

O gestor público desafiado: espaço público, participação e cidadania ressignificados

Carla Giani Martelli

Docente do departamento de Antropologia e Política da UNESP/Araraquara.

Endereço para correspondência: Rua Esuardo Machado, 139, Nova Matão, Matão, CEP: 15.990-662.

e-mail: cmartelli@fclar.unesp.br

Modernidade tardia: um contexto em aberto

Este trabalho tem duas indagações principais: de um lado, quer refletir sobre as várias fontes de pressão as quais estão submetidos os gestores públicos em tempos de modernidade tardia e, de outro, pretende mostrar os novos significados que referências aparentemente comuns como cidadania, participação, espaço público, assumem na sociedade de hoje.

A perspectiva da qual se parte é a de que estamos vivendo uma nova etapa da modernização na qual características anunciadas na primeira modernidade são radicalizadas. A sociedade globalizada atual radicalizou e intensificou vários aspectos anunciados na modernidade e, paradoxalmente, impingiu-lhe novas características. Passa-se da era industrial para a chamada “era da informação ou do conhecimento”.

Com diferentes abordagens, vários autores conferem à sociedade atual um caráter de “novidade”. Reconhecem que os componentes típicos do projeto moderno permanecem ativos, mas se aprofundam e se ampliam, ou seja, o projeto moderno não se esgotou, mas foi reorganizado sob uma nova cultura material. Anthony Giddens fala em “Alta Modernidade ou Modernidade Tardia”, Ulrich Beck fala em “Modernidade Reflexiva” ou em “Segunda Modernidade”, Gilles Lipovetsky fala em “Hipermodernidade”, Zygmunt Bauman fala em “Modernidade Líquida”, para citar alguns dos autores que são referências neste trabalho.

A novidade desta fase do capitalismo se deu graças ao desenvolvimento das tecnologias da informação as quais permitiram, como em nenhum outro momento da História, derrubar fronteiras espaço-temporais por meio de conexões planetárias em tempo real. Para muitos autores, portanto, a inovação da tecnologia da informação é o ponto central para explicação das

transformações que ocorreram no mundo, pois que, ao transformar nossa cultura material, penetra todas as esferas da atividade humana. Seria um processo historicamente novo porque somente nas últimas décadas do século XX se constituiu um sistema tecnológico - telecomunicações, sistemas de informação interativos e transporte de alta velocidade em âmbito mundial, para pessoas e mercadorias - que tornou possível a globalização (CASTELLS, 1999a)¹.

Não estamos vivendo uma simples fase de mundialização do capital, mas sim, estamos diante de um fenômeno mais profundo, “capaz de convulcionar e de alterar aquilo que constituía os eixos constitutivos da mentalidade coletiva e do agir social: a globalização mostra-se como uma verdadeira ‘revolução temporal-espacial-social’, que modifica e influencia de modo expressivo a vida cotidiana como um todo” (NOGUEIRA, 2006).

A riqueza das análises sobre esta fase da modernidade está em perceber a globalização atual nas suas várias dimensões. Sob o ponto de vista tecnológico, pode-se explorar a ideia de que a revolução informacional tem propiciado inovação constante das tecnologias da informação e da comunicação, permitindo conectividade em tempo real. Olhando pela perspectiva do econômico, pode-se evidenciar a constituição de um poderoso mercado mundial e do predomínio de um capitalismo global, que invade com força avassaladora todo o planeta. Como observou Ianni (1997, p.16), “ocorre que o capitalismo tornou-se propriamente global”, uma vez que os novos recursos tecnológicos, possíveis pelas inovações da eletrônica e informática, permitem rearranjar o mapa do mundo: formam-se novas redes de articulações, por meio das quais se desenham os contornos e os movimentos, as condições e as possibilidades deste capitalismo global. Formam-se espaços transnacionais que ultrapassam as fronteiras e os raios de ação dos Estados e que permitem uma nova divisão transnacional do trabalho.

Olhando pela perspectiva do político, pode-se mostrar que, tal processo, de âmbito mundial, transforma a economia, a cultura e a sociedade e afeta a própria ideia de Estado-nação, construída no início da Idade Moderna. O Estado-nação tem vivido uma crise de legitimidade tanto de suas instituições como de seus

¹ Sobre a importância da tecnologia da informação nas transformações estruturais do mundo do final do século XX, ver IANNI, *Teorias da globalização*, CASTELLS, *A Era da Informação: economia, sociedade e cultura*; GIDDENS, *Mundo em Descontrole*, SEVCENKO, *A corrida para o século XXI*.

representantes, pois, confrontado com fluxos globais de capital, de produção, de comércio, de gestão, de informação, o Estado-nação foi perdendo boa parte de seu poder. Tem vivido o desafio de aprender a arte de navegar nos fluxos globais, em substituição ao poder soberano que, como forma de governo, esteve na base de sua formação (CASTELLS, 1999b).

Juntamente com o Estado-nação, “outros sólidos” (aproveitando a metáfora de Bauman) constituídos no decurso da “modernidade sólida”, - a indústria fordista, as classes sociais, a família nuclear - são cada vez mais fragmentados, liquefeitos e pulverizados. Em tempos de “modernidade líquida”, a própria noção de sociedade está sendo diluída.

Sociedade, mundo do trabalho, espaço público: novos significados

Touraine (2006) afirma que a globalização atual acarreta a fragmentação “daquilo que se chamava sociedade”, pois que possibilita a separação entre economia e sociedade, separação que traz em si a destruição da própria idéia de sociedade. Observa que nos tipos anteriores de sociedade, o modo técnico de produção era inseparável de um modo social de produção. Por exemplo, na sociedade industrial, a organização do trabalho, tal como fora definida por Taylor e Ford, consistia em controlar e disciplinar a produção de modo a garantir o melhor desempenho possível por parte dos operários e o maior lucro possível para os empresários. Fundava-se sobre a fábrica ou o ateliê. Era nesses espaços que os operários se organizavam, reivindicavam e faziam negociações coletivas. Mas a era da informação é “puramente tecnológica”, o que significa que suas técnicas são socialmente neutras e não têm por si mesmas conseqüências sociais. As redes de informações e de intercâmbios podem não ter praticamente nenhuma existência material. O autor traz a imagem de um núcleo central da empresa constituído por “manipuladores de símbolos”, procurando mostrar a perda de importância dos trabalhadores “produtivos”.

A partir de Touraine, poderíamos dizer que os espaços físicos de trabalho, localizados, “sólidos”, da era industrial, davam possibilidade para estruturar a sociedade: nesses espaços compartilhavam-se visões de mundo, valores, angústias etc. Na era da informação, as estruturas são constantemente “derretidas” para formar novas estruturas, num processo interminável. O trabalho não tem de ser necessariamente organizado em bases materiais.

Há, portanto, perda de espaço naquilo que diz respeito à convivência, a trocas, à construção de valores e ações coletivas. Ou seja, na sociedade atual, o mundo do trabalho expressaria a máxima “cada-um-por-si”, também naquilo que se refere à construção de valores, às escolhas e aos comportamentos.

Richard Sennett (2001) observa que o “capitalismo flexível” da atual fase da modernidade tem várias conseqüências no *caráter* das pessoas. O caráter é expresso pela lealdade e o compromisso mútuo, pela busca de metas de longo prazo, ou pela prática de adiar a satisfação em troca de um fim futuro. Como pensar o caráter numa economia de curto prazo? O autor diz que o termo *caráter* concentra-se, sobretudo, no aspecto da nossa experiência emocional de longo prazo. O lema “não há longo prazo”, bastante difundido atualmente no meio empresarial, está alterando o próprio sentido do trabalho, pois que uma mudança na moderna estrutura institucional enfatiza o trabalho em curto prazo, por contrato ou episódico. As empresas buscaram eliminar camadas de burocracia, tornando-se organizações mais planas e transparentes. Em vez das organizações do tipo pirâmide, a administração quer agora pensar nas organizações como redes, e as redes institucionais modernas se caracterizam pela “força de laços fracos”, pois que as formas passageiras de associação são mais úteis às pessoas que as ligações de longo prazo. Além disso, os fortes laços sociais, como a lealdade, deixaram de ser atraentes. Assim, o mundo do trabalho - a economia - não é mais um espaço de vivência coletiva, de compartilhamento de valores e formas de vida. Há um enfraquecimento das lealdades e compromissos mútuos. É um espaço onde os interesses privados estão postos em primeiro lugar e onde não há estruturas sólidas que possibilitem transformar os interesses privados em reivindicações coletivas.

Somando-se a essas concepções de “dissolução dos sólidos” a partir da mudança no modo de produção e da nova organização no mundo do trabalho, posiciona-se Bauman (2000) ao dizer que há uma “dissolução do espaço público” naquilo que se refere ao próprio sentido de *público*. Há uma inversão da noção de privado, assim como uma inversão da noção de público: era costume aplicar-se o conceito de “público” a coisas e eventos de natureza ‘coletiva’, coisas e fenômenos que não podiam ser reivindicados como assunto privado, mas sobre os quais todo mundo podia pretender alguma autoridade pelo fato de tais coisas e eventos afetarem seus interesses e bens privados. Na sociedade atual, o “público” foi transformado em território onde são exibidos assuntos

particulares e bens pessoais. Questões íntimas, problemas pessoais, conflitos familiares, são declarados 'de interesse público'. Os "talk-shows", que têm grande audiência no mundo todo são expressões disso. Problemas de casais, de pais e filhos, de parentes, de namorados, são transformados em questões de interesse público, valendo opiniões e posicionamento de todos sobre os casos. Mas o significado de "interesse" também passou por uma mudança essencial, sendo agora reduzido ao de curiosidade e 'interesse' em matar essa curiosidade. "Tornar público o que quer que desperte ou possa despertar curiosidade virou o cerne da idéia de uma coisa 'ser do interesse público'. E cuidar de exibir de forma atraente o que se divulga de modo a despertar curiosidade virou a principal medida do 'bom serviço ao interesse público'" (p.71).

Lipovetsky (2005) já mostrara a força do conceito de narcisismo no que diz respeito à culminação da esfera privada na sociedade hipermoderna. O narcisismo funcionaria como agente do "processo de personalização", processo esse típico desta era. Uma das características do narcisismo seria o desejo incontrollável de se expressar sem se importar com o conteúdo da comunicação, o que resultaria numa comunicação sem finalidade e sem público, ou seja, a prioridade do ato de comunicação estaria posta sobre a natureza do comunicado. Nesse processo, o remetente seria transformado em seu principal destinatário.

Daí essa pleora de espetáculos, de exposições, de entrevistas, de proposições totalmente insignificantes (...) outra coisa está em jogo: a possibilidade e o desejo de se expressar qualquer que seja a natureza da mensagem, o direito e o prazer narcisista de se manifestar a respeito de nada, por si mesmo, mas retransmitido e amplificado por um meio de comunicação (...) o narcisismo revela a sua conviência com a ausência de substância pós-moderna, com a lógica do vazio (LIPOVETSKY, 2005, p.XXIV).

Para Lipovetsky, a "lógica do vazio" acompanha a ideia de que a era pós-moderna é a "era do deslizamento". Utilizando-se de imagens do mundo do esporte - *windsurfe*, *skate*, *asa-delta* - como ilustração da sociedade atual, mostra as consequências da falta de substância, dos valores escorregadios, da inconsistência, para a própria noção de *res publica*: a "coisa pública" não tem mais amarras sólidas e nem ancoragem emocional estável o que explica porque questões cruciais que concernem à vida coletiva têm o mesmo destino dos "mais vendidos" das paradas de sucesso (ibidem, p.xxii).

Questões de foro íntimo, curiosidades do mundo dos famosos, ou ainda mercadorias que são sucesso de venda, acabam por assumir uma dimensão de “interesse público”, em detrimento de temas de interesse da *res publica* que deveriam ser objeto de debate público.

Seja no mundo do trabalho ou em qualquer outra esfera social, a prevalência de questões de natureza privada se explicaria pela dissolução de modelos e formas capazes de dar sentido e de transformar as questões e reivindicações individuais em potência de ação coletiva. Como consequência, prevalece a hipervalorização de movimentos e escolhas individuais, que não conseguem se conectar a um movimento coletivo maior. O que teríamos, então, seria apenas um emaranhado de ações individuais sem a trama do coletivo.

Se for razoável pensar assim, uma das questões a ser aqui explorada é a que diz respeito às pressões e aos novos desafios que se colocam para os gestores públicos em tempos de modernidade líquida, em tempos de fluidez, de dissolução de modelos, de hipervalorização de movimentos e escolhas individuais e de resignificação do espaço e do interesse públicos.

O gestor público sob pressão

Responder à pluralidade e diversidade das demandas e reivindicações, em sociedades cada vez mais “personalizadas”, “narcísicas”, radicalmente individualizadas, é um dos grandes desafios dos gestores públicos. Mas as pressões não param aí; elas vêm de todos os lados. Como diz Nogueira (2004, p. 127), “não se pode mais governar apenas com os olhos no território imediato ou apenas levando-se em conta uma ou outra dimensão da vida social. O governo se exerce a partir de influências territorialmente diferenciadas”. E é nesse sentido que o autor fala em quatro fontes geradoras de pressão, que agem sobre os gestores “com demandas, reivindicações e interesses, ou diretamente, ou através de ações combinadas”.

A primeira fonte, diz respeito ao novo espaço transnacional, assediado por empresas multinacionais, bancos e especuladores internacionais bem como por inúmeras operações que estão fora dos territórios nacionais, blocos e acordos multilaterais - Nafta, Alca, Mercosul, Comunidade Européia- e que interferem de modo decisivo neles. A segunda, remete-se ao espaço subnacional, que, por sua vez, é ‘atacado’ por instâncias e regiões subnacionais, por

estados, províncias e municípios. Há ainda uma terceira fonte, o mercado, que só tem o olho voltado ao lucro e, por fim, a quarta fonte de pressão aos governos, a sociedade civil, que focaliza suas ações na afirmação de interesses, valores e direitos, em consonância à era narcísica e ao processo de personalização já mencionados.

À pressão transnacional, a mais típica resposta, ainda no entender de Nogueira (2004), tem sido a abertura econômica, a quebra das barreiras dedicadas a proteger, impulsionar e regulamentar as economias nacionais, além de iniciativas dedicadas a promover a formação de blocos econômicos ou a constituir órgãos de articulação e de equilíbrio supranacionais, que tenham a importante função de minimizar as pressões. Aos ataques do nível subnacional, a gestão pública tem respondido com a descentralização, ou seja, foram transferidos tanto recursos orçamentários como responsabilidades dos níveis centrais aos níveis regionais. As pressões do mercado, tem-se respondido com as privatizações, e às pressões da sociedade civil, os governos têm respondido com a participação, da qual falaremos adiante.

Mas há o território imediato e daí, pensando numa perspectiva menor, no seu âmbito interno, os governos estão sendo também pressionados pela própria crise dos Estados Nacionais. Foi em meados da década de 70, sobretudo a partir da crise do petróleo, em 1973, que entrou em xeque o antigo modelo de intervenção estatal. Fala-se do fim dos “anos dourados”, para usar a feliz expressão de Eric Hobsbawm (1995).

Na concepção de Abrucio (2005, p.175), “o tipo de Estado que começava a se esfacelar” em meio à crise dos anos 70 tinha três dimensões: econômica - que era a keynesiana; social - do *Welfare State*², e administrativa - relativa ao funcionamento interno do Estado que tinha como base o modelo burocrático weberiano. Todas essas dimensões são abaladas: a crise econômica mundial é seguida de crise fiscal, pois que os governantes não tinham como financiar seus déficits; a globalização neoliberal e todas as inovações tecnológicas transformaram a lógica do setor produtivo e do Estado; vive-se um outro contexto financeiro; são outras as necessidades e demandas; os modelos organizacionais e

² Para BRESSER-PEREIRA (1998) o Estado Social-Burocrático do século XX assumiu três formas distintas: o Estado do Bem-Estar, no chamado primeiro mundo; o Estado Comunista, naquilo que constituía o segundo mundo; e o Estado Desenvolvimentista, no terceiro mundo. Todas essas formas de Estado entram em crise a partir dos anos 1970.

administrativos, então vigentes, passam a não dar conta da nova realidade; os Estados vivem uma crise de governabilidade diante de um contexto transformado e adverso.

Para enfrentar a crise, cresceram propostas de Reforma do Estado. Tal processo não ocorreu nem da mesma forma e nem no mesmo momento histórico nos diversos países. No Brasil, os anos 90 foram os anos da reforma do Estado e da reforma da administração pública. Procurou-se responder às pressões no âmbito das formas de gestão com o modelo gerencial, importado da iniciativa privada. O chamado *managerialism* ou *new public management*, foi o propulsor inicial das grandes mudanças no setor público.³

Conforme Bresser Pereira (2005), a administração pública gerencial, como foi chamada no Brasil, surgiu com o objetivo de enfrentar a crise fiscal, como estratégia para reduzir o custo e tornar mais eficiente a administração dos inúmeros serviços que cabiam ao Estado e como instrumento de proteção do patrimônio público contra os interesses do *rent-seeking* ou da corrupção. A administração pública burocrática vinha ganhando críticas desde os anos 70. Enquanto essa se baseava no *processo*, em definir procedimentos para a contratação de pessoal, para compra de bens e serviços e em satisfazer as demandas dos cidadãos, a nova proposta de administração pública gerencial orienta-se por *resultados*; parte do princípio de que é preciso combater o nepotismo e a corrupção, mas que para isso não são necessários procedimentos rígidos, mas sim, rígido controle sobre o desempenho, aferido mediante indicadores definidos previamente por contrato. Tais propostas, aliadas à descentralização, à delegação de autoridade e de responsabilidade ao gestor público, são entendidas como recursos muito mais efetivos na luta contra a ineficiência do Estado.

Palavras de ordem desta nova proposta - *gestão pela qualidade, controle por resultados, eficiência, foco no cidadão-cliente, descentralização, flexibilização* -, são tiradas da administração privada e emprestadas ao setor público como promessa para solucionar a crise de ineficiência e de governabilidade.

Mas vários autores chamam a atenção para o seguinte ponto: a resposta do gestor público tem que ser diferente da do gestor

³ A Grã-Bretanha foi o grande laboratório das técnicas gerenciais aplicadas ao setor público. Também países a ela ligados, como a Nova Zelândia e a Austrália experimentaram a Reforma Gerencial. A este respeito, ver BRESSER-PEREIRA, 2005.

privado. No setor privado, o problema das empresas (que por definição dispõem de autonomia de gestão) é escolher as estratégias e métodos gerenciais mais adequados; no setor público, a Reforma Gerencial visa criar condições de autonomia para que o gerenciamento possa ocorrer. Essas condições institucionais terão de ser necessariamente diferentes das existentes no setor privado “uma vez que o Estado não opera por meio de trocas, mas de transferências, o mecanismo de controle não é o mercado, mas a política e a administração, e o objetivo não é o lucro, mas o interesse público” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p.26).

Não há, portanto, como abordar a temática da gestão pública sem o reconhecimento de sua especificidade. O gestor público deve unir dois saberes absolutamente indissociáveis na esfera pública: o técnico e o político. E é aí que está posta a especificidade do gestor público. A gestão pública se distingue da gerência de organizações privadas “não por conta da natureza jurídica das organizações públicas ou de suas finalidades ‘não-lucrativas’, mas sim pelo dilema que tipifica a ação do gestor público: a escolha dos meios, as opções político-sociais, as implicações e as conseqüências que as decisões técnico-gerenciais têm para o processo coletivo mais amplo”, o que exige habilidades e conhecimentos específicos, já que no setor público a gestão precisa estar associada “à melhoria da qualidade dos serviços aos cidadãos, ao desenvolvimento humano como um todo, indo além, portanto, dos aspectos imediatamente econômicos e financeiros”. É neste sentido que se unem os aspectos técnicos e políticos, pois que “a gerência pública não se separa da questão da democracia e dos aperfeiçoamentos mecanismos democráticos, devendo-se dedicar a estimular a participação dos cidadãos e a fazer com que os atos do poder sejam transparentes e estejam submetidos a um efetivo controle social” (Nogueira, 1998, p.202). Tudo isso leva a uma maior pressão sobre a gestão pública.

Somando-se às pressões advindas da especificidade da gestão pública, colocam-se os dilemas da nova organização espaço-temporal e da nova geometria do poder que vem da articulação do local com o global. São novos os desafios do *saber político*, pois que o Estado Nacional passa a ter de compartilhar a autoridade com uma série de instituições, locais, nacionais, regionais, transnacionais. Trata-se de uma “difusão do poder de centros para o poder de redes”, como ensina Castells (1999, p.163).

Dentro dessa nova geometria do poder, novos atores sociais entram em cena, disputando autoridade com os governantes. É

assim com a sociedade civil e as novas formas de participação. Como dissemos, a participação foi uma resposta dos governos à pressão exercida pela sociedade civil. E essa pressão se intensificou com os movimentos de democratização e redemocratização vividos por vários países.

Participação e seus vários sentidos

Especialmente os países do Sul - Índia, África do Sul, Colômbia, Portugal, Brasil - têm vivenciado experiências muito ricas com relação à participação, e isto exatamente porque, desde os anos 70, tais países passam por um processo de democratização ou de redemocratização que permitiu a inserção de novos atores na cena política, instaurando uma disputa pelo significado da democracia e pela constituição de uma nova gramática social (SANTOS, 2002).

Olhando especificamente para o caso do Brasil, Leonardo Avritzer (2002, 2008) mostra que o país passou, ao longo do século XX, de um país de baixa propensão associativa e poucas formas de participação da população de baixa renda, para um dos países com o maior número de práticas participativas. Novas modalidades de participação ganharam fôlego, tais como o orçamento participativo, os conselhos de políticas e os planos diretores municipais. O autor faz uma discussão sobre a relação dessas modalidades com algumas variáveis: a maneira como a participação se organiza, a maneira como o Estado se relaciona com a participação e a maneira como a legislação exige do governo a implementação, ou não, da participação. E isto é interessante porque permite mostrar a variação de cada modalidade de participação - e sua efetividade ou não - em cada cidade brasileira. Não cabe aqui entrar neste debate, mas importa reter a idéia de que a temática da participação está presente e age, de forma variada, em contextos variados, pressionando o gestor público.

Essa pressão tem sido de tal magnitude que a ideia mesma de representação vem sendo preterida pela ideia de participação direta. Ou melhor, as experiências de participação têm sido tão ricas, por exemplo nos países do Sul, que permitem abrir um debate sobre novas possibilidades de combinação entre democracia representativa e democracia participativa.

Assim, o que se tem demonstrado com experiências diversas é a possibilidade de a democracia participativa incorporar a representativa, complementando-a com a democracia direta -

plenárias, assembleias, consultas - sempre que possível, multiplicando as instâncias representativas específicas para que toda a diversidade de interesses e de ideologias possa ser contemplada no debate e nas negociações, para, então, ser definida pelas instâncias eleitas (SOARES e CACCIA BAVA, 2002, p.125)⁴.

No entanto, se se pode afirmar que há uma ampliação na demanda por participação e nas formas de participação, não se pode afirmar que isso ocorra em favor da modalidade *política* de participação. Como adverte Nogueira (2004, p.140-1), esta fase da modernidade faz com que a participação

se desloque da política e perca conteúdo ético-político, em benefício de um vínculo mais estreito com os interesses particulares, com a resolução de problemas e com o atendimento a demandas específicas (...) a participação tende a converter-se em um instrumento para solidarizar governantes e governados, para aliviar e agilizar a ação governamental, para compartilhar custos e decisões, para reduzir atritos entre governo e sociedade. Participar passa a significar também uma forma de interferir, colaborar, administrar. Algumas vezes chega mesmo a ser concebida como uma atividade que, no limite, “substituiria” o Estado na implementação de determinadas políticas públicas.

E daí a participação adquirir uma conotação de “recurso gerencial”, no sentido de ser orientada por uma ideia de política como “troca” entre governantes e governados, ou seja, quanto mais cooperação existir entre governantes e governados, maior o benefício: para os governantes, maior a legitimação e a possibilidade de sucesso eleitoral; para os governados, maior a possibilidade de virem atendidas suas demandas e reivindicações. Seguindo esse raciocínio, Nogueira (2004, p.143-4) sugere falar em *participação gerencial* e mostra que essa modalidade de participação contém importantes elementos de democratização, uma vez que se coloca no terreno do processo decisório e pressiona em favor de seu alargamento e de sua inclusividade. Mas o problema é que esses espaços podem ser aproveitados para que se “‘administre’ a participação, impedindo-a, por exemplo, de se radicalizar ou de produzir efeitos incômodos”. É por isso que o

⁴ Conferir o rico repertório de experiências participativas em quatro administrações municipais - Porto Alegre, Santos, Recife e Fortaleza - estudadas pelos autores.

autor traz a idéia de participação gerencial, que se converte em recurso gerencial “para solucionar determinados problemas, administrar bens públicos ou viabilizar e legitimar a reprodução política e eleitoral de governos e partidos”, não produzindo, necessariamente, efeitos ético-políticos superiores. Não se trata, no entanto, de pensar participação política e participação gerencial como antagônicas. Elas podem articular-se de várias maneiras. Nada impede que uma participação organizada que tenha como objetivo o atendimento de uma demanda particular se abra para os outros, ou seja, se ponha a pensar o todo, o desafio da emancipação, se comprometendo, assim, com a democratização.

Seja como for, o que nos parece importante ressaltar é que todo este debate sobre participação está ancorado em dois movimentos que acontecem concomitantemente: por um lado, o movimento de redemocratização que anima outros atores a entrarem na cena fortalecendo a *participação cidadã*, para falar com Teixeira (2002). Por outro, a força do projeto neoliberal que faz da participação “um recurso gerencial” colocando em risco o campo democrático-popular.

Dito de outra forma, por detrás desses movimentos, dois diferentes modos de compreender a participação: a) participação enquanto possibilidade na construção da democracia, pela qual ocorre a partilha do poder de decisão entre o Estado e a sociedade, ou seja, participação associada ao projeto democratizador e ao controle da sociedade civil sobre o Estado; b) participação enquanto limite à construção da democracia e dos espaços públicos; nesse caso, o incentivo do Estado pode representar a transferência de suas responsabilidades à sociedade com o total apoio a matrizes liberais e de caráter privado no trato das questões públicas. Como conclui Neves (2007), o que está em jogo são dois projetos políticos antagônicos disputando e direcionando a participação da sociedade civil.

Por um lado, há um otimismo com relação às potencialidades da “participação cidadã”, a qual carregaria promessas de democratização da política e da sociedade. Por outro, um incentivo ‘interessado’ à participação. Por esse segundo viés, caberia falar com Neves (2007, p.400) em “participação liberal”: durante os anos 90 - em particular com o projeto neoliberal - a sociedade civil passa a ser vista estando associada ao mercado. Nos documentos do Banco Mundial, por exemplo, percebe-se certa euforia na ênfase à participação da sociedade civil, que evidencia a apropriação do conceito e a destituição de

seu significado político. Esse tipo de participação, presente nos documentos do BID e do BIRD, pode ser definido como “liberal”. Esta participação é despolitizada e instrumentalizada limitando a intenção de inovação democrática iniciada nas experiências de democracia participativa.

Concordamos com Dagnino (*apud* NEVES, 2007, p.400) quando diz que “a disputa política entre projetos políticos distintos, assume então o caráter de uma disputa de significados para referências aparentemente comuns: participação, cidadania, sociedade civil, democracia”. Os diferentes significados não se encerram, portanto, no âmbito da participação. Também *ser cidadão* assume novos sentidos na sociedade atual.

Ulrick Beck (1999, p.130) mostra que a segunda modernidade traz a novidade da força dos cidadãos que ganha o sentido de força do *consumidor*: “o cidadão identifica no consumo a senha que o autoriza a intervir politicamente em qualquer hora ou local”. Os indivíduos não se manifestam mais apenas por meio de seus representantes, mas tomam parte diretamente nas decisões políticas como *consumidores*. Por meio de boicotes, por exemplo, reúnem-se cidadãos de todo o planeta com objetivo de interferir nas regras, na qualidade ou nos preços do mercado, isso amparados pelo poder dos meios de comunicação de massa.

Assim, ser consumidor é uma das condições para que os indivíduos sintam-se cidadãos, com direitos preservados (pelo Código de Defesa do Consumidor) e o dever de contribuir para o aquecimento do mercado. Atuar como consumidor (e como cidadão) é sentir-se participando da economia e protegido pela lógica da concorrência: se não estiver satisfeito, o consumidor/cliente reclama seus direitos ameaçando, por meio de seu poder de livre escolha, aqueles que lhe vendem produtos, serviços, sonhos etc. Livre para satisfazer-se aqui ou ali, joga com a lógica do mercado concorrencial. Os “consumidores falhos”, usando um termo de Bauman (1998), são aqueles que não conseguem entrar no mercado de consumo, pois que não apresentam condições financeiras para entrar no jogo da livre escolha, jogo esse estimulado pela lógica da concorrência. Na mesma direção, poder-se-ia falar em *cidadãos falhos*. São falhos porque não obedecem ao jogo capitalista principal, não reproduzem a lógica do sistema; são falhos porque impõem uma lógica marginal à lógica capitalista dominante: *consumidores falhos* quebram a cadeia de consumo e desaquecem a economia; *cidadãos falhos* correm à margem dos

direitos e dos deveres legitimados pelo Estado e pela sociedade (MARTELLI, 2006, p.60-2).

Por essa lógica, ser cidadão significa comportar-se como consumidor que reclama seus direitos e a qualidade dos produtos e serviços. *Cidadão-cliente-consumidor* são termos que se confundem e que traduzem um dos possíveis entendimentos de participação: aquele que diz respeito à entrada e movimentação nas apostas, pressões e escolhas no jogo de acirrada concorrência e competitividade atual.

É a vitória da “extensão da lógica da moda ao conjunto do corpo social”, para falar com Sébastien Charles (2004, p.19): a sociedade inteira se reestrutura segundo a lógica da sedução, da renovação permanente e da diferenciação marginal e “se apresenta como sociedade superficial e frívola, que impõe a normatividade não mais pela disciplina, mas pela escolha e pela espetacularidade”.

Oportunidades de escolhas não faltam. Uma das características desta fase da modernidade é a *reflexividade*, por meio da qual somos convidados a decidir sobre tudo já que não valem mais os referenciais dados pela tradição. A vida moderna e capitalista dialoga e contrasta somente consigo própria, tornando-se reflexiva (GIDDENS, 1991; BECK, 1997). As referências dadas pela tradição são postas em xeque; a ordem calculada, previsível, assegurada pela ciência e pela tecnologia, muda de cara. A incerteza e a desconfiança governam nossa época. Todos os aspectos da vida – das práticas sociais às instituições, do associativismo às formas do eu – precisam ser construídos reflexivamente. A necessidade de construção reflexiva implica um processo de questionamento, de dúvida e de escolhas permanentes. Como mais nada tem uma estrutura sólida e permanente, tudo está posto num processo de construção e desconstrução constante. A movimentação e agitação se fazem sentir em todas as esferas da vida, pois somos chamados a reivindicar, opinar, participar, escolher, decidir sobre tudo que fazemos.

Os meios de comunicação, por exemplo, promovem, constantemente, situações em que o público espectador é convidado a participar, a votar a respeito de temas a serem abordados por determinados programas, a dar opiniões no Esporte, na Política, na Educação, a fazer doações, a eliminar participantes de programas etc. Também os governos utilizam-se das facilidades da comunicação para disparar campanhas em que a população é

convidada a listar os maiores problemas de sua cidade e a votar prioridades.

Com todo este apelo a posicionamentos e escolhas, a sensação é a de muita movimentação e muita *participação*.

Mas a nossa é uma época paradoxal. É uma época em que os contrários coabitam. Indiferença pura e apatia andam lado a lado à agitação e mobilização. Participação como “recurso gerencial”, *interessada*, caminhando lado a lado às possibilidades de “participação cidadã”. Despolitização por um lado, e endosso constante à democracia por outro. Como observa Lipovetsky (2005, p.106), “não votamos, mas fazemos questão de poder votar; não nos interessamos pelos programas políticos, mas queremos que haja partidos; não lemos jornais nem livros, mas queremos a liberdade de expressão”. Nada de contraditório nesse caso, se considerarmos que o “processo de personalização” a que estamos submetidos nesta fase da modernidade é um operador de valorização da liberdade e do plural, em consonância à era da comunicação, da escolha e do consumismo generalizado. Trabalhar para legitimar a democracia é parte do projeto.

Seja como for, o dado positivo é que estamos diante de um quadro aberto a novos arranjos, novos significados e novas possibilidades. Dada a infinidade de combinações que podem ser feitas, não há porque duvidar que a participação, hoje em moda, possa se converter em participação política, que se pautem pelos interesses coletivos, que parta *do outro* e projete um futuro, agindo no campo ético-político com vistas à emancipação. Também não há porque negar as possibilidades que se abrem aos novos gestores públicos: podem usar, a seu favor, a complexidade do mundo de hoje, a quebra de paradigmas, de modelos rígidos e determinados, juntando a tudo isso, o momento favorável à participação e à democracia, de tal forma que seja possível pensar novos arranjos e dar respostas criativas às pressões e aos dilemas da nossa época.

Novas possibilidades de respostas se abrem quando assumimos a visão de que não há força alguma que seja inexorável, determinante por si só. Ou seja, “a globalização não é comandada por forças inexoráveis (...) não é marcada exclusivamente por relações e processos de natureza econômica. Está também e, sobretudo, sujeita a uma lógica política” (DINIZ, 2007, p.26). Trata-se de, para além das pressões e limitações impostas pelo processo atual de globalização, trazer à luz a lógica política que determina as escolhas dos gestores públicos.

E aqui está a força e o poder dos Estados-Nacionais: na formação de seus gestores públicos. Num mundo que se complexifica cada vez mais, não há lugar para boa vontade e improvisos. As pressões irão se intensificar, vindas de todos os lados. Só sobreviverão com sucesso os gestores mais preparados, que agreguem saberes técnicos, éticos e políticos e que estejam sintonizados com os complexos movimentos do mundo atual a ponto de saberem dominar o que se apresenta como inexorável, construindo possibilidades alternativas e abrindo caminhos para uma transformação com vistas à construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Referências:

ABRUCIO, F. L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, L. C; SPINK, P. (orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

AVRITZER, L. Modelos de Deliberação Democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, B.S. **Democratizar a Democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 14, n.1, junho, 2008, p.43-64.

BAUMAN, Z. **O mal-estar da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1998.

_____. **Em busca da política**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000.

_____. **Modernidade Líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

BECK, U. **Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna**. São Paulo: Ed. UNESP, 1997.

_____. **O que é Globalização?** São Paulo: Paz e Terra, 1999.

BRESSER-PEREIRA, L.C. **Reforma do Estado para a cidadania**. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L.C., SPINK, P.K (orgs). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

CASTELLS, M. **A era da informação: economia, sociedade e cultura**, v.1, São Paulo: Paz e Terra, 1999a.

_____. Para O Estado-Rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação. IN: BRESSER-PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J.; SOLA, L. (Orgs.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Editora UNESP, 1999b.

- DINIZ, E. (org.). **Globalização, Estado e Desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.
- GIDDENS, A.; BECK, U.; LASH, S. **Modernização Reflexiva**. São Paulo: Editora UNESP, 1997.
- GIDDENS, A. **As conseqüências da modernidade**. São Paulo: Ed. UNESP, 1991.
- _____. **Mundo em descontrolo**. Rio de Janeiro: Record, 2002.
- HOBBSBAWM, E. **Era dos Extremos: o breve século XX**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- IANNI, O. **A era do globalismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.
- _____. **Teorias da Globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.
- LIPOVETSKY, G. **A Era do Vazio**. São Paulo: Manoele, 2005.
- LIPOVETSKY, G. **Os Tempos Hipermódnos**. São Paulo: Editora Barcarolla, 2004.
- MARTELLI, C. G. **Auto-Ajuda e Gestão de Negócios: uma parceria de sucesso**. Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2006.
- NEVES, A.V. Espaços públicos e práticas políticas: os riscos de despolitização da participação da sociedade civil. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Orgs.) **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007.
- NOGUEIRA, M. A. **As possibilidades da política**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- _____. **Um Estado para a sociedade civil**. São Paulo: Cortez, 2004.
- _____. **Hipermódnidade Periférica, Política e Democracia**. Apresentado no GT da ANPOCS: Dilemas da modernização periférica, 2006.
- SANTOS, B. de S. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SENNETT, R. **A corrosão do caráter: as conseqüências pessoais do trabalho no novo capitalismo**. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- SEVCENKO, N. **A corrida para o século XXI**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.
- SOARES, J. A.; CACCIA-BAVA, S. **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 2002.
- TEIXEIRA, E. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez, 2002.
- TOURAINÉ, A. **Um Novo Paradigma: para compreender o mundo de hoje**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.