

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS - campus São Carlos

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES E SISTEMAS
PÚBLICOS**

FASE 2 - PROVA 2 - 11/05/2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

EDITAL 01/2019 -

FASE 2 - PROVA 2 - 11/05/2019

Instrução: A prova P2 consiste em prova contendo 03 (três) questões dissertativas, cabendo ao/a candidato/a escolher e responder **apenas 01 (uma) questão**.

Por gentileza, leia e responda na folha de resposta em anexo a questão escolhida, utilizando até 100 linhas. Os textos da resposta que ultrapassarem as 100 linhas não serão analisados.

Importante: as respostas devem, necessariamente, referenciar os conceitos da literatura indicada, e devem fazê-lo de forma clara, seja do ponto de vista de seu significado, seja do ponto de vista de sua articulação com o texto apresentado.

Ao final da prova, entregue somente a folha de resposta. No ato da entrega da folha de resposta, apresente documentação de identificação com foto e assine a lista de presença. A não apresentação da documentação de identificação solicitada implicará na atribuição da nota zero (0,0) na fase 2.

QUESTÕES

Questão 1 - O texto 1 foi extraído do artigo **Estrutura organizacional e gestão do desempenho nas universidades federais brasileiras**, de autoria de **Euripedes Falcão Vieira** e **Marcelo Milano Falcão Vieira**, publicado pela Revista de Administração Pública em 2003. Nele os autores abordam questões relacionadas à estrutura e organização das universidades públicas brasileiras, com destaque para a disfunção estrutural representada pela hipertrofia do aparato-meio, vis-à-vis as atividades fim. Mostre como, à luz dos ensinamentos de **Morgan** (2002) e **Castells** (1999), tais disfunções poderiam ser enfrentadas ou, minimamente, terem seus efeitos minimizados.

Questão 2 - O fragmento do texto de **José Antonio Gomes de Pinho** aqui disponibilizado (Texto 2) apresenta o “Quadro teórico referencial” do artigo “*Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia*”. Articule uma discussão com o fragmento do texto, a partir dos argumentos apresentados por **Morgan** (2002) e **Paes de Paula** (2005).

Questão 3 - A constituição de 1988 consagrou instrumentos de planejamento governamental (como o PPA, entre outros) e institucionalizou mecanismos de controle social adequados ao que a literatura tem chamado de “democracia participativa”. Tal aparato, associado às novas tecnologias da informação, seriam fundamentais para ampliar o acesso - e o interesse - dos cidadãos em relação às instituições e temas políticos ou relacionados ao processo de construção de políticas públicas. No entanto, de acordo com o texto 3 aqui apresentado (**Democratizar a democracia, de Ignacio Ramonet**), isso parece não estar ocorrendo. Como explicar este aparente paradoxo, a partir das obras de **Castells** (1999) e **Paes de Paula** (2005)?

Texto Questão 1

Estrutura organizacional e gestão do desempenho nas universidades federais brasileiras

Euripedes Falcão Vieira; Marcelo Milano Falcão Vieira

Introdução

A universidade deve ser a vanguarda do conhecimento inovador; se mantida na periferia das tecnologias intelectuais irá, apenas, reproduzir a cultura elaborada, a cultura do passado. Na vanguarda do conhecimento construirá a nova atualidade; na retaguarda, ao contrário, mover-se-á num tempo fora do tempo da inovação.

Euripedes Falcão Vieira

Este artigo versa sobre estrutura e desempenho de universidades. É importante salientar de início que se trata de uma reflexão sobre desempenho gerencial e não sobre desempenho acadêmico. Apesar de se ter consciência de que pode haver forte relação entre essas duas dimensões do desempenho, os critérios e indicadores para medi-los são, em nosso argumento, fundamentalmente diferentes (Misoczky & Vieira, 2001). Trata-se aqui de desempenho de atividades-meio, ou seja, atividades de gestão operacional e por vezes estratégica, que visam dar suporte às atividades-fim das universidades. Da mesma forma, evidencia-se a diferença entre um tema subjacente à questão, o da qualidade, para clarificar que, quando referida, a qualidade diz respeito aos processos administrativos e gerenciais das organizações, e não aos critérios que poderiam definir uma universidade como de excelência acadêmica, assunto para outra ocasião. A época é de grandes e rápidas transformações. Ao nosso cotidiano se incorporam continuamente os produtos das reestruturações, das novas tendências, identidades, valores e significados. A evolução tecnológica, cuja velocidade e ritmo nem sempre alcançamos no primeiro momento, introduz rapidamente em nossas vidas os novos paradigmas, que estabelecem padrões diferenciados daqueles que representavam referências de comportamento e que, na voragem das mudanças, foram rapidamente substituídos. Transitamos de um século a outro, carregando alguns significados de um tempo recente e que perdem, gradativamente, sentido para as novas virtualidades da tecnologia na era da informação e do conhecimento. As bases materiais da vida se transformam na volúpia das mudanças sociais, econômicas, científicas e culturais. Novos espaços são criados para os fluxos das intenções sequenciais e para a racionalidade tecnológica, que produz impactos nos cenários do presente e, certamente, com maior vigor, nos cenários do futuro. As organizações, com estruturas acadêmicas particularmente, devem estar preparadas para a liderança e o acompanhamento das profundas e densas mudanças que serão induzidas pelo avanço tecnológico e pelas novas concepções de vida dele emergentes. São novas hierarquias sociais, econômicas e culturais que se fundamentam nas revoluções tecnológicas, cada vez mais projetadas em menores decorrências de tempo. É quase como admitir uma intemporalidade nas novas expressões das atividades sociais. Os novos paradigmas tecnológicos podem não constituir um determinismo para as organizações, porém não é possível entender uma instituição de qualidade que se abstenha de usar as ferramentas da inovação tecnológica. Trata-se, na verdade, de uma nova identidade, pela qual a sociedade cria a tecnologia que se incorpora à sua vida. Muitas vezes os processos de inovação são gerados dentro das instituições universitárias que, paradoxalmente, mantêm estruturas anacrônicas. Não há como negar que a tecnologia incorpora as ações de transformação das sociedades. Com mais razão, ainda, nas organizações que demonstrem capacidade de utilizar os recursos tecnológicos, não só em equipamentos, como em estruturas organizacionais, na gestão administrativa e acadêmica. Como as universidades são organizações voltadas à geração e difusão do conhecimento é indispensável elaborar estratégias de superação à tendência de imposições burocráticas. Os conhecimentos científicos e tecnológicos gerados pelas universidades e difundidos à sociedade são os principais agentes das transformações, das mudanças que definem as diferentes atualidades. Exercer essa influência positiva na sociedade é uma função superior das universidades, particularmente as que são mantidas com recursos públicos. O paradoxo está no fato de que as universidades federais, à medida que geram inovações que contribuem para flexibilizar, dar eficiência e estabelecer uma instrumentalidade estratégica ao funcionamento das organizações privadas, no entanto, se tornam exemplos de estruturas anacrônicas,

caracterizadas pela baixa eficiência, alto grau de burocratização na movimentação dos fluxos de gestão e lentas no poder decisório. Estruturas organizacionais pouco dinâmicas tendem a movimentar-se num ritmo mais lento que o dos segmentos mais atuantes e inovadores da sociedade. É transparente a defasagem temporal de algumas estruturas universitárias. Modelos de estruturas organizacionais com excessiva tradição se prolongam no tempo, refreando o processo de reestruturação. Outros permanecem décadas, limitando, com seu dimensionamento fora do tempo, a expansão e a modernização dos procedimentos. São condicionamentos estruturais que apertam, e às vezes sufocam, o crescimento institucional. O modelo departamental está esgotado. Dele não se pode esperar nada além de impasses que, com o tempo, conduzirão à ruptura sistêmica, sempre que na instituição, e sobre ele, forem exercidas forças inovadoras. A mudança deve ser encarada como um processo permanente, contínuo, uma necessidade de atualização que gera atualização. A reprodução de modelos passados representa a contradição de uma cultura a ser sustentada pela inovação e, portanto, voltada para o futuro. Organização, inovação e desempenho são palavras-chave na nova concepção das universidades federais brasileiras.

Estruturação organizacional como forma e tempo para inovação

As estruturas organizacionais das instituições federais de ensino superior (Ifes) representam um tempo passado; são formas instituídas em uma época que hoje pode ser considerada irracionalismo burocrático. As estruturas piramidais dos sistemas burocráticos da era industrial estão esgotadas como modelos de organização. Toda a multifuncionalidade da complexa rede burocrática de organização dos serviços não mais resiste à horizontalidade, à desnormalização, à rapidez e à eficiência das novas tecnologias que permitiram a construção dos sistemas informatizados. O conhecimento e a informação produzem a inovação e impõem a reestruturação. É preciso, portanto, pensar o novo, e reestruturar para construir as novas atualidades nas universidades federais brasileiras. A reestruturação proposta pela reforma de 1968 contribuiu para elevar o grau de burocratização nas estruturas universitárias federais. A introdução do sistema departamental não simplificou, ao contrário, aumentou significativamente o complexo de ações burocráticas e com elas o crescimento dos procedimentos normativos. Apenas a Fundação Universidade Federal do Rio Grande (Furg), à época, ainda em fase de implantação, optou pelo sistema departamental puro. Na grande maioria, as universidades federais passaram a contar com todo o aparato burocrático disponível. Assim, estruturas altamente complexas se formaram com faculdades, centros, departamentos, escolas, institutos, além das coordenações de cursos e outros órgãos periféricos. O crescimento desproporcional das atividades-meio foi uma conseqüência natural da complexidade estrutural. Rapidamente a relação professor/funcionário chegou a um para dois e, em casos mais críticos, alcançou um para três. Por outro lado, os custos operacionais com a manutenção das atividades-meio cresceram irracionalmente, prejudicando a destinação dos recursos para os objetivos finais da atividade acadêmica, ou seja, a pesquisa e a formação nos níveis de graduação e pós-graduação. O processo de burocratização dos serviços acabou por condicionar uma gestão de baixa energia para o sistema.

Poder paralelo

Um novo poder, burocrático internamente e sindical externamente, quase sempre representativo de uma corrente político-partidária se instala progressivamente. O processo de sindicalização passa a ter forte viés político-partidário, tanto para a representação tanto dos funcionários quanto dos docentes. Evolui nesse contexto um forte espírito corporativista, reduzido a interesses pessoais, que supera largamente as concepções voltadas para a qualidade do desempenho administrativo. O fortalecimento do poder sindical corresponde ao alargamento da faixa de atividades-meio e também à adesão dos docentes às associações sindicalizadas que assumiram os pleitos reivindicatórios junto às reitorias e ao Ministério da Educação, projetadas por vinculações com associações em nível nacional. Rapidamente as relações reivindicatórias das Ifes, órgãos vinculados ao Ministério da Educação, passam ao âmbito da intermediação no que se refere às questões salariais, extrapolando gradativamente para problemas institucionais. A autoridade e a representação do reitor caem significativamente, o que contribui para a perda de personalidade de cada Ifes. As questões de gestão do ensino superior são colocadas em bloco e discutidas por organizações intermediárias, representando reitores,

professores ou servidores técnico-administrativos. Naturalmente a relação do Ministério da Educação com suas instituídas foi alterada pela atuação cada vez mais forte dos órgãos de intermediação. O quadro geral da relação MEC/Ifes evoluiu para confrontos permanentes e de resultados negativos para o desempenho qualitativo das universidades. O Ministério da Educação aceitou a intermediação e com isso enfraqueceu o poder representativo dos reitores, que afinal são os legítimos representantes das comunidades universitárias. Essa postura transparece muito claramente quando das greves das categorias funcionais das universidades, o MEC negocia diretamente com os sindicatos ou associações não só as questões salariais como outras de caráter institucional. A gestão dos reitores fica extremamente engessada seja pelas limitações impostas à discussão orçamentária, seja pelo poder paralelo referenciado. Sem negar a importância das representações de classe no serviço público, é necessário, contudo, considerar a condição de proteção estatutária dos servidores das Ifes em relação aos trabalhadores da iniciativa privada vinculados ao regime CLT.

Reestruturação

Embora a tendência atual ainda tenha um sentido burocrático multiplicador, mesmo utilizando os recursos da informática, uma nova estrutura organizacional mais simples, flexível e ágil pode ser considerada a partir de novos conceitos organizacionais. A reestruturação organizacional poderá promover um gradativo rompimento com a tradição e os condicionamentos das Ifes, favorecendo a adoção de novos procedimentos administrativos, formação de novos arranjos de poder, marcados pela simplicidade e com suporte na instrumentalidade estratégica. A reestruturação, contudo, não se deve limitar apenas à organicidade e aos novos métodos de gestão. Precisa ir bem mais além, produzindo efeitos concretos nas atividades-fim da universidade. Uma estrutura mais flexível, mais ágil poderá permitir a adoção de novas tecnologias de gestão como uma exigência do tempo presente e do futuro imediato. A nova estrutura, na era informacional, utilizando as atuais tecnologias de gestão poderá abrir espaço aos novos modelos operacionais, nos quais há possibilidades concretas de libertação das três grandes patologias organizacionais dos órgãos públicos: o excesso de normalização, a complexidade burocrática e o corporativismo. Essas patologias das organizações públicas, tão presentes na vida universitária, poderão ceder e desaparecer diante dos recursos das tecnologias virtuais, da flexibilidade orgânica e da descentralização do poder. A reestruturação organizacional estabelecerá os princípios e suportes básicos a iniciativas de mudanças nas estratégias de gestão. É indispensável considerar, também, a mudança que ocorrerá no tempo da autonomia. A universidade autônoma não será a mesma, conceitualmente e na prática, que a universidade como órgão público. Novas responsabilidades e metodologias de gestão, os quadros funcionais próprios, a elaboração de projetos institucionais nos quais se incluam as propostas e estratégias de gestão e os planos institucionais de desenvolvimento serão reconfigurações irrefreáveis em relação à configuração atual. A autonomia não muda o status de universidade federal pública e gratuita; o que muda é a estrutura organizacional, a forma de gestão e as responsabilidades dos dirigentes. As universidades federais com autonomia deixam de ser entes dependentes da burocracia dos órgãos federais para se tornar instituições que geram e aplicam conhecimentos, práticas administrativas e diretrizes acadêmicas. Os recursos de manutenção das universidades federais são uma obrigação governamental vinculada indissociavelmente aos superiores interesses da nação. Contudo, não representam uma forma restritiva de caráter orçamentário. Se as universidades federais são a fonte principal de geração do conhecimento e da pesquisa, é natural que gerem também recursos por seus atributos acadêmicos. As reestruturações e a autonomia das universidades devem ser tratadas caso a caso em vista das grandes diversidades regionais do país e também da missão, claramente explícita, de cada uma. Seria um erro dar tratamento isonômico através de imposição legal a todas as universidades federais.

Energia do sistema

As novas tecnologias estão produzindo escombros burocráticos. Os sistemas de informatização e as redes transformam as pirâmides organizacionais e os fluxos hierárquicos verticalizados em modelos horizontais de serviço, informação e conhecimento. As estruturas burocráticas complexas são sistemas operacionais de baixa energia. Os fluxos de demandas administrativas e acadêmicas, estes destacadamente, se movimentam lentamente pelas paradas burocráticas, carregados e engessados por normas e regulamentos em excesso,

características de uma racionalidade formal revestida de impedimento à inovação. Uma demanda simples por vezes gera um volumoso processo durante sua movimentação a partir do ponto de origem até a decisão final. Os interesses e os conflitos geradores de fluxos nos sistemas acadêmico e administrativo são, em grande maioria, analisados e decididos longe dos pontos onde foram produzidos. As instâncias burocráticas distantes da origem vêm-se quase sempre obrigadas a repassar a demanda, em busca de um parecer competente. A demanda inicial já se tornou a essa altura um processo cada vez mais volumoso e lento. Toda a enorme caminhada da demanda pelas inúmeras estações burocráticas significa perda de energia. No conjunto, o sistema organizacional produz uma baixa energia para a movimentação dos fluxos internos. Se o sistema for simplificado, desburocratizado e informatizado, o resultado será o domínio da alta energia produzida, assegurando os melhores padrões de eficiência e agilidade. A eliminação dos nichos burocráticos representados pelos departamentos e outros órgãos flexibilizará o sistema, contribuindo para a gradativa desburocratização. A sua informatização plena se encarregará da horizontalidade e velocidade para os fluxos gerados. O sistema é ativado por alta energia.

Na energia do sistema, a complexidade organizacional incorpora uma excessiva rede burocrática de serviços. A hierarquização em redes piramidais para a circulação das demandas e das decisões torna o processo decisório lento, com uma baixa energia sistêmica. Um sistema de baixa energia na gestão administrativa é representado pelo pequeno grau de eficiência e agilidade na movimentação dos fluxos burocráticos. Há uma correlação de forças nos sistemas burocratizados. A intensidade de cada uma das forças que atua no complexo burocrático tem uma relação de espaço e tempo. As forças sistêmicas surgem a partir do poder hierarquizado, numa dimensão de espaço e tempo. Quanto mais burocratizado for o sistema, mais espaço produzido gera e mais tempo é necessário entre o início e o fim das demandas administrativas. O grau de energia produzido pelos sistemas das universidades federais fica, portanto, em grande parte, na dependência da estrutura organizacional. Se ela for complexa, de múltipla organicidade e funcionalidade seqüenciada, os fluxos das demandas e decisões terão, inevitavelmente, um longo caminho a percorrer na rede burocrática.

VIEIRA, E. F.; VIEIRA, M. M. F. Estrutura organizacional e gestão do desempenho nas universidades federais brasileiras. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 4, p. 899-920, 2003.

Texto Questão 2

Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia

José Antonio Gomes de Pinho

Quadro teórico referencial

O quadro de sustentação teórica deste artigo cobre os conceitos de governo eletrônico, democracia, *accountability* e participação popular. Quanto a governo eletrônico, são considerados os seguintes tipos por meio de suas diferenciadas possibilidades de relacionamento com os diversos atores: *business-to-government*; *government-to-business*; *citizen-to-government*; *government-to-citizen*; *government-to-investor*; *investor-to-government*; *government-to-government* (Joia e Cavalcante Neto, 2004).

Dentro desse quadro bastante abrangente e inclusivo, a categoria *government-to-citizen* é a que interessa neste trabalho. Seu sentido refere-se à seguinte afirmativa de Joia e Cavalcante Neto (2004:31): “O agente que disponibiliza o serviço ou produto é o ente governamental, ao passo que o cidadão adquire esse produto ou serviço”. Tal definição restringe-se ao que é oferecido pelos governos no sistema online em termos de produtos e serviços, o que implica na melhoria de informações com impactos positivos na vida dos cidadãos e de empresas que demandam serviços governamentais. *Government-to-citizen* pode ser visto como um governo eletrônico *restrito*, postulando-se a necessidade de um governo eletrônico *ampliado* (Pinho, Iglesias e Souza, 2005).

A ampliação da visão de governo restrito tem o sentido de contemplar não apenas o que o governo disponibiliza aos cidadãos em termos de produtos ou serviços, mas também de ideias, posicionamentos e posturas ideológicas. Ainda que a disponibilização de produtos e serviços já expresse um posicionamento ideológico, ele pode estar mais pronunciado quando se amplia no sentido da manifestação de maior transparência, o que significa informações de mais qualidade e conteúdo, referentes a processos políticos. Do mesmo modo, a adoção de mecanismos de participação digital implica um governo baseado em maior interação com a sociedade, onde esta compartilha com o governo tarefas até então específicas deste. Com a consideração da visão ampliada do governo eletrônico não está se negando os desdobramentos positivos que a assim chamada visão restrita (disponibilização de serviços e informações aos cidadãos) representa em termos de um melhor desempenho governamental, com repercussões positivas para a população. Assim, com a implantação de programas de governo eletrônico “podem ser produzidas enormes liberações de recursos já destinados em orçamento. Esses recursos podem ser utilizados para alavancar o desenvolvimento econômico e social...” (Ferrer e Santos, 2004:xvii). A redução de custos produzida ocorre por diversas vias: “a melhoria na eficiência dos processos internos, a redução dos custos de transação, a eliminação de distorções, sonegação e corrupção e a queda de preços nas compras” (Ferrer e Santos, 2004:xvii). Como se verifica, são inúmeros e relevantes os alcances mesmo de um governo eletrônico aqui chamado de restrito.

Por outro lado, dado o avanço da tecnologia, entendemos que o governo eletrônico não deve ser visto apenas por meio da disponibilização de serviços online mas, também, pela vasta gama de possibilidades de interação e participação entre governo e sociedade e pelo compromisso de transparência por parte dos governos. Em outras palavras, as TICs contêm um enorme potencial democrático, desde que haja definição política no sentido da participação popular e da transparência, pois o governo pode deixar de oferecer o que não quer mostrar, para nem mencionar o que quer esconder.

Devido a tais ponderações, abraçou-se a forma de governo eletrônico chamada de ampliada, cuja expectativa é explicitamente mais política. Levy se enquadraria nessa linha. “A passagem para o governo eletrônico (e a reforma administrativa que supõe) visa reforçar as capacidades de ação das populações administradas, mais do que sujeitá-las a um poder” (Levy, 1999:367). A viabilização desse novo arranjo demanda “uma verdadeira revolução cultural”, “uma mutação de grande amplitude” que exigiria redução de níveis hierárquicos, circulação fluida da informação, transparência, diálogo aberto com o público e mobilização a serviço do cidadão cliente (Levy, 2003:378). Podemos inserir Ruediger na mesma linha quando este visualiza o governo eletrônico como um “potencializador de boas práticas de governança e catalisador de uma mudança profunda nas estruturas de governo, proporcionando mais eficiência, transparência e desenvolvimento, além do provimento democrático de informações para decisão” (Ruediger, 2002:30). O governo eletrônico, “mais do que um provedor de serviços online, poderá ser, sobretudo, uma ferramenta de capacitação política da sociedade” (Ruediger, 2002:30).

Nesse contexto, vale a pena introduzir a reflexão de Pierre Levy que, mesmo se considerando um “otimista”, ao discorrer sobre a internet, peça-chave na sociedade da informação e no governo eletrônico, pondera que “meu otimismo, contudo, não promete que a internet resolverá, em um passe de mágica, todos os problemas culturais e sociais do planeta” (Levy, 1999:11). Em outras palavras, o fato de se ter internet não significa que tudo se transformará milagrosamente, cabendo “apenas a nós explorar as potencialidades mais positivas deste espaço nos planos econômico, político, cultural e humano” (Levy, 1999:11). “Nem a salvação nem a perdição residem na técnica” (Levy, 1999:16).

Tais reflexões fazem sentido porque se tem observado uma expectativa demasiado elevada com relação à internet como um instrumento de salvação, quase mágico; como se antes não houvesse possibilidades de transformações efetivas e que, agora, elas estariam muito mais factíveis ou mesmo facilitadas. “Por trás das técnicas agem e reagem ideias, projetos sociais, utopias, interesses econômicos, estratégias de poder, toda a gama dos jogos dos homens em sociedade. Portanto, qualquer atribuição de um sentido único à técnica só pode ser dúbia” (Levy, 1999:24).

Levy mostra como a tecnologia digital envolve interesses de nações, de dominação, principalmente militar, assim como fortes interesses econômicos, mas que, também, atende a propósitos que “procuram aumentar a autonomia dos indivíduos e multiplicar suas faculdades cognitivas” (Levy, 1999:24). Assim, a internet e as TICs em geral possuem um potencial enorme de transformação, mas suas efetivas possibilidades devem ser relativizadas ante um contexto das forças de dominação e poder que, aliás, também fazem uso dessas próprias tecnologias para manter seu *status* de dominação.

A observação das experiências internacionais é um bom indicador dessa cautela, pois tem mostrado que o âmbito do chamado governo eletrônico ampliado não tem se realizado ou se realiza apenas parcialmente, indicando a ocorrência de uma bolha de entusiasmo que não se concretizou. Castells, por exemplo, um entusiasta da internet e da sociedade da informação, tem suas reservas ao olhar as experiências internacionais. “Esperava-se que a internet fosse um instrumento ideal para promover a democracia — e ainda se espera. Como dá fácil acesso à informação política, permite aos cidadãos serem quase tão bem informados quanto seus líderes” (Castells, 2003:128). A internet e a interatividade acenam com a possibilidade de os cidadãos “solicitarem informações, expressarem opiniões e pedirem respostas pessoais a seus representantes” (Castells, 2003:128). A experiência tem mostrado, no entanto, “um quadro melancólico — com a possível exceção das democracias escandinavas” (Castells, 2003:128). “Governos em todos os níveis usam a internet, sobretudo como um quadro de avisos eletrônicos para divulgar sua informação sem se empenhar muito em interação real” (Castells, 2003:128). Isso quer dizer que algumas das possibilidades da internet não têm sido cumpridas, mesmo em países desenvolvidos. Também Levy, outro entusiasta da sociedade da informação e de suas possibilidades, pontua que “podemos prever que todos os elementos do ciberespaço continuarão progredindo rumo à integração, à interconexão, ao estabelecimento de sistemas cada vez mais interdependentes, universais e ‘transparentes’” (Levy, 1999:113). É interessante notar que o conceituado autor coloca aspas no termo “transparentes” (assim como em “transparência” na seqüência do texto), embora não tenha especificado as razões desse procedimento. Podemos especular que ele também tem restrições ou baixas expectativas em relação a transparência, mesmo tratando, como trata, do contexto de países desenvolvidos, parecendo indicar que a transparência acaba sendo uma barreira com enormes dificuldades de ser transposta.

A forma ampliada de governo eletrônico não nega as conquistas da forma restrita, mas passa a considerar duas frentes interconectadas: por um lado, um Estado mais responsivo, aberto à participação da sociedade e transparente e, por outro, considera um papel protagonista da sociedade civil, atribuindo a essas possibilidades, por intermédio dos cidadãos e/ou de movimentos sociais, de checar, aferir, controlar o governo (de maneira mais geral, o próprio Estado) e, ainda, de assumir um papel propositivo.

Tais considerações estão profundamente imbricadas à questão da transparência, o que demanda não só um papel democrático do governo, mas, também, uma capacidade política da sociedade civil. Não é, assim, apenas uma questão de tecnologia, o que não quer dizer que se desconheça a importância dela. Se a tecnologia não tivesse avançado tanto e nesse sentido (TIC), não seria possível estar se postulando a ideia básica de governo eletrônico e nem de sua face ampliada. A internet surge como um “facilitador da participação da sociedade no governo e do exercício do controle social. Não é por meio da tecnologia que se criará a participação nem o controle social mas, se já existem mecanismos para isso, então ela pode facilitar sua concretização” (Chahin et al., 2004:49), o que converge com o que apontou Levy.

Cardoso (2004:33-34) pontua que o governo eletrônico pode implicar uma “revolução na prestação de serviços públicos”, tanto em termos de melhoria deles quanto de redução de custos; “uma revolução na análise e decisão de processos não repetitivos”; “profunda reformulação” nos processos de compras por parte do Estado; e, “o que é mais importante, conferindo aos processos de compras e contratações uma transparência essencial para que exista verdadeiro controle público sobre os atos e dispêndios dos governantes”; e ainda, de suma importância, uma dramática alteração nas formas pelas quais os cidadãos interagem com seus representantes e governantes, seja em termos de transmitir seus desejos, aspirações e necessidades, seja em termos de opinar sobre iniciativas, projetos ou políticas governamentais ou, ainda, em termos de acompanhar e controlar a ação daqueles que os representam e governam.

A conceituação de Cardoso (2004) abraça o que se chamou de governo eletrônico tanto restrito quanto ampliado, mostrando que o primeiro, como condição necessária, não é suficiente para atender às expectativas criadas com a internet e com o avanço do governo democrático.

Outro conceito fundamental na construção teórica deste artigo refere-se à transparência, expresso pelo conceito de *accountability*. Ao trazer a discussão para o caso do Brasil, é imprescindível nos referirmos à angústia de Campos que, ao se deparar com o conceito em inglês (em sociedades anglo-saxônicas), constatou a dificuldade de sua tradução para o português, bem como de sua aplicabilidade para a realidade brasileira, pois “o que nos falta é o próprio conceito” (Campos, 1990:1). A *accountability*, em termos sintéticos e aproximativos, pode ser pensada como a transparência, o engajamento dos governantes com a prestação de contas, e também a responsabilização dos governantes pelos seus atos. “Somente a partir da organização de cidadãos vigilantes e conscientes de seus direitos haverá condição para a *accountability*. Não haverá tal condição enquanto o povo se definir como tutelado e o Estado como tutor” (Campos, 1990:35), assevera Campos em relação ao Brasil.

O’Donnell (1991) associa a falta de *accountability* também à democracia delegativa, construído criado para entender e explicar as democracias latino-americanas distantes de um verdadeiro modelo representativo, típico dos países ocidentais desenvolvidos. A democracia delegativa é definida como a situação em que o povo — tutelado — outorga plenos poderes a seu governante, que reforça seu papel de tutor. Na democracia delegativa, os eleitores conferem ao governante uma “procuração de plenos poderes”, enquanto nas democracias representativas os governantes estão amarrados às promessas de campanha devendo prestar contas de seus atos. A distinção entre esses dois tipos de democracia encontra-se na *accountability*: fraca (ou inexistente), nas democracias delegativas, e consolidada nas democracias representativas estáveis. Nestas últimas, encontra-se tanto a *accountability* vertical, referente ao processo eleitoral configurado pela participação dos eleitores, quanto a *accountability* horizontal, definida em relação a uma rede de instituições relativamente autônomas, com capacidade de cobrar do governante suas responsabilidades e de exercer a punição caso necessário (O’Donnell, 1991). Em síntese, o Brasil estaria em uma situação de fraca *accountability*, em que não existe pressão por parte da sociedade no sentido de maior transparência do Estado, e este se comporta de acordo com um modelo histórico de insulamento em relação à sociedade civil.

Somente com *accountability* plena, ou seja, com informações públicas e prestações de contas confiáveis por parte dos governantes, devidamente auditados pelos controles externo e interno dos órgãos públicos, os cidadãos podem participar ativamente das decisões públicas. Por outro lado, sem uma sociedade civil organizada, os gestores públicos não se sentirão obrigados a promover a *accountability* (Akutsu e Pinho, 2002:731-732). Assim, no processo de construção de nossa democracia, “a transparência torna-se um elemento basilar” (Ruediger, 2002:42). Em síntese, se o conceito de *accountability* nos falta, isso não representa nenhuma posição fatalista ou determinista, pois à medida que a democracia se afirma como um valor universal (o que acontece principalmente no mundo ocidental), conforma-se uma pressão no sentido da afirmação de formas mais democráticas entrando em choque dialético com as formas mais tradicionais de dominação. Queremos dizer que a *accountability* é um processo em construção na sociedade brasileira, e não dá para esperar da noite para o dia uma mudança radical nos processos e na cultura política.

Um último foco teórico deste artigo, umbilicalmente ligado ao anterior, é a questão da participação. A redemocratização ocorrida após o período do Estado autoritário (1964-1985) ensejou algumas experiências de abertura governamental à participação popular, cingidas no nível municipal, com destaque para o orçamento participativo, a cargo, fundamentalmente, do PT municipalista. No entanto, o que se observa, transcorridos já 20 anos de reconstrução democrática, é que o “desenho autoritário” da estrutura estatal “permanece largamente intocado e resistente aos impulsos participativos” (Dagnino, 2002:279). Em outras palavras, ainda que existam

algumas experiências até bem-sucedidas de participação popular nas estruturas de governo, não se verifica a construção de uma cultura participativa, permanecendo forte e dominante o tónus autoritário e conservador de governar.

A questão, no entanto, é mais complexa ao se levar em conta que algumas experiências tidas como participativas têm que ser relativizadas, como o caso de alguns conselhos de participação popular, viciados por instrumentos de cooptação ou de representação de interesses particularizados, distanciando-se de uma verdadeira participação com representação de interesses coletivos. Tais experiências negam o “reducionismo” expresso pela “conhecida e bem difundida visão da sociedade como ‘pólo de virtude’ e do Estado como ‘encarnação do mal’” (Dagnino, 2002:281). Mais especificamente, “as continuidades autoritárias e conservadoras que reproduzem a exclusão na sociedade brasileira estão longe de estar confinadas no aparato do Estado e certamente reproduzem interesses enraizados e entrincheirados na sociedade civil” (Dagnino, 2002:282). Ou seja, está se afastando uma perspectiva de vitimização da sociedade civil.

Neste artigo, o foco volta-se apenas para o lado do governo, no sentido de examinar o comprometimento com uma proposta participativa, o que este oferece e como o faz. Não cobrimos a forma de agir da sociedade, como ela se posiciona politicamente diante do governo usando recursos digitais. Ainda que o artigo não cubra esse lado importante da relação Estado/sociedade, na perspectiva colocada, qualquer posicionamento autoritário do Estado não encontra explicação única e exclusivamente no âmbito da esfera estatal. A questão central que se coloca agora é: em um contexto no qual a participação popular em sua forma mais convencional, mais clássica, ainda não se instalou de forma disseminada e nem se afirmou, e onde se instalou, em alguns casos, ainda padece de vícios comprometedores, como esperar que a participação em sua forma digital possa se implantar e afirmar?

A situação torna-se mais complexa quando se introduz um outro arsenal de argumentos. Como no conceito *accountability*, falar de participação implica falar de política. No mundo contemporâneo, em que o neoliberalismo assume posição hegemônica, parece imperar uma ordem marcada por “uma cultura que entende a política basicamente como o mundo dos profissionais da política”, na qual “a política parece estar se convertendo num território de especialistas, de profissionais, uma espécie de zona proibida mais ou menos vetada aos cidadãos ‘comuns’: eles só são bem-vindos como ‘eleitores’” (Nogueira, 2002:21).

Em outras palavras, a participação seria essencialmente tópica, restrita aos procedimentos eleitorais. Na quadra contemporânea, “a política afasta-se sempre mais dos valores e das concepções gerais, as decisões ficam carregadas de tecnicismos, a operação política converte-se em administração e tende a se orientar pela produção de critérios ‘racionalis’ para solucionar os problemas sociais” (Nogueira, 2002:25-26). Mais que isso, a sociedade perde seu protagonismo, sendo vista “como já não podendo mais dispor nem de suas necessidades (ela não saberia do que necessita) nem dos meios de satisfazê-las” (Nogueira, 2002:26). Nesse contexto, parece difícil vicejar a idéia e a viabilidade da participação, da abertura do Estado ao contato com a sociedade e isso se expressaria tanto por meio dos procedimentos tradicionais (presenciais), quanto daqueles virtuais, pelo uso de interações digitais.

PINHO, José Antonio Gomes de. Investigando Portais de Governo Eletrônico de Estados no Brasil. **RAP** - Rio de Janeiro, 42(3): 471-493, Maio/Jun.2008.

Texto Questão 3

Democratizar a democracia

Ignacio Ramonet

No contexto da globalização económica, o sistema democrático enfrenta um paradoxo. Os cidadãos desinteressam-se da política, tal como mostra o aumento da abstenção em muitas eleições. Mas, por outro lado, esses mesmos cidadãos desejam controlar melhor a ação pública e participar mais na elaboração de projectos que lhes dizem directamente respeito. Como conciliar estas duas tendências?

Pela primeira vez, há no planeta mais sistemas democráticos e mais alternâncias democráticas de governo do que nunca. Há quarenta anos, durante a transição em Espanha, havia apenas umas trinta democracias. Actualmente, o número de países democráticos – em distintas fases de consolidação – é superior, segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), a 85. Ou seja, a democracia converteu-se no sistema de governo com maior legitimidade no mundo global. No entanto, nunca estivemos tão descontentes com a democracia. Os sintomas deste mal-estar são mais visíveis a cada dia que passa. O número de potenciais eleitores que decide não votar é cada vez maior. Segundo uma sondagem realizada pela Gallup Internacional em sessenta países «democráticos», só um em cada dez inquiridos pensava que «o governo do seu país obedecia à vontade do povo».

Em muitos Estados democráticos observa-se também o (res)surgimento de partidos de tradição anti-parlamentar, na sua maioria de direita populista ou de extrema-direita. Países de indiscutível tradição democrática – Suíça, Dinamarca, Finlândia – são hoje governados por (ou graças ao apoio de) partidos de extrema-direita que questionam a legitimidade do funcionamento democrático actual. Mas há também muitos cidadãos comuns, brutalmente atingidos pela crise (veja-se, em Espanha, o Movimento 15-M), que questionam a submissão do sistema democráticos aos novos mega-poderes financeiros e mediáticos. Existe, portanto, uma rejeição do funcionamento actual da democracia. A confiança nos representantes políticos e nos partidos está em erosão. O sistema representativo parece incapaz de dar resposta às novas exigências políticas. E um sector importante da população já não se contenta com votar de tantos em tantos anos, querendo mais participação. Nesta situação, torna-se cada vez mais difícil levar a cabo reformas ou tomar decisões políticas de certo alcance. Os interesses de poderosos lóbis ou grupos de pressão, as campanhas mediáticas, mas também a defesa de legítimos direitos adquiridos por parte de determinados grupos de cidadãos, dificultam as mudanças. A política já não se atreve a tocar em certos temas e, se o faz, tem por vezes de enfrentar fortes resistências; em muitos casos tem até de fazer marcha atrás.

A maior parte dos cidadãos estão convencidos de que a democracia é a melhor forma de governo que existe mas, por outro lado, há também uma maioria que desconfia dos seus representantes políticos e dos partidos. Recordemos o que dizia o nosso amigo José Saramago: *«É verdade que podemos votar. É verdade que podemos, por delegação da parcela de soberania que nos é reconhecida como cidadãos com voto e normalmente através de um partido, escolher os nossos representantes no Parlamento. É certo, por fim, que da relevância numérica dessas representações e das combinações políticas que a necessidade de uma maioria impõe, sempre resultará um governo. Tudo isto é certo, mas é igualmente certo que a possibilidade de acção democrática começa e acaba aí. O eleitor poderá retirar do poder um governo que não lhe agrade e colocar outro no seu lugar, mas o seu voto não teve, não tem e nunca terá um efeito visível sobre a única força real que governa o mundo e, por isso, o seu país e a sua pessoa: refiro-me, obviamente, ao poder económico, em particular à sua parte, sempre em aumento, regida pelas empresas multinacionais de acordo com estratégias de domínio que nada têm a ver com aquele bem comum a que, por definição, a democracia aspira».*

Ou seja, estamos perante um paradoxo dramático: nunca tivemos tanta democracia, mas também nunca houve tanta desafecção e tanta desconfiança em relação à democracia representativa. Entre as causas dessa desafecção podemos listar as seguintes dez: 1) demasiadas desigualdades (ricos cada vez mais ricos, pobres mais pobres); 2) crise do Estado e do público, atacados pelas teorias neoliberais ligadas ao «Estado mínimo»; 3) falta de uma sólida cultura democrática; 4) efeito negativo dos casos de corrupção (tão frequentes em Espanha); 5) dificuldades na relação entre os partidos e o resto da sociedade civil; 6) subordinação da actividade política aos poderes fácticos (mediáticos, económicos, financeiros); 7) submissão dos governos às decisões das organizações supranacionais (e não democráticas) como o Banco Central Europeu (BCE), o G-

20, o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial, a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), a Organização Mundial do Comércio (OMC), etc.; 8) aumento dos confrontos entre a sociedade civil e os governos; 9) discriminações ou exclusões de categorias sociais ou de género (imigrantes, homossexuais, indocumentados, ciganos, muçulmanos, etc.); 10) dominação ideológica de grupos mediáticos que assumem o papel de oposição, defendendo os seus interesses e não os dos cidadãos. Em muitos países, o crescimento macroeconómico não se traduz em melhorias no nível de vida da população pobre, o que cria mal-estar micro-social. Há um dado alarmante: uma investigação efectuada na América Latina pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) revelou que 45% dos latino-americanos afirma preferir submeter-se a uma ditadura que lhes garantisse emprego e salário suficiente do que viver numa democracia que não os retire da miséria...

Isto significa que muitos dos desafios para a democracia vêm da pobreza e da desigualdade. Tocamos aqui no núcleo fundacional do pensamento democrático moderno. Jean Jacques Rousseau dizia, em *O Contrato Social*, que «o Estado social só será vantajoso para os seres humanos quando todos possuírem algo e ninguém tiver demasiado».

Por outro lado, no contexto da globalização neoliberal, o Estado perde capacidade reguladora sobre um mercado que, por sua vez, deixa de ser nacional. As empresas transnacionais e os mercados financeiros deixam de precisar do Estado como suporte. Deste modo, o característico hoje é o enfraquecimento dos Estados. A era dos Estados nacionais e, sobretudo, a era do Estado democrático, culminou com o aparecimento de realidades políticas como os partidos de massas, a cultura de massas e o convencimento colectivo de que os súbditos deixavam de ser súbditos (aos quais se dá ordens) para se converterem em cidadãos (os quais têm de ser convencidos).

Hoje, o Estado nacional cede parte dos seus poderes a instâncias supranacionais (por exemplo, a União Europeia) e também a instâncias subnacionais (em Espanha, as autonomias), dado que globalização e descentralização se apresentam, universalmente, como dois processos contemporâneos. A globalização torna a democracia menos relevante, pois cada dia são menos as decisões importantes tomadas no âmbito dos Estados nacionais. A «democracia realmente existente» vive, deste modo, um conjunto de transformações que a colocam muito longe dos seus três modelos matriciais: a reforma parlamentar britânica de 1689, a Revolução Americana de 1776 e a Revolução Francesa de 1789. O eleitor deixa de ser um cidadão (que é preciso *convencer*) para se transformar num consumidor (que é preciso *seduzir*). Neste panorama cultural, o exercício da democracia representativa deixa de ser uma actividade plena de sentido para se converter, aos olhos dos cidadãos, num espectáculo interpretado por um «casta» exterior, no qual não participa realmente.

Temos, assim, uma dupla transformação. Por um lado, a globalização diminuiu o peso do Estado nacional e a relevância da vida política democrática; por outro lado, a transformação cultural, que leva à «tele-vídeo-política», erodiu a relação entre os cidadãos e a coisa pública.

Podemos dizer que estamos, pois, numa situação em que os instrumentos da democracia forjados durante dois séculos estão a deixar de ser eficazes. Apesar de parecer que estamos a assistir ao triunfo generalizado da democracia, estamos a assistir é ao ocaso dos seus êxitos. Porque prevalece uma acentuada exclusão da maioria da população no que diz respeito à tomada de decisões sobre os assuntos públicos. De maneira que o consenso se reduz a minorias (a «casta») não representativas da pluralidade de interesses de uma sociedade.

Foi assim que surgiram as exigências de uma «democracia directa» e da participação cidadã na gestão pública, que podem ser vistas como as duas faces da democracia participativa. Depois da América Latina, a Europa vive hoje um debate entre democracia representativa e democracia participativa. A principal expressão da democracia participativa é a «participação cidadã», um processo mediante o qual o cidadão se junta, de forma individual ou colectiva, à tomada de decisões, ao controlo e à execução das decisões nos assuntos públicos.

A sociedade civil e alguns movimentos sociais pensam que os partidos são os principais causadores da desafecção dos cidadãos em relação à democracia. A nosso ver, este é um debate estéril, porque não há democracia sem partidos e os males dos partidos são, em parte, os mesmos que afectam outros sectores da sociedade. Mas os partidos devem assumir que, sozinhos, já não são suficientes para fazer uma democracia. Têm de reconstruir a sua legitimidade com base na transparência e na democracia interna. E admitir que as pessoas já não se contentam com depositar um voto nas urnas de quatro em quatro ou de cinco em cinco anos... Os cidadãos já não aceitam ver o seu papel no debate público limitado a isto.

As Constituições da Venezuela (1999), do Equador (2008) e da Bolívia (2009), nesta matéria umas das mais avançadas no mundo, falam de «democracia participativa» e já não de democracia representativa. Porque se propõem, com efeito, democratizar a democracia. Ainda que haja, em geral, um consenso em torno da necessidade de conservar a democracia representativa, surge agora de forma evidente a necessidade de fortalecer, dentro dela, os mecanismos de participação, como forma de tentar superar o divórcio entre política e cidadania.

Recordemos que a introdução de mecanismos de democracia directa (a iniciativa legislativa popular e a consulta popular mediante plebiscito ou referendo) não debilita a democracia representativa. Isso é demonstrado pelo facto de esses mecanismos existirem, por exemplo, na Suíça, em Itália, nos Estados Unidos e, cada vez mais, na União Europeia. Existe também o «mandato revogatório», que só foi estabelecido, à escala nacional, na Venezuela (inclusive para o presidente da República). A Venezuela é o único país do mundo em que foi efectuada, em 2005, uma consulta popular para revogar o mandato presidencial. Foi ganha pelo presidente Hugo Chávez. Mas a consulta revogatória local existe, de facto, para instâncias subnacionais (regionais, municipais) noutros Estados latino-americanos: Argentina, Colômbia, Equador, Bolívia, Peru, etc. Finalmente, o que deve ficar claro é que as nossas democracias precisam de novos pactos sociais e constitucionais (em Espanha é urgente uma nova Constituição federal) para construir democracias de cidadãos – e não só democracias eleitorais – nas quais não possa haver exclusões. Aliás, o modelo representativo não deu respostas satisfatórias a temas tão actuais como os problemas do ambiente, as ameaças à biodiversidade, o aquecimento global, o desemprego, o envelhecimento demográfico das sociedades europeias, a ciber-vigilância de massas, as migrações, a marginalização e a pobreza do mundo.

É certo que a democracia continua a ser o modelo que melhor promove o debate e o diálogo como mecanismos de resolução dos conflitos sociais, mas o sistema representativo impede uma participação real e eficiente da cidadania. É evidente, por conseguinte, que a defesa do bem comum a longo prazo só é possível com – e não contra – os movimentos sociais e os cidadãos. Daí a urgência de democratizar a democracia.

RAMONET, Ignacio. **Democratizar a democracia**. Le Monde Diplomatique, edição portuguesa. 19 de novembro de 2015.

PPG
GOSP

Programa de Pós-Graduação em
Gestão de Organizações e Sistemas Públicos



RASCUNHO

RASCUNHO