



Universidade de Brasília

Instituto de Ciência Política

**BUROCRACIA MODERNA X CIDADANIA: UMA ANÁLISE DOS EFEITOS DA
INOVAÇÃO INSTITUCIONAL NA QUALIDADE DA DEMOCRACIA**

Adriana Martins Dornelas

Brasília – DF

Julho/2023



Universidade de Brasília

Instituto de Ciência Política

BUROCRACIA MODERNA X CIDADANIA: UMA ANÁLISE DOS EFEITOS DA INOVAÇÃO INSTITUCIONAL NA QUALIDADE DA DEMOCRACIA

Adriana Martins Dornelas

Monografia apresentada ao Curso de Ciência Política, do Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política sob a orientação da professora Dra. Michelle Vieira Fernandez de Oliveira.

Brasília – DF

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, aos meus guias espirituais. Aos meus pets pelas doses de ânimo e afeto diários. Agradeço as minhas amigas pelos incentivos e a minha família por acreditarem e me apoiarem sempre.

*'Levanta essa cabeça
Enxuga essas lágrimas,
certo?
Respira fundo e volta pro
ringue
Cê vai atrás desse diploma
Com a fúria da beleza do
sol, entendeu?
Faz isso por nós
Faz essa por nós''
Emicida*

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	6
2. DEMOCRACIA E QUALIDADE DEMOCRÁTICA	8
2.1. OS CAMINHOS DA DEMOCRACIA NO BRASIL	8
2.2. OS ASPECTOS DA BOA DEMOCRACIA.....	13
2.3. ACCOUNTABILITY E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NA DEMOCRACIA	14
2.4. A RELAÇÃO DA BUROCRACIA COM A DEMOCRACIA	17
2.5. A DEMOCRACIA PARTICIPATIVISTA.....	22
3. BUROCRACIA E INOVAÇÃO	25
3.1. AS INOVAÇÕES INSTITUCIONAIS POLÍTICAS	29
3.2. INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS DE INCLUSÃO DE MULHERES E PESSOAS NEGRAS NOS ESPAÇOS DE TOMADA DE DECISÃO	33
3.3. A TRANSFORMAÇÃO DA BUROCRACIA PÚBLICA NO BRASIL.....	35
3.3.1. ADMINISTRAÇÃO PATRIMONIALISTA.....	36
3.3.2. ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA	37
3.3.3. ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL	39
3.3.4. ADMINISTRAÇÃO SOCIETAL	41
4. MECANISMOS DE INCENTIVO A INOVAÇÃO INSTITUCIONAL	44
4.1. LEI 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011 (LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO).....	44
4.1.1. TRANSPARÊNCIA E ACESSO A INFORMAÇÃO	44
4.2. PORTAL E-CIDADANIA	47
4.2.1. PARTICIPAÇÃO E CIDADANIA	47
5. CONCLUSÃO.....	50
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	52

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar como a modernização da burocracia pública influencia na qualidade democrática através da Lei de Acesso a Informação e o portal e-Cidadania. A burocracia moderna é caracterizada por uma estrutura organizacional racional, com regras e procedimentos claros, enquanto a participação social envolve a inclusão dos cidadãos nas decisões políticas e no processo de formulação de políticas públicas. O estudo investiga como a conexão das inovações na burocracia moderna com a participação social impactam na qualidade da democracia, considerando fatores como transparência, accountability, cidadania, efetividade e responsividade do governo às demandas da sociedade. A análise se baseia em revisão bibliográfica que examina os efeitos da modernização no aparato burocrático. Visando alcançar os resultados possíveis de como a burocracia moderna pode contribuir para a qualidade da democracia ao garantir a implementação eficiente e imparcial de mais transparência governamental e maior aproximação do cidadão com o parlamento como forma de melhorar o cenário democrático.

Palavras-chave: inovação, burocracia, democracia, Estado, participação social.

ABSTRACT

This work aims to analyze how the modernization of public bureaucracy influences democratic quality through the Access to Information Law and the e-Cidadania (e-Citizenship) portal. The modern bureaucracy is characterized by a rational organizational structure, with rules and procedures, while social participation involves the inclusion of citizens in political decisions and the policy-making process. The study investigates how the connection of innovations in modern bureaucracy with social participation impacts the quality of democracy, considering factors such as transparency, accountability, citizenship, effectiveness, and government responsiveness to society's demands. The analysis is based on a literature review that examines the effects of modernization on the bureaucratic apparatus. The objective is to reach the possible results on how modern bureaucracy can contribute to the quality of democracy by ensuring the efficient and impartial implementation of more government transparency and greater citizen engagement with parliament as a way to improve the democratic scenario.

Keywords: innovation, bureaucracy, democracy, State, social participation

1. INTRODUÇÃO

Entender a trajetória da burocracia é fundamental para ajudar a compreender como se deu o processo de democratização do Estado e da sociedade. Assim como entender em que medida os períodos de retrocessos e avanços da democracia e da burocracia contribuíram para a qualidade do sistema democrático. A inovação da burocracia ocorreu de forma lenta e gradual, assim como o processo de democratização e nesse trabalho o conceito de inovação será usado para definir as inovações de âmbito organizacionais e institucionais que de certa forma causaram efeitos na qualidade da democracia, assim sendo, inovações institucionais políticas.

Ademais, a questão central do trabalho é analisar os efeitos da modernização da burocracia na qualidade democrática. A partir do entendimento da trajetória políticossocial do Brasil de raízes patrimonialistas, burocráticas, gerencialistas até as societárias. As mudanças causadas pela Constituição de 1988 e aos avanços nos direitos sociais de mulheres, pessoas negras e outros segmentos da população nos espaços de poder. A pergunta que norteia essa investigação é: como a modernização da burocracia por meio de inovações institucionais pode contribuir para a melhora da democracia.

O objetivo geral é, dessa forma, analisar como a modernização da burocracia pública influencia na qualidade democrática. Serão abordados conceitos de burocracia, democracia, inovação e qualidade democrática centrados na *accountability* e participação cidadã.

A metodologia foi baseada em revisão bibliográfica e teve como objetivo identificar e analisar os estudos existentes sobre a relação entre burocracia moderna, participação social, inovação institucional e qualidade da democracia. Para isso, foram definidos critérios de inclusão, como período de publicação, idioma e fontes confiáveis, a fim de selecionar os artigos, livros e documentos relevantes.

A pesquisa é exploratória, qualitativa e documental. Foram utilizadas fontes primárias, como artigos científicos, livros, teses e dissertações, bem como fontes secundárias, como relatórios e documentos oficiais.

Para exemplificar e dar consistência a pesquisa traz como objetivos específicos: compreender os conceitos e definição de burocracia, democracia e qualidade democrática; demonstrar a relação da modernização burocrática com a democracia e descrever os principais mecanismos de avanços da inovação institucional democrática, como a Lei de Acesso a Informação e o portal e-Cidadania.

2. DEMOCRACIA E QUALIDADE DEMOCRÁTICA

Esta seção destina-se a análise descritiva dos conceitos teóricos de democracia e qualidade democrática. Em um primeiro momento apresenta-se o contexto histórico de nascimento da república até a institucionalização da democracia através da Constituinte de 1988. Posteriormente, são apresentados os conceitos de democracia representativa centrada na participação social e cidadania. Por último há a descrição de conceitos usados para análise da qualidade democrática. Como forma de demonstrar a evolução da qualidade da democracia brasileira por intermédio de mudanças paulatinas ao longo dos anos, especificamente na accountability, participação e cidadania.

2.1. OS CAMINHOS DA DEMOCRACIA NO BRASIL

Para compreender o conceito de democracia é essencial conhecer a trajetória que a antecedeu. Leal (1986) discorre que o advento da Primeira República trouxe grande retrocesso ao país em searas como a representação e a modernização estatal. Isso aconteceu em grande medida porque o sistema oligárquico da época reforçou o modelo de patronagem e clientelismo através da política de coronelismo que existia para barganhar mais votos por meio do voto de cabresto.

As raízes da organização da república brasileira liberal trouxeram resquícios do Brasil Império, fincados no passado escravista e na organização agrária que proibia aos pobres a aquisição de terras, contribuindo para a manutenção da exclusão social e precariedade da vida no campo. (VENTURA, 2016).

O mandonismo local e o coronelismo eram as bases de sustentação das elites no poder. O contexto de inserção do liberalismo no Brasil pode ser compreendido através da limitação da ação do Estado nas relações sociopolíticas e econômicas e maior protagonismo do mercado nas relações de trabalho, conforme enfatiza Wanderley Guilherme dos Santos (1979, p. 71), em Cidadania e Justiça, ‘a tentativa de organizar a vida econômica e social do país segundo princípios laissez-fairianos ortodoxos expande-se, teoricamente, da abolição do trabalho escravo, em 1888, até 1931’.

A abolição da escravatura significou apenas uma mudança no modo de servidão e os princípios laissez-fairianos mencionados pelo autor só funcionavam na diligência do mercado nas áreas urbanas, mantendo a precarização do trabalho no campo. (SANTOS, 1979).

Diante disso, Ventura (2016, p. 708), afirma que ‘como resultado fundamental, a

construção republicana no Brasil retardou a formação das instituições e da política como local de mediação de interesses”. Sobretudo em relação aos direitos eleitorais, com a obrigatoriedade de idade mínima de 21 anos ou mais e ser alfabetizado. Não podiam votar mulheres, mendigos e estrangeiros. Esses aspectos contribuíram para a fraqueza da formação políticossocial dos brasileiros sobre a legitimidade do Estado:

O Estado, portanto, não aparecia aos nacionais como espaço de construção do público, da vontade geral da população e como mediador das relações políticas, impondo-se só via restrição em relação à participação política da sociedade. A passagem do regime imperial ao republicano no Brasil não teve como consequência a alteração no padrão participativo da sociedade brasileira. A tônica manteve-se na exclusão daqueles agentes societários desprivilegiados de recursos econômicos e políticos. (VENTURA, 2016, p. 709).

Dessa forma, a fase de constituição do Estado brasileiro na Primeira República se deu a partir da representação dos interesses econômicos das elites e da repressão às ações coletivas de populares. Bem como da fragilidade do senso de pertencimento dos brasileiros, sobretudo aqueles mais pobres que desconheciam o Estado como provedor de políticas capazes de garantir o bem estar da vida em sociedade.

Durante o começo da era republicana a garantia da cidadania e participação social eram desafios para o Estado em grande parte pela decorrência do passado liberal, restritivo e repressivo que foram introduzidos por intermédio da cultura patrimonialista que limitava a construção de políticas públicas, como mostra Abrucio e Loureiro (2018, p. 41):

A trajetória inicial do Estado brasileiro mostra como, até a década de 1930, a estrutura da administração pública no Brasil era mais marcada pelo patrimonialismo, pelo baixo volume de políticas públicas – e, conseqüentemente, de direitos de cidadania –, bem como pelo frágil desempenho estatal. (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 41).

A mudança de direcionamento da ação do Estado para com a sociedade se concentrou em grande medida na promoção dos direitos de caráter profissionalizante e criação de agências corporativas de representação dos interesses dos trabalhadores e empresários. Para o autor, Ventura (2016), esse processo é conceituado como “cidadania regulada”, que ganhou força no período da Era Vargas:

O conceito de cidadania regulada é fundamental para a compreensão do projeto varguista de inclusão política e social. Por mais que houvesse, como fruto da luta sindical, políticas sociais aprovadas ao longo da Primeira República, em decorrência de sua não materialidade couberam às práticas legais e culturais articuladas em torno do conceito de cidadania regulada incluir efetivamente a questão social como elemento-chave na construção do Estado. (VENTURA, 2016, p. 709)

Cidadania regulada é nada menos que o reconhecimento e garantia da cidadania

adquirida através de determinada profissão regulamentada pelo Estado. Mas, a intenção de tornar cidadão apenas aqueles qualificados a ter uma profissão mais uma vez evidenciou a lógica excludente do Estado, estabelecendo a dinâmica incluídos x excluídos, cidadãos e pré-cidadãos. Tornando inviável aos socialmente excluídos serem vistos como cidadãos.

Os ciclos da democratização brasileira foram marcados por sucessivas reformas na competição eleitoral e ampliação dos direitos eleitorais. Além do enfraquecimento das estruturas corporativas herdadas da época desenvolvimentista, e principalmente pela elaboração da Constituição Federal de 1988 que institucionalizou as regras, direitos e deveres sociopolíticos e aprofundou a noção de democracia no imaginário dos brasileiros, dando um novo capítulo a história do país até os dias atuais.

A nova fase do processo democrático representa uma importante tentativa de rompimento com as amarras do passado repressivo de anos de autoritarismo de natureza do Estado através de maior flexibilização no estabelecimento das relações e diálogos entre a sociedade civil e os atores da arena política. (VENTURA, 2016).

A concepção liberal e republicana foi introduzida nos debates sobre democracia ainda no século XX, para melhor entendimento é essencial ter compreensão do que é, propriamente uma democracia, usaremos a representativa por ser a forma vigente no Brasil, através de autores clássicos como Shumpeter (1984), que trás um conceito peculiar de democracia: “o método democrático é aquele acordo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decisão através de uma luta competitiva pelos votos da população” (SCHUMPETER, 1984, p. 336). Nessa perspectiva, o autor considera apenas o exercício do voto como a única forma de participação passiva dos indivíduos no sistema democrático.

Já Dahl (1989), nem sequer considera a existência de democracias, mas sim do que ele chama de poliarquias, que é uma mistura de regimes autocráticos e democráticos. Possuindo oito elementos principais, dos quais: as preferências dos indivíduos são expressas com o voto; o peso do voto é idêntico para todos; a alternativa mais votada, vence; cada indivíduo escolhe e vota na sua alternativa preferida; igualdade de informações sobre as alternativas para todos; os políticos mais bem votados vencem os demais; as ordens dos governos eleitos são executadas; e ; todas os elementos anteriores devem ser seguidos e as decisões tomadas em período eleitoral são superiores. A definição dada por Dahl (1989) é concentrada nos elementos eleitorais do sistema não fazendo qualquer menção a representação e liberdades.

De forma mais completa e procedimental, a definição trazida por Mainwaring, Brinks e Linán (2001), diz que a democracia deve ter quatro características básicas como: 1) a promoção e garantia de eleições competitivas, livres e limpas; 2) o voto deve ser garantido a todos; 3) proteção aos direitos e liberdades civis aos cidadãos; e 4) os governos devem governar sem a interferência do exército e de outros grupos externos. De acordo com Machado (2016), desde o século XVIII filósofos e autores contestam a necessidade de representação nas esferas do governo. A democracia representativa surge no contexto como alternativa de preenchimento dessa necessidade.

A partir da Revolução Francesa o conceito de representação foi alterado por ocasião da noção de cidadania como um valor humano de inclusão de todos as pessoas, como cidadãs, sem nenhum tipo de exclusão. Essa ação resultou na afirmação de direitos iguais a todos e de igual acesso as esferas do poder através da figura de um representante. (SALLES, 2010).

Em oposição, Benoist (2011) traz uma visão pessimista da democracia representativa baseado nos princípios de Rousseau, que estabelecia o regime democrático como antagônico a qualquer tipo de representação: “ para ele, o povo não faz um contrato com o soberano; suas relações dependem exclusivamente da lei. O príncipe é somente o executante do povo, que se mantém como o único titular do poder legislativo” (BENOIST, 2011, p. 1).

Em sua tese, o autor defende que as democracias representativas tem origens liberais e burguesas o que dificulta a inserção de representação e atualmente é a forma de governo mais expandida em países do ocidente e expressa, ainda, que não existe uma obrigatoriedade da democracia ser necessariamente representativa. Em contrapartida, Manin (1999, p. 105), esclarece a relação intrínseca da democracia e representação:

A alegação que conecta a democracia e a representação é que na democracia os governos são representativos porque são eleitos: se as eleições são concorridas livremente, se a participação é ampla, e se os cidadãos desfrutam das liberdades políticas, então os governos agirão em favor do interesse da população. (MANIN, 1999, p. 105)

De fato, os ideais do regime representativo alcançaram grande espaço de estudos e debates sendo amplamente difundidos. John Stuart Mill (1991), em Considerações Sobre um Governo Representativo, assume que a eleição de políticos que em alguma medida espelham ou reproduzem o eleitorado, é representativo, dessa forma, o parlamento deve ser o palco de amostra dessa representação.

Há ainda a ideia de que nem todo sistema representativo é democrático e que nem

todo sistema representativo nasceu de uma democracia. (BOBBIO, 1986). Sartori (1994, p. 37-38) acredita que a garantia da participação é mais importante do que a representação em si, e além disso, quem a exerce deve estar em “melhor situação” para a tomada de decisão do que quem a delega:

Em princípio, pode-se afirmar perfeitamente que aquele que exerce o poder deve estar em melhor situação que aquele que o delega a terceiros, e que um sistema baseado na participação é mais seguro ou mais gratificante que um sistema baseado na representação (SARTORI, 1994, p. 37-38)

Ao analisar a democracia brasileira, é imprescindível adotar uma visão de multidimensionalidade (IPEA, 2011), isso inclui pensar a experiência democrática no Brasil sob a ótica de conjuntos de processos, procedimentos e espaços institucionais. De acordo com Estado, Instituições e Democracia (2011), os questionamentos ao desenvolvimento da democracia partem de dois princípios, o primeiro em relação a legitimidade dos processos de decisão e formação da vontade coletiva como limitantes aos mecanismos de representação, o que resultou em esforços de maior aproximação dos representados ao espaço de tomada de decisões através de novos meios de participação.

O segundo é a expansão e inclusão dos institutos e organizações de participação cidadã nos processos de definição de políticas públicas. Esses dois princípios, contudo, vem chamando a atenção para a questão do fortalecimento da representação. (IPEA, 2011). O Brasil seguiu a mesma lógica do restante do ocidente compondo as bases da democracia de forma representativa, considerando que comporta todos os elementos descritos na obra Estado, Instituições e Democracia a começar pelo sistema representativo, em que pese “as instituições que regem o funcionamento das eleições e os procedimentos para a competição entre as elites políticas, bem como para a formação e a atuação dos partidos políticos e a tradução de resultados eleitorais na formação de governos. (IPEA, 2011, p. 33).

Apesar de ter sido estabelecida nos anos 80 a democracia brasileira vivenciou momentos de incertezas e insegurança quanto a sua legitimidade. Por mais que o país usufrua de meios democráticos na organização da política, do judiciário e do povo, ainda há uma descrença e desinteresse por grande parte dos brasileiros em relação as instituições. Como afirma (MACHADO, 2016, p. 13), “provavelmente, se as eleições não fossem obrigatórias, uma parcela considerável do eleitorado não compareceria às urnas”. O autor aponta para a fragilidade da imagem das instituições, principalmente o Congresso Nacional e os partidos políticos perante o povo brasileiro.

Esse processo de instabilidade e crise é também chamado de “democratização e

desdemocratização” (IPEA, 2011, p. 37), e pode ser entendido a partir de quatro variáveis que medem como devem ser as relações entre a sociedade e o Estado: i) amplas; ii) igualitárias; iii) protegidas e iv) mutuamente comprometidas. “Democratização e desdemocratização são processos decorrentes do avanço ou retrocesso nessas quatro variáveis e se refletem em mudanças nos padrões de interação entre Estado e sociedade”. (IPEA, 2011, p. 37).

O processo de democratização das relações entre Estado e sociedade tem relação intrínseca com três processos fundamentais, indispensáveis para compreender as idas e vindas da democracia em cada Estado nacional: a formação de redes de confiança na esfera pública, o insulamento da política das “desigualdades categóricas” e a inexistência de centros de poder autônomos. Quando estes três “processos dominantes” avançam, amplia-se a democratização. Quando o sinal desses processos se inverte, ocorrem retrocessos democráticos. (IPEA, 2011, p. 37).

Todo o exposto da história democrática brasileira leva ao caminho do pensar sobre as influências dessas características históricas na qualidade democrática. Para isso é fundamental entender os objetos de análise da qualidade do sistema democrático representativo “as instituições e os mecanismos de democracias representativas são os objetos principais da análise de qualidade de uma democracia”. (MORLINO, 2015. p. 180).

2.2. OS ASPECTOS DA BOA DEMOCRACIA

Pensar em qualidade exige-se entender o significado desse termo aplicado a democracia e política, para isso usaremos três conceitos definidos por Morlino (2015), principal teórico e estudioso do tema qualidade democrática: 1) qualidade no respeito aos procedimentos; 2) qualidade do conteúdo; 3) qualidade dos resultados. Dessa forma, a qualidade de um produto pode ser medida pelo envolvimento mútuo dos procedimentos, do conteúdo e dos resultados. Uma boa democracia, então, deve cumprir esses três requisitos básicos procedimentais, de conteúdo e de resultados.

Como resultado fim, uma boa democracia deve satisfazer as expectativas de governança de seus cidadãos. Assim como deve garantir resposta efetiva às demandas sociais não limitadas ao voto, em relação ao conteúdo, uma boa democracia deve assegurar liberdade e igualdade política aos eleitores (IPEA, 2011). Por último e não menos importante, uma democracia deve contar com mecanismos capazes de permitir o controle e responsabilização dos atos do governo, prestação de contas, eleições livres e justas e órgãos e agências de fiscalização (IPEA, 2011).

Para Morlino (2015), a boa democracia é medida por meio de oito dimensões ou qualidades: as primeiras cinco dimensões são procedimentais, sendo: Estado de Direito, accountability (eleitoral e interinstitucional), participação e competição; respeito aos direitos (liberdades); igualdade política, social e econômica e responsividade. Ele enfatiza a importância de considerar a trajetória liberal das democracias ocidentais, e até mesmo a transição para formas mais igualitárias, pois a natureza da accountability é liberal e produz impacto direto na análise da qualidade democrática.

Entre os aspectos fundamentais da democracia representativa está o procedimental, tendo a accountability e a competição no centro dessa concepção, considerando as liberdades efetivas como complementos. O autor propõe uma interconectividade entre a accountability e os princípios liberais das democracias representativas, como a liberdade e a igualdade, estando na esfera dos mecanismos representativos. O Estado de Direito também é um fator essencial, pois faz parte da liberdade e da igualdade, mas todos esses fatores da boa democracia só são alcançáveis através do respeito à efetividade das leis e a garantia pelo governo à eficácia decisória. (MORLINO, 2015).

O teórico afirma ainda que em uma democracia considerada boa, o “indivíduo-cidadão” deve estar no centro e os processos devem funcionar de baixo para cima. As oito dimensões citadas acima podem sofrer variações em termos de forma e grau de desenvolvimento, servindo de indicadores para um “rastreamento” do crescimento das democracias de qualidade.

Ademais, o Estado de Direito como dimensão procedimental é a garantia da supremacia do respeito às leis, que devem seguir um padrão de estabilidade, conhecimento público e não retroatividade. Morlino (2015) classifica o Estado de Direito como um requisito fundamental, junto com a não interferência do exército no governo e a independência do judiciário na consolidação de uma democracia.

Para analisar os valores do Estado de Direito em um determinado país é necessário um detalhamento crítico e deve haver atenção constante às forças de oposição. O pleno funcionamento dessa dimensão se dá, resumidamente, pela difusão de ideais liberais e democráticos, em um nível que seja capaz de abarcar as classes populares e principalmente as elites, atrelado a existência de tradições burocráticas, legislativas e econômicas adequadas para seu perfeito exercício. (MORLINO, 2015).

2.3 ACCOUNTABILITY E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NA DEMOCRACIA

Para os fins, esta subseção concentrar-se-a em apenas duas dimensões: *accountability* (eleitoral e interinstitucional) e participação política. A *accountability* (eleitoral e interinstitucional), representam a segunda e terceira dimensão e dizem respeito a obrigatoriedade dos atores políticos prestarem contas de seus atos aos cidadãos. A eleitoral está relacionada especificamente às relações entre eleitos e eleitores, garantindo aos eleitores o direito de informações referentes aos atos executados pelo governante. Estabelecendo, assim, uma relação de desigualdade como sugere o autor:

Os atores envolvidos na *accountability* eleitoral são o governante e os governados, logo, são politicamente desiguais. Essa dimensão de qualidade democrática pode se tornar menos irregular somente quando consideradas as várias ocasiões eleitorais nos níveis local, nacional e, para os cidadãos europeus, supranacional.
(MORLINO, 2015, p. 183.)

Em outra perspectiva, a *accountability* eleitoral é basicamente o exercício do voto e possível punição exercida pelos votantes aos representantes escolhidos. Como bem conceitua (O'DONNELL, 1998) afirmando que a *accountability* eleitoral diz respeito ao poder que os eleitores têm através do voto em premiar ou punir os políticos nos pleitos, de forma retrospectiva ou prospectiva.

O voto ou não voto aqui são usados apenas como mecanismo de punição. Se um político for bem avaliado por uma grande parcela da população, então a ele será dado mais um "voto" de confiança, o que o premiará com a possibilidade de reeleição. No Brasil, essa modalidade da *accountability* é exercida há cada quatro anos nas eleições gerais para os cargos do executivo federal, estaduais e municipais e para o legislativo.

De acordo com Machado (2016), essa modalidade é pouco provável de acontecer no Brasil, pois o sistema eleitoral é recheado de práticas ilegais clientelistas como a compra de votos e também as legais, como o pork barrel e patronagem. Além de que a maioria dos eleitores esquecem em quem votaram. Morlino (2015), destaca a *accountability* eleitoral como uma espécie de "democracia delegativa", que ocorre em democracias de má qualidade, já que em muitos casos as eleições demoram muitos anos para acontecer, fazendo com que o eleitor seja lembrado apenas nos períodos eleitorais.

Outros autores como Mair (2009) e Arato (2002), também acreditam na importância da *accountability* para as democracias representativas, como a principal forma de controle dos governantes por parte do eleitorado. Há uma diferença nas duas formas de *accountability*, a interinstitucional é exercida para monitorar e fiscalizar os atos do governo através de agências de controle e órgãos do governo, de acordo com (MORLINO, 2015):

A accountability interinstitucional é a responsabilidade que os governantes têm de responder a outras instituições ou atores coletivos com expertise e poder de controlar o comportamento dos governantes. Em contraste com a accountability eleitoral, os atores são, na maioria das vezes, politicamente iguais. A accountability interinstitucional é relativamente contínua, sendo formal ou substancialmente formalizada pela lei. Na prática, ela é normalmente manifestada no monitoramento exercido pela oposição no Legislativo, pelos vários juízes e verificações feitas pelo sistema judicial, se estiverem ativos, e por cortes constitucionais, órgãos de controladoria do Estado, bancos centrais e outros corpos de propósito similar que existem em democracias. Partidos políticos fora do Legislativo também exercitam esse tipo de controle, assim como a mídia e outras associações intermediárias, tais como sindicatos, associações de empregados e outros do gênero. (MORLINO, 2015, p. 183).

Essa modalidade da *accountability*, interinstitucional, também chamada de “horizontal” por O’Donnell (1998), é delegada aos órgãos de fiscalização e controle, que supervisionam, monitoram, prestam contas e até punem. Também é frequentemente utilizada pela oposição ao governo nos parlamentos. Como exemplo, no Brasil a *accountability* é utilizada institucionalmente por órgãos de controle, como enfatizado por Buta, Teixeira e Schurgelies, (2017, p. 47):

Sua utilização se dê em grande parte por órgãos de controle, tais como o Tribunal de Contas da União – TCU – e o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União – CGU –, uma vez que estes órgãos são os responsáveis pela tomada de contas dos agentes públicos, promoção da transparência no uso dos recursos públicos e responsabilização dos agentes malversadores desses recursos. (BUTA; TEIXEIRA; SCHURGELIES, 2018, p. 47).

Servindo de garantia para qualquer cidadão afim de monitorar e fiscalizar os gastos públicos bem como os atos dos governantes. Muito se fala sobre a existência de uma terceira accountability, sendo a societal, que é praticada pela grande mídia, associações, movimentos sociais e outros como forma de cobrar, apontar os erros e pressionar o governo por melhorias. Machado (2016); Mair (2009) e Arato (2002), acreditam na importância das duas dimensões da accountability na democracia representativa, pois a possibilidade de responsabilizar, punir e premiar os governantes pelos seus atos pode causar uma mudança no comportamento dos mesmos.

A participação política é uma dimensão que vem a afetar todas as outras, por meio da participação é possível criar e fortalecer grupos com interesses comuns, estabelecer um senso de pertencimento como ator político da democracia como forma de atingir uma meta específica. A principal forma de participação surge no contexto de exercício do voto nas eleições, em referendos. Também através da filiação em partidos e outros movimentos. Outras formas de participação, sobretudo em arenas de políticas públicas e deliberação têm ganhado força nas democracias de muitos países. (MORLINO, 2015).

Diante do contexto é possível traçar como se deu as raízes do processo de formação da representação do povo brasileiro como ator político ao longo dos anos e a mudança de comportamento das instituições na promoção e manutenção do regime democrático através de intervenções sistêmicas nas estruturas, principalmente pela Constituição de 1988, que causou uma alteração significativa na qualidade da democracia, que passou por momentos de ‘desdemocratização’, mas apesar disso evoluiu em termos procedimentais, promovendo mais cidadania, accountability e participação política, assim como estabeleceu o Estado Democrático de Direito.

2.4. A RELAÇÃO DA BUROCRACIA COM A DEMOCRACIA

Esta seção destina-se a analisar os aspectos históricos de fundamentos da burocracia, assim como sua relação com a democracia. A princípio serão usadas as considerações de autores como Tragtenberg, June Cruz, e do clássico Max Weber, principal responsável pela conceituação da burocracia e as perspectivas do autor sobre a democracia. Com o objetivo de demonstrar os aspectos elitistas de formação da burocracia e da democracia como elementos que criaram um distanciamento dos cidadãos com as arenas de poder, e em consequência surgiram teorias participativistas de autores como Pateman, Machpherson e Held que pretendiam solucionar os conflitos latentes entre sistemas burocráticos e democracias representativas.

Muito antes de ser aplicada no sistema privado, a teoria da burocracia como organização formal sempre esteve associada com o Estado. De acordo com (TRAGTENBERG, 1992, p. 24). ‘a burocracia protege uma generalidade imaginária de interesses particulares. As finalidades do Estado, são as da burocracia, e as finalidades desta se transformam nas finalidades do Estado’. Portanto, o surgimento da burocracia se deu como um aparato do Estado, sendo indissociável, para alguns, a existência de um sem o outro.

Os primeiros aspectos da burocracia surgiram ainda na antiguidade, nos sistemas feudais, patrimoniais e monárquicos da Índia, Rússia, China e antigo Egito, como modo de produção asiático e sempre esteve associada a uma forma de impor dominação para mediar conflitos e interesses e determinar maior divisão do trabalho, especificamente, na época, a agricultura e o artesanato (JUNE CRUZ, 2006). De acordo com o escritor clássico, Max Weber:

Os seguintes são exemplos históricos de burocracia quantitativamente importantes e totalmente desenvolvidos: a) Egito, durante o período do novo

Império, ainda que com poderosos elementos patrimoniais; b) o Principado romano da última época, e particularmente a monarquia diocleciana e o governo bizantino desenvolvido a partir desta, conservando, no entanto, fortes elementos feudais e patrimoniais; c) a Igreja católica romana, cada vez mais acentuadamente desde o final do século XIII; d) China, desde a época de Shi Huangti até os nossos dias, mas com fortes elementos patrimoniais e prebendários; e) em modalidades ainda mais nítidas, os Estados europeus modernos e, cada vez mais todas as corporações públicas desde o período das monarquias absolutas. (WEBER, 2018, p. 21)

Weber inicia as reflexões sobre a burocracia a partir da perspectiva do processo de capitalismo industrial quando se destaca a competição entre Alemanha e Inglaterra nos mercados mundiais no final do século XX (RAMOS, 1981). Weber embasou suas teses abrangendo mecanismos do capitalismo e a transição do trabalho rural para a indústria, assim como o comportamento do consumidor. Mas foi durante o período de administração do hospital da Alemanha, na Primeira Grande Guerra, que Max Weber intensificou o interesse pelos estudos da burocracia a partir do conceito de "diletantes", termo que era usado para designar um funcionário sem especialização:

Como oficial da reserva, foi comissionado como oficial disciplinar e econômico, no posto de capitão, encarregado de organizar e administrar nove hospitais na área de Heidelberg. Nesse cargo viu, por dentro, o que se havia tornado um conceito central em sua Sociologia: a burocracia. O aparato social de que estava encarregado era, porém, constituído de diletantes, e não de especialistas; Weber trabalhou em favor de sua transformação, que chegou a presenciar, numa burocracia ordenada. (GERTH; MILLS, 1982)

Para a teoria da burocracia manter suas bases dimensionais foi necessária a criação de uma série de atributos que fossem capazes de constituir a teoria da organização de forma prática. Para Motta e Pereira (2004), esses atributos são: a) divisão do trabalho; b) hierarquia de autoridade; c) separação entre administração e proprietário; d) salário e promoção baseado na competência; e) impessoalidade nas relações; f) rotina e procedimentos padronizados; g) caráter legal das normas; e h) caráter formal das comunicações. Essas características representam o modelo ideal de organização da burocracia. Mas existem abstrações quando as extremidades do modelo são lidas como "ideal".

Nesse sentido, os aspectos históricos da relação burocrática com a democracia podem ser melhor observados a partir da ideia central do precursor, Max Weber, um teórico de índole liberal e burguesa, que admirava a aristocracia e conservava os valores da Alemanha imperial da época, e que se esforçou em explorar as características e consequências de um regime burocrático a partir da ameaça que a burocracia estatal russa causaria sobre a liberdade (LOPES, 2011). Vale destacar que Weber era um elitista e tinha

uma visão pessimista da participação política das massas.

Weber foi o principal teórico responsável por fundar os conceitos de uma burocracia, mas sua visão sobre democracia era a típica liberal e elitista, limitadas ao sufrágio universal e sem participação popular (LOPES, 2011). O modelo de democracia weberiana criava divisões entre o que ele chamava de “massas” e os indivíduos capacitados para exercer a liderança, dessa forma, a democracia para ele era uma espécie de “mecanismo institucional para podar os mais fracos e colocar no poder aqueles que se mostram mais competentes na luta competitiva por mais votos e mais poder” (HELD, 1995, p.143). A ideia de “liderança competente”, cria automaticamente a existência de duas classes distintas e distantes, sendo, uma “massa irracional e heterogênea” incapaz de tomar decisões e os “líderes competentes” dotados de qualidades e estimas.

Weber negava a ideia de democracia, para ele uma democracia acarretaria no surgimento de cesaristas e só poderia ter sucesso sendo implantada em sociedades demograficamente pequenas (LOPES, 2011). Apesar de ser pessimista com o sistema democrático, Weber por vezes foi contraditório e reconheceu a importância da democracia para a expansão do domínio burocrático. Segundo Gerth e Mills (1982, p. 260):

A burocracia acompanha inevitavelmente a moderna democracia de massa em contraste com o Governo autônomo democrático das pequenas unidades homogêneas. Isso resulta do princípio característico da burocracia: a regularidade abstrata da execução da autoridade, que por sua vez resulta da procura de ‘igualdade perante a lei’ no sentido pessoal e funcional – e, daí, do horror ao ‘privilégio’, e a rejeição ao tratamento dos casos ‘individualmente’. (GERTH; MILLS, 1982, p. 260).

Através desses escritos fica evidente a interpretação da visão elitista e, – como simpatizante do liberalismo da época–, também liberal de democracia que Weber tinha quando coloca a função de representar a um seleto grupo de líderes “notáveis”, de descentralização do poder – pelo parlamento – como maneira de acabar com os privilégios e o sufrágio universal como única participação das massas no sistema democrático. Para Patrícia Mattos (2000, p. 84):

É interessante percebermos como Weber enxerga a democracia. Para ele, a participação popular se resume ao sufrágio universal. O processo é democrático somente na escolha e legitimação do governante. Não cabe ao governante atuar em função da vontade das massas que, segundo ele, são emocionais e irracionais. (MATTOS, 2000, p. 84)

Além dessas características, o autor louvava a existência do parlamento como local apropriado para a reunião dos líderes. Na visão de Weber, o sucesso da condução

política era uma atribuição do líder, o que limitava a participação popular ao sufrágio e que reflete na perspectiva de Weber contrária a participação do povo na condução do processo governamental. (VALENTE, 2004). E a figura de um líder carismático para conduzir as aspirações nacionais, figura essa que poderia ser comparada ao (LOPES, 2011, p. 64) “Homem Virtuoso” da Idade Média.

Weber considerava o papel da democracia na burocracia como essencial para a seleção de líderes qualificados e eficientes que fossem capazes de gerir a administração pública, contruir e controlar uma grande e disciplinada máquina administrativa. (GERTH; MILLS, 1982). E para além disso, o modelo democrático burocrático weberiano de inspiração Alemã da época foi elaborado segundo Antony Giddens (1998), por 5 aspectos que comprovam sua visão elitista da democracia.

A liderança política como uma vantagem limitada a um seletivo grupo, a massa apenas exerceria a escolha do líder através do sufrágio. 2. Os líderes deveriam exercer o comando do funcionamento da burocracia, essa diretamente relacionada com a democracia, afim de evitar excessos burocráticos incontroláveis e prejudiciais a democracia. (GIDDENS, 1998).

Weber enaltece a liderança carismática como condutora da máquina política, devendo esse líder jamais se opor a uma democracia sem liderança. A existência do parlamento é indispensável na condução e aprendizagem dos líderes, servindo como uma espécie de contra peso para os abusos de poder pessoal. E, finalmente, Weber deixa claro, também, sua oposição ferrenha a noção de “vontade do povo”. (GIDDENS, 1998).

Com efeito, Weber considerava o papel da burocracia como um aparato de funcionamento do aparelho do Estado que fazia a máquina administrativa pública funcionar por intermédio da impessoalidade, formalismo e a previsibilidade.

O principal receio latente entre a relação da burocracia e da democracia girava em torno de que a excessiva ampliação da burocracia na vida cotidiana e nas liberdades públicas poderia influenciar demasiadamente a atividade política, o que poderia ocasionar um sufocamento da democracia, dificultando ainda mais uma relação conciliadora entre as duas vertentes. Como aponta Maria das Graças Rua (1997, p. 178):

O efetivo dilema a ser enfrentado pelas democracias seria: considerado o inexorável processo de complexificação e burocratização da sociedade moderna e dadas as características de cada um dos agentes do jogo político e os seus recursos de poder, como impedir que a burocracia venha a usurpar o poder e como assegurar que permaneça sendo apenas um elo de ligação entre dominadores e dominados? (RUA, 1997, p. 178).

Durante toda sua trajetória como escritor, Weber tratou sobre o tema da

burocracia, especificamente sobre a relação da política com a administração. Qualquer tipo de instituição ou empresa de poder e dominação que tivesse o objetivo de crescimento e expansão a longo prazo necessitaria de uma organização das disciplinas, do aparato administrativo, constituindo assim, as bases de estrutura do poderio estatal. (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018).

Olivieri (2011) constata que a relação da burocracia com a democracia são campos de estudos ainda atuais, sobretudo por dois questionamentos que envolvem o controle político sobre a burocracia; a expansão da burocracia nos domínios público e privado, devido à sua superioridade técnica e; o conflito latente entre burocratização e democratização, expresso, entre outras formas, nas disputas sobre o controle da burocracia em nome da democracia.

Com a modernidade a burocracia passa a ser adotada pelo Estado como a principal forma de manter a administração pública que passa a ser regida por regras universais e impessoais formalmente estabelecidas, dando suporte ao tipo de dominação racional-legal. Com o Estado possuindo a legitimação do monopólio da força. (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018).

De acordo com Pires (2009), é importante ressaltar que Weber não reconheceu o estabelecimento de regras como um fim perfeito para o controle da administração. Para ele, a burocracia não envolve somente um padrão de regras e procedimentos formais, mas um processo gradual de racionalização da administração.

O tipo ideal de burocracia para Weber envolvia a transformação institucional dos agentes burocráticos em entes impessoais da máquina organizacional. (PIRES, 2009). Nas três formas de dominação, carismática, tradicional e racional-legal, o líder tem sempre o mesmo desafio: controlar o poderio estatal. O que muda são as formas como o poder é manifestado e os interesses ligados a ele. Segundo Cecília Olivieri (2011, p. 1402):

Na dominação tradicional e carismática, o líder consegue obediência pessoal direta, mas, na dominação legal, o problema da liderança e a luta pelo poder são de ordem diferente: como a autoridade é corporificada no domínio da lei, o sucesso na luta pelo poder se manifesta na influência sobre a promulgação das regras. (OLIVIERI, 2011, p. 1402).

O que muda, principalmente na dominação racional-legal é que o líder chega ao poder através do sufrágio e ao ocupar o cargo de liderança tem que disputar internamente com os burocratas a supervisão da execução das leis. É nesse sentido que a burocracia detém um grande poder e sempre tenderá a aumentá-lo na intenção de manter-se sigilosa e pouco acessível. Weber deixou clara as intenções de uma burocracia: “tendencialmente,

a administração burocrática é sempre uma administração que exclui o público” (WEBER, 1999, p.225).

A solução proposta em ‘Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída’, por Weber para superar o problema da excessiva burocratização era a criação de um parlamento forte e competitivo a ponto de construir as bases de treinamento para que os líderes políticos se tornassem cada vez mais especialistas e que serviria de contrapeso à burocratização. (WEBER, 1974). Aqui dá-se início a uma possível brecha na conciliação da relação historicamente conflituosa. Borba (1999, p. 69), pontua a relação da burocracia com a democracia como complementares e compatíveis:

Assim, parece claro que o elitismo competitivo como o modelo por excelência, descritivo e justificativo das democracias ocidentais, seja perfeitamente compatível com o governo da burocracia; pois num momento em que a apatia política é justificada como contribuindo para o equilíbrio do sistema e em que a participação política é limitada ao processo eleitoral, o único discurso competente para a tomada de decisões públicas passa a ser o dos líderes políticos e da burocracia. (BORBA, 1999, p. 69).

2.5. A DEMOCRACIA PARTICIPATIVISTA

Outra perspectiva teórica que pode ser usada para avaliar a relação da burocracia com a democracia é o que o autor (BORBA, 1999, p. 71) chama de ‘democracia participativista’. Os elementos dessa corrente teórica partem da premissa de maior ampliação da cidadania política como fator principal para a superação do poder excessivo da burocracia em sociedades democráticas:

Somente na visualização de um conteúdo moral na própria democracia é que poderá ser justificado um novo formato para suas instituições, que se realizará na mescla de instituições da democracia representativa e da democracia direta, tentando recuperar o ideal republicano da "soberania popular" (BORBA, 1999, p. 71)

Através dessa perspectiva surgiu o conceito de democracia participativa em consequência dos pensamentos anarquista, marxista e pluralista. (BORBA, 1999). A democracia participativa é a junção de partes da democracia direta de Karl Marx e da democracia ateniense. Para fins deste estudo em identificar as saídas para o conflito entre burocracia e democracia, a luz será em torno da democracia representativa e participativa.

Um teórico importante para elucidar os ideais democráticos e representativos, o clássico Nicos Poulantzas (1985), descreve que as democracias contemporâneas devem descartar a ideia de democracia direta por essa ter um histórico de desvios para o autoritarismo de regimes socialistas. Transformar a democracia representativa em uma democracia direta tem como consequência o autoritarismo pois cria um vácuo

institucional que construiria um terreno fértil à burocratização. Para o autor a permanência da democracia representativa é de suma importância.

A formulação da democracia participativa perpassa os estudos de vários autores renomados, entre eles Machpherson (1988). Para ele é necessário encontrar uma forma de tornar o sistema atual mais participativo, mas o principal obstáculo é o formato das estruturas das democracias contemporâneas em constante estado de crescimento.

Dessa forma, o ideal seria um certo tipo de democracia representativa e não completamente direta. O desafio, segundo o autor, não é o sistema representativo em si, mas como tornar os representantes responsáveis e como atingir a democracia participativa.

A autora Carole Pateman (1992), em *Participação e Teoria Democrática* embasou suas reflexões na afirmação de que a participação política deve perpassar o desenvolvimento humano, aumentar a eficiência política, aproximar o cidadão das arenas políticas de poder, ativar a preocupação com problemas coletivos e reais além de formar cidadãos mais engajados e interessados nos assuntos governamentais.

A burocracia foi fundamentada em contraposição à participação e a cidadania, a teoria do participativismo nasce como maneira de moderar o autoritarismo burocrático em face das democracias representativas. No entanto, os teóricos do participativismo não deixaram respostas capazes de resolver o conflito entre democracia e burocracia. Para melhor compreensão do fenômeno, o cientista político David Held (1995), desenvolveu um estudo em que pretendia propor saídas para tal conflito.

Em sua obra o autor defende a importância de mais participação, o elemento crucial em sua teoria é o princípio da autonomia, que representa a capacidade racional do indivíduo de deliberar, julgar e fazer escolhas racionais, juntando concepções marxistas e liberais. O princípio da autonomia democrática se incorpora no modo de relação do Estado e da sociedade.

A concepção liberal do escritor traz consigo a preservação de práticas que prezem pela impessoalidade do poder público, a existência de uma constituição como forma de garantir e promover direitos, maior variedade de centros de poder dentro e fora do Estado bem como recursos de difusão de debates e competição política.

Sob a premissa marxista, o autor salienta a importância de instituições estatais centralizadas para promulgação de leis e promoção de direitos e políticas públicas. Para ele também é fundamental a existência de instituições eleitorais representativas com sistema parlamentar e partidos concorrentes. Para o efetivo funcionamento do princípio

da autonomia é indispensável o reconhecimento da dupla democratização. Isso quer dizer que “para que a democracia possa florescer atualmente, ela tem que ser reconcebida como um processo dual: preocupada por um lado com a reforma do poder do Estado e por outro, com a reestruturação da sociedade civil” (HELD, 1995, p. 255).

Cabe refletir que o duplo processo de democratização e o princípio da autonomia de reconhecimento do papel das massas no processo governamental foi tratado de maneira secundária na teoria democrática liberal e ganhou notoriedade com a teoria participativista.

O principal desafio, contudo, é, desfazer o conflito latente entre a expansão da democracia e o aumento do poder do Estado e de sua burocracia. Para isso, os valores da democracia, como o debate aberto, acesso a centros de poder e mais participação devem ser conciliados com as instituições do Estado burocrático. Assim, a dupla democratização seria o caminho viável proposto pelo autor para solucionar o conflito.

O sistema democrático liberal encontrou sua base de sustentação e legitimação no aparato burocrático do Estado, os dois se formaram de maneira a desconsiderar a importância da cidadania e do estabelecimento de direitos a participação da sociedade civil, o conflito surge a partir da exigência de mudanças no modelo democrático por mais transparência, participação e por uma burocracia menos rígida e mais flexível. Isso só foi alcançado através da introdução de novos ideais capazes de melhorar e relação entre a sociedade civil e os atores da arena política, dando soberania aos indivíduos e reconhecendo sua autonomia na composição das decisões do Estado.

3. BUROCRACIA E INOVAÇÃO

Essa seção se dedica a apresentar uma breve conceituação da burocratização visto que esse tema já foi tratado anteriormente com mais profundidade, mas principalmente tratará do surgimento da inovação na burocracia, bem como, os primeiros elementos mais inclinados ao mercado da ciência e tecnologia até os avanços no conceito em decorrência do crescimento das democracias.

O conceito de burocracia passa a representar a necessidade de racionalização e padronização do processo de organização estatal contemporâneo como forma de melhorar o desempenho das funções diante das competições do mundo globalizado. (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018).

De forma consciente ou não, o ser humano tenta inovar desde os primórdios de forma que a inovação se tornou constante na história das civilizações. Na seara econômica a inovação seguiu passos lentos sendo gradualmente incentivada pela Revolução Industrial. Autores como Shumpeter alegam que a inovação ocorre de formas sucessivas, “como fruto da ação individual e catalisadora do desenvolvimento”. (MARZANO, 2011).

Desde a década de 1980 diversos países têm adotado práticas de reformas modernizadoras estatais. As reformas são focadas, principalmente, na melhora da organização da burocracia e eficácia dos serviços públicos. (TECIANO, 2014). As bases da burocracia estatal representam para muitos um obstáculo à inovação e a modernização. A inovação passa a ser vista como a solução para superar o excesso de burocratização.

É a partir desse contexto que o termo inovação passa a ser usado no ambiente burocrático, como algo novo, original e criativo. Envolvendo a construção e aceitação de novas ideias, procedimentos, processos e formatos na cultura organizacional da administração. (SOARES, 2022). O pensamento inovador a princípio se debruçava em iniciativas liberais, tecnológicas, de mercado e de aumento da competitividade baseadas na:

Limitação das dimensões do setor público, privatizações, comercialização ou corporatização de órgãos públicos, descentralização para governos subnacionais, uso de mecanismos típicos de mercado, novas atribuições aos órgãos da administração central, reestruturação ou racionalização. (TECIANO, 2014, p. 32)

É certo que prevalece um consenso em torno do reconhecimento da importância e do crescimento do pensamento inovador nos governos nas últimas décadas, bem como a transformação e o desempenho do Estado burocrático. (CAVALCANTE; CUNHA,

2017).

O termo inovação surgiu através da iniciativa privada de mercado, pois governos são historicamente vistos como pouco abertos a inovação, mas a inovação no setor público tem se construído e ganhado destaque de forma interdependente pelo entendimento de que inovações são necessárias para criação de novas ideias e sua transformação em valores para a sociedade. (BASON, 2010).

Para Soares (2022), a inovação no setor público tem a função de garantir a sobrevivência do Estado mediante as adversidades causadas pela externalidade, “ para manter-se vivo, necessário e atuante, o serviço público deve promover um ambiente propício à inovação e motivar seu aparato estatal à práticas criativas e inovadoras”. (SOARES, 2022, p. 4). A autora considera que a gestão e a organização devem ser inovadoras, promovendo um Estado que seja capaz de otimizar os recursos disponíveis e assim criar benefícios para a sociedade.

Os elementos que constituíram a inovação partem de dois princípios: a concessão de novas ideias e a percepção. O primeiro é fruto da ação inventiva humana e o segundo é o que torna a natureza prática e materializável na realidade. Fica evidente que na administração pública existe um duplo movimento: técnico-científico de caráter industrial e tecnológico e o analítico desenvolvido pelas ciências sociais aplicadas. (CUNHA, 2017).

Apesar das diferenças da inovação da iniciativa privada que tem seu foco principal na competitividade e no desenvolvimento tecnológico, a inovação no setor público encontra similaridades no que tange à manutenção da organização das disciplinas. (SOARES, 2022). De acordo com Pedro Cavalcante e Marizaura Camões:

O tema deixou de ser uma questão exclusiva de corporações e empresas privadas para ser relevante também em organizações públicas ao redor do mundo. Com isso, agências do setor público produzem ou adotam iniciativas em resposta às constantes mudanças econômicas, políticas, sociais e tecnológicas em um mundo mais globalizado e conectado, limitadas por aumento nas expectativas dos cidadãos, problemas complexos e orçamentos apertados. (CAVALCANTE; CAMÕES, 2017, p. 119).

É nesse sentido que a inovação passa a ser entendida de forma mais ampla para além de seus objetivos tecnológicos, industriais e econômicos como uma aliada na melhoria da eficiência dos serviços públicos aumentando a capacidade governamental de resolução de problemas. A gestão da inovação é um campo de multidimensionalidade, que pode sofrer variações na forma de sua composição através dos “ tipos, objetivos/ resultados, fases e assim por diante” (CAVALCANTE; CAMÕES, 2017, p. 122).

O fenômeno da multidimensionalidade é enxergado por outras fontes como a base de construção da gestão da inovação há algum tempo, como afirmou o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) em 2002, em seu *Livro Branco*:

A inovação é um fenômeno complexo, multidimensional, que pressupõe a presença e articulação de número elevado de agentes e instituições de natureza diversa, com lógicas e procedimentos distintos; objetivos de curto e de longo prazos diferenciados; potencialidades e restrições específicas e motivações variadas. Esse reconhecimento é importante para indicar as dificuldades que se colocam aos atores públicos e privados na busca da inovação e, também, para compreender a razão de persistir um quadro de baixa propensão à inovação na empresa brasileira”. (MCT, Livro branco, 2002, p. 26).

O MCT evidencia, então, que o papel do Estado é promover e catalisar a inovação de forma transversal. A tipologia mais tradicional utilizada em empresas privadas e que começou a ser incorporada no serviço público com maior frequência é trazida pela OCDE, com estudiosos reconhecendo a importância de introdução de princípios organizacionais e ambientais como premissas da inovação. (CAVALCANTE; CAMÕES, 2017). Por conseguinte, a gestão da inovação é composta por diferentes tipologias que tem em seu interior:

i) produto: bem ou serviço novo ou melhorado significativamente respeitando suas características ou finalidade; ii) processo: método de produção ou distribuição novo ou significativamente melhorado; iii) marketing: novo método de marketing com mudanças significativas em design de produto ou embalagem, posicionamento, promoção ou precificação; iv) organizacional: novo método organizacional nas práticas de negócio da empresa, no ambiente de trabalho ou nas relações externas. (CAVALCANTE; CAMÕES, 2017, p. 122)

Fábio Marzano considera que a maioria das inovações são do tipo incremental não somente por terem sua natureza na pesquisa, e correspondem a processos de “melhoria continuada”, de busca por pequenos progressos, evitando o desperdício e com o pensamento de que “sempre falta algo para se chegar a excelência”. Ou seja, a excelência deve ser vista como algo em constante construção e não de modo fixa e permanente.

A tipologia radical representa o oposto, nela as mudanças nos processos e produtos ocorrem através de mudanças significativas. Cavalcante e Camões (2017), relatam que a tipologia incremental\radical pode ser complementada por um terceiro formato, sendo a “inovação sistemática”, que causa grandes transformações, por exemplo com a incorporação de novas tecnologias.

O fato é que ambas as formas de inovação tem como pretexto o desvinculamento com o passado. Uma outra tipologia abrangente definida como organizacional possui o formato ideal para ser aplicada no setor público. (CAVALCANTE; CAMÕES, 2017).

O estudo da inovação no espaço público foi viabilizado por seis formatos de inovação (KARO; KATTEL, 2016 apud CUNHA, 2017) dos quais; 1) investimento público em ciência, tecnologia e inovação, que foi a principal forma de inovação no Brasil; 2) inovação via compras públicas (procurement); 3) inovações institucionais econômicas; 4) inovações institucionais políticas, que é aquela centrada em mais participação da sociedade em processos decisórios; 5) inovações no serviço público e 6) inovação organizacional:

- 1) Investimento público em ciência, tecnologia e inovação (CTI): forma mais tradicional de atuação do Estado. Na forma de pesquisa básica e aplicada, o setor público cria as condições para o mercado inovar e também gera as grandes fontes de inovação (Mazzucato, 2013). Isto ocorre com as atuações de órgãos brasileiros de fomento, a exemplo da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa).
- 2) Inovação via compras públicas (procurement): muitas inovações surgem como consequência de exigências expressas pelo Estado sobre produção e aquisição de novas tecnologias e produtos que estão sendo desenvolvidos pelo mercado, incorporando valores e princípios, tais como a sustentabilidade. Estas exigências de compras se materializam, por exemplo, nas contratações públicas sustentáveis do governo federal.
- 3) Inovações institucionais econômicas: são novas soluções institucionais que visam alterar as regras do jogo na economia, como o caso da criação de agências reguladoras pelo governo federal brasileiro pós-reforma gerencial de 1995.
- 4) Inovações institucionais políticas: inovações que alteram as regras do jogo político. São exemplos as iniciativas voltadas a aumentar a participação da sociedade no processo decisório, como o orçamento participativo ou a criação de conselhos deliberativos de políticas públicas.
- 5) Inovações nos serviços públicos: são os esforços governamentais para modificar substantivamente a forma como um serviço é prestado, tais como a simplificação e/ou digitalização do atendimento na saúde ou previdência. Esse seria o formato mais usual e remete, sobretudo, à incorporação das tendências de gestão com vistas à melhoria de processos administrativos e/ou prestação de serviços à sociedade.
- 6) Inovação organizacional: criação de organizações ou alteração de processos decisórios ou de gestão, inclusive mediante a utilização de laboratórios de inovação, voltados a processos de aprendizagem e experimentação. (KARO; KATTEL, 2016 apud CUNHA, 2017, p. 17-18).

Os governos se viram intimados à inovação principalmente para alcançar melhorias nos processos de aperfeiçoamento dos gastos públicos e por mais legitimidade como forma de reestabelecer e fortalecer a confiança dos cidadãos em detrimento dos problemas da agenda fiscal e representatividade dos sistemas democráticos. Com efeito, alguns países desenvolveram experiências de orçamento participativo, como é o caso do Brasil. (CUNHA, 2017).

As demandas por mais participação social na construção de políticas públicas e por mais qualidade na prestação de serviços, além da busca por mais confiança e legitimidade foram os principais motivos que forçaram os governos a inovar. A resolução

de problemas complexos emergentes e incertos também pressionam o Estado a investir em políticas inovadoras.

A consolidação da burocracia trouxe consigo um sistema autoritário e resistente a mudanças, o surgimento da inovação veio como medida de tornar a burocracia mais moderna por intermédio de novas tecnologias que seriam as responsáveis pelo avanço do desenvolvimento socioeconômico. Mas somente esses formatos não foram suficientes para atender as demandas do Estado, que passou a se inclinar aos moldes inovadores para garantir mais eficiência, transparência e participação política. Dessa maneira foi fundamental o surgimento da modalidade das inovações institucionais políticas, aquelas centradas em mais participação cidadã nos processos decisórios e alteração nas regras do jogo.

3.1. AS INOVAÇÕES INSTITUCIONAIS POLÍTICAS

Nesta subseção serão abordadas as mudanças e avanços no conceito de inovação. Como as inovações institucionais políticas e democráticas encorpadas pela Constituição de 1988, com atenção a participação política cidadã como tentativa de superação do passado autoritário, as manifestações de 2013 que representaram a insatisfação popular com o formato das políticas públicas e do governo, bem como as novas faces dos arranjos institucionais do Estado, como a Política Nacional de Participação Social de 2014 e as políticas de inovações inclusivas para mulheres e outros grupos minoritários nos espaços de poder e decisão.

Nos últimos anos houve mudanças significativas nas relações entre o Estado e a sociedade no Brasil. Com o processo de democratização, o papel exclusivo do Estado tem sido questionado, permitindo um maior controle e participação popular. A atuação de uma sociedade civil mais organizada, herdeira dos movimentos sociais das décadas de 1960-1980, abriu espaço para inovações na gestão pública, especialmente no que diz respeito à participação institucional.

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, incorporou diversas modalidades de participação social, resultado da mobilização popular por maior participação no processo constituinte. Por esse motivo, ela ficou conhecida como a "Constituição Cidadã". (ROCHA, 2008).

Dando início ao processo de institucionalização de mecanismos participativos, tais como plebiscitos, referendos, iniciativa popular de lei, audiências públicas e conferências nacionais, entre outros. Além disso, ela estabeleceu os conselhos gestores de políticas

públicas como forma de garantir a participação da sociedade civil na gestão democrática e descentralizada das políticas públicas, em todos os níveis da federação. (ROCHA, 2008).

A inclusão de espaços de participação da sociedade no arranjo constitucional da gestão pública brasileira possibilitou a criação de novos formatos institucionais destinados à consolidação dos valores democráticos, da transparência e do controle social efetivo na atuação do Estado em relação às políticas públicas.

A CF de 1988 possibilitou o surgimento de um conjunto de inovações institucionais e políticas que buscaram democratizar a gestão pública. Essas inovações foram incorporadas como política governamental, conhecida como a Política Nacional de Participação Social, que regula o funcionamento de conselhos, conferências, mesas de diálogos assim como prevê a participação por meio de ambientes virtuais. Permitindo que os cidadãos contribuam nos processos de formulação e acompanhamento das políticas públicas desenvolvidas pelo governo. (PAULA, 2015)

A abordagem participativa na gestão pública tem ganhado notoriedade ao longo do tempo trazendo muito potencial para promover a transparência, a efetividade das políticas públicas e a construção de uma sociedade mais democrática.

Ana Paula Paes de Paula (2015), explica que as manifestações de junho de 2013 foram um marco significativo na expressão da insatisfação da população brasileira em relação à qualidade dos serviços públicos e na demanda por maior participação na formulação e gestão das políticas públicas. Porém, essa busca por participação política não é um fenômeno recente, pois a literatura nacional sobre Administração Pública demonstra que desde a década de 1980, com o processo de redemocratização, houve um deslocamento do foco do Estado para a sociedade.

No livro "Administração Pública no Brasil", Keinert (2000) identifica duas matrizes que caracterizam a relação entre o Estado e a sociedade, indicando uma transformação no conceito de público:

a) Matriz estadocêntrica: baseada no pensamento pós-liberal do início do século XX, que enfatiza o papel do Estado e defende o intervencionismo estatal e a interpenetração com o setor privado, considerando que o "público está localizado no Estado".

b) Matriz sociocêntrica: surge a partir dos anos 1980, em um contexto de mudanças impulsionadas pela globalização e avanços tecnológicos, e em meio à crise do Estado (crise fiscal, de intervenção, de modelo de gestão e de legitimidade). Essa matriz

demarca uma maior identificação com a sociedade, com os direitos de cidadania e com a democracia, estabelecendo uma distinção entre o estatal e o público, sendo este último conceito compreendido de maneira mais ampla.

Keinert (2000) aponta que, inicialmente, no período de 1937 a 1979, o conceito de público estava vinculado ao estatal, e as ações eram pensadas de forma unidirecional, do Estado para a sociedade. No entanto, com a crise do Estado, esse paradigma foi questionado, resultando em uma ampliação do conceito de público além das fronteiras estatais. Isso implica a inclusão de múltiplos atores, formas jurídicas e modelos de gestão.

Causando a ampliação do conceito de público e demandando a adoção de novos formatos organizacionais que efetivamente promovam a publicização do funcionamento do Estado, das organizações da sociedade civil e até mesmo das empresas. É necessário que o público seja considerado um valor compartilhado, e não apenas uma localização institucional. Dessa forma, a administração pública se torna estratégica para preservar o espaço público em um contexto institucional cada vez mais complexo.

Além disso, Keinert (2000) destaca o surgimento de uma rede complexa de organizações, incluindo associações com grau mínimo de institucionalização, empresas que adotam responsabilidade social em suas estratégias e o setor público não estatal, composto principalmente por Organizações Não Governamentais (ONGs), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) e Organizações Sociais (OS). Essas organizações desempenham um papel importante na ampliação da participação social e na construção de uma gestão pública mais democrática.

De acordo com Paes de Paula (2003), a Administração Pública Gerencial, também conhecida como Nova Administração Pública, foi concebida e implementada durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), sob a liderança do ex-ministro da Administração e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira. Essa abordagem gerencial enfatizava as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa, mas não incorporava de forma abrangente a dimensão sociopolítica.

Em contraposição a essa vertente gerencial, surgiu a vertente societal, herdeira dos movimentos sociais das décadas de 1960, 1970 e 1980, que buscava construir o que a autora denomina Administração Pública Societal. Essa abordagem visava incorporar a dimensão sociopolítica nas experiências de gestão em níveis municipal, estadual e federal, repensando as instituições e a dinâmica administrativa. Isso resultou no surgimento de novos formatos institucionais que promoviam a participação social, como os conselhos gestores, o Orçamento Participativo e os fóruns temáticos.(PAULA, 2003).

Como resposta as reivindicações das Manifestações de 2013, a presidente Dilma Rousseff instituiu, por decreto, a Política Nacional de Participação Social em 2014, buscando consolidar a participação como um direito social. Dentre as instâncias e mecanismos de participação estabelecidos, estão o Conselho de Políticas Públicas, a Comissão de Políticas Públicas (CPP), as Conferências Nacionais, a Ouvidoria Pública Federal, as Mesas de Diálogo, o Fórum Interconselhos, as Audiências Públicas, as Consultas Públicas e o Ambiente Virtual de Participação Social. Além disso, foi criado um Comitê Governamental de Participação Social, cujo funcionamento é regulamentado pela Secretaria Geral da Presidência da República.(PAULA, 2015).

Essas medidas representaram uma tentativa de promover maior participação da sociedade na formulação e implementação de políticas públicas. No entanto, é importante frisar que a efetividade desses mecanismos e instâncias de participação social ainda é um desafio a ser enfrentado, e o aprimoramento contínuo dessas iniciativas é necessário para garantir uma participação efetiva e inclusiva da sociedade na gestão pública.

Pinho e Santana (1998) examinaram o tema da inovação na gestão pública e propuseram várias categorias de inovação, uma delas sendo a gestão democrática, que enfatiza a participação ativa e comunitária, combatendo o paternalismo e o clientelismo. Spink (2006) retomou a discussão ao abordar o Programa Gestão Pública e Cidadania, explorando o conceito de inovação para os próprios inovadores, ou seja, aqueles que implementaram iniciativas consideradas inéditas.

Com base nessas reflexões, podemos considerar como inovações institucionais de caráter participativo os novos arranjos institucionais que buscam garantir a inclusão ativa e coletiva, envolvendo participação e co-gestão na busca por soluções e no monitoramento de ações.

Farah (2006) aborda um eixo de inovações que incide sobre os processos políticos e administrativos, influenciando a forma como as políticas públicas são elaboradas. Isso envolve a identificação dos atores envolvidos na formulação e implementação das políticas e como esses atores se relacionam entre si, resultando em novos processos decisórios e formas de gestão que buscam democratizar efetivamente a tomada de decisões por meio da participação social.

Os exemplos dessas inovações incluem a criação de conselhos em áreas como saúde e educação, a participação da sociedade civil na elaboração e no acompanhamento do orçamento público, a cooperação em projetos de habitação e o envolvimento de atores sociais nas políticas de desenvolvimento local.

A participação social nesses arranjos institucionais também pode ser compreendida sob o conceito de cidadania deliberativa, fundamentado no pensamento de Jürgen Habermas. Segundo Tenório e Marques Filho (2006), nessa perspectiva, as questões públicas não devem ser planejadas, executadas e avaliadas exclusivamente pelo governo, mas devem ser compartilhadas com diferentes organizações e/ou representações da sociedade civil.

O compartilhamento deve ocorrer por meio de ações comunicativas e práticas argumentativas, nas quais os cidadãos decidem coletivamente, juntamente com os poderes constituídos, sobre os interesses da sociedade.

3.2. INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS DE INCLUSÃO DE MULHERES E PESSOAS NEGRAS NOS ESPAÇOS DE TOMADA DE DECISÃO

A forma como o Estado brasileiro foi contruído nas bases do elitismo, patrimonialismo, escravismo e patriarcalismo criou lacunas que gerou a marginalização e exclusão de uma parcela grande da população nos espaços de poder e decisão, entre os quais mulheres, pessoas negras e outros grupos minoritários.

Como solução para esse problema foi necessária a adoção de medidas inovadoras e reparadoras vindas do governo, como a política de cotas raciais para realização de concursos públicos implementada pela Lei nº 12.990/2014, a Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres, o Estatuto da Igualdade Racial, o Estatuto da Pessoa com Deficiência entre outros e esforços das entidades sociais afim de tornar o espaço público mais inclusivo e diverso:

As elevadas desigualdades de gênero e raça nas oportunidades e resultados no mercado de trabalho e na educação e acesso à saúde são reconhecidas há muito tempo, mas somente nas últimas duas décadas seu enfrentamento foi colocado em pauta, passando a fazer parte do repertório das políticas públicas dos governos federais, estaduais e municipais de modo mais efetivo. No âmbito do governo federal, a criação, em 2003, da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres e da Secretaria de Políticas de Promoção de Igualdade Racial demarcou esta mudança, uma vez que ambas procuraram ampliar o diálogo institucional entre os movimentos sociais e o Estado (Tavares, 2018). Outro marco importante foi a promulgação, em 20 de julho de 2010, do Estatuto da Igualdade Racial, Lei nº 12.288, que fixa os princípios que devem guiar o Estado e a sociedade rumo à garantia da efetivação à população negra da igualdade de oportunidades, defesa dos direitos étnicos, individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação. (PENHA; PIÇANHO, 2019, p. 22)

Todas essas mudanças propuseram causar inovações no Estado brasileiro e no quadro do funcionalismo público, mesmo as mulheres tendo conquistado maior espaço na educação, as desigualdades no âmbito do mercado de trabalho persistiram

prejudicando mais intensamente as mulheres negras. (PENHA; PIÇANHO, 2019).

Nesse sentido, é notável que as desigualdades de gênero e raça são articuladas na produção de oportunidades e resultados desiguais que perpassam todas as esferas da vida social. No entanto, de acordo com Penha e Piçanho (2019) é fundamental reconhecer as políticas de ações afirmativas como principais aliadas no enfrentamento as desigualdades:

O ingresso no setor público tem sido um mecanismo central para a mobilidade socioeconômica de parcelas significativas da população brasileira. As políticas de ação afirmativa nesse setor são essenciais para a luta da redução das desigualdades de gênero e raça na sociedade. (PENHA e PIÇANHO, 2019).

Os incentivos governamentais de enfrentamento as desigualdades raciais e de gênero ocorreram de forma gradual, a partir do ano de 2003 no primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva com a Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres que fazia parte do Plano de Políticas para as Mulheres, diretamente vinculado a Presidência da República. Em outubro de 2015, com a presidente Dilma Rousseff (2014-2016) três secretarias foram reunidas e ganharam status de Ministério, sendo a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e a Secretaria dos Direitos Humanos. (BRASIL, 2003).

Esses foram os primeiros esforços governamentais que causaram mudanças no Estado, a partir daí nos governos seguintes foram criados o Ministério dos Direitos Humanos, no governo Michel Temer (2016-2018) e o Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, no governo de Jair Bolsonaro (2019-2022). Até que no ano de 2023 no Brasil foi implementado o Ministério das Mulheres, bem como o Ministério dos Povos Indígenas, Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania, Ministério da Igualdade Racial e o Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, como marcos inéditos na história do país.

3.2.1. LA-BORA!gov- Ministério da gestão e inovação em serviços públicos

O LA-BORA! gov é um laboratório de gestão da inovação do governo federal que realiza “experimentação, espaço de confiança criativa e aprendizagem e inovação” (BRASIL, 2023).

Partimos da premissa de que organizações públicas que desejam inovar não podem perder de vista os principais parceiros nesse processo: os próprios servidores e servidoras públicas. Nessa perspectiva, os colaboradores são entendidos como parceiros e cocriam as soluções, interagindo diretamente com os usuários finais dos serviços, com visão sistêmica e empática da realidade. Com isso, os servidores são empoderados e fazem parte da solução, criam senso de responsabilidade e se engajam mais ativamente nesse processo. O resultado é maior bem-estar, engajamento e produtividade. (BRASIL, 2023)

Dentre os serviços ofertados pelo laboratório está a Gestão Inclusiva de Lideranças Femininas Inovadoras que tem como foco principal fomentar a presença de servidoras públicas em cargos de liderança e chefia nos órgãos públicos. Baseando-se em (BRASIL, 2023):

Pesquisas e evidências no setor público, diversidade e inovação, brainstorming x brainwriting, competências para inovação e como aplicá-las, gestão de crises e o fenômeno "penhasco de vidro", redes de apoio e de inovação, representatividade: o limiar sociológico, vulnerabilidade e coragem para liderar, técnicas de liderança feminina inovadora, do paradigma binário para o complexo e colaborativo. (BRASIL, 2023)

O LA-BORA!gov é um exemplo de inovação organizacional pois se trata de um laboratório de “criação de organizações ou alterações em processos decisórios ou de gestão voltado a processos de aprendizagem e experimentação” (Cunha, 2017, p. 17-18), e ao mesmo tempo trabalha para o empoderamento das mulheres em cargos de liderança e chefia, enquanto a Lei nº 12.990/2014, é um importante mecanismo de inovação institucional política que visa a inclusão de pessoas negras em cargos públicos da burocracia, que foi historicamente difundida com medidas de exclusão e privilégios meritocráticos da elite patriarcal branca.

As inovações institucionais políticas tem um importante papel nos sistemas democráticos e representativos e nas políticas de inovação, pois garantem uma melhor relação entre o Estado e a sociedade. Os avanços referentes aos direitos das mulheres a partir do ano de 2003 e as sucessivas alterações nos direitos humanos representam um marco importante no *modus operandi* da burocracia que só foi possível através dos esforços por mais inovação.

3.3. A TRANSFORMAÇÃO DA BUROCRACIA PÚBLICA NO BRASIL

Esta subseção discorre sobre a contextualização da trajetória da transformação da burocracia pública no Brasil, a partir de princípios patrimonialistas, burocráticos e gerencialistas até as novas formas de gestão pública societal democrática e participativa.

A administração pública brasileira passou por três fases distintas que podem ser caracterizadas pelos modelos patrimonialista, burocrático e gerencial, sendo gradualmente colocados em prática sem a extinção completa de um ou de outro. (SOARES, 2022). Essa junção resultou em padrões de práticas clientelistas que beneficiavam os interesses pessoais em detrimento do interesse público, “o Estado será patrimonial até os anos 1930 prevalecendo então a confusão intrínseca ou inerente ao

patrimonialismo entre o patrimônio público e o privado''(PEREIRA, 2002, p. 12). Assim como o excessivo ordenamento de regras e processos, fazendo que os meios fossem mais importantes que os fins. (SOARES, 2022).

3.3.1. Administração patrimonialista

Em, *Os donos do Poder* Raymundo Faoro traz como central em sua tese as mazelas que persistiram na formação do Estado e nação brasileira. Para ele, a construção do aparato estatal se deu por vias patrimonialistas e pautadas inteiramente pelo Estado português. Como patrimonialista, Faoro (1975) conceitua:

O patrimonialismo, organização política básica, fecha-se sobre si próprio com o estamento, de caráter marcadamente burocrático. Burocracia não no sentido moderno, com o aparelhamento racional, mas da apropriação do cargo, o cargo carregado de poder próprio, articulado com o príncipe, sem anulação da esfera própria de competência. O Estado ainda não é uma pirâmide autoritária, mas um feixe de cargos, reunidos por coordenação, com respeito à aristocracia do subordinado. A comercialização da economia, proporcionando ingressos em dinheiro e assegurando o pagamento periódico das despesas, permitiu a abertura do recrutamento, sem que ao funcionário incumbissem os gastos da burocracia, financiando os seus dependentes (FAORO, 1975, p. 84).

Diante disso, o Estado tolerava o esvaziamento da sua função pública e passava a funcionar em favorecimento das vontades individuais, proporcionando mais favoritismos e privilégios como critérios para ascensão social dos seus membros, além de trocas de favores e clientelismo. E como consequência criava-se um distanciamento dos interesses da nação, causando danos ao espírito público, a igualdade de oportunidades e a democracia.

O patrimonialismo se fundamenta no modo como o poder político se manifesta e se materializa caracterizando-se pelo poder arbitrário individual baseado na tradição. (CAMPANTE, 2003). O poder legitimado através da tradição cria um terreno fértil para o crescimento de líderes arbitrários e atua no inconsciente coletivo como algo normalizado pela crença divina na figura do líder o que lhe acrescentava ainda mais poderes e imunidades. (CAMPANTE, 2003). Assim, a estrutura patrimonial se sustentava no binômio arbítrio/tradição.

É possível identificar duas modalidades de patrimonialismo que se dividem em patrimonialismo político-administrativo e patrimonialismo institucional, o primeiro diz respeito a conduta dos servidores públicos, gestores e políticos no exercício de suas funções e na confusão da coisa privada e pública, causando prejuízos ao interesse coletivo. (CAMPELO, 2010).

A segunda modalidade designada patrimonialismo institucional ou

institucionalizado é aquele materializado nas instituições públicas do Estado, através de leis e normas vigentes no país, mesmo em sistemas democráticos ainda assim é possível verificar, de forma evidente e pública, os resquícios de práticas patrimonialistas no aparato estatal. (CAMPELO, 2010).

De modo geral, a forma de composição do Estado liberal do século XVIII legitimava as práticas patrimonialistas, como aponta, Pereira e Spink (2009, p. 26):

Ele fazia sentido no tempo do Estado Liberal do Século XVIII: um Estado pequeno dedicado à proteção dos direitos de propriedade; um Estado que só precisava de um parlamento para definir as leis; de um sistema judiciário e policial para fazer cumpri-las, de forças armadas para proteger o país do inimigo externo e de um Ministro das Finanças para arrecadar impostos. (PEREIRA; SPINK, 2009, p. 26).

3.3.2. Administração burocrática

Os primeiros aspectos da burocracia no Brasil foram implementados ainda nas fases de construção do Estado brasileiro com raízes patrimonialistas, burguesas e elitistas com alta concentração no Estado e afastamento das arenas políticas. Esse fenômeno pode ser chamado de “insulamento burocrático”, que dá a burocracia um grau de independência afetando diretamente os controles político e social. (CAVALCANTE; LOTTA; OLIVEIRA, 2018)

A administração burocrática surge como antítese ao modelo patrimonialista, sendo orientada por princípios do racionalismo na administração pública, profissionalismo, ideia de construção de carreira, divisão do trabalho, hierarquia funcional, impessoalidade, formalismo e poder racional-legal. (CAMPELO, 2010). Como Leonardo Secchi (2009, p. 352), bem descreve:

O modelo burocrático weberiano estabeleceu um padrão excepcional de expertise entre os trabalhadores das organizações. Um dos aspectos centrais é a separação entre planejamento e execução. Com base no princípio do profissionalismo e da divisão racional do trabalho, a separação entre planejamento e execução dá contornos práticos à distinção wilsoniana entre a política e a administração pública, na qual a política é responsável pela elaboração de objetivos e a administração pública responsável por transformar as decisões em ações concretas. (SECCHI, 2009, p. 352).

Permeada pelo critério de melhoria dos serviços públicos enquadrada pelo formalismo e controle dos abusos. Mas a administração burocrática weberiana também nasce com lados negativos que dizem respeito a ineficiência, rigidez processual e incapacidade de atender as demandas do público.

Mesmo assim, o modelo de administração burocrática se fundamenta na intenção de inviabilizar as deficiências do patrimonialismo e suas características clientelistas,

através de leis e normas que estabeleceram controle e monitoramento dos processos públicos. (CAMPELO, 2010).

A revolução de 1930 foi marcada pelas primeiras experiências de encabeçamento de uma burocracia orgânica. No momento em que o governo percebeu a importância de se desvencilhar do modelo de administração do passado para tornar o poder público eficiente. (GUERZONI FILHO, 2015).

Ressaltando que nesse contexto foram criados os Ministérios da Educação e Saúde pública e do Trabalho, Indústria e Comércio. (GUERZONI FILHO, 2015). Demandando maior especialização e profissionalismo na elaboração de políticas públicas. Nas palavras de Bresser Pereira (2007, p. 12) ‘nos anos 1930 começa a Reforma Burocrática ou do serviço público e a administração passa a ser burocrática ou weberiana, preocupada principalmente com a efetividade da ação pública’.

Em 1936, no governo Getúlio Vargas foi criado no Brasil o DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), com o intuito de introduzir a reforma administrativa no país, institucionalizando as normas do concurso público e estabilidade, bem como da coisa pública, mas as reformas não tiveram êxito.

O DASP foi, acima de tudo, um organismo em contraste com o modelo imperial, com estrutura institucional, profissional e universalista meritocrático que entrou para a história como o primeiro marco de institucionalização da reforma administrativa no país. A gestão varguista teve como foco centralizador além do reforço às funções clássicas do Estado, a criação das Forças Armadas, diplomacia e outras áreas como a previdência social, gestão de pessoas e orçamento que fizeram parte da agenda desenvolvimentista do período. (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018).

Verifica-se que o DASP funcionava como uma espécie de reprodução modernizada das práticas clientelistas e de patronagem do passado, não conseguindo afastar o legado dos modelos de Estado anterior, como apontado por Abrucio e Loureiro (2018, p. 42) ‘o papel político do DASP, embora amplo, tinha seus limites. O principal refere-se à permanência, em boa parte da administração pública, do padrão clientelista de distribuição de cargos públicos’.

Apesar das sucessivas tentativas, o Brasil só se envolveu diretamente com a agenda de reforma administrativa em 1995. Na América Latina, poucos países se engajaram em fazer uma reforma estrutural da gestão pública, o Brasil foi um dos precursores. De acordo com Bresser Pereira (2002), em meados dos anos 90, além do Brasil, apenas o Chile e a Argentina se enquadravam na categoria de países que estavam

engajados na prática com a reforma administrativa.

Um pequeno Estado liberal era a forma de Estado ideal para a acomodação de um modelo burocrático de gestão, com a ascensão de Estados mais democráticos e sociais e aumento constante da competitividade naquela época, esse modelo de gestão passou a ficar obsoleto, o que levou os governos a discutirem a urgência de uma reforma gerencial ou da gestão pública. (PEREIRA, 2002).

3.3.3. Administração gerencial

Os principais diferenciais da administração gerencial em relação a administração burocrática se relacionam com a ênfase na qualidade e serviços públicos mais orientados para o cidadão, que na burocracia eram vistas como deficiências:

O modelo burocrático tornou-se o alvo das mais ásperas críticas. O modelo burocrático weberiano foi considerado inadequado para o contexto institucional contemporâneo por sua presumida ineficiência, morosidade, estilo autorreferencial, e descolamento das necessidades dos cidadãos. (SECCHI, 2009, p. 349)

O gerencialismo manifesta-se em contraposição ao modelo burocrático weberiano, em decorrência da urgência de constituição de um novo modelo de gestão capaz de satisfazer as demandas por mais eficiência, eficácia e competitividade, isso é evidenciado pelo autor Leonardo Secchi (2009, p. 354): “ a administração pública gerencial ou nova gestão pública (*new public management*) é um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade”.

As mudanças devem ocorrer de forma sistêmica ao adaptar o ambiente e as organizações partindo da premissa de orientação primária de *inputs* e processos para os *outputs*, e o fim em resultados para as organizações. (SEABRA, 2001). A complexidade da natureza do gerencialismo em lidar com ambientes dinâmicos e em constantes mudanças de âmbito tecnológico, de mercado e sociais pode ser superada com o perfeito exercício da eficiência, que se traduz na economia de recursos alinhada aos princípios organizacionais; da eficácia, e da efetividade de se obter o reconhecimento e legitimidade social. (MORETTO NETO, 2014).

Apesar do reconhecimento mútuo da administração gerencial em diferentes países pelo mundo, as mudanças assumiram características diferentes motivadas pelo contexto de cada país. A teoria assumiu rótulos e fórmulas diversas engendradas por diferentes visões causando uma imprecisão na natureza da teoria. (SEABRA, 2001).

No Brasil, a reforma gerencial de 1995 adotou medidas de caráter gerencial para a gestão pública e socialdemocrata e social-liberal para o papel do Estado. Como aponta Bresser Pereira (2002, p. 20):

A reforma é gerencial porque extrai a inspiração da gestão de empresas privadas, e porque adota a promoção de autonomia e accountability das agências públicas como estratégia básica para atingir mais eficiência e qualidade. É democrática, porque pressupõe a governança democrática, faz do controle social pela sociedade civil uma forma principal de accountability política, e requer transparência das agências públicas. É social-democrática, porque afirma o papel do Estado de garantir a proteção eficaz dos direitos sociais. É social-liberal, porque acredita no mercado como um excelente, mas imperfeito, agente de alocação de recursos, e vê a terceirização de serviços e a competição controlada como excelentes ferramentas de accountability. (PEREIRA, 2002, p. 20).

As tentativas de implementação de reformas administrativas na gestão pública brasileira traziam sempre a inspiração neoliberal, o debate girava em torno de duas ideologias que fazem parte da história do país, de um lado os ideais desenvolvimentistas e estadistas e do outro, o credo ultraliberal e conservador de índole norte americana que não poderiam contemplar a realidade de um país em grau intermediário de desenvolvimento como o Brasil, dessa forma, a alternativa seria a criação de uma política própria de reformas administrativas entre essas duas ideologias. (PEREIRA, 2002).

Já em um contexto de redemocratização, o governo Collor (1990-1992) foi marcado por medidas equivocadas na administração pública com princípios liberais e conservadores, com políticas de austeridade que se apoiavam nas ideias de cortes no quadro do funcionalismo público, diminuição dos salários e diminuição do protagonismo do Estado, como caminhos frutíferos para a consolidação da reforma gerencial. O que gerou um cenário de crise generalizada, causando o colapso do governo. (PEREIRA, 2002).

Por toda via, em 1995 no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), a tentativa de reforma na administração brasileira foi iniciada pelo, na época, Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) de 1995 e descrita no Plano Diretor da Reforma do Estado, de acordo com Bresser Pereira (2004, p. 547): “ a reforma da gestão pública de 1995-98 parte de uma visão crítica da administração pública burocrática e propõe substituí-la pela administração pública gerencial”. Essa nova proposta apresentava as diretrizes que traziam mudanças inteorganizacionais e intraorganizacionais, porém, o Plano não fazia qualquer menção as mudanças dentro das organizações. (SEABRA, 2001).

Mesmo após a Constituição de 1988 ter sido implementada a proposta de reforma administrativa não conseguiu avançar por completo, até que em 1999 no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso a reforma começou a ser implementada de forma gradual encabeçada pelo poder executivo, mas em conjunto com os poderes estaduais e municipais. (PEREIRA, 2002).

Assim, o debate por uma nova gestão pública a partir dos anos 2000 surge a partir da necessidade de transformações econômicas e sociais nos Estados e ganhou força na agenda política de vários países. Porém, as mudanças foram propostas de forma centralizadas na organização da administração do Estado e na forma de gerir a economia nacional, assuntos que envolvem as práticas de evolução em direção ao interesse público e a democracia não tiveram espaço. (PAULA, 2003)

O forte apego no modo de produção baseado na Administração e menos na Ciência Política fez com que o foco fosse voltado mais para soluções técnicas instrumentais da gestão e para a eficiência gerencial dos processos do que para o campo sociopolítico abrangido pela Ciência Política. (PAULA, 2003). O gerencialismo não buscou atender aos anseios do cidadão e nem deu margens para uma democracia mais participativa.

3.3.4 Administração societal

A nova face da administração pública designada societal tem origens na década de 1960 nas mobilizações organizadas pela sociedade civil por mais reformas no país. Em decorrência da ditadura militar de 1964 essas mobilizações foram interrompidas e voltaram a existir em 1970 elucidadas pela teologia da libertação e educação popular da Igreja Católica através das Comunidades Eclesiais de Base (CEB). (PAULA, 2005).

A teoria gerencial tem suas bases na administração comunitária, no Estado pós-social e de rompimento com o Estado tecnoburocrático. Prezando pela prevalência dos interesses sociais de muitos, que devem estar envolvidos, formalmente, na gestão, e incorporados pelos direitos a participação.

Esse ambiente estimulou a articulação de alguns grupos em torno de questões que afetavam substancialmente a qualidade de vida individual e coletiva, originando reivindicações populares junto ao poder público. Emergiram então demandas por bens de uso coletivo, como transporte, habitação, abastecimento de água, saneamento básico, saúde e creche. (PAULA, 2003, p. 37).

Nesse sentido, outras mobilizações foram surgindo e ganharam cada vez mais força, reivindicações que tratavam dos direitos de cidadania, desemprego, inflação, repressão política e as constantes opressões de gênero contra as mulheres. Com isso, os

Centros Populares foram constituídos por militantes para facilitar a organização e a atuação nas CEBs. Até que, na década de 1980 esses Centros se denominaram Organizações Não Governamentais (ONGs). (PAULA, 2003). Essa vertente da administração pública representa o abandono dos modelos de gestão autoritárias que construíram as bases do poder público no país.

A administração pública passa a desfrutar de novas camadas ao assumir o protagonismo societal e assim consolidou-se os movimentos populares, sindicais, de estudantes, das ONGs e até mesmo dos partidos políticos de esquerda e centro esquerda que mantinham como base ideológica os interesses desses grupos. Esse cenário provocou a concretização de Conselhos Gestores de Políticas Públicas e o Orçamento Participativo. (PAULA, 2003).

As mudanças sociopolíticas e econômicas que ocorreram no Brasil desde o surgimento do Estado patrimonialista até atualmente foram estruturalmente modeladas pela Constituição de 1988 quando se analisa a participação social e o povo como ator político, a partir da criação de conselhos participativos, plebiscitos e, claro, do orçamento participativo. É imprescindível reconhecer o papel da Reforma do Estado de 1995 que possibilitou a adoção do regime gerencialista para o Estado e rompimento com a burocracia antidesenvolvimentista. (SILVA et al, 2018).

A gestão pública com mais participação popular, comunitária, em que o cidadão tem garantia de envolvimento nas políticas públicas, bem como de mais transparência e controle social é o âmago da administração societal, que se presta a atravessar a forma de Estado autoritária e repressora, podendo ser definida como uma forma não estatal de esfera pública que elabora novos formatos institucionais de se fazer políticas com mais participação da sociedade nas decisões públicas.

A gestão pública brasileira vivenciou fases de lentos avanços desde a criação do Estado sobretudo nas relações com os cidadãos, que antes da CF de 1988 nem mesmo existiam como cidadãos ativos da vida política, isso em decorrência das repressões e do caráter autoritário assumidos pelo poder público ainda na fase do patrimonialismo, que não foram totalmente rompidos com o modelo burocrático weberiano e nem mesmo com o gerencial, em todos esses modelos a participação social como incremento para o bom funcionamento das políticas públicas e da democracia fora ludibriada.

Mas as mobilizações e as reivindicações populares iniciadas ainda em 1960 foram as responsáveis pela inclusão e reconhecimento dos brasileiros enquanto atores políticos do processo governamental, e dessa forma, o Estado em meio a cobranças se viu

pressionado a criar mecanismos de inclusão participativos, transformando a gestão do país em uma administração societal, mas ainda com resquícios da burocracia e do gerencialismo, podemos dizer, então, que todo esse processo representou a modernização da burocracia através do fortalecimento dos valores democráticos, mas não a sua completa extinção.

4. MECANISMOS DE INCENTIVO A INOVAÇÃO INSTITUCIONAL

Esta seção apresenta o contexto histórico de dois exemplos de mecanismos de inovação e qualidade democrática, sendo um de *accountability* interinstitucional e outro de participação social e cidadã.

A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e o portal e-Cidadania são dois importantes mecanismos de *accountability* e participação social que foram institucionalizados no Brasil como parte do processo de disseminação da gestão da inovação institucional no país, influenciando diretamente na qualidade democrática no contexto governamental e social, além de serem fortes componentes de consolidação do Estado democrático de Direito.

4.1. LEI 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011 (LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO)

4.1.1. Transparência e acesso a informação

A transparência deve ser entendida e difundida como produção sistemática de informações, esse pilar constitui um aspecto importante da boa governança e capacidade de elaboração e implantação de políticas públicas em democracias. (Gruman, 2012). Os governantes sendo obrigados a cumprirem o dever da prestação de contas ficam submetidos a fiscalização e controle social, que fortalecem os princípios da participação cidadã na gestão pública. Junto a participação e controle exercidos pela população atuam os órgãos que tem por objetivo fiscalizar e monitorar os recursos públicos. (Gruman, 2012).

É nítido que o acesso público à informação permitindo um maior controle e fiscalização social das motivações públicas e privadas, acabam interferindo nas decisões técnicas dos agentes públicos e dificulta o abuso de poder e a prática do clientelismo. Mas disponibilizar as informações públicas não é o bastante, o Estado e entes públicos devem estimular os eleitores a participação ativa no conhecimento da informação pública. (Gruman, 2012). A transparência pública não é em si a solução para os problemas enraizados nas relações políticas, mas deve ser vista como um pilar garantidor de mais qualidade e eficácia pública:

(...) O acesso público à informação, ainda que primordial para a garantia de um Estado transparente e responsável, é instrumental no sentido de que os ganhos advindos das políticas de transparência governamental não se encerram em si mesmos, mas nos resultados trazidos por este tipo de política para a administração pública. A transparência e o acesso não garantem a eficácia do funcionamento da máquina pública, mas, pelo contrário, sua ausência, é

garantia de mau uso dos recursos públicos porque livres de controle social. O acesso à informação é um instrumento, um meio para se alcançar um fim, a eficácia das políticas públicas. (GRUMAN, 2012, p. Xx)

O artigo 5º da CF de 88 afirma que é garantido o direito a qualquer cidadão brasileiro a ter acesso e receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou geral. O artigo 3º da Lei de Acesso a Informação traz em seu cerne o asseguramento aos direitos fundamentais relacionados ao acesso a informação, direitos civis e políticos como bem relatado pelo autor Marcelo Gruman (2012, p. 99):

De acordo com o seu artigo 3º, os procedimentos previstos destinam-se a assegurar o “direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública” com as seguintes diretrizes: observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; desenvolvimento do controle social da administração pública. (GRUMAN, 2012, p. 99).

Nesse contexto, a LAI foi fundamentada de forma ampla e profunda para ser capaz de abranger todos os níveis de governo, poderes e entes que lidam com dinheiro público e prestam serviços a administração pública. A legitimidade da lei vem acompanhada de subsídios do artigo 5º da CF de 1988 assim como de leis aprovadas ainda nos anos 1990 e 2000 que tratavam de temas como Improbidade Fiscal, Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei da Ficha Limpa. (Michener et al, 2018):

Em 2011, o Brasil inaugurou a Lei de Acesso a Informação que fazia parte de um novo capítulo da trajetória cívica e administrativa do país. As Leis de Acesso a Informação implementadas em vários países ganharam status de revolucionárias. (Michener et al, 2018). Por conta da existência de características de governança de coalizão no Brasil fez-se necessária e urgente a institucionalização de ferramentas e instrumentos que garantissem a transparência e o monitoramento dos recursos públicos, mesmo os defensores da coalizão tendendo a ser contrários ao monitoramento de seus atos, tendo em vista que os mesmos possuem interesse em manter o sigilo. (Michener et al, 2018).

Isso ficou comprovado durante o processo de tramitação da lei ainda no primeiro mandato do governo Dilma Rousseff, em que o Comitê de Defesa e Relações Exteriores na época presidido pelo senador Fernando Collor, durante cinco meses criou obstáculos para a implementação da lei com a proposta de substituição por outra versão defeituosa que não traria os mesmos efeitos que a LAI. Esse caso é um exemplo de que as coalizões

alinhadas a burocratas apresentam resistência e são obstáculos para o compromisso com a transparência. (Michener et al, 2018).

Mesmo com todos os impasses e resistência por grande parte dos políticos, a Lei de Acesso à Informação (LAI) depois de aprovada no Senado foi sancionada no Brasil em 2011 com o objetivo de promover a transparência na gestão pública e fortalecer o exercício da cidadania. Ela estabelece que qualquer pessoa, física ou jurídica, tem o direito de solicitar informações públicas aos órgãos e entidades governamentais.

Uma das principais características da LAI é a obrigatoriedade dos órgãos públicos em disponibilizar informações de interesse coletivo de forma proativa. Isso significa que os órgãos devem divulgar informações relevantes em seus sites, como dados sobre despesas públicas, licitações, contratos, programas governamentais, entre outros. Essas informações devem estar atualizadas e ser de fácil acesso para o público:

A Lei nº 12.527 de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), trata de assuntos de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal e também dos Municípios. Como a própria Constituição Federal de 1988 prevê, todos têm direito a receber dos órgãos públicos tanto informações de seu interesse particular, quanto de interesse coletivo ou geral, lembrando-se sempre que algumas exceções existem para a própria segurança da sociedade e do Estado. Importante também lembrar que esta Lei inclui toda a Administração Direta e Indireta, considerando aqui também as entidades controladas direta ou indiretamente pelos Municípios. (SOARES et al, 2013, p. 11)

Além da divulgação proativa, também prevê o direito de acesso à informação mediante solicitação. Isso significa que qualquer pessoa pode apresentar um pedido formal de informação a um órgão público, que deve responder dentro de um prazo determinado pela lei. Caso a informação não possa ser disponibilizada imediatamente, o órgão tem a obrigação de justificar o motivo e indicar prazos para sua entrega. A Lei de Acesso a Informação foi adotada em diferentes países durante o século XX:

Esse tipo de legislação, que se apresenta como uma espécie de “marco regulatório” da transparência governamental, foi adotado em uma série de países nas últimas décadas do século XX e no início do século XXI: o Brasil tornou-se o 89º país dotado de uma Lei de Acesso ao sancionar a 12.527 em novembro de 2011. (ANGÉLICO, 2012, p. 84)

Com o objetivo de fortalecer o controle social e provocar os cidadãos para uma cultura mais ativa na fiscalização da gestão pública. Ao ter acesso a informações sobre como a utilização dos recursos públicos e tomada de decisões, com isso qualquer pessoa pode acompanhar e questionar as ações governamentais, contribuindo para a promoção da transparência, a prevenção da corrupção e o fortalecimento da democracia. (SOARES et al, 2013)

A aplicação no Brasil tem sido um processo gradual, característico das inovações organizacionais com desafios e avanços ao longo dos anos. É imprescindível que os órgãos governamentais estejam engajados em implementar a lei de forma efetiva, garantindo o acesso à informação de maneira clara, ágil e transparente. Ao mesmo tempo, cabe aos cidadãos exercerem seu direito de acesso à informação, utilizando essa ferramenta para fiscalizar e participar ativamente da gestão pública.

4.2.PORTAL E-CIDADANIA

4.2.1. Participação e cidadania

A noção de espaço público se relaciona diretamente com o senso de coletividade, onde se processam os temas relativos a vida em sociedade. O espaço público é tanto a rua, a cidade quanto as instituições públicas criadas com o fim de garantir e promover os direitos e deveres da população. Dessa forma, no espaço dito como público ocorrem os debates e tratamentos de temas relevantes para a sociedade que por sua vez são transformados em políticas públicas. (GRUMAN, 2012).

É nesse sentido que a participação social vem ganhando destaque e sendo pauta de preocupação em diversos países democráticos pelo mundo, em grande parte pelo entendimento que é fundamental municiar e conscientizar a população da importância de expor suas ideias de forma ativa na vida política. Descentralizar a participação significa tirar o monopólio do poder de uma minoria e colocar o cidadão no centro do debate. (GARBELINE; LARANJA, 2017).

O espaço público político e a participação são dois componentes cruciais de fortalecimento da democracia, que se relacionam entre si, o espaço público é a onde acontece os debates, discussões e tomadas de decisão mais importantes da vida em sociedade. E por muito tempo esse espaço foi limitado a um seleto grupo de pessoas e criou-se com isso um distanciamento da população com as arenas de poder. A participação social, surge nesse contexto, como a emergência de se incluir a sociedade civil nas principais decisões do país.

Garbeline e Laranja (2017), assumem que, em países de grau intermediário de desenvolvimento os cidadãos ainda estão em fase de aprendizagem de luta por mais participação. O que pode causar avanços e retrocessos nos processos de participação. As autoras ainda esclarecem que a participação social enfrenta desafios no que tange aos mecanismos de participação e representatividade ativa da população:

O principal desafio para a participação é criar uma forma mais ativa de

representatividade, isso implicaria numa redistribuição de poder, para que as pessoas não sejam apenas ouvidas, a informação coletada deve ser incorporada no processo de decisão. (GARBELINE; LARANJA, 2017, p. 225).

Dessa forma, entende-se que não basta institucionalizar o direito a participação de forma teórica em documentos oficiais, é mais importante ainda que o povo tenha acesso a ferramentas, instrumentos e mecanismos que possibilitem e incentivem a expor suas ideias e participar de forma ativa, e mais ainda, que as ideias sejam consideradas, fazendo com que o cidadão tenha a possibilidade de ver as suas propostas transformadas em políticas públicas.

Diante disso, no Brasil o portal e-Cidadania é um importante alicerce que promove a participação ativa do povo nas decisões públicas. E faz parte da inovação institucional política e da inovação tecnológica que buscam promover a participação ativa dos cidadãos no processo legislativo por meio do uso da tecnologia e da internet. A iniciativa foi implementada pelo Senado Federal do Brasil, em 2012 com o objetivo de permitir que a população exerça a cidadania de forma direta e influencie nas decisões políticas.

O portal e-Cidadania do Senado Federal oferece uma variedade de funcionalidades que possibilitam o engajamento dos cidadãos. Uma delas é a possibilidade de apresentar propostas de Projetos de Lei, permitindo que qualquer pessoa envie suas ideias para serem avaliadas pelos parlamentares podendo até mesmo serem transformadas em leis.

O e-Cidadania também comporta as funcionalidades de: a) propor um debate; b) audiência pública interativa; c) opinar sobre projetos e d) fiscalização. Como apontado por Nazário (2017, p. 46-47):

Proponha um debate: Dinâmica parecida com a de apresentação de projetos de lei possibilita a proposição de audiências públicas para discutir qualquer assunto. A diferença é que são necessárias apenas 10 mil manifestações de apoio, a serem alcançadas no prazo máximo de três meses. Aquelas que atingem esse número são encaminhadas à comissão temática mais pertinente, que decide se realiza a audiência ou não.

Audiência pública interativa: Tradicionalmente, as audiências públicas do Senado Federal são abertas à participação popular. Entretanto, os lugares disponíveis são limitados e a grande maioria da população não tem condições de se deslocar até Brasília para acompanhar os debates. A audiência interativa ameniza esse problema: permite que qualquer pessoa assista e envie, em tempo real, por meio da internet, perguntas, críticas, sugestões e opiniões tanto aos senadores quanto aos convidados das audiências. Todas as manifestações são publicadas no portal e encaminhadas aos parlamentares e convidados. A seu critério, os senadores podem selecionar e ler, durante a audiência, essas manifestações. A realização de uma audiência com o uso do sistema de interatividade depende de solicitação dos senadores.

Opine sobre projetos: Ferramenta mais recente do portal, permite aos usuários cadastrados votar a favor ou contra qualquer projeto em tramitação, sendo possível, inclusive, manifestar-se sobre relatórios ou emendas específicas.

Fiscalização: O Portal também dá acesso a ferramentas de fiscalização como o SigaBrasil, que permite acompanhar a execução do Orçamento Federal, e o Portal da Transparência do Senado. (NAZARIO, 2017. P. 46-47)

A opção de opinar sobre os PLs que estão em tramitação no Senado, propicia aos cidadãos expressarem seu apoio ou oposição às propostas e fornecer argumentos e sugestões para o debate público. Essas contribuições são levadas em consideração pelos parlamentares durante as discussões e votações.

Outra forma de participação é por meio das consultas públicas realizadas pelo Senado Federal. Nesses casos, são abertos debates sobre temas específicos e os cidadãos podem enviar suas opiniões e contribuições, enriquecendo o processo de tomada de decisão (NAZARIO, 2017).

Além disso, o e-cidadania também oferece a possibilidade de enviar sugestões aos parlamentares, permitindo que os cidadãos se comuniquem diretamente com seus representantes, compartilhando suas preocupações, demandas e sugestões de políticas públicas (NAZARIO, 2017).

Essa iniciativa visa fomentar e fortalecer a participação democrática, aproximando mais a sociedade do parlamento na discussão, construção e formulação de leis. O e-Cidadania oferece uma forma mais acessível e ampla de participação política, usufruindo do avanço das ferramentas tecnológicas para aproximar os cidadãos dos processos decisórios e tornar a democracia mais inclusiva e participativa.

As duas iniciativas, tanto a Lei de Acesso à Informação quanto o e-Cidadania, promovem a inovação burocrática ao possibilitar maior transparência, participação e interação entre o governo e os cidadãos. Ao facilitar o acesso à informação e ampliar os canais de participação, essas medidas contribuem para uma administração mais aberta, responsiva e democrática, estimulando a inovação nos processos burocráticos e fortalecendo a relação entre o Estado e a sociedade.

5. CONCLUSÃO

Após a conclusão deste trabalho pode-se perceber que a inovação institucional tem um desempenho crucial na melhoria do sistema democrático. No contexto brasileiro, a trajetória política e social do país influenciou na relação entre a burocracia e a democracia. A democratização do Brasil ocorreu em meio a períodos de instabilidade e crises, e a burocracia foi sustentada pelas elites que buscavam manter o controle do aparelho do Estado.

No entanto, ao longo do tempo, avanços democráticos foram acompanhados por mudanças na burocracia, especialmente com a Constituição de 1988 e a ampliação dos direitos sociais e da participação de diferentes segmentos da população nos espaços de poder.

As inovações que buscam promover a accountability e a participação cidadã, permitem uma maior transparência, responsabilização e envolvimento da sociedade nas decisões políticas. Mecanismos como a Lei de Acesso à Informação e o portal e-Cidadania têm contribuído para ampliar o acesso às informações públicas e promover a participação dos cidadãos na formulação de políticas públicas.

A modernização da burocracia não apenas torna os processos mais eficientes e flexíveis, mas também fortalece os princípios democráticos. Ao promover uma maior transparência, prestação de contas e participação cidadã, as inovações institucionais contribuem para a construção de um sistema democrático mais sólido e inclusivo.

No entanto, é importante reconhecer que a modernização da burocracia não é um processo único ou linear. Requer esforços contínuos e enfrenta desafios, como resistência interna, falta de recursos e interesses particulares. Portanto, é necessário um compromisso constante com a melhoria da qualidade democrática, afim de se evitar os excessos da burocracia.

Em suma, a modernização da burocracia por meio de inovações institucionais e inovações de caráter tecnológico e científico são os caminhos possíveis para a melhoria da qualidade democrática. Ao superar os obstáculos históricos da burocracia e promover a transparência, a responsabilização e a participação dos cidadãos, é possível fortalecer os princípios democráticos e avançar em direção a uma relação mais ampla, justa e igualitária entre Estado e sociedade civil.

O principal desafio, além do sistema político vigente, é incentivar as pessoas a se

interessarem e participarem mais ativamente das decisões públicas, em grande parte pela desigualdade que atravessa a vida da maioria dos brasileiros, desigualdades de diferentes âmbitos, que vão desde a falta de escolaridade, até a falta de acesso a tecnologia, mas que provocam as mazelas excludentes do país. O objetivo desse trabalho não era responder a essas questões, mas não tocar nessa ferida poderia o tornar talvez incompleto.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. "Burocracia e Ordem Democrática: Desafios Contemporâneos e Experiência Brasileira". Em: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de (orgs). Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: intersecções analíticas. Brasília: IPEA, 2018.
- ANGÉLICO, F. (2012). Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil. Dissertação de Mestrado, Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, SP, Brasil
- ARATO, A. Representação, soberania popular, e accountability. Lua Nova, n. 55-56, p. 85-103, 2002.
- BASON, C. Leading public sector innovation: co-creating for a better society. Bristol: University of Bristol, Policy Press, 2010.
- BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BORBA, Julian. Os dilemas da teoria política contemporânea no conflito entre burocracia e democracia. Revista de Ciências Humanas, Florianópolis, Edição Especial Temática. p.61-82, 1999.
- BRASIL. LA-BORA! gov. Acesso em 10/06/2023. Disponível em: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/laboragov>.
- BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. Livro branco: ciência, tecnologia e inovação. Brasília, 2002. 78 p.
- BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Acesso: 30/05/2023. Disponível em: https://www.cfemea.org.br/plataforma25anos/anos/2003.php?iframe=criacao_sep_m
- BRESSER PEREIRA. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER PEREIRA, Luis Carlos; SPINK, Peter (Org.). Reforma do estado e administração pública gerencial. 7ª ed. (4ª reimpressão), Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009.
- BUTA, B. O.; TEIXEIRA, M. A. C.; SCHURGELIES, V. Accountability nos Atos da Administração Pública Federal Brasileira . **Revista Pretexto**, v. 19, n. 4, p. 46-62, 2018.
- CAMPANTE, R. G.. (2003). O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. Dados, 46(1), 153–193. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582003000100005>
- CAMPELO, G. S. B. (2013). Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. Ciência & Trópico, 34(2).

CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M. Inovação pública no Brasil: uma visão geral de seus tipos, resultados e indutores. In: CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M.; CUNHA, B.; (org.). Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: Enap; Ipea, 2017

CRUZ, A. W. J. A burocracia fora do senso comum. Rev. Perspec. Contemp. Campo Mourão, v.1, n.1, jan./jul., 2006.

DAHL, R. Um prefácio à teoria democrática. Rio de Janeiro: Zahar, 1989.

DE BENOIST, Alain. Democracia Representativa e Participativa. Legio Victrix, set.2021

FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro.

FARAH, M. F. S. Inovação e governo local no Brasil contemporâneo.

GARBELINE, C. REFLEXÃO CRÍTICA SOBRE PARTICIPAÇÃO SOCIAL: Barreiras e Estratégias. **Saberes: Revista interdisciplinar de Filosofia e Educação**, [S. l.], n. 15, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/saberes/article/view/10973>. Acesso em: 22 jul. 2023.

GERTH, H. H.; MILLS, C. Wright. O homem e a sua obra. In: WEBER, Max. Ensaios de sociologia. 5. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982.

GIDDENS, Anthony. Política, sociologia e teoria social: encontros com o pensamento social clássico e contemporâneo. São Paulo: UNESP, 1998.

GRUMAN, M. Lei de acesso à informação: notas para reflexão e um breve exemplo. Políticas Culturais em Revista, [S. l.], v. 5, n. 2, p. 38–51, 2012. DOI: 10.9771/1983-3717pcr.v5i2.6556. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/pculturais/article/view/6556>. Acesso em: 22 jul. 2023.

GUERZONI FILHO, G. (2015). Tentativas e perspectiva de formação de uma burocracia pública no Brasil. Revista Do Serviço Público, 47(1), 41 - 66.

HELD, D. Modelos de democracia. Belo Horizonte: Paidéia. 1995.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília : Ipea, 2010. v.1 (552 p.) : gráfs., mapas, tabs. (Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro ; Fortalecimento do Estado, das Instituições e da Democracia ; Livro 9)

KATTEL, R.; KARO, E. Start-up governments, or can Bureaucracies innovate? Ineteconomics, 2016. *Apud* CUNHA, B.; (org.). Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: Enap; Ipea, 2017.

KEINERT, T. M. M. Administração Pública no Brasil. Crise e mudanças de paradigmas. São Paulo: Annablume/Fapesp, 2000.

- LEAL, V. N. Coronelismo, enxada e voto. São Paulo: Alfa-Ômega, 1986.
- LOPES, J. C. N. A relação entre Democracia e Burocracia nos escritos políticos de Max Weber. Revista Espaço Acadêmico- Nº 126- nov. 2012.
- MACHADO, Audálio José Pontes. A Democracia Representativa no Brasil: problemas e questionamentos. Estação Científica (UNIFAP), Macapá, v. 6, n. 1, p. 09-18, jan./abr. 2016.
- MACHPHERSON, C. B. A democracia liberal. Sao Paulo : Zahar, 1988.
- MAINWARING, S.; BRINKS, D.; LIÑÁN, A. P. Classificando regimes políticos na América Latina, 1945-1999. Dados, v. 44, n. 4, p.645-687, 2001.
- MAIR, P. Representative versus responsible government. Max Planck Institute for the Study of Societies Working Paper, v. 9, n. 8, p. 19, set. 2009.
- MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. Eleições e representação. Lua Nova: revista de cultura e política, n. 67, p. 105-138, 1999.
- MARZANO, Fábio. Políticas de Inovação no Brasil e nos Estados Unidos.A busca da competitividade: oportunidades para a ação diplomática. 2011. Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2011.
- MATTOS, Patrícia Castro. Direito e política: as visões de Weber e Habermas. 2000. 109 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Departamento de Sociologia, UnB, Brasília, 2000.f
- MICHENER, Gregory; CONTRERAS, Evelyn; NISKIER, Irene. Da opacidade à transparência? avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. Revista de Administração Pública [recurso eletrônico]. Rio de Janeiro, v.52, n.4, jul./ago. 2018
- MILL, John Stuart, 1806-1873. O Governo representativo. Trad. de Manoel Innocência de L. Santos Jr. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981.
- MORETTO NETO, L. . Teoria das Organizações-ISBN 978-85-7988-227-2. 2014. (Desenvolvimento de material didático ou instrucional - Guia do Professor do Mestrado Profissional -PROFIAP)
- MORLINO, Leonardo. Qualidades da democracia: como analisá-las. Soc. e Cult., Goiânia, v. 18, n. 2, p. 177-194, jul./dez. 2015.
- MOTA, F. C.; PEREIRA, L. C. B. Introdução a organização burocrática. 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1980.
- NAZÁRIO, Moisés de Oliveira. Democracia digital no Senado : mídias sociais e portal e-Cidadania como canais entre o Parlamento e o cidadão. Senado Federal. Brasília, 2015.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e as novas poliarquias. Lua Nova, n. 44, p. 28-52, 1998.

OLIVIERI, C. Os controles políticos sobre a burocracia. Revista de Administracao Pública, 45 (5): 1395-1424, 2011.

PAES DE PAULA, A. P. Por uma nova Gestão Pública. Limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.

PATEMAN, C. Participação e teoria democrática. Rio de Janeiro : Paz e Terra. 1992.

PAULA, A. P. P.; KEINERT, T. M. M. Inovações institucionais participativas: uma abordagem exploratória da produção brasileira em Administração Pública na RAP e no EnAPG (1990-2014). Cadernos EBAPE.BR, Rio de Janeiro, RJ, v. 14, n. 3, p. 744 a 758, 2016. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/30829>. Acesso em: 11 jun. 2023.

PENHA, P. H. E. D., e PIÇANHO, F. S. (2021). Desigualdades de gênero e raça no funcionalismo público federal: uma análise exploratória dos efeitos da Lei no 12.990/2014.

PEREIRA, L. C. B. Da administração pública burocrática à gerencial. Revista do Serviço Público, v. 47, n. 1, p. 7-40, 1996

PEREIRA, L. C. B. (2007). Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. Revista De Sociologia E Política, (28), 9–30.

PEREIRA, L. C. B. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto.... Revista do Serviço Público, v. 53, n. 1, p. 5-27, 2002.

PEREIRA, L. C. B, SPINK, P. Reforma do Estado e administração pública gerencial. 7ª edição. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas. 2006.

PINHO, J. A. G.; SANTANA, M. W. Inovação na Gestão Pública no Brasil: uma aproximação teórico-conceitual. 1998.

PIRES, R. R. C. Burocracia, discricionariedade e democracia: alternativas para o dilema entre controle do poder administrativo e capacidade de implementação. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 14, n. 54, 2009. DOI: 10.12660/cgpc.v14n54.44190. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/44190>. Acesso em: 30 maio. 2023.

POULANTZAS, N. O Estado, o poder, o socialismo. Rio de Janeiro: Ed. Graal. 2aed. 1985.

RAMOS, A. G. A Nova ciência das organizações- uma conceituação da riqueza das nações. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1981.

- ROCHA, Enid. A Constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. 20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafio da seguridade social, Anfip, Brasília, 2008. ROCHA, Enid
- RUA, Maria das Graças. Novas questões ou antigas preocupações? A burocracia na sociedade democrática do final do século XX. In: TRINDADE, Antônio Augusto;
- SALLES, Helena da Motta. Gestão Democrática e Participativa. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração: CAPES: UAB, 2010.
- SANTOS, W. G. Cidadania e Justiça. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- SARTORI, Giovanni. A teoria da democracia revisitada. São Paulo: Ática, 1994. 2v. As questões clássicas.
- SCHUMPETER, J. A. Capitalismo, Socialismo e Democracia. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.
- SEABRA, S. N. (2001). A nova administração pública e mudanças organizacionais. Revista De Administração Pública, 35(4), 19 a 43.
- SECCHI, L. (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. Revista De Administração Pública, 43(2), 347 a 369.
- SILVA, M. V. G. da, PERON, A. C. P., ZUBA, M. E., MEZA, M. L. F. G. de, NASCIMENTO, D. E. do e SOUZA, M. de (2018) “A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOCIETAL: um instrumento de controle e participação social”, Revista de Políticas Públicas, 22(1), p. 371–394.
- SOARES, Alessandra do Valle Abrahão. Inovação no setor público: obstáculos e alternativas. 2009. Disponível em: Acesso em 24/ 05/2023.
- SOARES, Fabiana de Menezes; JARDIM, Tarciso Dal Maso; HERMONT, Thiago Brasileiro Vilar. Lei de acesso à informação no Brasil: o que você precisa saber. Brasília : Senado Federal : Universidade Federal de Minas Gerais. 2013, 46-p. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496325>
- SPINK, P. A inovação na perspectiva dos inovadores. In: JACOBI, P.; PINHO, J. A. Inovação no campo da Gestão Pública local. Novos desafios, novos patamares. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.
- TECIANO, L. C. G. Inovação em serviços públicos: o caso Poupa tempo. Programa de pós-graduação em Ciência, tecnologia e sociedade, UFSCAR. São Paulo, 2014.
- TENÓRIO, F. G.; MARQUES FILHO, H. Cidadania deliberativa: um estudo de caso. In: JACOBI, P.; PINHO, J. A. Inovação no campo da Gestão Pública local. Novos desafios, novos patamares. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006. 97-116 p.
- TRAGTENBERG, M. Burocracia e ideologia. São Paulo: Ática, 1992.

VALENTE, M. A. L. Democracia em Max Weber. Revista de Informação Legislativa. Senado Federal. Brasília a. 41 n. 164 out./dez. 2004.

VENTURA, Tiago. Democracia e participação. Inovações democráticas e trajetória participativa no Brasil. FGV EBAPE, Rio de Janeiro, v.14 n° 3, jul./set.2016.

WEBER, Max. Economia e sociedade: fundamentos de sociologia compreensiva. Brasília, DF: Editora UnB, 1999. v. 2.

WEBER, Max. O que é burocracia. Conselho Federal de Administração. 2018.

WEBER, Max. Parlamento e governo na Alemanha reordenada: crítica política da burocracia e da natureza dos partidos. Petrópolis: Vozes, 1993.