
Governo inclusivo e serviços públicos de informação
Inclusive government and public information services

Klaus Frey

Resumo

Apresenta-se reflexão e discussão acerca dos novos desafios que se impõem aos governos dentro da perspectiva da democratização das relações Estado-sociedade. Inicialmente, o atual contexto sócio-político e econômico e algumas transformações relevantes que atualmente afetam o setor público são abordados, especificamente no que se refere à administração pública. Na sequência, são apresentadas indagações sobre as implicações da questão informacional para a atuação do Estado e da administração pública, finalizando-se com algumas reflexões sobre desafios que se colocam ao setor público. Ressaltam-se as condições existentes em termos da prestação de serviços, bem como o relativo ao aprofundamento ou à adequação da democracia às novas necessidades e potencialidades, as quais se acham ligadas à disponibilidade das novas tecnologias informacionais e comunicacionais como instrumentos de gestão e de políticas públicas.

Palavras-chave: Serviços públicos de informação. Governo inclusivo. Políticas públicas. Gestão pública.

Abstract

Reflexion and discussion are presented about the new challenges facing the governments within the perspective of democratization of the State-society relations. Firstly, the current social-political and economical context as well as some relevant transformations that affect the public sector are addressed, specifically in relation to public administration. Then, questions about the implications of the issue of the information role of the State and public administration are presented, closing with some thoughts on the challenges facing the public sector. Other highlighted issues are the conditions in terms of provision of services, as well as the deepening or adequacy of democracy to new needs and potential, which are linked to the availability of new

information and communication technologies as instruments of management and public policies.

Keywords: Public information services. Inclusive government. Public policies. Public management.

INTRODUÇÃO

Os governos produzem informações das mais variadas formas, servindo a diversas finalidades variadas. Frequentemente, entretanto, tais informações são disponibilizadas, apresentadas e divulgadas de forma inadequada para um uso racional por parte dos cidadãos, empresários ou pelas organizações da sociedade civil. Dowbor (2005) fala que o problema principal não seria a falta, mas antes um dilúvio de informações que deixa o cidadão desorientado e confuso, levando ao uso irracional das informações, produzindo muitas vezes resultados coletivos ineficientes e prejudiciais, sobretudo com relação à sustentabilidade do desenvolvimento. No entanto, precisamos na gestão pública de informações socialmente organizadas e, com a disseminação crescente das novas tecnologias da informação e comunicação (TICs) na sociedade, dispomos hoje de instrumentos ímpares que, ao menos do ponto de vista técnico, permitiriam avanços enormes na gestão eficiente e democrática das informações, com implicações significativas para as práticas da gestão pública e dos governos, bem como para a pesquisa das transformações da administração pública na era da informação (HOOD, 2008).

Enquanto usuários de serviços públicos – alguns autores, fazendo alusão às práticas reinantes no mundo dos negócios, preferem falar em consumidores ou clientes – as pessoas precisam dispor de informações sobre os seus direitos em relação à obtenção ou não de certos serviços e de como estes podem ser acessados da forma mais efetiva possível; já como cidadãos com interesses políticos, as pessoas requerem informações e dados sobre políticas públicas, programas e projetos governamentais que lhes permitam, de um lado, avaliar as ações governamentais e, conseqüentemente, tomar decisões eleitorais em acordo com seus interesses e valores e, de outro lado, envolver-se

na vida política do país, do estado ou do município em que vivem, seja individualmente, seja como membros de associações civis, movimentos sociais, ou representantes de empresas interessadas em defender seus interesses econômicos.

No entanto, a disponibilização de dados e informações, de forma passiva, em arquivos, bancos de dados ou sítios de internet, ainda que represente passos importantes para o aumento da transparência administrativa e governamental, revela-se insuficiente para estratégias governamentais de inclusão social. Tornam-se imprescindíveis novas atitudes e práticas, pró-ativas, de intensificação dos fluxos informacionais, tendo em vista, antes de tudo, os setores sociais mais marginalizados. Este artigo discute os novos desafios que se impõem aos governos dentro da perspectiva da democratização das relações Estado-sociedade. Primeiro, aborda-se o atual contexto sócio-político e econômico, depois algumas transformações relevantes que atualmente afetam o setor público, especificamente a administração pública; na seqüência, indaga-se sobre as implicações da questão informacional para a atuação do Estado e da administração pública, para finalizar com reflexões sobre alguns desafios que se colocam ao setor público tanto em termos da prestação de serviços como relativo ao aprofundamento ou à adequação da democracia às novas necessidades e potencialidades ligadas à disponibilidade das novas tecnologias informacionais e comunicacionais como instrumentos de gestão e de políticas públicas.

CONTEXTOS DE CRESCENTES DESAFIOS

As sociedades enfrentam atualmente transformações significativas em termos econômicos, políticos e sociais, como também mudanças relacionadas aos problemas ambientais aos quais todas as sociedades exigem respostas do governo, e para os quais os governos e as administrações públicas em geral não parecem preparados e capacitados adequadamente. A globalização e o aumento da competitividade entre países, regiões e cidades vêm corroborando com tais dificuldades ao aumentar a pressão sobre as entidades administrativas em favor da busca de uma maior eficiência e efetividade da ação pública, mas também no sentido da adoção de padrões mais flexíveis de ação, capazes de lidar com problemas mais complexos, não apenas do ponto

de vista técnico, mas não menos relevante, dos pontos de vista político e democrático. Espera-se do setor público, novas atitudes interativas, flexíveis, pró-ativas, e tudo isto num contexto de uma diminuição dos recursos disponíveis para atender as demandas crescentes.

Num contexto de expansão e internacionalização econômica, os países, regiões e cidades estão se confrontando com um aumento das desigualdades, altas taxas de desemprego, crescimento dos índices da violência e do crime, dificuldades de manter os sistemas de proteção social – já tradicionalmente bastante precárias nos países em desenvolvimento – além de ameaças ecológicas de caráter global, mas com manifestações progressivas em âmbito local.

A informação torna-se um instrumento crucial da gestão pública diante da complexidade e das múltiplas dimensões dos problemas atuais. Na atual “sociedade de risco” com suas crescentes incertezas “auto-fabricadas”, ou seja, resultado do próprio avanço econômico e tecnológico, tem se consolidado, de acordo com Ulrich Beck (1988, p. 104), um “sistema da irresponsabilidade organizada” que se expressa num “fatalismo industrial” e na aceitação e num conformismo, generalizados, concernentes aos riscos industriais. Estamos cercados de ameaças e incertezas das mais variadas formas, em função de um avanço tecnológico que freqüentemente foge ao nosso controle; de desequilíbrios econômicos que acarretam graves desigualdades sociais; de uma intensificação das migrações nacionais e globais que tornam as estruturas sociais e os contextos culturais muito mais heterogêneos, complexos, tendentes a aumentos de conflitos sociais e culturais; e finalmente, de ameaças ecológicas com o potencial para transformações abruptas, às vezes catastróficas, mas também uma deterioração lenta e insidiosa das condições ambientais.

A ciência é cada vez menos a autoridade incontestável capaz de orientar ou dar diretrizes claras e inequívocas aos tomadores de decisões políticas. Citando D. Lal, Anthony Giddens ilustra este dilema da ciência no exemplo mais emblemático do aquecimento global. “Dependendo a quem nós perguntamos, “poderia ser que nós vamos torrar ou gelar ou porventura não vamos vivenciar mudança nenhuma” (GIDDENS, 1996, p. 273). Ou seja, para qualquer afirmação de um perito científico não parece ser difícil encontrar um contra-perito argumentando em favor de posições

opostas. No entanto, ao mesmo tempo em que a ciência vem perdendo legitimidade, a sociedade acaba dependendo cada vez mais dos conhecimentos e das informações por ela gerados, para poder tomar decisões e definir os rumos da sociedade, da política e da economia. Os recentes processos de transformação econômica e social exigem práticas inovadoras de gerenciamento, assim como novos instrumentos, procedimentos e formas de ação capazes de criar condições favoráveis que auxiliem os administradores públicos a lidar com os novos desafios da sociedade globalizada. O aceleramento do tempo das transformações, impulsionado, sobretudo pelo uso crescente das tecnologias da informação e comunicação exige, de acordo com Ladislau Dowbor (1998, p.5), uma melhor organização social, tornando-se esta “indispensável para a nossa sobrevivência, ricos ou pobres.

Embora talvez seja justificável a idéia de fundo de Dowbor (1998) que, em face das grandes transformações tecnológicas, a adequação da organização social seja indispensável para a sobrevivência tanto dos pobres como dos ricos, é inegável que a limitada disponibilidade de recursos e, portanto, de capacidades de auto-proteção por parte dos setores mais frágeis, acarreta uma distribuição desigual das vulnerabilidades dos diferentes setores, reforçando as tradicionais desigualdades e tornando imperativa uma atuação do Estado em favor da inclusão dos excluídos. Por isso, estratégias informacionais de inclusão exigem atenções por parte dos governos em distintos campos (FREY et al., 2002). O empoderamento dos grupos marginalizados se refere à necessidade de facilitar o acesso destes ao poder econômico, social, cultural e político, como também à moderna tecnologia da informação e comunicação; isto não enquanto objetivo em si, mas como precondição, na atual “era do acesso” (RIFKIN, 2001), para uma participação efetiva de todos na vida econômica, social, cultural e política numa sociedade em que a condição humana, seja enquanto *homo oeconomicus*, *sociologicus*, *culturalis* ou *politicus*, é progressivamente condicionada pelo domínio de tais tecnologias. Uma política de inclusão digital, portanto, é parte necessária de um governo comprometido com a inclusão informacional como princípio fundamental da gestão pública contemporânea. Uma política informacional ativa, apoiado pelas TICs, é, por conseguinte, imprescindível para garantir transparência administrativa, eficiência e inclusão na prestação de serviços público e para desestimular práticas de corrupção.

Além disso, o acesso livre à informação, mais ainda, uma política pró-ativa de disseminação de informações, torna-se elemento estratégico e crucial para uma gestão participativa e democrática, sobretudo em situações de problemas altamente complexos e multidimensionais, em que uma elevada capacidade comunicativa capaz de traduzir problemas complexos de forma inteligível para o cidadão é decisiva para evitar ou conter a perda de legitimidade democrática que vem se manifestando crescentemente em nossa sociedade atual. Isto significa, por outro lado, que as necessidades de reforma não afetam apenas as práticas intra-administrativas, mas que venha à tela toda prática de gestão e de governo, particularmente na sua relação com a sociedade civil.

Novas concepções de gestão pública e a questão informacional

No Brasil, o debate em torno da reforma e modernização do Estado e da gestão pública é determinado por duas principais vertentes de reflexão teórica e, simultaneamente, de experiências práticas em gestão pública (FREY, 1996). Primeiro, uma abordagem que poderia ser chamada de “socialdemocracia de cunho neoliberal” que enfatiza, primordialmente, a necessidade da modernização e do enxugamento do Estado e que, na prática da política brasileira, adotou fortes traços do neoliberalismo (OLIVEIRA, 1999), sobretudo no tocante à política econômico-financeira. Segundo, a abordagem “democrático-participativa” que visa estimular a organização da sociedade civil e promover a reestruturação dos mecanismos de decisão, em favor de um maior envolvimento da população, que no Brasil se concretizou basicamente no âmbito da gestão urbana, no qual se destacam particularmente os governos do Partido dos Trabalhadores, a partir de 1989, com suas inovações institucionais como os conselhos populares, fóruns de cidade, conferências de políticas públicas e, sobretudo, do orçamento participativo como formas de intermediação entre Estado e sociedade civil.

Ambas as propostas são respostas às falhas e vícios dos modelos patrimonialista e burocrático de gestão pública que tradicionalmente prevaleceram no setor público brasileiro. Enquanto o patrimonialismo é caracterizado pela falta de distinção entre o

patrimônio público e os bens privados por parte dos “donos do poder”, a invenção da administração pública burocrática representou, em tese, um avanço significativo no processo de democratização e racionalização de atuação do Estado, na medida em que uma administração impessoal, formal e racional e um funcionalismo público profissional devem atuar como garantia da proteção do patrimônio público contra as tendências de privatização do Estado e de apropriação indevida de recursos públicos, combatendo nepotismo e corrupção no setor público (BRESSER PEREIRA, 1998a, p. 26). O acesso à informação, a sua disponibilidade para os gestores, de acordo com suas responsabilidades, é garantido e organizado seguindo os princípios de hierarquia e do caminho das instâncias administrativas, supondo-se, neste sentido, o controle do processo informacional pelos cargos mais altos nesta estrutura administrativa.

No entanto, a racionalização da administração pública tem sido levada a cabo de forma bastante limitada, e a tendência de falta de distinção clara entre público e privado nunca foi superada e continua marcando a realidade do setor público brasileiro. Todavia, não apenas as finanças públicas vêm sendo tratadas como recursos particulares, mas da mesma maneira tem se promovido uma cultura administrativa de opacidade informacional, criando um ambiente administrativo em que os burocratas se entendem como donos das informações públicas, utilizando-as como moeda de troca para a obtenção de benefícios pessoais, abrindo-se espaços para a disseminação da corrupção, do clientelismo e do nepotismo na administração pública. O acesso à informação se torna privilégio de uma elite social e política restrita, bem relacionada com os donos do poder e dos recursos estatais, ao passo que para a grande massa da população o direito à informação está sendo negado, excluindo, desta forma, a grande massa do acesso a tais recursos.

Com o objetivo de superar tais restrições, diferentes concepções de gestão pública estão sendo discutidas e implementadas nos Estados contemporâneos. A seguir, tratamos inicialmente a concepção do novo gerencialismo, ou da nova administração pública, com sua ênfase no aumento da eficiência e efetividade, depois a concepção da gestão democrático-participativa com seu foco na participação democrática, para na seqüência investigar as potencialidades da gestão em rede, ressaltando nos três casos a dimensão informacional.

New Public Management – o novo gerencialismo

Ao mesmo tempo, também em boa parte dos países industrializados, aumentou a crítica a uma burocracia percebida como hipertrofiada que se mostrou cara, lenta e ineficiente em face de uma agenda política crescentemente complexa, que exige um Estado ágil, flexível, competitivo e eficiente. Esta crítica veio acompanhada de um movimento político-ideológico, impulsionado pela ascensão do governo Thatcher no Reino Unido e, parcialmente, do governo Reagan nos EUA, instituindo o conceito ou o movimento de “New Public Management”, que acaba virando “the banner for the globalization of public management” (LYNN, 2007, p. 44). Também no Brasil este “neo-Taylorite, neo-cameralist approach to managerial reform” foi iniciado em 1995 com o governo Fernando Henrique Cardoso, tendo no então ministro da Administração Federal e Reforma do Estado do Brasil, Luiz Carlos Bresser Pereira seu principal expoente, tanto na busca de uma fundamentação teórica da proposta como na prática da sua implementação no Brasil (BRESSER PEREIRA, 1997, 1998a, 1998b, 2000; BRESSER PEREIRA; SPINK, 1998).

Algumas das diretrizes do modelo gerencial da nova administração pública são: controlar primordialmente os resultados, através de indicadores de desempenhos, e menos os procedimentos administrativos; já que se deve transferir ampla autonomia e responsabilidade aos gerentes públicos; a utilização do contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos; a descentralização administrativa e incentivos à criatividade e à inovação como estratégias principais; fomento a ambientes mais competitivos, ágeis e responsáveis perante os cidadãos-consumidores (BRESSER PEREIRA, 1997, 1998a; NOGUEIRA, 2005). Uma separação clara entre a esfera política, onde são tomadas as decisões políticas e dadas as diretrizes básicas para os gestores públicos, e a esfera administrativo-gerencial, dinamizada através da concessão de uma ampla liberdade gerencial, é considerada essencial para garantir a cobrança de resultados e estabelecer condições de *accountability*, que tanto fazem falta nas “democracias delegativas” (O'DONNELL, 1991).

Mesmo que várias das propostas apresentadas pareçam, ao menos à primeira vista, bastante razoáveis e apropriadas para alcançar uma dinamização da atuação dos órgãos do Estado, elas, também no Brasil, não deixaram de provocar, de certa maneira, “‘religious wars’ over the terminology and content of public management” (HOOD, 2007, p. 7) que ocorreram em muitos outros países em torno da questão se o foco das preocupações deveria ser direcionado para a dimensão do “público” ou de “management”, ou seja, para o fortalecimento do papel da sociedade civil organizada e do próprio cidadão na gestão pública e o aprimoramento das práticas democráticas ou para o aumento da capacidade gerencial das autoridades estatais. As implicações disso para a gestão da informação são significativas, uma vez que o objetivo fundamental desta gestão pode ser a democratização e descentralização da informação, bem como sua disponibilização para um melhor envolvimento da sociedade e do cidadão nas políticas públicas, inclusive com a visão da sociedade como uma importante fonte de informações, ou pode ser a centralização da informação nos centros administrativos de poder e de decisão para melhor tomar decisões *sobre* a sociedade. Na prática, uma “balance between managerial capacity and external control” (LYNN, 2007, p. 46) é difícil de alcançar, sobretudo, “because matters of organization and direction generate strong and contradictory world-views” (HOOD, 2007, p. 23).

Mesmo no âmbito do próprio movimento NPM observam-se duas vertentes com visões muito distintas que têm implicações graves para a prática da gestão pública e da gestão da informação, especificamente. Uma vertente ideológica, de acordo com Meier; Hill (2007, p. 54), busca antes de tudo eliminar o governo e, como consequência, propaga a transferência do maior número possível de funções de governo para o setor privado. Na avaliação de Nogueira (2005, p. 30) seria essa a concepção predominante no Brasil, onde a experiência de “um Estado hiperativo, terrorista e burocrático” experimentado durante o Regime Militar “desvirtuou completamente o Estado, na medida em que o dissociou da sociedade, o impregnou de privatismos e o distanciou da cidadania”, ensejando, a partir da década de 1990, “a social and perhaps quase-religious movement, arguably part of a broader ‘managerial’ movement” (HOOD, 2007, p. 13) do *New Public Management* que privilegiou, também no Brasil, “a idéia de que seria

preciso eliminar o ‘mal’ que o Estado estava causando à sociedade, ao mercado e à liberdade” (NOGUEIRA, 2005, p. 30).

Enquanto nesta concepção as agências governamentais acabam se transformando em meros administradores de contratos, a segunda vertente do *New Public Management* advoga “to liberate bureaucratic managers by freeing them from the rules and restrictions that government managers face” (MEIER; HILL, 2007, p. 56). Esses autores chamam a atenção pela contradição existente entre ambas as vertentes, já que o objetivo da liberação dos gestores públicos exige um aumento da capacidade e autonomia de agir, ao passo que a redução do Estado reduz exatamente esta capacidade. No Brasil, mesmo que o ministro Bresser-Pereira sempre tenha tentado se distanciar em parte da primeira vertente, pelo menos da sua concepção minimalista do Estado, ressaltando a importância de novos campos de ação que se tornariam fundamentais para o novo padrão de atuação do Estado, pressupondo inclusive uma redução do tamanho do Estado e a privatização das funções consideradas não estratégicas para garantir exatamente esta elevada autonomia para poder promover as novas funções emergentes (BRESSER PEREIRA, 1998a, pp. 22-23), a implementação efetiva das reformas se revelou exatamente, de acordo com Nogueira (2005, p. 51) como “um movimento de ajuste”, provocando “a desvalorização do Estado aos olhos do cidadão e a desorganização de seu aparato técnico e administrativo” (p. 44). Para a gestão das informações públicas essa tendência à privatização de funções tradicionalmente desempenhadas pelo poderes públicos acarreta também implicações graves, na medida em que informações públicas sobre a disponibilização de infra-estrutura ou a prestação de serviços acabam se transformando em informações secretas de empresas privadas, excluídas do controle cidadão e não sujeitos à *accountability* pública. Por conseguinte, diminuem-se as possibilidades de interferência da sociedade civil e do próprio cidadão e, com isso, o controle público. Pelo menos para o caso dos EUA, Meier e Hill chamam a atenção ao fato de que as pesquisas relativas aos programas do governo federal norte-americano apontam para uma tendência de um maior nível de corrupção no caso de programas implementados pelo setor privado, comparado com os implementados por burocracias governamentais. “An irony of the *New Public Management*, therefore, is its quest to rid itself of unresponsive government bureaucracies actually replaces them with private

sector bureaucracies that are more difficult to hold accountable e, ao invés de proporcionar os almejados gestores mais criativos e dispostos a correr riscos, as antigas burocracias das agências públicas de prestação de serviços teriam sido simplesmente substituídas por novas agências de auditoria e de controle “with the overall system becoming no less bureaucratic” (MEIER; HILL, 2007, p. 56).

Importante notar que a gestão e o trabalho informacional se deslocaram do âmbito do sistema político-administrativo, da interface entre Estado e sociedade, para novas agências do Estado, supostamente autônomas e independentes das pressões sociais oriundas da sociedade. O resultado é uma despolitização do processo de prestação de serviços e um maior distanciamento dos cidadãos. O segundo modelo, a gestão democrático-participativa, aposta, ao contrário, justamente na politização e no envolvimento da sociedade civil como ator primordial no processo de reforma do Estado e da administração pública.

GESTÃO DEMOCRÁTICO-PARTICIPATIVA

Enquanto o modelo gerencial é inspirado na prática do gerenciamento de empresas privadas, buscando transferir instrumentos de gerência empresarial para o setor público, no modelo democrático-participativo a reinvenção do setor público passa, acima de tudo, pelo aumento do controle social, pela democratização das relações Estado-sociedade e pela ampliação da participação da sociedade civil e da população na gestão da coisa pública.

De acordo com as críticas ao *New Public Management*, o fato do modelo gerencial ver o cidadão preferencialmente como cliente ou consumidor de serviços públicos, mantendo-o à distância dos órgãos administrativos e dos processos decisórios, contribui para um progressivo distanciamento ou alienação dos cidadãos com relação à administração e ao governo (DELEON, 2007, p. 104). Por isso, a autora defende uma aproximação entre cidadãos e agentes governamentais através de instituições participativas como conselhos, fóruns, práticas de democracia direta ou deliberativa e através de uma análise participativa de políticas públicas. No Brasil, existe também uma ampla discussão teórica sobre as possibilidades de tais inovações institucionais

participativas contribuïrem tanto para o aumento da eficiênciã administrativa, de um aumento da *responsividade* da administração pùblica, ou seja, de sua capacidade de atender as demandas sociais da sociedade, como para o fortalecimento da democracia e da efetivação da cidadania (AVRITZER; NAVARRO, 2003; COELHO; NOBRE, 2004; FREY, 2007).

Na concepção de gestão democrático-participativa, condições favoráveis à *accountability* buscam ser alcançadas através do envolvimento da sociedade civil organizada e dos cidadãos, tanto na formulação como na implementação de políticas e projetos pùblicos, sendo considerados imprescindíveis canais participativos que permitam aos atores sociais se envolverem nestes processos políticos. À atuação dos movimentos sociais e das organizações não-governamentais atribui-se, em geral, um papel fundamental para inserir as demandas oriundas da sociedade civil e dos cidadãos nos processos de formação de opinião pùblica e de tomada de decisão.

Enquanto o modelo gerencial visa isolar o gestor pùblico das pressões oriundas da sociedade e aumentar suas capacidades gerenciais e de intervenção, demandando antes uma centralização das informações, o modelo democrático-participativo requer novas habilidades do gestor pùblico, sobretudo em relação à articulação e à cooperação com os mais variados atores políticos e sociais, exigindo ao mesmo tempo um compartilhamento de informações com os demais agentes.

No modelo gerencial, o gestor pùblico é avaliado conforme sua capacidade de alcançar as metas estabelecidas pelo sistema de decisão política. Já no modelo democrático-participativo o próprio processo da gestão urbana ganha relevância, particularmente no que diz respeito ao seu caráter democrático, ao apoio popular alcançado e ao engajamento cívico almejado. Borja; Castells (2000, p. 154), chamam a atenção, no caso dos governos locais, para o importante papel dos governos locais “en estimular y orientar las energías de la población hacia el bienestar colectivo y la convivencia cívica”, o que somente seria possível alcançar por meio de inovações político-administrativas capazes de fomentar múltiplos mecanismos de cooperação social e de participação cidadã.

Os desafios e objetivos relacionados à participação na gestão pùblica são vários. Espera-se que novos canais de comunicação, estabelecidos entre Estado e sociedade

civil, contribuam para intermediar conflitos de interesses entre atores políticos e mitigar conflitos sociais existentes entre diferentes setores da sociedade. Desta forma, a expectativa é de um aumento da governabilidade e da legitimidade democrática das decisões políticas e, finalmente, como resultado do processo participativo, estímulos para um agir coletivo em prol do desenvolvimento sustentável local (FREY, 2007, p. 137). Os objetivos do aumento da eficiência e efetividade da ação pública e do aumento da legitimidade democrática e da contribuição para a redução das desigualdades sociais estão estritamente relacionados e interdependentes, uma vez que a disposição de participar em processos políticos costuma depender da expectativa positiva, por parte dos participantes, de que esta participação possa efetivamente fazer uma diferença em relação aos resultados a serem alcançados.

Muitos autores como, por exemplo, Borja; Castells (2000) apresentam propostas que visam uma reconciliação do modelo gerencial com propostas de participação democrática. Partindo do desafio de que “al mismo tiempo que las ciudades se sitúan en la economía global, deben también integrar y estructurar a su sociedad local”, reivindicam, de um lado, “mecanismos políticos democratizados, basados en la descentralización administrativa y en la participación ciudadana en la gestión municipal” (BORJA; CASTELLS, 2000, p. 33), de outro, quando falam da atuação dos governos locais em redes de cidades, uma forte autonomia administrativa, “máquinas administrativas permanentes y ágiles, con mentalidad empresarial, capaces de tomar iniciativas en nombre de los gobiernos que representan” (p. 33-34).

No entanto, os governos tendem a privilegiar, na prática, um ou outro destes objetivos, em geral de acordo com os valores e concepções ideológicas que fundamentam suas políticas e ações. Embora o conceito de participação acabasse conquistando setores conservadores e liberais como o próprio Banco Mundial e o movimento do *New Public Management* (FREY, 2008), a compreensão que os diferentes agentes têm do conceito de participação pode variar significativamente.

Por isso, a importância de lembrar a distinção feita por Arnstein (1969) com sua “ladder of citizen participation” que diferencia entre diferentes práticas participativas e suas variações classificando-as de acordo com o grau de autonomia e poder político atribuído aos participantes. Existe definitivamente uma grande diferença entre

estratégias, bastante em voga nas atuais políticas de desenvolvimento, que defendem ou exigem processos de consultação ou de informação da população, todavia deixando a critério dos próprios administradores até que ponto eles querem considerar ou não tais contribuições e até que ponto “targeted institutions [are made] responsive to their views, aspirations, and needs” (ARNSTEIN, 1969, p. 217), e formas de participação que visam efetivamente a transformação da lógica do poder predominante. A melhoria das condições informacionais e a introdução ou ampliação dos processos de consultação, embora possam ser considerados avanços comparados às práticas clientelistas e autoritárias tradicionais da burocracia brasileira, contribuem de forma muito restrita para a emancipação social e política se não implicarem em potencialidades para a transformação das relações de poder. Numa perspectiva emancipatória a gestão da informação deve ser parte de um processo de reforma das práticas políticas e de gestão local, concebido como elemento importante de suporte a novos arranjos e canais institucionais de participação inseridos nos processos de tomada de decisão.

Embora talvez seja irrealista imaginar que em todos os processos administrativos e de decisão política, conforme a própria Arnstein (1969) admite, os princípios do controle cidadão, de delegação de poder ou de parceria – modos de participação que, de acordo com ela, representam uma efetiva transferência de poder – possam ser efetivados, é fundamental dar conta do fato de que a recorrência às “innocuous euphemisms like ‘self-help’ and ‘citizen involvement’” (p. 216), tão caros às agências de desenvolvimento nos anos 1960 e 1970 e que retornaram à agenda de desenvolvimento nos anos de 1990, “deliberately ignore the ultimate essence of participation, that is, the redistribution of power in favour of the powerless” (FREY, 2008, p. 58).

Borja; Castells (2000) frisam, alinhados com o discurso consensualista do Banco Mundial, a importância do protagonismo político dos prefeitos e a conseqüente emergência das grandes cidades latino-americanas como relevantes atores políticos e econômicos a partir dos anos 1990. “La consolidación de esta emergencia dependerá de que puedan estimular grandes proyectos de ciudad que cuenten con una participación activa de los *principales* agentes públicos y privados y conquisten un amplio consenso ciudadano” (*grifos nossos*, p. 143). A possibilidade de estes principais atores

eventualmente estarem mais interessados, no âmbito de tais processos de negociação, a perseguirem seus interesses econômicos e políticos particulares em detrimento das populações mais pobres, os autores relativizam ao ressaltar um processo de conscientização para com as necessidades dos setores mais marginalizados: “los actores públicos y privados dominantes han empezado a entender que es poco viable una ciudad que excluye o marginaliza a una parte importantes de su población, o, para ser más precisos, le supone unas condiciones de vida difícilmente soportables” (p. 148).

Ora, parece muito pouco animadora diante da própria descrição sombria de Borja; Castells (2000) do modelo de exclusão da cidade dual que predomina “particularmente en las grandes ciudades de casi todos los países, siendo así que en distintos espacios del mismo sistema metropolitano existen, sin articularse y a veces sin verse, las funciones más valorizadas y las más degradadas, los grupos sociales productores de información y detentadores de riqueza en contraste con los grupos sociales excluidos y las personas en condición de marginación” (BORJA; CASTELLS, 2000, p. 60), a perspectiva de que a grande mudança poderia vir a se tornar realidade em virtude apenas, ou primordialmente, de uma atuação mais efetiva de um grupo de líderes políticos locais supostamente mais conscientes das necessidades dos setores mais pobres da cidade. Embora seja indubitavelmente possível identificar avanços na qualidade da gestão pública em muitas cidades relevantes na América Latina, torna-se questionável transferir a responsabilidade e todas as expectativas neste sentido para prefeitos supostamente esclarecidos, e ainda, esperar um aprofundamento democrático da negociação e implementação de grandes projetos urbanos e planos estratégicos sob o protagonismo destes prefeitos: “[...] el proyecto de ciudad (o de región), basado en un plan estratégico de amplia concertación social, representa una gran oportunidad democrática” (p.165). A experiência do Brasil demonstra que esta “amplia concertación social”, tanto no caso dos planos estratégicos como, sem dúvida, no caso dos grandes projetos urbanos, acaba beneficiando antes “los *principales* agentes públicos y privados”, ou seja, os interesses econômicos das elites econômicas locais e os interesses políticos das lideranças políticas locais, em detrimento dos grupos marginalizados ou dos interesses coletivos que, quando muito, tenta-se contentar com políticas de

investimentos sociais compensatórias, “sempre a reboque, com ritmo de maturação a conta-gotas” (ARANTES, 2000, p. 70).

É fundamental reconhecer que não é qualquer tipo de participação que vai contribuir para uma reversão da lógica excludente dos processos políticos. Por um lado, o poder econômico tende a comprometer o caráter democrático de processos decisórios se não houver medidas de discriminação positiva buscando contrabalançar tais distorções procedimentais. Além disso, a participação exige tempo, do qual muitas pessoas não dispõem devido a suas atividades econômicas, menos ainda os mais pobres, na sua luta pela sobrevivência diária, o que faz da participação sempre uma opção para uma parte restrita da população, contribuindo para o questionamento do caráter democrático da mesma (DELEON, 2007). As novas TICs, na medida em que permitem reduzir os custos da participação, sobretudo no que toca a disponibilização de informações (p. 117), podem facilitar a inclusão política dos digitalmente incluídos, produzem, entretanto, novas tendências de exclusão e adicionais desvantagens para os cidadãos não inseridos no mundo digital, afetando novamente, além dos idosos, os setores mais pobres.

Tais limites da participação não devem, em nosso entender, servir para seu questionamento em si, mas antes nos fazer refletir sobre possibilidades de seu aprimoramento alinhadas com o atual contexto da sociedade da informação, fato que nos leva, nesta parte final do artigo, a abordar a concepção da gestão em rede e seu potencial inclusivo.

GESTÃO E GOVERNANÇA EM REDE E O DESAFIO DA INCLUSÃO – CONSIDERAÇÕES FINAIS

É cada vez mais comum a recorrência ao conceito de rede como uma forma alternativa de organização social que entretantes chegou a alcançar também a discussão sobre a reorganização do setor público. Teóricos e gestores públicos se dão conta da necessidade de repensar as abordagens estatocêntricas tradicionais em favor de estruturas administrativas mais horizontalizadas, buscando uma interação progressiva com os demais atores sociais e o estabelecimento de relações de confiança e de

cooperação contínua em prol dos interesses comuns da comunidade. Percebe-se a necessidade de mobilizar todo conhecimento disponível na sociedade em benefício da melhoria da *performance* administrativa e, simultaneamente, da democratização dos processos decisórios locais. Em acordo com a concepção de governança, o processo de governar um país ou uma cidade é concebido cada vez mais como uma responsabilidade compartilhada entre todas as organizações públicas e privadas e os próprios cidadãos afetados por dados problemas ou decisões. “Governar torna-se um processo interativo porque nenhum ator detém sozinho o conhecimento e a capacidade de recursos para resolver problemas unilateralmente” (STOKER, 2000, p. 93). A crescente ênfase dada à gestão em rede deve-se, por um lado, às necessidades informacionais e do conhecimento necessário para a tomada de decisão, por outro lado, também às novas potencialidades tecnológicas existentes.

Neste sentido, com a disseminação progressiva das novas Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) no setor público e na própria sociedade, a prática da gestão ou governança em rede ganha uma nova qualidade e um potencial promissor para a promoção de redes sociopolíticas, apoiadas e dinamizadas por meio da Internet e de outras tecnologias informacionais, criando condições favoráveis para uma maior interatividade entre os diferentes atores sociais, a transformação da gestão pública em benefício da transparência administrativa e, conforme se espera, a ampliação da participação pública e o fortalecimento da democracia.

No entanto, mesmo que conceitualmente, a rede, em oposição à hierarquia ou ao mercado, esteja baseada nos princípios da igualdade, da participação e da cooperação baseada em confiança (DELEON, 2007; FREY, 2005), as suas manifestações empíricas revelam que as desigualdades do acesso à riqueza e aos demais recursos não se dissolvem, antes fazem com que não todos tenham acesso às novas redes de articulação e negociação e que, no interior de tais redes, as influências e recursos continuem distribuídos de forma desigual. As relações de dominação não se dissolvem, mas se transformam: “Uno de los mecanismos esenciales de dominación en nuestro tiempo histórico es el predominio del espacio de los flujos sobre el espacio de los lugares, que da lugar a dos universos distintos en los que se fragmentan, diluyen y naturalizan las tradicionales relaciones de explotación” (BORJA; CASTELLS, 2000, p. 67).

Os dualismos e fragmentações devem continuar marcando a gestão pública, a prestação de serviços e a elaboração e implementação de políticas públicas. No entanto, a rede não é uma única, e as diferentes redes representem interesses diferentes, muitas vezes antagônicos, que continuam se confrontando num processo político conflitivo. Para os profissionais da informação com atuação relativa às questões públicas isto significa a necessidade de se conscientizar, de um lado, da problemática do poder e de dominação envolvida na prestação de serviços públicos de informação e, de outro, de sua responsabilidade para com os conteúdos e a distribuição dessas informações, considerando primordialmente as necessidades dos setores hoje mais excluídos do acesso ao conhecimento indispensável para o efetivo exercício da cidadania na sociedade da informação.

REFERÊNCIAS

- ARANTES, O. B. F. Uma estratégia fatal. A cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (Eds.). **A cidade do pensamento único**. Desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 11-74.
- ARNSTEIN, S. R. A ladder of citizen participation. **Journal of the American Institute of Planners**, v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969.
- AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Eds.). A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.
- BORJA, J.; CASTELLS, M. **Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información**. México: Taurus, 2000.
- BRESSER PEREIRA, L. C. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista do Serviço Público**, v. 48, n. 1, p. 5-25, 1997.
- BRESSER PEREIRA, L. C. Gestão do Setor Público: estratégia e estrutura para um Novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Eds.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998a. p. 21-38.
- BRESSER PEREIRA, L. C. **Reforma do estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Ed. 34, 1998b..
- BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 4, p. 7-26, 2000.
- BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Eds.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

- COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (Eds.). **Participação e Deliberação: teoria democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.
- DELEON, L. Public management, democracy, and politics. In: FERLIE, E.; LYNN, L. E. J.; POLLITT, C. (Eds.). **The Oxford Handbook of Public Management**. New York: Oxford University Press, 2007. p. 103-130.
- DOWBOR, L. **A reprodução social: propostas para uma gestão descentralizada**. Petrópolis-RJ: Vozes, 1998.
- DOWBOR, L. Información para la ciudadanía y el desarrollo sustentable. **Nueva Sociedad** n. 196, p. 125-144, 2005.
- FREY, K. Crise do Estado e estilos de gestão municipal. **Lua Nova**, n.37, p. 107-138, 1996.
- FREY, K. ICT - enforced Community Networks for Sustainable Development and Social Inclusion. In: ALBRECHTS, L.; MANDELBAUM, S. J. (Eds.). **The Network Society: A New Context for Planning?**. London, New York: Routledge, 2005, p.183-196.
- FREY, K. Governança urbana e participação pública. **RAC-eletrônica - Revista de Administração Pública**, v.1, p.136-150, 2007.
- FREY, K. Development, good governance, and local democracy. **Brazilian Political Science Review**, v.2, n. 2, p. 39-73, 2008.
- FREY, K. et al. O acesso à informação. In: SPECK, B. W. (Ed.). **Caminhos da transparência**. Campinas: Editora da UNICAMP, 2002. p. 377-408.
- GIDDENS, A. **Jenseits von Links und Rechts**. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1996.
- HOOD, C. Public Management: the word, the movement, the science. In: FERLIE, E.; LYNN JR, L. E.; POLLITT, C. (Eds.). **The Oxford Handbook of Public Management**. New York: Oxford, University Press, 2007, p. 7-26.
- HOOD, C. The tools of government in the information age. In: MORAN, M; REIN, M.; GOODIN, R. E. (Eds.). **The Oxford Handbook of Public Policy**. New York: Oxford University Press, 2008, p. 469-481.
- LYNN, L. E. J. Public management: a concise history of the field. In: FERLIE, E.; LYNN, L. E. J.; POLLITT, C. (Eds.), **The Oxford Handbook of Public Management**. New York: Oxford University Press, 2007, p. 27-50.
- MEIER, K. J.; HILL, G. C. Bureaucracy in the twenty-first century. In: FERLIE, E.; LYNN, L. E. J.; POLLITT, C. (Eds.). **The Oxford Handbook of Public Management**. New York: Oxford University Press, 2007. p. 51-71.
- NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 2. ed. São Paulo-SP: Cortez, 2005.
- O'DONNELL, G. Democracia delegativa? **Novos Estudos - CEBRAP**, São Paulo, n. 31, 1991, p.25-40.

OLIVEIRA, F. d. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, F. d.; PAOLI, M. C. (Eds.). **Os sentidos da democracia**: políticas do dissenso e hegemonia global. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. p. 55-81.

RIFKIN, J. **The age of access**. The new culture of hypercapitalism where all of life is a paid-for experience. New York: Penguin Putnam, 2001.

STOKER, G. Urban political science and the challenge of urban governance. In: PIERRE, J. (Ed.). **Debating governance**: authority, steering and democracy. Oxford: Oxford University Press, 2000. p. 91-109.

Klaus Frey

Docente da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia, Programa de Mestrado em Gestão Urbana.

klaus.frey@pucpr.br