

APG3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, GOVERNO E TERCEIRO SETOR

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, DEMOCRACIA E SOCIEDADE:
UMA EQUAÇÃO COMPLEXA**

RESUMO

O objetivo deste ensaio é pontuar alguns dos desafios da administração pública, da democracia e da sociedade brasileira, provocando reflexões acerca das visões de mundo que estão por trás do pensar e do agir humano, buscando estabelecer conexões com o campo da epistemologia. A ideia central consiste em defender o argumento de que não há uma única resposta para os desafios políticos e sociais do povo brasileiro, os quais estão arraigados em questões de cunho cultural e são muito complexos. Espera-se contribuir para o campo das ciências sociais aplicadas mostrando a importância das conexões, e não rupturas, entre os paradigmas epistemológicos existentes, assim como evidenciar o porquê discutir democracia e cultura política pode contribuir com reflexões em Administração.

Palavras-chave: administração pública, democracia, cultura política, participação política, sociedade

ABSTRACT

The objective of this essay is to point out some of the challenges of public administration, democracy and Brazilian society, provoking reflections on the worldviews that are behind human thinking and acting, seeking to establish connections with the field of epistemology. The central idea is to defend the argument that there is no single answer to the political and social challenges of the Brazilian people, which are rooted in cultural issues and are very complex. It is expected to contribute to the field of applied social sciences by showing the importance of connections, not ruptures, between existing epistemological paradigms, as well as showing why discussing democracy and political culture can contribute to reflections in Administration.

Keywords: public administration, democracy, political culture, political participation, society

1 INTRODUÇÃO

A construção da identidade da administração pública brasileira tem raízes históricas, atreladas diretamente ao período colonial. Por outro lado, o sistema democrático vigente no país tem raízes mais recentes, fazendo com que a sociedade brasileira ainda esteja aprendendo a viver em uma democracia. Esta história recente nos faz, constantemente, refletir sobre a convivência de um Estado com práticas longínquas a uma sociedade com expectativas modernizantes, muito embora com práticas e contextos que não favorecem o florescer pleno da democracia.

Assumindo que a administração pública tem por objetivo atender aos interesses da sociedade como um todo, sem discriminação (TENÓRIO; SARAIVA, 2006), a mesma precisa propiciar um canal de diálogo com a sociedade, efetivando o papel das instituições públicas em um sistema democrático e colocando em prática as conquistas sociais da Constituição Federal de 1988. A impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade previstas no modelo burocrático de administração pública devem ser equilibradas de modo a conseguir manter o controle ao mesmo tempo em que é flexível.

Neste sentido, o cidadão precisa estar disposto a compreender o papel do Estado como uma das partes integrantes de um sistema complexo que, para funcionar, também precisa contar com a sua participação. É sabido que o Estado autoritário, que foi vigente no Brasil por muitos anos, minimizou tal possibilidade, sendo o período de 1984 a 1988 um marco para a mudança da relação do Estado com a sociedade, ao menos no campo normativo. A ideia de gestão pública, associada à atuação do Estado, passa a ser acompanhada pelo conceito de gestão social, onde o Estado permanece atuante, mas em colaboração com a sociedade civil (TENÓRIO; SARAIVA, 2006).

Nesta lógica, é reforçada a ideia de que a sociedade deve exercer sua soberania e o Estado não é o único detentor das responsabilidades. Muito embora isso esteja resolvido no campo teórico, institucional e legal, na prática ainda temos muito por avançar, seja por desinteresse e falta de conhecimento dos cidadãos ou por falta de abertura do Estado, que segue reproduzindo um modelo burocrático puro, repleto de disfunções.

Por falar em modelo, a administração pública brasileira conta com alguns, os quais podemos interpretar, de certa forma, como paradigmas. No âmbito da ciência, Saccol (2009) diz que um paradigma está relacionado a algumas crenças e pressupostos que temos sobre a realidade. Burrell e Morgan (1979) fizeram uma contribuição importante ao tema quando propuseram uma lógica bidimensional da análise das teorias sociais com quatro paradigmas dominantes. Thomas Kuhn (1987), ao defender a ideia de revolução científica, diz que a ciência sempre passará por crises e, por meio delas, surgirão novos paradigmas, os quais devem substituir os anteriores. Paes de Paula (2015) apresenta uma outra perspectiva ao dizer que a construção do conhecimento pode se dar em uma perspectiva híbrida e articulada entre diferentes matrizes epistêmicas e abordagens sociológicas, não havendo, necessariamente, uma ruptura. Westwood e Clegg (2003) apresentam a ideia dos discursos, os quais podem variar dentro de um mesmo paradigma, dando a ideia da existência de diferentes perspectivas coexistentes. Embora hajam diversas

concepções e formas de se vislumbrar paradigmas, muitas vezes nos distanciamos do olhar para as crenças e práticas vigentes na sociedade, focando nos arranjos institucionais e no aparato normativo vigente.

Este distanciamento, provoca certa acomodação quando fenômenos sociais, como o isolamento, o individualismo e o interesse nas práticas coletivas passam a surgir com maior frequência. No campo da política, tem-se observado que são muito mais vigentes práticas e valores individuais do que um exercício cívico em favor da coletividade. É preciso, neste contexto, trazer a discussão sobre cultura política à tona, evidenciando o desconhecimento, o distanciamento e a baixa participação do cidadão em questões coletivas. Num sentido amplo, de acordo com Almond (1993, p. 80), “o conteúdo da cultura política é resultado da socialização infantil, educação e exposição à mídia e experiências na vida adulta no que diz respeito à ação governamental, social e econômica”. Assim, é preciso observar como a constituição da sociedade, e sobretudo, o Estado em seus vários papéis durante a vida do cidadão, proporcionam o acesso a valores cívicos e democráticos.

Quanto à cidadania, Benevides (1994) fala de cidadãos passivos e ativos, ao mesmo tempo em que deixa claro que sem educação política para o povo não há democracia e cidadania. A autora vai além e diz ser necessário aperfeiçoar os direitos políticos do cidadão com mais mecanismos de democracia direta. Adotando ambas as ideias, o povo brasileiro teria uma justificativa plausível para tal desconhecimento e desinteresse em relação à política, pois além de um passado marcado por momentos autoritários, temos uma democracia recente e pouco amparo institucional que garanta o acesso ao conhecimento político de forma acessível.

De fato, não fomos preparados para a democracia - e não estamos sendo – e nem ao menos podemos considerar um ambiente favorável à pujança da democracia. Baquero (2001), por exemplo, não se surpreende com a baixa participação política do brasileiro quando o assunto vai além do voto. Para ele, nosso *déficit* de capital social é um dos problemas que fragiliza nossa cultura política e não estimula a participação. Do mesmo modo, Moisés (2008) apresenta dados sobre a insatisfação com a democracia e a desconfiança em relação às estruturas democráticas, deixando evidente que a qualidade da democracia brasileira é baixa, havendo déficits institucionais e uma grande dificuldade por parte dos cidadãos em sentirem “que seus direitos de participação e representação [...] sejam canais efetivos para enfrentar problemas como a corrupção ou as dificuldades econômicas” (MOISÉS, 2008, p. 36).

Achados similares ao de Moisés (2008) foram divulgados, uma década depois, em uma pesquisa do Latinobarómetro, visto que o apoio à democracia vem caindo no Brasil e em demais países latinos (LAGOS, 2018). A soma de todos esses fundamentos contribui para que a equação se torne ainda mais complexa, pois questões culturais e o distanciamento de práticas democráticas não são elementos que se transformam em um estalar de dedos. Requer, ao menos, paciência e visão de longo prazo.

Diante do exposto, o objetivo do presente ensaio consiste em resgatar elementos importantes da administração pública brasileira, do sistema democrático e do papel da sociedade, de modo a articular reflexões sobre os paradigmas que estão

por trás da construção da identidade brasileira, mostrando que precisamos de mais combinações e adaptações do que rupturas.

2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E A BUSCA POR REFORMAS

A administração pública brasileira é marcada por algumas reformas, as quais transitaram entre os paradigmas do patrimonialismo, da burocracia, do gerencialismo e da pós-burocracia. A criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), do Decreto Lei nº 200, da Secretaria da Modernização e do Ministério da Desburocratização, mostram que desde o governo de Vargas, Castelo Branco, Médici e Figueiredo houve uma preocupação em reformar o aparelho do Estado. Kubitschek, Jânio e Jango, que governaram entre Vargas e os demais militares, não foram protagonistas na pauta. O primeiro esteve mais preocupado com o desenvolvimento econômico do país, colocando em prática o bordão de 50 anos em 5. No período de Jânio e Jango, conhecido como “Jan-Jan”, houve uma tentativa de propor reformas, por meio da Comissão Amaral Peixoto, mas com a vinda do governo militar as propostas saíram da pauta.

Findo o governo militar, foi durante o mandato de Sarney que a redemocratização ocorreu, tendo por marco o restabelecimento das eleições diretas para presidente, governador e prefeitos e a promulgação da Constituição Federal de 1988. Além disso, foi no seu governo que surgiu a Escola Nacional de Administração Pública, a Fundação Centro de Formação do Servidor Público e a Secretaria do Tesouro Nacional. Em 1990 assume Collor, tendo por discurso a necessidade de um Estado mais enxuto e ancorado em preceitos neoliberais, o que acabou por acelerar o processo de desestatização.

Com o impeachment de Collor, Itamar Franco assumiu a presidência, ao qual atribui-se o reconhecimento pela operacionalização do Plano Real. Em se tratando das principais reformas no campo da administração pública brasileira, pode-se dizer que a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) e do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) foram marcos importantes. Criados durante o mandato de Fernando Henrique Cardoso, o MARE e o PDRAE buscaram ser um símbolo da nova gestão pública no Brasil, liderados pela figura de Bresser Pereira. As reformas previstas acabaram por não ter o sucesso esperado.

Ao governo Lula faz-se necessário mencionar a criação do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal (PNAGE) e o Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros (PROMOEX), que representaram uma preocupação do governo federal em realizar um amplo diagnóstico de melhorias para o Estado com a participação da sociedade civil. Esse viés de participação social se tornou ainda mais forte com o exercício da democracia participativa no âmbito dos planos plurianuais.

Embora não tenha conseguido – ou desejado – implementar uma agenda reformista em uma perspectiva mais macro, trata-se de pontos importantes a serem lembrados (ABRUCIO, 2010; CASTOR e JOSÉ, 1998; TENÓRIO e SARAIVA, 2006). Esse resgate não teve por objetivo ser exaustivo, mas lançar luz sobre alguns dos tópicos importantes na construção da administração pública do Brasil.

É evidente que as reformas não chegaram a um fim e talvez nunca cheguem, visto que a sociedade está em constante mudança e novos desafios emergem a todo instante. Por isso, é equivocado pensar que a lógica gerencialista é a melhor ou foi a que deu certo. Certamente deixou sua contribuição, mas ainda há muito por ser feito.

Indo ao encontro disso, Abrucio (1997) apresenta o *Consumerism* e o *Public Service Oriented* como alternativas flexíveis ao modelo gerencial puro. Kissler e Heidemann (2006) defendem a governança pública como um novo paradigma, onde o Estado garante a produção de serviços extremamente estratégicos ao mesmo tempo em que se torna ativador e cooperativo com os demais setores. Fazendo um paralelo com a epistemologia, é plausível refletir sobre o quanto as alternativas propostas por Abrucio (1997) podem ser consideradas como novos discursos dentro do paradigma gerencialista (WESTWOOD; CLEGG, 2003) e o quanto a governança pública proposta por Kissler e Heidemann (2006) se trata de uma possível ruptura paradigmática (KUHN, 1987) ou uma nova possibilidade para reconstruções paradigmáticas e combinações de híbridos (LATOIR, 1994; PAES DE PAULA, 2015).

Teóricos concordam em dizer que ainda não houve uma grande reforma que tenha atendido aos anseios da população de forma geral. Uma reforma realmente significativa, com visão holística, que abale as estruturas e mude os rumos de um país, de forma transversal às temáticas mais importantes. Com isso, vale refletir sobre as eventuais razões do fracasso - ou baixa efetividade - das reformas brasileiras. Entre tantas possibilidades, objetiva-se pontuar algumas: a crise do Estado, a polarização entre estatofóbicos e estatofílicos, o patrimonialismo, o personalismo, as fragilidades da democracia e a não compreensão de que estamos vivendo em uma era de limites.

O esgotamento do modelo atual da administração pública brasileira é inevitável em um contexto de esgotamento da própria biosfera, do poder e dos recursos do governo, da capacidade gerencial e das relações propositivas e transparentes entre Estado e sociedade. A falta de limites em nossas ações nos fez confundir desenvolvimento com crescimento, o que em épocas desenvolvimentistas tenha soado como positivo, hoje indica parte das razões pelas quais a administração pública brasileira está reagindo lenta e insatisfatoriamente às mudanças econômicas e sociais. É comum culpabilizar o Estado pelo fracasso em suas reformas. Mas, afinal, o Estado é composto por quem? Pessoas.

Atribuir o problema sempre ao Estado parece o caminho mais fácil, enquanto o de olhar para si e compreender sua responsabilidade como cidadão é mais difícil. Sousa Santos (2006) nos intriga com a problematização sobre objeto e sujeito de uma reforma. Suas indagações nos levam a pensar sobre se existe, de fato, uma separação entre Estado e sociedade. Não seríamos todos uma única coisa? Enquanto o cidadão não se enxergar como parte integrante do Estado, não haverá uma reforma que se preze, visto que o Estado não tem a capacidade de se auto-reformar pois depende das pessoas para isso. Em outras palavras, nós somos o Estado mas insistimos em nos colocar com parentéticos nesta relação, aguardando que o Estado provedor resolva o que precisa ser feito. Mas sim, isso tem raízes históricas e uma relação direta com o despreparo para o exercício da democracia. Não fomos estimulados para tal e agora precisamos colocar em dia anos de atraso. O despreparo para o exercício da democracia é o que há de mais homogêneo no Brasil.

Por falar em Estado, nos parece evidente que ele tenha tomado o caminho errado, de forma recorrente, em garantir espaços de diálogo e participação que realmente surtam efeitos para a sociedade. Efeitos, não apenas no sentido prático, do exercício esporádico – como nas eleições -, mas do caráter participativo pleno. Por vezes os mecanismos de participação passam pouca credibilidade visto que os resultados são pífios. Como em tudo na vida, somos atraídos por coisas que nos tragam algum valor.

Neste caso, o valor está na mudança, em ter seus anseios atendidos. Quando sua voz é ouvida e descartada, pouca vontade terá de permanecer falando. Se já temos dificuldade em atrair a participação social, não podemos nos dar ao luxo de perder àqueles que ainda acreditam. Talvez, a principal falha do Estado esteja em tardar a perceber que é necessário alterar profundamente o padrão de suas relações com a sociedade. A começar pelo estímulo à mudança cultural. Nenhuma reforma será capaz de atender aos anseios da sociedade enquanto estiver focado em transformações cosméticas e não atacarmos o problema pela raiz. Patrimonialismo, personalismo, oligarquia e ditadura são apenas algumas das palavras que nos remetem às tais profundezas da sociedade brasileira.

Somado a isso está a visão instrumental e utilitária das coisas e dos seres. Nos vemos como objetos, como números. Temos um valor monetário. Enxergamos na instituição “mercado” com sua “mão invisível” a solução para nossos problemas, tendo fascínio por eficiência, uniformidade, controle e escala. Isso não é um problema do Estado em si, mas geracional (ou gerencial?). Não obstante, um Estado que continue tendo um olhar puramente utilitário, nada será capaz de reformar. Aliás, conseguirá reformar (para melhor) apenas seus privilégios e poderes.

Todos esses elementos confluem para evidenciar uma necessidade: o nosso modelo de administração pública precisa ser revisto. À luz das possíveis reconstruções paradigmáticas que vemos no campo da epistemologia, por que não reconstruir a administração pública brasileira mesclando elementos da burocracia, gerencialismo e governança pública com estratégias de coprodução e accountability, por exemplo? Por que não elaborar novos modelos para complementar os já existentes ao invés de simplesmente desconsiderá-los? Independente disso, qualquer novo modelo deve envolver o cidadão, não apenas pois é nobre por parte do Estado proporcionar mecanismos de participação social, mas porque é dever de cada cidadão entender que o Estado é tão seu como de qualquer outro.

3 A DEMOCRACIA BRASILEIRA E OS DESAFIOS EM EXERCÊ-LA

Quando Bobbio (1997) discorre sobre as regras do jogo, é natural lembrar do *Democracy Index* elaborado pelo *The Economist*, que aponta notas elevadas para as categorias "Processo eleitoral e pluralismo" e "Liberdades civis", respectivamente 9,58 e 7,94 em 2020, mas indica uma nota de 5,36 na categoria "Funcionamento do governo". Em outras palavras, o Brasil é um país democrático e detentor de regras constitutivas, a questão que fica é o quão efetivas tais regras são. Na linha do que é apontado por Habermas (2002), precisa existir uma coesão interna entre Estado de direito e democracia. Logicamente que não depende apenas de o governo dar efetividade ao sistema democrático.

Considerando que o mesmo índice aponta as notas de 6,11 e 5,63 para, respectivamente, "Participação política" e "Cultura política", vemos que o povo ainda tem muito por contribuir. Inclusive Bobbio (1997), ao apontar os seis princípios de uma democracia, diz que pode existir diferentes graus de sistemas democráticos. É exatamente isso que o índice citado pretende mostrar, ao classificar 167 países, por exemplo, entre democracias plenas e falhas. O Brasil está no segundo grupo e cabe a nós fortalecer o nosso sistema de modo a torná-lo pleno. Bobbio não faz menção ao termo "democracia plena" ao abordar o futuro da democracia. No entanto, ele aponta claramente promessas não cumpridas e obstáculos que justificam muito do porquê ainda estamos longe da plenitude.

Um dos passos para essa construção certamente é ter maior clareza entre os papéis das democracias representativas em coexistência com a perspectiva da democracia direta. Evidente que, por questões geográficas e demográficas, uma democracia puramente direta se torna utópica. Não obstante, a mescla de elementos da segunda com a primeira se mostra um caminho interessante. A Constituição Cidadã de 1988 traz avanços nesse sentido, embora não suficientes e plenamente efetivos. Em seu artigo 14, diz que o povo poderá exercer a democracia direta por meio do plebiscito, referendo e iniciativa popular, mas quantas vezes tais mecanismos foram colocados em prática? Poucas.

No caso da iniciativa popular, há um sistema criado que já parte da desmotivação, visto a dificuldade para conseguir 1% dos eleitores do país, de 5 estados diferentes, sendo que 0,3% é o mínimo de eleitores para cada estado. Outro ponto importante nesta discussão de representatividade é a existência demasiada de partidos políticos. Ao contrário do que muitos pensam, o sistema pluripartidário brasileiro e seu conjunto de 35 siglas não representa a raiz dos problemas em nosso sistema eleitoral. O principal problema consiste na fragmentação ideológica que se percebe em meio às siglas. Partidos se tornaram feudos de poder, muitos advindos das dissidências de outros. Srour (2005) demonstra que as ideologias políticas são diversas e, em algum grau, contraditórias. Ele também aponta que uma mesma corrente de pensamento político apresenta subdivisões.

A maior parte das lideranças partidárias ainda não compreendeu isso ou faz vista grossa. Ao invés de estratégias e planos de ação pautados em ideologias que realmente demonstram o que determinado grupo de pessoas acredita, vemos dezenas de partidos dançando conforme a música que toca. Por isso, o problema não consiste na quantidade, mas na qualidade e no propósito de cada um dos 35 grupos. Falta também autenticidade e coerência para postular suas pautas e defendê-las até o fim, fazendo parcerias quando necessário - pois, não sejamos ingênuos, um presidencialismo de coalizão isso requer - mas não loteando sua alma e seus valores a qualquer custo.

Muito antes de discutir os diferentes tipos de democracia, as garantias da Constituição Federal de 1988 e o papel dos partidos, faz-se necessário reconhecer o nosso despreparo para exercer a democracia. Isso é apontado por Bobbio (1986) como o "cidadão não educado", sendo uma das promessas não cumpridas no sistema democrático. Ter um conjunto de regras que dão o tom processual da democracia é uma das partes fundamentais. No entanto, a falta do envolvimento real de todas as vozes individuais em um espaço coletivo nos coloca no contexto da tirania da maioria.

Assim sendo, como lidar com a dualidade de igualdade e liberdade? Liberdade é um privilégio e a maior parte dos brasileiros jamais o terá. Pensando em uma relação de importância sobre o que deve vir primeiro, talvez a falta de igualdade jamais permitirá a existência de uma real liberdade para todos. Igualdade não significa tratar todos como iguais, mas olhar para as especificidades de cada ser e tratá-lo da forma a qual gostaria de ser tratado. Somos muito diferentes para pensar em uma igualdade pura. Cruz (2006) reforça a importância do pensamento liberal na construção do que viria a ser a base de princípios democráticos. Seja esse o lado positivo, o negativo consiste na miopia de enxergá-lo como resolutivo no que tange à igualdade. Ser liberal com privilégios é muito fácil.

Ao considerarmos a perspectiva do materialismo histórico, que diz ser a vida que determina sua consciência, não o contrário, estamos falando de muitos anos de opressão nas relações de trabalho, onde a vida dos trabalhadores os levou a uma consciência pequena, ignorante e pouco preparada para a vida cidadã. Dowbor (1998) indicou que as relações entre o poder e a sociedade civil ocorrem por meio da informação. Informação é uma tipificação de poder, e entre todas as possíveis, é essa a que mais nos carece enquanto sociedade civil organizada. A participação não cairá do céu. Sem cultura política é difícil esperar participação. Sem educação é impossível ter avanço.

Quando avançarmos no preparo para o exercício da democracia é que poderemos discutir, com mais profundidade, a coexistência de diferentes tipos de democracia, melhores instrumentos de participação e uma ressignificação dos partidos brasileiros. Bobbio (1986) menciona que Jean-Jacques Rousseau foi quem pediu pela substituição da democracia representativa para a democracia direta por primeiro, ou seja, este assunto aparenta estar em pauta desde 1700. Diz ele que a soberania não pode ser representada. Embora seja uma bonita frase, é pouco prática. Silva (2004) também levanta uma crítica à democracia representativa dizendo que, ao se partir da lógica da agregação da maioria e condensando vontades, geramos uma relativização do que é o melhor para o povo. Fica a reflexão sobre se o modelo de “a maioria vence” é realmente o melhor, também chamado pelo autor como um modelo de “compromisso com interesses divergentes”.

A questão não é o sistema em si, mas quem nos representa por meio dele. Exatamente como na questão dos partidos políticos. Bobbio (1986) diz que precisamos de uma sociedade pluralista, com maior distribuição de poder. Precisamos, como ele diz, abrir portas para a democratização da sociedade civil pois isso alarga e integra a democracia política. Sousa Santos e Avritzer (2003) abordam a mesma temática ao tratar da demodiversidade. A ideia central é caminhar cada vez mais para o fortalecimento e legitimação de mecanismos de democracia direta, mas não necessariamente abolir a representativa para migrar para um novo modelo puramente participativo.

Discorrer sobre democracia requer, ainda que rapidamente, tratar de um elemento importante: o poder. Faria (2003) disse que o conceito de poder vem sendo confundido com o conceito de relações de poder. O poder não pode ser tratado como sinônimo de autoridade, influência e coerção. Existe uma relação entre os conceitos, mas cada qual apresenta sua raiz conceitual, com espaço teórico próprio. O poder é

dinâmico e transita entre as pessoas a todo momento, como circuitos de poder (CLEGG, 2009). As relações sociais envolvem aspectos econômicos, políticos e simbólicos, cada qual com sua dimensão de poder (SROUR, 2005). Sendo o poder um fenômeno social, é de suma importância que compreendamos suas relações, fontes e fundamentos. Ora exercemos poder, ora exercem sobre nós. Não compreendê-lo consiste em flutuar no tempo e sem direção.

As forças de poder, ainda que nem sempre simétricas, existem por todos os lados. Clegg e Gustavs (2010) dizem, ao citar Foucault, que o poder está sempre presente e não é objeto de posse ou privilégio de uma classe dominante, mas resultante de um efeito geral de sua posição estratégica, as quais estão em contínua contestação. Sendo assim, se o poder não está em uma pessoa ou instituição apenas, é fluído e conectado, operando como uma rede de relações entre objetos, pessoas e forças, como apontam os autores. Essa lógica de fluidez dá força ao conceito de contrapoder, que, fazendo um paralelo com a epistemologia, é como se falássemos da dialética: a obediência e a resistência; o domínio e a contestação, exprimem o fenômeno de não controle sobre o poder.

Em um contexto de poder fluído, é preciso saber usá-lo. Neste tocante, retornamos ao principal desafio da democracia brasileira: cidadãos desinteressados ou despreparados para participar. Bobbio (1986) diz que democracia é dissenso, não consenso. Por isso, é necessário qualificar o debate, tanto em argumentos como em princípios de respeito, empatia e escuta ativa, tendo a clareza de que pensar diferente é saudável em um sistema democrático e é preciso saber dialogar. Uma população educada para o exercício da democracia saberá como fazer uso do poder e cobrar a abertura do Estado, não deixando com que ele se torne um ente particular dominado por uma elite política (SADER, 2003). É preciso que o Estado tenha uma visão institucional menos centrada nas "pirâmides" de autoridade, e mais aberta para a colaboração (DOWBOR, 1998).

Sader (2003) indica que o interesse pelo bem comum não deve estar centrado em partidos políticos, mas em um tripé que envolve, além dos antigos conhecidos sindicatos, as comunidades organizadas. Mas, sobretudo, precisamos de uma sociedade politicamente educada e que compreenda o sentido da participação, que vai muito além do voto. Resta saber quando isso se tornará realidade a considerar que boa parte da nossa educação ainda é ancorada em uma lógica funcionalista, que nos prepara para o mercado e não para a democracia.

4 A SOCIEDADE BRASILEIRA E SUA COMPLEXIDADE

Bonavides (2004) diz que não existe uma sociedade, mas sociedades. Sociedades compostas de outras sociedades, não de indivíduos. Sendo o Brasil um país de proporções continentais, mais do que uma única nação, somos um conjunto de nações, que se identificam com laços culturais, espirituais e valorativos diferentes. Talvez por isso ainda tenhamos tanta dificuldade em nos respeitar e progredir em meio a tantas possibilidades. A noção do que é certo ou errado, bom ou ruim, melhor ou pior, se torna muito relativa em um país de quase 210 milhões de pessoas onde, de acordo com dados tributários, o 1% mais rico ganha 72 vezes mais que os 50% mais pobres (OXFAM, 2018).

Analisar o Brasil requer a morte da visão cartesiana e reducionista. Compreender a sociedade chamada Brasil demanda visão sistêmica, olhar contextual, paciência e humildade. Estamos aqui falando de um ôntico e uma episteme fundadas na complexidade. Dowbor (1998) corrobora esta ideia ao dizer que as cidades são repletas de problemas sistêmicos e, portanto, precisamos pensar de forma sistêmica. Os espaços para a vida cotidiana são múltiplos, diversos, repletos de desafios e que, sobretudo em nossa essência histórica, estão repletos de cargas culturais distintas e da necessidade da compreensão do diverso, das várias histórias e culturas que formaram nossa nação. A complexidade da sociedade brasileira passa pelo próprio desenvolvimento do seu conceito. No que concerne, especificamente, a compreensão da formação de uma sociedade, é preciso olhar para a sua organização e a forma como os diferentes espaços se consolidaram ao longo da história. Na perspectiva democrática, inclusive, interessa olhar para a constituição da sociedade civil e como ela se institui perante a consolidação da democracia.

Bobbio (2005) demonstra as diferentes acepções que o conceito de sociedade civil pode ter, sendo o Estado entendido de forma diferente em cada uma delas. Mais do que isso, o autor aponta para o fato de que a sociedade civil pode ofertar novas fontes de legitimação que não o poder oficial, inclusive por meio do fenômeno da opinião pública. Aponta também para a interdependência entre ambos, que representam “dois momentos necessários” e diz que, com base em Marx e Hegel, o que hoje entendemos por Estado já foi denominado como sociedade civil, já foi entendido como parte do processo de formação do Estado, apenas, bem como foi compreendido como algo completamente dissociado do mesmo. Bonavides (2004) ainda discorre sobre a diferença entre sociedade e comunidade, dizendo que o Estado é um produto da sociedade que, por sua vez, é produto das comunidades. Como apontado por Tenório e Saraiva (2006), o conceito de Estado é algo abstrato e prolixo. Sendo ele um produto da sociedade, sua existência está condicionada a uma opção da própria sociedade. Em outras palavras, a organização estatal é uma das formas possíveis de sociedade. Essa discussão se mostra importante pois muitas vezes pensamos no Estado como um fim, sendo que ele é um meio e uma escolha, que, a depender da visão de mundo, é positiva e necessária para o bem-estar social ou é pouco relevante e precisa ser enxugada ou até extinta.

O conceito de cidadania não foge da complexidade e também evoluiu ao longo do tempo, como demonstra Rezende Filho e Câmara Neto (2007). A questão principal apontada pelos autores reside na provocação de que a cidadania é algo muito mais teórico do que prático, visto que em uma sociedade desigual nem todos podem efetivar seu papel cidadão. Além disso, demonstra que a cidadania sempre foi um privilégio de poucos, tendo no Iluminismo um divisor de águas quando da busca pela igualdade, que, ainda que liderada pela burguesia, trouxe avanços no fortalecimento e ampliação do conceito.

A prática da cidadania tanto envolve o agir em benefício da sociedade, por parte do cidadão, como um agir, por parte da sociedade, para garantir direitos básicos ao cidadão. Sendo assim, trata-se de um relacionamento de mão dupla entre ambos. É justamente esse o ponto de maior dificuldade dos indivíduos: entender que há um grande papel a ser desempenhado por nós e que Estado algum deve nos fornecer tudo nas mãos. É de se entender que, em um contexto de constantes violações dos direitos humanos e níveis colossais de desigualdade social, a cidadania continue

sendo privilégio de poucos. Como diz Costa Moás (2002), precisamos sempre lembrar que o conceito de cidadania está atrelado ao conceito de cidadão, sendo que ambos devem ser analisados de forma cuidadosa a depender do momento histórico.

Ao citar Hobbes, Locke, Rousseau, Marshall, Arendt e alguns momentos marcantes da história mundial, Vieira (1999; 2001) também nos mostra como o conceito de cidadania foi se moldando com o passar do tempo e, por consequência, sua prática também. Um dos pontos importantes reside na percepção sobre os direitos de uma sociedade, que começaram com os civis e políticos, depois os sociais, mais recentemente os direitos difusos e ainda em discussão os chamados direitos de quarta geração, que envolvem uma perspectiva de engenharia genética em prol do zelo pela vida. Há também outras formas de interpretação, como uma contraposição entre o que é um direito natural e o que é um direito histórico, sendo o último adquirido com o tempo e por meio de lutas. Ou ainda, um descolamento entre o conceito de cidadania e nação, focando apenas na dimensão jurídica e política, onde todos podem ser cidadãos independente do território em que residem. Há ainda teorias e pensadores modernos e pós-modernos que contribuíram nesta evolução do entendimento de cidadania, dos quais é preciso atentar para a importância de Habermas, que faz uma ponderação sobre a razão instrumental ao enaltecer a importância da razão comunicativa. Sem o diálogo, jamais conseguiremos quebrar com a cidadania passiva e rumar para uma cidadania ativa.

Ao pensar neste “nós” que também precisa se envolver na construção do bem comum junto do Estado, está contido não apenas o cidadão, mas as organizações que são compostas por eles, tanto no mercado privado, com a responsabilidade social das empresas (PAOLI, 2003), como no terceiro setor.

Habermas (1997), que tanto fala sobre o poder comunicativo, deve ter servido de inspiração para Sousa Santos (2006), que tanto acredita no papel do terceiro setor para a reforma do Estado. Não só inspirou, como discorreu também sobre o papel da sociedade civil organizada, o que nos indica que realmente há um caminho importante por meio deste setor. Habermas (1997) fala que a sociedade civil capta os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, a ponto de condensar e transmitir para a esfera pública política. Sousa Santos (2006) fala do terceiro setor como instrumento do Estado, como amplificador de programas estatais e como parceiro nas estruturas de poder e de coordenação.

Bonavides (2004) bem alerta que como nascemos dentro de um Estado, não existe vida fora dele. Em outras palavras, não temos a opção de não participar pois ao nascermos já estamos imersos no Estado, nem que seja uma participação com a finalidade de extinguir o Estado por não concordar com sua existência. Aliás, opção de não participar nós temos, visto que é que mais acontece, mas a não participação por si já é uma decisão política. O problema de tal decisão reside no fato de que se não nos importarmos alguém irá, seja para o bem ou para o mal. Essa compreensão de que absolutamente tudo que fazemos é política ainda é pouco clara ao cidadão. Aos que já são mais esclarecidos, muitas vezes é o medo de conflito que os afasta da participação. Toda participação tende ao conflito e isso não é necessariamente negativo. Temos por costume entender um conflito como algo ruim, sendo que é por meio deles que avançamos na formação do conhecimento e na autorreflexão, claro, desde que haja amizade cívica e que o conflito permaneça nas ideias.

Como Habermas (1997) aponta, precisamos de métodos para solução de conflitos de modo a construirmos uma vontade coletiva. Neste contexto é que entra sua tese sobre o poder comunicativo. Somos criados com raízes individualistas e com um olhar ferrenho para a competição. Isso influencia diretamente em nossa forma de participar, onde pensamos que o objetivo é que a nossa vontade seja imposta frente às demais. A questão que fica é: como criamos uma vontade comum e autonomia política em um sistema democrático recente, frágil e composto por indivíduos pouco preparados para tal? Imersos em uma cultura funcionalista e utilitária, o desafio se torna ainda maior. Sendo assim, muito se responde aos porquês da dificuldade em exercermos a democracia: poder agir proativamente em um sistema democrático exige, além de vontade, tempo e conhecimento, o que para a maior parte dos brasileiros é um privilégio da sociedade complexa em que vivemos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ensaio buscou evidenciar que não há necessariamente um único caminho para solucionar os desafios políticos e sociais da sociedade brasileira. A noção de ruptura que aparece tanto na construção do pensamento científico como no desenvolvimento das sociedades, muito ligada à ideia de *anti-establishment* e polarização entre espectros políticos, não necessariamente precisa ocorrer. A democracia, *per se*, se faz inclusive no contraditório, nas controvérsias, nos múltiplos contrapontos do cotidiano, e precisa se reinventar constantemente.

Há uma infinidade de combinações possíveis a serem feitas entre tudo o que já fora estabelecido, cabendo ao Estado e a sociedade pensarem juntos em como ajustar os ponteiros do que hoje não funciona muito bem. A criação de novos paradigmas (ou modelos) continuará a existir, mas a ideia é que advenha muito mais de uma construção coletiva na busca por melhorias do que em vias de uma incessante batalha contra o que é antigo ou, teoricamente, falho.

Em se tratando de administração pública, combinações entre burocracia, gerencialismo e governança podem gerar novas possibilidades mais efetivas. Não obstante, a relação do cidadão com o Estado precisa mudar, visto que as respostas para os problemas públicos não devem vir apenas do Estado, então qualquer solução para a melhoria das condições econômicas, políticas e sociais deve passar pelo envolvimento do povo, cada qual contribuindo com o que pode, cada qual resgatando, ainda que minimamente, os ideais da democracia direta. Junto disso, ambas as partes precisam aplicar o pensamento sistêmico em detrimento do linear. A questão é que não existem soluções fáceis e diretas para problemas complexos e tudo o que fora discutido aqui é de uma complexidade imensa: reformas administrativas, conjunto de valores da sociedade brasileira, formas e sistemas de governo, correntes de pensamento político, participação cívica, para citar alguns.

Como aponta Sousa Santos (2007), falar de avanços na democracia, seja qual for a vertente evolutiva, é um processo que demanda a paciência infinita da utopia. Reconstruir o conceito de democracia, tanto a participativa como a representativa, aparenta ser uma das principais necessidades do século XXI. Ao fazer isso, daremos um passo importante na reconstrução de outro conceito, o de participação política. Que, por conseguinte, lançará luz para a importância da sociedade civil organizada,

necessária na construção de um novo paradigma sociopolítico. O substantivo reconstrução remete à trabalho. Assim como o substantivo renovação remete à esperança. Para avançar, precisamos dos quatro.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Desafios Contemporâneos para a reforma da administração pública brasileira. In: Peters, G. Pierre J. **Administração Pública**. Brasília: Unesp, 2010, p. 537-548.

_____. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP** n. 10. Brasília: 1997.

ALMOND, Gabriel. El estudio de la cultura política. **Revista de Ciencia Política**, v. 10, n. 2, p. 77-89, 1988.

BAQUERO, Marcello. Cultura política participativa e desconsolidação democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo. **São Paulo em perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 98-104, 2001.

BENEVIDES, M. V. de M. Cidadania e democracia. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 33, p. 5-16, 1994.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade: Para uma Teoria Geral Da Política**. São Paulo: Ed. Paz e Terra: 2005.

_____. **Liberalismo e Democracia**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1997.

_____. **O Futuro Da Democracia. Uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Ed. Malheiros, 2004.

BRITO, Vieira Mônica; CARREIRA, da Silva Filipe. Democracia deliberativa hoje: desafios e perspectivas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº10. Brasília, janeiro - abril de 2013, pp. 151-194.

BURRELL, Gibson; MORGAN, Gareth. **Sociological paradigms and organisational analysis: Elements of sociology of corporate life**. London: Heinemann, 1979.

CASTOR, Belmiro Valverde Jobim; JOSÉ, Herbert Antonio Age. Reforma e contra-reforma: a perversa dinâmica da administração pública brasileira. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 6, p. 97-111, 1998.

CLEGG, Stewart. Foundations of organization power. **Journal of Power**, v. 2, n. 1, p. 35-64, 2009.

CRUZ, Paulo Márcio. **Política, Poder, Ideologia e Estado Contemporâneo**. Curitiba: Ed. Juruá, 2006, p. 89-126.

FARIA, José Henrique De. Poder e relações de poder nas organizações. *In*: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; CARVALHO, Cristina Amélia (Orgs.). **Organizações, Instituições e Poder no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003, p. 67-119.

GUSTAVS, Julie; CLEGG, Stewart R. DNA and the politics of truth in socially organized life. **European Journal of Cultural Studies**, v. 13, n. 4, p. 439-458, 2010.

COSTA MOÁS, Luciane da. **Cidadania e poder local**. Rio de Janeiro: Ed. Lúmen Júris, 2002.

DE PAULA, Ana Paula Paes. **Repensando os estudos organizacionais: para uma nova teoria do conhecimento**. Editora FGV, 2016.

DOWBOR, Ladislau. **A Reprodução Social. Propostas para uma Gestão Descentralizada**. Petrópolis: Ed. Vozes, 1998.

HABERMAS, JURGEN. **Direito e Democracia. Entre a Facticidade e a Validade**. Rio de Janeiro: Ed. Tempo Brasileiro, 1997. Vol. I.

_____. **A Inclusão do Outro: estudos de teoria política**. São Paulo: Ed. Loyola, 2002.

KHUN, Thomas. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 1987.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006.

LAGOS, Marta. **El fin de la tercera ola de democracias**. Latinobarómetro, 2018. Disponível em <www.latinobarometro.org/latdocs/Annus_Horribilis.pdf>.

LATOUR, Bruno. **Jamais fomos modernos**. Rio de Janeiro: Editora 34, 1994.

MOISÉS, José Álvaro. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 23, n. 66, p. 11-43, 2008.

OXFAM BRASIL. País estagnado: um retrato das desigualdades brasileiras. 2018. Disponível em: <<https://oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/pais-estagnado>>. Acesso em: 10 dez. 2019.

PAOLI, Maria Célia. Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil. *In*: SOUSA SANTOS, Boaventura de (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 373- 418.

PRZEWORSKI, Adam; CHEIBUB, José Antônio; LIMONGI, Fernando. Democracia e cultura: uma visão não culturalista. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 58, p. 9-35, 2003.

REZENDE FILHO, Cyro de Barros; CÂMARA NETO, Isnard de Albuquerque. A evolução do conceito de cidadania. **Revista de Ciências Humanas da UNITAU**, v. 7, n. 2, 2001.

SACCOL, Amarolinda Zanela. Um retorno ao básico: compreendendo os paradigmas de pesquisa e sua aplicação na pesquisa em administração. **Revista de Administração da UFSM**, v. 2, n. 2, p. 250-269, 2009.

SADER, Emir. Para outras democracias. *In*: SOUSA SANTOS, Boaventura de (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 649-678.

SILVA, Filipe Carreira da. Democracia deliberativa: avaliando os seus limites. **Oficina do CES**, v. 203, p. 1-18, 2004.

SOUSA SANTOS, Boaventura de; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. *In*: SOUSA SANTOS, Boaventura de (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 39-82.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. **A Gramática do tempo: para uma nova cultura política**. São Paulo: Ed. Cortez, 2006, v.4.

_____. **Renovar a Teoria Crítica e Reinventar a Emancipação Social**. São Paulo: Ed. Boitempo, 2007.

_____. **A Crítica da Razão Indolente: contra o desperdício da experiência. Para um novo senso comum. A ciência, o direito e a política na transição paradigmática**. São Paulo: Ed. Cortez, 2002.

SROUR, Robert Henry. **Poder, Cultura e ética nas organizações: o desafio das formas de gestão**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

TENÓRIO, Fernando Guilherme.; SARAIVA, Enrique J.. Esforços sobre Gestão Pública e Gestão Social. *In*: **Estado e Gestão Pública: Visões do Brasil Contemporâneo**. MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna (Orgs.). Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006, p. 107-132.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. **Democracy Index 2020**: In sickness and in health? 2020. Disponível em: <<https://www.eiu.com/topic/democracy-index>>. Acesso em: 04 mai. 2020.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e Globalização**. Rio de Janeiro: Record, 1999.

_____. **Os Argonautas da Cidadania: A Sociedade Civil na Globalização**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

WESTWOOD, Robert; CLEGG, Stewart. **Debating organization: Point-counterpoint in organization studies**, 2003.