que procurava criar o sistema de participação social foi uma tentativa dos setores tradicionais de limitar a qualidade da democracia brasileira, reduzindo-a ao conceito mínimo de eleição de representantes. Para o autor o conceito liberal de democracia como “governo do povo” é insuficiente para representar o novo período histórico onde os direitos sociais e políticos exigem uma nova interface sociedade/Estado.

Para Bresser:

a democracia participativa é uma forma de se contrabalançar a pressão antidemocrática dos lobbies na defesa de pleitos que geralmente conflitam com o interesse público. (BRESSER, 2014)

Por outro lado, o professor Boaventura Sousa Santos diz que precisamos reinventar a democracia. Essa reinvenção democrática exige a transformação do Estado nacional em um movimento social, com a repolitização da arena pública, onde a própria sociedade decidiria competitivamente a disputa pelos bens da “legitimidade, bem-estar econômico e social, segurança e identidade social, síntese que recebe o nome de democracia redistributiva”, hoje uma prerrogativa do Estado. Francisco de Oliveira

também se atém ao conceito de valorizar a política como antídoto ao que denomina como a assimetria entre a sociedade e o poder econômico. (BOAVENTURA, 2002; OLIVEIRA, 2003)

Ou seja, a evolução da democracia exige que a participação seja mais do que o exercício de escolher episodicamente representantes políticos e passe a ser encarada como um direito inalienável da cidadania decidir sobre todas as questões que lhe dizem respeito. Não é demais lembrar que o primeiro artigo da Constituição Federal de 1988 afirma: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, CF, Art. 1º, parágrafo único, 1988). Antes disso, na Declaração Universal dos Direitos do Homem proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948, no seu artigo 21, diz que “Toda pessoa tem o direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos”, que “Toda pessoa tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país” e que a “A vontade do povo será a base da autoridade do governo” (ONU, §§ 1º, 2º e 3º do Art. 21, 1948).

Enfatizando o conceito de democracia direta, pesquisadores do IPEA, em texto publicado na Revista Carta Capital, mostram que os “espaços de participação permitem a incorporação de uma pluralidade de atores sociais nos processos decisórios sobre as políticas, não se restringindo apenas aos grupos sociais com influência sobre os atores políticos tradicionais” e que a participação é importante para o “aprofundamento da democracia no Brasil na medida em que permitem que os cidadãos tenham canais de diálogo com o Executivo federal e monitorem as atividades da administração pública”. (PIRES, CRUXEN&ALENCAR, 2014)

Celso Daniel também é claro na defesa da participação deliberativa:

a radicalização da partilha do poder, objetivo de uma gestão democrática, envolve necessariamente conferir aos cidadãos que participam o real direito de decisão, e não apenas consulta. (DANIEL, 1994)

Para isso, é preciso produzir incrementalmente mudanças na cultura política e na gestão pública, inaugurando formas inéditas de transparência das informações, irrestrito domínio público das agendas decisórias do Estado e subordinação do poder de decidir aos desígnios e vontades da população. É não se contentar com os avanços já instituídos e ter a coragem de inovar, experimentar, aprofundar o diálogo e ampliar o projeto

democrático que poderá evitar retrocessos e fortalecer a concepção participativa da democracia. (BRASIL, 2014)

2.2.2 NC2 (monitoramento)

A participação somente será efetiva se houver uma mudança na interface sociedade/Estado, fazendo com que as demandas da sociedade sejam incluídas na agenda decisória. Consideramos interface como uma espécie de canal relacional onde a participação social encontra formas diferenciadas de dialogar com o Estado sobre a definição de políticas públicas. (PIRES&VAZ, 2012)

Essa expectativa de que a interface tenha efetivas atribuições consultivas, de corresponsabilização ou de cogestão exige que a pauta das arenas decisórias recepcionem as demandas da sociedade, segundo pacificado até por organizações internacionais. (CLAD, 2009)

A ausência desta recepção prejudica a capacidade de planejamento governamental por negligenciar conflitos encobertos e latentes, referendando apenas os interesses das elites dominantes no perverso ciclo de reprodução da dominação oligárquica já referenciada. A equação não equilibrada da agenda em conflito, por outro lado, pode afetar a própria governabilidade dos projetos eleitos.

Importa, portanto, que haja adequados instrumentos de monitoramento institucionais das demandas sociais de forma que as reivindicações não sejam sugeridas exclusivamente pela força da mobilização social, como uma pauta estranhada na rotina de decisões do poder político e administrativo. Tão mais produtivo será o diálogo para viabilizar as demandas da sociedade quando o próprio Estado estiver sapiente da tensão social por novos direitos e internalizar adequadamente as reivindicações como uma pauta propositiva de avanço da cidadania ativa. (BENEVIDES, 1994)

O sistema de informações gerenciais do Ministério do Planejamento (SigPlan), mesmo limitado, foi um avanço para o acompanhamento e monitoramento das políticas estratégicas desenvolvidas a partir do plano plurianual (PPA). Mas é importante que também exista uma mesa de monitoramento governamental, conforme proposto no

sistema nacional (Decreto 8.243/2013), que internalize politicamente a pauta da sociedade e prepare um ambiente de negociação para discutir e viabilizar ou não este interesse social.

Essa condição impacta na cultura do insulamento burocrático fazendo com que o contexto social componha o processo administrativo, tradicionalmente esgotado em si pela ênfase da burocracia nos processos. Trata-se, efetivamente, de uma mudança transformadora na cultura do serviço público e da própria conformação legal do Estado.

O posicionamento do Governo Federal é categórico sobre a importância de ouvir a sociedade:

ao criar mecanismos formais para que as demandas sociais possam ser ouvidas pelo poder público, as instituições representativas se tornam mais capazes de responder de forma satisfatória aos desafios trazidos pela sociedade, renovando sua legitimidade perante os cidadãos (BRASIL, 2014).

Não por outro motivo, a Presidente Dilma Rousseff, quando encaminhou a proposta regulamentadora do “Sistema de Participação Social e o Compromisso Nacional pela Participação Social” defendeu que:

A Política Nacional de Participação Social orientará os órgãos e entidades da administração pública federal para melhor utilização das diversas instâncias e mecanismos de participação social existentes, permitindo um maior grau de aderência social às políticas públicas, e contribuindo também para o aumento da transparência e da eficácia da administração pública (Exposição de motivos do Decreto 8.243/2013).

2.2.3 NC3 (dispositivos conflitantes)

Hoje a participação social é composta por numerosas interfaces socioestatais que promovem a democratização da máquina pública. Em 2010, de acordo com o Sistema de Informações Gerenciais do Ministério do Planejamento (SIGPLAN), 92,1% dos programas governamentais tinha algum tipo de interface social e 89,3% dos órgãos governamentais patrocinavam a participação social através de alguma modalidade de interface (PIRES&VAZ, 2012). Dados do IBGE de 2012 mostram que 99% dos municípios brasileiros dispõem de conselhos em áreas de políticas públicas, como saúde e assistência social. (AVELINO&SANTOS, 2014)

Esse fenômeno, embora representativo, não atinge escala suficiente para lograr uma hegemonia duradoura como método. Organizar um sistema de participação social é uma condição elementar para que essa manifestação social seja realmente efetiva, redundando no aprimoramento da política pública, como ação efetiva de governo que impacta na vida do cidadão. (CAVALCANTI, 2012)

Dos conselhos gestores, ouvidoria, reuniões por grupos de interesses, consultas públicas, conferências e audiências públicas, além dos sistemas de ouvidoria e atendimento ao cidadão, temos uma diversidade de formas participativas que precisam ser organizadas racionalmente na direção do seu máximo aproveitamento. A participação efetiva do cidadão e a materialização de sua mobilização através do sucesso de uma política pública é a melhor maneira para sedimentarmos a democracia de alta intensidade reivindicada por Boaventura de Sousa Santos (2002).

A consolidação do método democrático da participação passa por esse novo arranjo institucional onde o Estado recebe dialogicamente as demandas da sociedade e produz resultados legitimados pelo atendimento das necessidades sociais.

A organização da diversidade dos dispositivos de participação envolve o que Carlos Matus chama de lidar com as “variáveis que o governante controla em relação àquelas que não controla”. (MATUS, 2007)

O controle de uma variável assegura maior capacidade para o governante produzir os resultados, mesmo com o componente de “aposta” que envolve agir em um mundo em que ele não controla completamente. Aposta significa jogar o jogo social com limitações de informações e recursos entre os jogadores o que torna incerto o seu resultado. Isso implica uma abordagem flexível e compreensiva na elaboração dos planos estratégicos.

O articulista Fernando Filgueiras, do Fórum de Interesse Público, é enfático na abordagem do papel da informação na legitimidade do Estado:

Já se sabe que a informação é muito relevante para definir os rumos e as estratégias do desenvolvimento. E, mais do que isso, é fundamental para estabelecer os vínculos de legitimidade da ação do Estado na sociedade. Sem informação, organizações e gestores não conseguem definir os projetos e programas fundamentais para atacar os problemas fundamentais da sociedade. Sem informação, também não conseguem transparecer para a

sociedade suas ações, resultando em um insulamento burocrático do Estado que fica passivo às reações e humores da sociedade, não alcançando legitimidade que assegure a autoridade do Estado. (FILGUEIRAS, 2012)

Ou seja, o pressuposto para o acerto da ação governamental e sua própria legitimidade exige uma ferramenta administrativa sistêmica, planejada, com gestão organizada das variáveis em jogo.

2.2.4 NC4 (transparência)

Nos últimos 12 anos o Brasil avançou enormemente em dispositivos de transparência pública. Foram criados o Portal da Transparência, o Sistema Informatizado de Convênios (SICONV), a plataforma do governo eletrônico (e-gov), a Lei de Acesso à Informação (12.527/2011), a Lei do conflito de interesses na administração pública (12.813/2013), leis que visam impedir a corrupção no ambiente político, tais como a Lei da Ficha Limpa (LC 135/2010), a Lei que pune os corruptores (12.846/2013), o voto aberto em sessões do parlamento (EC 76/2013), e uma série de mudanças institucionais como a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, a Controladoria Geral da União, Ouvidorias, Centrais de Atendimento aos Usuários, Carta de Serviços ao Cidadão e de mecanismos de fortalecimento do pacto republicano, com a independência dos Poderes e a autonomia de órgãos como a Polícia Federal, Tribunal de Contas e Ministério Público.

Temos hoje cerca de 60 conselhos nacionais, 60.000 conselhos municipais e nos últimos 12 anos foram realizados 97 conferências nacionais mobilizando mais de sete milhões de brasileiros. (BRASIL, 2014).

O vicejo da transparência, entretanto, ainda padece de alguns limites. Em outro texto, o articulista Filgueiras critica o que chama de “atual histeria ética da transparência como burocratização dos controles públicos” e vai além, afirmando que “apesar das diferentes inovações que foram promovidas nos controles públicos no Brasil democrático, elas ainda carecem de um sentido de integração sistêmica” e que devemos:

.....alimentar um sentido de publicidade da gestão estatal, capaz de transcender a simples ideia da vigilância sem direção a uma combinação de uma concepção mais sólida de eficiência da gestão com a probidade na vida pública. (FILGUEIRAS, 2011)

Ou seja, o Estado brasileiro precisa se publicizar organizadamente, disponibilizando as informações para o controle social e para que a população tenha condições objetivas de participar da formulação de políticas públicas. (DAGNINO, 2002)

Referindo-se ao controle social, o especialista em orçamento público, Lúcio Evangelista, afirma em sua dissertação, com propriedade, que transparência e controle social seriam as faces de uma mesma moeda:

o alcance pleno desse direito, no qual o cidadão interfere e fiscaliza as ações governamentais, em praticamente todas as áreas sob a ação e tutela do Estado, requer a contrapartida governamental no sentido de facilitar o acesso aos dados e informações geradas no âmbito público, além de imprimir esforços para transformar o linguajar tecnicista, próprio do setor público, em linguagem compreensível inclusive ao considerado cidadão comum. O fornecimento de informações pelo setor público à sociedade é denominado de princípio da transparência. (EVANGELISTA, 2010)

Quando as iniciativas governamentais tiverem permanentemente o fulcro de uma interface democrática com a participação deliberativa da sociedade teremos, enfim, atingido um passo decisivo na ruptura da cultura herdada do Estado autoritário.

2.2.5 NC5 (serviço público despreparado)

A participação social na gestão pública envolve uma mudança paradigmática na cultura do serviço e do servidor público. A dominação hegemônica do país condicionou historicamente a máquina administrativa a gerir determinações e interesses oriundos de uma elite. O resultado foi o insulamento da burocracia e a proliferação de práticas autoritárias.

A deficiência do processo civilizatório e as brutais desigualdades oportunizaram a tutela dos interesses sociais, subordinados sempre à vontade do governante. Detentores do poder e da solução dos conflitos, os gestores alimentaram historicamente a cultura do patrimonialismo, da clientela, da benemerência social e do apassivamento político do povo. Literalmente, assistimos uma inversão de papéis onde Estado e Governos impuseram seus desígnios ao povo, e não ao contrário, como estabelece o regime democrático.

Mesmo que memoráveis episódios de luta política e social tenham contribuído para o nosso avanço democrático, vimos que a sucessão do Brasil Colônia, Império, República Velha, Estado Novo e Ditadura Militar, corroborou um ambiente de crescimento e estruturação da burocracia estatal com a exclusão da participação social das arenas decisórias. (FAUSTO, 2011)

A experiência da redemocratização também foi contaminada pela dominação conservadora, uma transição de elites, especialmente no que se refere à representação política repesada nos marcos da institucionalidade formal. Esta, nutrida pelo interesse econômico em detrimento da participação política da sociedade, referendou historicamente um sistema legal e político afiançador da dominação excludente.

Mesmo assim, podemos considerar a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 como um marco transformador na redefinição destes fundamentos legais, momento em que os movimentos sociais e a pressão histórica pelo ajuste de contas com a ditadura militar, determinaram grandes avanços no que ficou conhecido como a “Constituição Cidadã”. O texto constitucional abrigou inéditos mecanismos de políticas públicas, descentralização administrativa, pacto federativo e inaugurou um ciclo virtuoso de democratização do Estado. (ILÍADA, 2014)

Este processo, pela força de recuperar um período de negação de direitos, pela envergadura de realizar tarefas historicamente adiadas, acabou resistindo parcialmente às investidas neoliberais do início dos anos 90, mas não foi capaz de enfrentar a agenda de desregulação, flexibilização e privatizações do governo FHC (1994/2002).

Pela pressão internacional, na antevéspera do século XXI, a liberalização da economia e a minimização do Estado brasileiro novamente colocaram o patrimônio público à disposição dos interesses privados, aguçaram contradições sociais e mantiveram as amarras institucionais prisioneiras da dominação excludente.

Mesmo que o novo modelo de gestão pública da “Reforma Gerencial” tenha produzido parcos avanços na estagnada burocracia estatal, procurando criar inclusive uma esfera pública não estatal, não houve avanços significativos na democratização e eficiência do Estado, processo solapado que foi pelo monetarismo neoliberal dominante

do período, pela a redução física e política da máquina pública e pela integração passiva e subordinada do Estado nacional à globalização econômica.

Foi somente com a conquista do governo democrático popular de Lula, em 2002, e a mudança do modelo econômico e político, que se iniciam transformações administrativas mais profundas e sinceras no sentido de ampliar a participação social e transformá-la em método de governo. (PONTUAL, 2014)

Apesar dos avanços de Lula/Dilma representarem quase uma revolução silenciosa e produzirem exemplos de governança democrática e de programas de inclusão social para todo o mundo, facetas do “Estado Herdado” ainda contaminam a máquina administrativa impondo restrições para uma interface de alta intensidade entre a população e o Estado. Importa, neste caso, compreender que cada avanço é apenas um começo.

Para Valéria Moraes, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério do Planejamento, uma administração participativa, também denominada de “societal” pela autora, ainda é um processo em construção e que exige aperfeiçoamentos constantes:

um dado modo de governar, ao lado da decisão política de adotá-lo, requer também ferramentas apropriadas e pessoas que detenham a competência, entendida como um conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes, necessária para colocá-lo em prática. (MORAES, 2014)

Representante destacado do “Modo Petista de Governar”, o ex-prefeito de Santo André, Celso Daniel, reitera que é preciso mudar a burocracia herdada através da participação:

a disseminação das práticas de participação da sociedade demandam a busca de transformações na burocracia pública na perspectiva de substituir a cultura organizacional e as formas de organização do trabalho herdadas do Estado nacional-desenvolvimentista – caracterizadas pela prevalência do administrativo combinado ao fisiologismo – por outras calcadas nos valores da democracia e da eficiência. (DANIEL, 1994)

O ex-ministro e governador Tarso Genro chama de “crise democrática do presente” o conflito entre o Estado capturado pelo sistema financeiro, através da dívida pública e a cidadania organizada, representada ou direta, que disputam entre si a gestão do Estado. Para o autor: “A grande questão da democracia brasileira”, é conseguir uma

combinação entre a participação direta da cidadania, por meios presenciais e virtuais, e fazer permanentes correções e adaptações na democracia representativa, dentro da perspectiva de estabelecer uma nova relação entre Estado e sociedade. (GENRO, 2014)

Manter os avanços institucionais e preparar permanentemente o serviço público para a participação social é uma tarefa que subverte o padrão oligárquico, patrimonialista e clientelista da gestão pública e compõe o compromisso com a democratização do Estado para uma governança de esquerda.

3 ÁRVORE DO PROBLEMA

PAINEL 1

Nó Crítico	Ações	Resultado das ações
NC 1 – “A participação não é entendida como direito social”	A 1.1- Realizar campanhas publicitárias sobre a importância da participação social A 1.2- Lançar concurso público de iniciativas da sociedade civil sobre a importância da participação social A 1.3 – Estabelecer parcerias com universidades, Ministério Público, Defensoria Pública, Poder Legislativo, Poder Judiciário e sociedade civil para produção de conhecimento sobre a participação social. A 1.4 – Fomentar no escolar a teoria e a prática da participação	Maior conscientização sobre a importância da participação social. Mobilização da sociedade na elaboração, acompanhamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas.
NC 2 – “Ausência de monitoramento das demandas sociais”	A 2.1-Criar mesa governamental de monitoramento das demandas sociais A 2.2- Fortalecer e integrar o sistema de ouvidoria e de atendimento ao usuário do serviço público A 2.3- Fortalecer os espaços já existentes de participação. Conselhos e Fóruns permanentes.	Recepção governamental, de forma organizada e centralizada, das demandas da sociedade. Agenda decisória participativa
NC 3 – “Dispositivos administrativos difusos e conflitantes”	A 3.1-Criação de um sistema informatizado de participação social no governo A 3.2-Propor iniciativa legislativa disciplinando interfaces setoriais e a participação social	Administração pública organizada para internalizar as manifestações da participação social.
NC 4 – “Informações não transparentes”	A 4.1-Implementar e divulgar a lei de acesso à informação A 4.2-Ampliar investimentos em sistemas de informação e transparência pública A 4.3- Fortalecer, ampliar e qualificar os espaços e mecanismos já existentes	Cidadão com pleno acesso às informações necessárias à sua participação nas políticas públicas
NC 5 – “Serviço Público despreparado para a participação social”	A 5.1-Capacitar os servidores públicos A 5.2- Reorientar diretrizes da Escola de formação do governo A 5.3-Organizar concurso de ideias inovadoras para a participação	Serviço público capacitado para receber e incentivar a participação social como método de governo.

4 PLANO DE AÇÃO

PAINEL 2.1

NC 1 – “A participação não é entendida como direito social”

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos (meses)	Responsável
A 1.1. - Concurso público sobre a importância da participação social	1.2.1 - Discutir concepção 1.2.2 – Elaborar edital 1.2.3 – Divulgação do certame 1.2.4 – Produzir evento de premiação 1.2.5 – Disseminação da elaboração produzida	Cognitivo Econômico Pessoal Organizacional	12	Departamento de Educação Popular e Mobilização Cidadã da Secretaria Nacional de Articulação Social da Secretaria Geral da Presidência da República
A 1.2 – Estabelecer parcerias sobre a participação social.	1.3.1 – Contatar com universidades, Ministério Público, Defensoria Pública, Tribunal de Contas, Poder Legislativo e organizações da sociedade civil 1.3.2 – Articular ações intersetoriais de governo 1.3.3 – Buscar apoio da Escola de Formação do serviço público 1.3.4 – Estabelecer diálogo com os movimentos sociais, ONGS e OSCIPS 1.3.5 – Fomentar entidades sindicais e do serviço público	Cognitivo Pessoal Organizacional	24	Departamento de Diálogos Sociais da Secretaria Nacional de Articulação Social da Secretaria Geral da Presidência da República

PAINEL 2.2

NC 2 – “Ausência de Monitoramento das Demandas Sociais”

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos	Responsável
A 2.1-Criar mesa governamental de monitoramento das demandas sociais	2.1.1- Elaborar projeto 2.1.2- Articular sistema governamental centralizado 2.1.3 – Fazer estudo de viabilidade técnica de sistema informatizado 2.1.4 – Capacitar servidores para a rotina da centralização informatizada	Econômico Tecnológico Pessoal Organizacional	12	Departamento de Participação Social da Secretaria Nacional de Articulação Social da Secretaria Geral da Presidência da República
A 2.2- Fortalecer e integrar o sistema de Ouvidoria e de atendimento ao usuário do serviço público	2.2.1- Elaborar projeto 2.2.2 – Treinar servidores 2.2.3 – Implantar sistema 2.2.4 – Divulgar sistema	Econômico Tecnológico Pessoal Organizacional	12	Controladoria Geral da União

PAINEL 2.3

NC 3 – “Dispositivos de participação difusos e conflitantes”

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos	Responsável
A 3.1- Criar sistema informatizado de participação social no governo	3.1.1- Desenvolver projeto 3.1.2- Implantar sistema 3.1.3- Treinar servidores 3.1.4- Publicizar para a sociedade	Econômico Tecnológico Pessoal Organizacional	24	Departamento de Participação Social da Secretaria Nacional de Articulação Social da Secretaria Geral da Presidência da República
A 3.2- Iniciativa legislativa disciplinando interfaces setoriais e a participação social	3.2.1- Consultar a sociedade 3.2.2 – Organizar mesa governamental interdisciplinar 3.2.3 - Elaborar projeto de lei 3.2.4 – Divulgar a iniciativa 3.2.5 – Dialogar com a bancada parlamentar	Cognitivo Econômico Pessoal Político	6	Departamento de Participação Social da Secretaria Nacional de Articulação Social da Secretaria Geral da Presidência da República

5 ANÁLISE DE ATORES

PAINEL 3.1

Ação 1.1- “Concurso público sobre a importância da participação social”

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1 – Governo Federal	Econômicos Pessoal Organizacional	Burocracia	Organizando a ação com eficiência	Falta de organização e escala nacional	Mobilizar
A2 – Sociedade Civil	Cognitivo Político	Ausência de mobilização	Participando	Não participando	Dialogar e mobilizar
A3 – Imprensa	Cognitivo Político	Desinteresse	Divulgando	Não divulgando	Fomentar notícias
A4 – Setor produtivo	Cognitivo Político	Oposição	Não se opondo	Fazendo oposição	Neutralizar
A5 – Escolas	Cognitivo	Desinteresse	Participando	Não participando	Mobilizar
A6 – Universidades	Cognitivo	Desinteresse	Participando	Não participando	Mobilizar

PAINEL 3.2

Ação 1.2- “Estabelecer parcerias sobre a participação social”

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1- Governo Federal	Cognitivo Pessoal Organizacional	Insulamento burocrático	Garantindo a ação com eficiência	Desorganização	Mobilizar
A2 – Tribunal de Contas	Cognitivo Político	Desinteresse	Participando	Simultaneidade de iniciativas	Mobilizar e dialogar
A3 – ONGS	Cognitivo Político	Oposição ideológica	Participando	Não participando	Mobilizar e dialogar
A4 – Universidades	Cognitivo	Limitações organizacionais	Participando	Não participando	Mobilizar e dialogar
A5 – Escola de formação do governo	Cognitivo	Limitações organizacionais e da cultura administrativa	Participando	Não participando	Mobilizar e dialogar

PAINEL 3.3

Ação 2.1- “Criar mesa governamental de monitoramento das demandas sociais”

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1- Governo Federal	Econômico Tecnológico Pessoal Organizacional	Burocracia e fragmentação administrativa	Garantindo a ação com eficiência	Incapacidade de executar a ação	Articular e mobilizar
A2 – Setor econômico	Econômico Político	Oposição	Não boicotando	Fazendo oposição	Neutralizar
A3 – Imprensa	Cognitivo	Desinteresse	Divulgando	Criticando	Dialogar
A4 - servidores	Pessoal Organizacional	Desinteresse	Participando	Não participando	Dialogar e mobilizar

PAINEL 3.4

Ação 2.2 – “Fortalecer e integrar o sistema de Ouvidoria e de atendimento ao usuário do serviço público”

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1- Governo Federal	Econômico Tecnológico Pessoal Organizacional	Insulamento burocrático e fragmentação administrativa	Executando a ação com eficiência	Incapacidade de executar a ação	Articular e mobilizar
A2 – Controladoria Geral da União	Cognitivo Pessoal Organizacional	Déficit organizacional	Participando	Não participando	Dialogar e mobilizar
A3- Imprensa	Cognitivo Político	Denuncismo de informações	Divulgando	Criticando	Dialogar
A4 – Sociedade Civil	Político	Desinteresse	Participando	Não participando	Dialogar e mobilizar
A5 – Servidores públicos	Pessoal Organizacional Político	Limitações organizacionais e da cultura administrativa	Participando	Não participando	Dialogar e mobilizar

PAINEL 3.5

Ação 3.1- “Criação de um sistema informatizado de participação social no governo”

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1 – Governo Federal	Econômico Tecnológico Pessoal Organizacional	Burocracia e dificuldades para novos sistemas	Executando a ação com eficiência	Incapacidade de executar a ação	Articular e mobilizar
A2 – Servidores Públicos	Pessoal Organizacional Político	Desinteresse	Participando	Não participando	Dialogar e mobilizar
A3 – Sociedade Civil	Político	Desinteresse	Participando	Não participando	Dialogar e mobilizar
A4 – Poder Legislativo	Político	Entendimento de eventual conflito de competências	Participando	Fazendo oposição	Dialogar

PAINEL 3.6

Ação 3.2 – “Iniciativa legislativa disciplinando interfaces setoriais e a participação social”

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
A1 – Governo Federal	Cognitivo Econômico Pessoal Político	Iniciativa inovadora	Executando a ação com eficiência	Incapacidade de executar a ação	Articular e mobilizar
A2 – Poder Legislativo	Político Cognitivo	Entendimento de eventual conflito de competências	Aprovando	Rejeitando	Dialogar e convencer
A3 – Poder Judiciário	Político	Entendimento de eventual conflito de competências	Aprovando	Rejeitando	Dialogar e convencer
A4 – Sociedade Civil	Político	Ausência de mobilização social	Apoiando	Rejeitando	Dialogar e mobilizar

6 ANÁLISE DE RISCOS E FRAGILIDADES

PAINEL 4

Perguntas orientadoras:	Análise da equipe
1 – As ações propostas para equacionar os Nós Críticos podem gerar efeitos indesejáveis (por ex.: efeitos sociais ou ambientais)?	As ações propostas podem ocasionar um quadro de tensionamentos com a burocracia refratária à inovações e instigar os movimentos sociais a pressionar o alargamento da democracia, o que pode resultar em conflito com interesses dominantes sedimentados privilegiadamente no aparelho do Estado.
2 – Existem aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos? Quais?	As medidas legislativas propostas podem ser derrotadas no Parlamento. As de gestão, questionadas pelo judiciário ou pelos órgãos de controle externo, ocasionando efeitos politicamente negativos ao proponente. A derrota mantém o sistema.
3 - Qual o principal ponto fraco do projeto? E o que pode ser feito para prevenir ou corrigir?	A viabilidade. Inovar na prática democrática, ampliando os limites de participação social gera a expectativa de que o novo modelo tenha sustentação e funcionalidade. Seu caráter incremental exige uma reavaliação permanente de sua implantação. Importa apresentar propostas com segurança jurídica e apoio político e que os resultados sejam breves.
4 – O que pode ser feito para garantir a implementação das ações propostas?	Mobilizar forças sociais e políticas capazes de enfrentar a cultura administrativa herdada, inaugurando uma prática de gestão socialmente inclusiva, eficiente e efetivamente democrática.
5 – Os recursos disponíveis são suficientes para realizar o projeto?	Sim.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A evolução do Estado brasileiro é refém da “herança autoritária” patrocinada por um poder oligárquico, patrimonialista e uma gestão burocratizada, tecnicista, fragmentada, descoordenada e sem interfaces com a sociedade.

Diversas manifestações sociais, atos de gestão ou propostas legislativas procuraram conflitar as facetas autoritárias do Estado, mas não lograram uma mudança estrutural nos paradigmas políticos e administrativos vigentes de longa data. A agenda decisória obedeceu historicamente aos interesses dominantes, incorporando ocasionalmente demandas sociais apenas para cooptar a energia instituinte da sociedade e reforçar o apassivamento hegemônico.

O desenvolvimento tardio do capitalismo também auxiliou a dominação e a reprodução de valores conservadores. Os breves períodos de expansão econômica foram acompanhados da oferta tutelada de direitos sociais parciais objetivando garantir as necessidades da própria acumulação da riqueza, reprodução necessária da mão-de-obra e a centralização política do poder.

A Constituição de 88, como um ajuste de contas com o período militar, é um marco: democratiza a institucionalidade e inaugura um período de expansão de direitos sociais e cidadania. Caminhamos parcimoniosamente, mesmo contra o neoliberalismo e a transição conservadora, na direção de um Estado social.

Os Governos de Lula e Dilma representam uma mudança efetiva do modelo de gestão, com valorização metodológica da participação social e criação de novas e amplas interfaces, novos marcos regulatórios democratizantes e vontade política comprometida com a transparência e o controle social.

Entretanto, o vicejo de novos direitos ainda se mantém limitado pela democracia formal. O professor Celso Antônio Bandeira de Mello, mesmo que num comentário anterior ao governo petista, alerta que mudanças são toleradas desde que não afetem a dominação:

o precário estágio de desenvolvimento político, econômico e social e a inexistência de uma “consciência democrática e correlata pressão” faz com que as instituições democráticas sejam aceitas apenas enquanto não

interferirem nos “privilégios” ou na vigorosa dominação política, inclusive alimentada por uma opinião pública modelada a seu talante. (MELLO, 1996)

A superação do Estado herdado e a conquista da democracia substantiva, ou de alta intensidade, exige a determinação de fazer com que “os cidadãos tenham não apenas uma consciência clara, interiorizada, reivindicativa deste título jurídico político que se lhes afirma constitucionalmente reconhecido como direito inalienável”, mas que disponham das condições indispensáveis para poderem fazê-lo valer de fato, como o padrão econômico-social acima da mera subsistência, acesso a educação e cultura e à informação plural e diversa. (Ibid. Idem)

Neste contexto, para garantir as condições necessárias à democracia de alta intensidade, a informação deve tornar-se um bem de uso público, vocacionada a produzir uma esfera política crítica, promotora de atores sociais e representativa de uma relação democrática entre Estado e sociedade.

Uma notícia não é neutra, desprovida de sentidos. Na verdade, ela carrega valores e interesses das disputas políticas da sociedade. O conhecimento do mundo que nos cerca depende da percepção que temos do próprio mundo e do acesso ou não das informações que ele abriga. A mídia, como veículo de comunicação de massas, pode permitir o acesso à realidade ou mistificá-la.

Emílio Chernavsky, analisando a exploração negativa dos temas de economia na “batalha da informação” do período eleitoral de 2014, demonstrou que a relação política entre a fonte de comunicação e a manipulação da percepção fez com que a realidade percebida fosse mais pessimista do que a situação real. (CHERNAVSKY, 2014)

Reginaldo Moraes também ensina que os veículos de comunicação tem uma capacidade seletiva de manusear as informações que acabam influenciando na tomada de decisões, especialmente por “coletar, selecionar, organizar e entregar as informações”. (MORAES, 2014)

Abordando o que denomina como “realidades paralelas” este mesmo autor denuncia a “inversão da realidade” promovida pela vocação conservadora da mídia, como um fato extremamente negativo para a luta política democrática. Moraes mostra que a combinação entre duas variáveis, a mercantilização da política e o protagonismo

conservador da mídia resulta no “complexo mídia-dinheiro-política”, instituição que afasta os movimentos sociais das arenas decisórias do Estado e hegemoniza o sistema político brasileiro. (ibid. idem)

Nesta direção, José Antonio da Costa Fernandes é bastante elucidativo ao apontar a importância da luta por uma nova e diferenciada comunicação para a sociedade:

A ideia de uma nova gramática no campo da comunicação está atrelada a noção de um novo paradigma societal na qual a sociedade procura novos meios de comunicação com o Estado, tanto no atendimento de suas demandas como na própria definição do que vem a ser governo; desta forma procura alargar o significado de cidadania. (FERNANDES, 2014)

O autor aponta que é possível combater ideias conservadoras hegemônicas, construindo alternativas ao próprio sistema. Cita Boaventura de Sousa Santos e a possibilidade de que novos arranjos oriundos da luta social e do reconhecimento de novos direitos “permitam a emergência de novas abordagens na construção das políticas públicas”, transformando as configurações institucionais e políticas do Estado e permitindo o vicejo de um novo conhecimento emancipatório. (Ibid. Idem)

Para o autor, é fundamental que se estabeleça uma relação virtuosamente democrática entre o alargamento do Estado e os movimentos sociais pela cidadania ativa.

Para enfatizar esse conceito de democratização do Estado, com uma nova comunicação, Fernandes utiliza o referencial de Habermas, filósofo alemão representante da Teoria Crítica, defensor de que:

A concepção de democracia, baseia-se na teia de relações sociais e nas condições de comunicabilidade que se estabelecem, e, têm como perspectiva obter resultados racionais e consensuais, por meio do ajuste e da estabilização dos diversos interesses conflitantes....Esta expectativa reside na ideia de que os acordos conferem legitimidade, pois as formas discursivas podem ganhar formato jurídico, e assim, se converter em política pública, baseados nos princípios da própria democracia. (FERNANDES, 2014)

Venício de Lima (2012), entretanto, salienta que a tarefa não é fácil e denuncia a falta de compromisso histórico com a liberdade de expressão em nosso país e a interdição do debate sobre a regulação da mídia. O debate sobre o Sistema e a Política

Nacional de Participação Social é exemplar da postura hostil dos setores dominantes com conceitos como a democratização da esfera pública.

A participação da sociedade nas políticas públicas envolve uma prática adequada de comunicação, o fomento de uma opinião livre, a transparência da gestão, ferramentas de controle social e a publicização das pautas de interesse coletivo, situação fundamental para que ocorra a mobilização social pela democracia de alta intensidade.

Enquanto tivermos uma mídia oligopolizada, prisioneira da motivação econômica, a opinião publicada será reprodutora da ideologia dominante, criadora de uma realidade virtualmente induzida, afirmadora de uma percepção social tutelada, portanto parcial e comprometida com o sistema em vigor.

Além de induzir à percepção de uma realidade paralela, a comunicação hegemônica atual abriga o perverso comportamento de escandalizar a política no contexto de uma “sociedade do espetáculo”.

José Arbex Jr. explica:

O espetáculo é a aparência que confere integridade e sentido a uma sociedade esfacelada e dividida. É a forma mais elaborada de uma sociedade que desenvolveu ao extremo o ‘fetichismo da mercadoria’ (felicidade identifica-se a consumo). (ARBEX, 2005)

O espetáculo de um escândalo na política, potencializado pela mídia eletrônica em tempo real e em escala global, transforma a notícia numa mercadoria padronizada, instantaneamente reproduzida e comercializada pelos veículos de comunicação. Uma idéia transformada em artigo padronizado para consumo empobrece e deturpa a percepção política da sociedade.

O espetáculo é a força motriz da sociedade de consumo e a opinião dominante acaba por representar a síntese entre audiência, consumo e a propagação repetida da opinião forjada ao talante das elites:

A opinião tem uma origem em grupos de poder, capazes de difundir organizadamente, de forma eficiente e com muita capilaridade sua opinião. O controle social se dá pela difusão da opinião desta minoria e se torna a opinião pública, imitada por vários setores da sociedade porque consegue chegar a todos os setores da sociedade através dos chamados meios de comunicação. (VITAGLIANO, 2014)

A opinião publicada não é a valoração espontânea e voluntária da sociedade sobre o que acontece. Significa o resultado do olhar e da leitura de uma parte da sociedade que se propaga predominantemente sobre o conjunto, sob a forma de mercadoria e através da repetição dirigida ao consumo de massas.

Esta comunicação de massas, sedenta em uniformizar o senso comum e alinhá-lo aos desígnios do mercado, tangencia perigosamente com a criminalização da política e a desestabilização do próprio regime. Ao escandalizar as manifestações de corrupção ou desmandos como decorrência supostamente correlata da prática política, fragiliza o regime democrático e insinua alternativas autoritárias.

Venício A. de Lima chama a atenção de que a desqualificação da política e dos políticos através da escandalização remete ao *system blame* (a culpa é do sistema), principal motivo de derrubada de regimes democráticos e descrença na representação partidária e parlamentar. (DE LIMA, 2013)

Esse contágio da opinião pelos escândalos de uma sociedade de espetáculos afeta diretamente o conceito de avaliação governamental.

O professor Greiner Costa ensina que:

Entre o que uma gestão faz (ou não faz) e a percepção que atores sociais, lideranças, e a população de forma geral vão construindo pouco a pouco sobre o trabalho de um governo existe uma efetiva mediação feita por ações de comunicação. (COSTA, 2014)

A percepção da sociedade sobre o desempenho do governo afeta diretamente a imagem do governo, repercutindo na identidade do projeto político e sua relação com a sociedade.

A desconstrução midiática da reputação do governante, por corrupção, desídia ou incompetência e a proliferação de que os indicadores da gestão são negativos afastam a participação da cidadania dos ambientes e fóruns do Estado. Mais do que enfrentar eventuais problemas, criam ambiente propício para a ruptura democrática.

Dada a natureza conflitiva da gestão pública, onde a política pode facilitar ou dificultar a expansão econômica, onde direitos sociais emancipam novos atores e inibem privilégios, onde a alocação dos fundos públicos é disputada entre o público e o

privado, o comportamento da opinião publicada busca sempre favorecer o estabelecido, guardando deferência com a eleição de partidos e gestores alinhados aos interesses dominantes.

O exemplo do governo Collor, eleito e destituído pela mídia, comprova que a opinião publicada tem lado e pode mudar ocasionalmente suas versões para preservar seus interesses.

O Estado democrático por seu turno, também pode e deve utilizar uma adequada política de comunicação para angariar apoio ao seu desempenho, operar uma contra hegemonia e incentivar a mobilização social como estratégia de governabilidade. A ausência de uma comunicação eficaz pode isolar e derrotar o governo, a despeito de suas realizações e conquistas.

Para Regina de Sá é preciso produzir informações adequadas para a gestão pública, capazes de garantir o exercício da governança e a efetividade de uma política administrativa. O desempenho positivo do governo e a disseminação de suas realizações aproximam a relação do cidadão com o Estado e estimulam à participação política. (DE SÁ, 2013)

A sociedade, notadamente os movimentos sociais, ONGs, segmentos econômicos pequenos e médios e entidades representativas, desejam participar, deliberar, avaliar e julgar os serviços e as políticas públicas. A transparência e o controle social são ferramentas alinhadas à busca da qualidade dos serviços públicos e colaboram para garantir as melhores condições da participação social na agenda decisória.

Para construir uma comunicação afirmativa, além da importância de pesquisas de opinião e dos estudos técnicos sobre o desempenho do governo, assume relevância “a primazia da imagem e da percepção da população a partir das informações e do julgamento que as pessoas sobre o que vieram a conhecer” (COSTA, 2014).

Ou seja, o componente da imagem do governo, contingenciado pela batalha da comunicação, é fundamental para que a população rompa com a imagem repetida pela

opinião publicada e tenha uma compreensão crítica e livre e, por isso, participante do processo político.

O professor Greiner Costa acrescenta que “a comunicação deforma ou desinforma, mas não define totalmente a forma como tudo isso chega ao conhecimento da população e com que ênfase”, motivo pelo qual é necessário que, através de uma adequada análise de políticas e avaliação governamental, passemos a enfrentar a disputa da opinião pública, revigorando a gestão conquistada com novos marcos analíticos e operacionais democráticos, garantindo o exercício do contraditório pela irrestrita liberdade de opinião e transformando a participação social em método permanente de configuração do Estado Social. (COSTA, 2014)

A participação social é fundamental para uma democracia substantiva, capaz de abrigar o interesse de bens comuns e legitimar as políticas públicas como uma decisão da própria sociedade sobre os assuntos do seu interesse.

A professora Ana Paula Serrata Malfitano reforça a importância da mudança integral da cultura administrativa, com espaços públicos marcados pelo diálogo e a corresponsabilização das políticas sociais:

reconhecer as demandas da população, organizar os serviços para que se constituam, efetivamente, como espaços públicos requer uma mudança de cultura desde a administração central até a local, na qual gestores e técnicos precisam abrir-se ao diálogo e corresponsabilizar-se por encaminhamentos, ações e decisões acerca da possibilidade de contribuições das políticas sociais na vida dos sujeitos. (MALFITANO, 2013)

Para a autora, as políticas sociais promovem materialmente o avanço dos direitos, ressignificam o espaço democrático e permitem que a participação efetiva da sociedade construa de fato uma democracia.

É com a constituição de espaços públicos que partilhem efetivamente o poder, com reconhecimento dos conflitos e das diferenças, que será possível a sociedade avassalar democraticamente o Estado e expurgar a herança autoritária ainda residualmente impregnada.

O professor Marco Aurélio Nogueira afirma que a participação social é a melhor interface Estado/sociedade capaz de qualificar a gestão: “A gestão democrática

qualifica-se pela capacidade de compreender os processos sociais de modo crítico e abrangente, pensando a crise e a mudança acelerada”. (NOGUEIRA, 2004)

Essa participação ultrapassa o cânone do consultivo (DANIEL, 1994), pois integra e define a arena decisória das políticas públicas. Só a *governabilidade participativa* (DULCI, 2013), o compromisso com a participação social deliberativa, é capaz de assegurar o Estado democrático, a política social como direito, a eficiência e efetividade das ações públicas e o resgate republicano do espaço público como exercício emancipatório, da liberdade e da autonomia da sociedade.

REFERÊNCIAS

ARBEX JR, José. **Showrnalismo: a notícia como espetáculo**. Editora Casa Amarela, São Paulo, 2001. Disponível em: <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/a-sociedade-do-espetaculo>_Acesso em: 10 fev. 2015.

AVELINO, Daniel Pitangueira de e SANTOS, João Carlos. O Fórum Interconselhos e a consolidação de agendas transversais de planejamento. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília, Volume 4, nº 2, 2014.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga. Déficit de civilização. **Revista Carta Capital**, 02 maio 2014. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/revista/797/deficit-de-civilizacao-5702.html>. Acesso em: 02 fev. 2015.

BENEVIDES, Maria Vitória. **Democracia e Cidadania**. In: VILLAS-BOAS, Renata. “Participação Popular nos governos locais”. **Pólis**, São Paulo, nº 14, 1994. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/1098/1098.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2015.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, 37ª edição, Edições Câmara, 2013.

BRASIL, **Participação Social no Brasil: entre conquistas e desafios**. Brasília: Secretaria Geral da Presidência da República, 2014.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Democracia Participativa. **Folha de São Paulo. Opinião, Tendências/Debates**, São Paulo, 12 de jun. de 2014. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=5736>._Acesso em: 02 fev. 2015.

CAVALCANTI, Paula Arcoverde. **Análise de Políticas Públicas, o estudo do Estado em Ação**. São Paulo: ABEU, 2012.

CHERNAVSKY, Emílio. **A batalha da informação e a reversão do pessimismo na economia.** Fundação Perseu Abramo, 2014 Disponível em: <http://novo.fpabramo.org.br/content/batalha-da-informacao-e-reversao-do-pessimismo-na-economia>_Acesso em: 10 fev. 2015.

CLAD – Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. **Carta Iberoamericana de participación ciudadana em la gestión pública.** Aprovada na XI Conferência Iberoamericana de Ministros de Administração Pública e Reforma do Estado, Lisboa, Portugal, 2009 e adotada pela XIX Cumbre Iberoamericana de Chefes de Estado e de Governo. Disponível em <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana>._Acesso em: 02 fev. 2015.

CONSAD – Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração, 2008. **Carta de Brasília sobre Gestão Pública.** Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/CONSADCarta.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2015.

COSTA, Greiner e DAGNINO, Renato. **Gestão Estratégica em Políticas Públicas.** Campinas: Alínea, 2013.

COSTA, Greiner. **Avaliação Governamental e Opinião Pública.** Texto de apoio didático do curso de especialização Estado e Gestão Pública. Fundação Perseu Abramo. Fevereiro de 2014.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil:** um balanço necessário. São Paulo: Paz e Terra/Unicamp, 2002.

DANIEL, Celso. **Gestão Local e Participação da Sociedade.** In: VILLAS-BOAS, Renata. “Participação Popular nos governos locais”. Pólis, São Paulo, nº 14, 1994. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/1098/1098.pdf>._Acesso em: 02 fev. 2015.

DE LIMA, Venício A. **As manifestações de junho e a mídia**. Teoria e Debate, Fundação Perseu Abramo, Edição 113, 2013.

DE REZENDE, Renato Monteiro. **Democracia administrativa e princípio da legalidade: A Política Nacional de Participação Social constitui matéria de lei ou de decreto?** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisa da Consultoria Legislativa do Senado Federal, Texto de Discussão nº 158, 2014. Disponível em: <http://migre.me/nYhQj>. Acesso em: 02 fev. 2015.

DECRETO nº 8.243 de 23 de maio de 2014 – Institui a Política Nacional de Participação Social – PNS e o sistema Nacional de Participação social e dá outras providências. Disponível em: <http://migre.me/nYhJX>. Acesso em: 02 fev. 2015.

DULCI, Luis. **Um Salto para o Futuro - Como o governo Lula colocou o Brasil na rota do desenvolvimento**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. 2013.

EVANGELISTA, Lúcio. **Controle social versus transparência pública: uma questão de cidadania**. Brasília, TCU, 2010. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação e pesquisa, como requisito para obtenção do título de especialista em Orçamento Público. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2053966.PDF>. Acesso em: 02 fev. 2015.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 2011. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=pSyE82yRaKU>. Acesso em: 02 fev. 2015.

FERNANDES, José Antônio da Costa. **Por uma nova gramática comunicacional: Estado, sociedade e políticas públicas**. Aula do curso de especialização. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

FILGUEIRAS, Fernando. **O paradoxo da transparência e a vida pública brasileira**. Revista Carta Capital, 2011. Disponível em: <http://migre.me/nYhSw>. Acesso em: 02 fev. 2015.

O papel da informação na gestão pública. São Paulo: Revista Carta Capital, 2012. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/politica/o-papel-da-informacao-na-gestao-publica>. _Acesso em: 02 fev. 2015.

GENRO, Tarso. **Brasil sofre efeitos de transição imperfeita para a democracia,** entrevista para a Revista Carta Capital em 30/03/2014. Disponível em <http://migre.me/nYhEN>. Acesso em: 02 fev. 2015.

ILÌADA, Iole. **Desenvolvimento do Capitalismo no Brasil.** Webaula em 19/05/2014, no Curso de Gestão Estratégica de Políticas Públicas, turma 3, Unicamp/Fundação Perseu, 2014. (*Transcrição livre dos autores*)

MALFITANO, Ana Paula Serrata. **Integração das políticas sociais de proteção social.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, Curso de Especialização em Gestão e Políticas Públicas, 2013.

MATEOS, Simone Biehler. **Participação popular: a construção da democracia participativa.** Brasília: Revista Desafios do Desenvolvimento, IPEA, 2011. Disponível em: <http://migre.me/nYh5W>. _Acesso em: 02 fev. 2015.

MATUS, Carlos. **O Plano como Aposta,** in Planejamento e Orçamento Governamental, Coletânea 1, ENAP, 2006. Disponível em <http://migre.me/nYhbg>. _Acesso em: 02 fev. 2015.

MELLO, Celso Bandeira de. A democracia e suas dificuldades contemporâneas. **Revista Trimestral de Direito Público,** São Paulo n.15, 1996.

MORAES, Valéria. Participação como método de governo: reflexões para sua implementação e para o desenvolvimento do estrato tecnopolítico. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento,** São Paulo, v. 4, nº 2, 2014.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil. Temas éticos e políticos da gestão democrática.** São Paulo: Cortez, 2004.

O'DONNELL, Guilherme. **Acerca del Estado em América Latina Contemporánea. Diez Tesis para Discusión.** In: “La Democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos e ciudadanas: contribucion para el debate”. PNUD, 2004. Disponível em: <http://migre.me/nYhgA>. Acesso em: 02 fev. 2015.

_____ **Anotações para uma teoria do Estado.** Revista da Teoria e da Cultura, São Paulo, nº 3. 1981. Disponível em: http://www.ige.unicamp.br/site/aulas/138/ANOTACOES_PARA_UMA_TEORIA_DO_ESTADO_ODONNELL.pdf. Acesso em: 02 fev. 2015.

_____ **Algumas reflexiones acerca la democracia, el Estado y sus múltiples caras.** Buenos Aires: Conferência Plenária em el XIII Congresso Del CLAD, 2008.

OLIVEIRA, Francisco de Oliveira. **Crítica à Razão Dualista: o Ornitorrinco.** São Paulo: Boitempo, 2003.

ONU – Organização das Nações Unidas, **Declaração Universal dos Direitos Humanos** (1948). Disponível em: <http://migre.me/nYhki>. Acesso em: 02 fev. 2015.

ORTIZ, Renato. **Imagens do Brasil.** Revista Sociedade e Estado , v. 28, n. 3, 2013.

PIRES, Roberto e VAZ, Alexandre. **Participação Social Como Método de Governo? Um Mapeamento das "Interfaces Socioestatais.** Rio de Janeiro: IPEA TD 1707, 2012. Disponível em: <http://migre.me/nYhoj>. Acesso em: 02 fev. 2015.

PIRES, Roberto Rocha C., CRUXEN, Isadora Araújo e ALENCAR, Joana e LIMA, Paula. **Como a Participação Social fortalece a democracia.** Revista Carta Capital, Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/politica/como-a-politica-nacional-de-participacao-social-fortalece-a-democracia-1569.html> . Acesso em: 02 fev. 2015.

POLIS. **Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira.** São Paulo: Instituto Pólis, 2006. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/939/939.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2015.

PONTUAL, Pedro. **Gestão Democrática e Participativa**, Webaula em 13/11/2014, no Curso de Gestão Estratégica de Políticas Públicas, turma 3, Unicamp/Fundação Perseu, 2014.

RIZEK, Cibele Saliba. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil: um balanço necessário. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, nº 51, 2003.

ROCHA, José Cláudio. **A participação popular na gestão pública no Brasil**. Teresina, Revista Jus Navigandi, nº 2886, 27 de maio 2011. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/19205>. Acesso em: 02 fev. 2015.

DE SÁ, Áurea Regina. **Gestão de Imagem**. Texto de apoio didático do curso de especialização Estado e Gestão Pública. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, Novembro de 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. **Para Ampliar o Cânone Democrático**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Reinventar a Democracia**. Lisboa: Cadernos Democráticos, Gradiva Publicações, 2002.

SANTOS, M. e SILVEIRA, M.L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2010.

SARAMAGO, José. **Falsa Democracia**, 2008. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=m1nePkQAM4w>. Acesso em: 02 fev. 2015.

SERVA, Maurício, A importação de metodologias administrativas no Brasil - uma análise semiológica. **Revista da Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas**, Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: <http://migre.me/nYhsg>. Acesso em: 02 fev. 2015.

TADEU, Eduardo, **Cadê o Povo?**. 2011. Disponível em: http://blogosfero.cc/articles/0027/8719/Educac%CC%A7a%CC%83o_no_Brasil_-_cade%CC%82_o_povo._Eduardo_Pereira.pdf. Acesso em: 02 fev. 2015.

TAVARES, Conceição. Política e economia na formação do Brasil. São Paulo: **Revista Teoria e Debate**, nº 44, 2000. Disponível em <http://www.teoriaedebate.org.br/materias/economia/politica-e-economia-naformacao-do-brasil?page=full#sthash.SXhHBXVI.dpuf>. Acesso em: 02 fev. 2015.

VAZ, Alexander e PIRES, Roberto. Participação Social como Método de Governo. Uma agenda de pesquisa sobre as interfaces socioestatais no governo federal. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, nº 1, 2011.

VITAGLIANO, Luis Fernando. **Controle Social da opinião pública na sociedade do espetáculo**. Texto de apoio didático do curso de especialização Estado e Gestão Pública, São Paulo, Fundação Perseu Abramo. Novembro de 2014.

WAISSBLUTH, Mário. A Insularidade na Gestão Pública Latino-Americana. Caracas: **Revista del CLAD, Reforma y Democracia**, 2003.