

Democracia, expertise e burocracia: relações entre política, técnica e participação

Democracy, expertise and bureaucracy: Relationships between public
administration, technical knowledge, and participation

Frank de Paula Ribeiro¹
frank.paula.ribeiro@gmail.com

Resumo

O artigo realiza uma discussão teórica sobre os novos modelos de governança democrática, focalizando as relações entre democracia, expertise e burocracia, especialmente sobre as conexões entre política, técnica e participação. Aplicam-se os conceitos de expertise e expert originários dos Estudos Sociais da Ciência e da Tecnologia (ESCT) às análises sobre controle político da burocracia na administração pública, utilizando-se como referência os modelos de comunicação pública da ciência. A partir daí, realiza-se uma crítica à abordagem do "déficit público de conhecimento", modelo que considera o público composto por leigos e desinformados e cuja tarefa fundamental é dispor de uma maior e melhor comunicação dos conhecimentos por parte dos especialistas para o público em geral. Pondera-se também sobre o problemático modelo de "participação pública" na comunicação da ciência e tecnologia, que preconiza uma relação de igualdade entre os experts e o público participante e que é adaptado às interações da Administração Pública Deliberativa. Por fim, apresenta-se como alternativa a perspectiva da "terceira onda" dos ESCT que propõe uma conciliação entre o universo técnico-científico dos experts e o mundo da experiência dos representantes da sociedade civil nas arenas democráticas de decisão. Essa perspectiva é associada à democracia participativa, posto que se propõe a reconhecer a expertise contributiva e a expertise por interação por parte de experts e representantes da sociedade nas interações entre burocracia pública e sociedade civil.

Palavras-chave: expertise, democracia, burocracia, participação, conhecimento técnico.

Abstract

This article provides a theoretical discussion concerning new models of democratic governance, focusing on the relationship between democracy, expertise and bureaucracy, especially with respect to connections between public administration, technical knowledge and participation. The concepts of expertise and expert, originating in Social Studies of Science and Technology (SSST), are applied to the analysis of the political control of bureaucracy in public administration, using as a reference model the public communication of science. Subsequently, a critique is made of the "public knowledge deficit" approach, a model that considers the public as composed of uninformed laypeople and whose fundamental task is to improve communication of knowledge from experts to the public in general. The article also considers the problematic model of "public participation" in the communication of science and technology, which recommends an equal relationship between experts and public participants and is adapted to interpret interactions of Deliberative Public Administration. Finally, it presents as an alternative the perspective of the "third wave" of SSST, proposing a compromise between the world of technical and scientific experts and the world of experience of the representatives of civil society in democratic decision-

¹ Doutorando em Ciências Sociais na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Av. Dom José Gaspar, 500, Coração Eucarístico, 30535-901, Belo Horizonte, MG, Brasil.



making arenas. This perspective is associated with participatory democracy, since it aims to recognize contributive expertise and expertise through interaction of both experts and representatives of society in interactions between public bureaucracy and civil society.

Key words: *expertise, democracy, bureaucracy, participation, technical knowledge.*

O Estado e a cidade têm demandado novos arranjos democráticos e novas *expertises* rumo a uma gestão condizente com as transformações econômicas e sociais profundas da sociedade atual, marcadas pela lógica da competência técnica e pela ideologia da sociedade do conhecimento, típicas do capitalismo globalizado do século XXI. Este artigo realiza uma reflexão teórica sobre os novos modelos de gestão e de governança democrática, privilegiando a relação entre democracia, *expertise* e burocracia, notadamente sobre conexões possíveis entre política, técnica e participação.

A problematização principal está circunscrita à relação entre burocracia, conhecimento técnico e participação social em instâncias e instrumentos democráticos de gestão. Desta decorre a seguinte questão: a relação entre o conhecimento técnico-científico e os processos de tomada de decisão na democracia participativa tem contribuído para um aprimoramento da participação e inclusão política ou, ao contrário, trazem constrangimentos à atuação dos atores da sociedade civil, na medida em que estes tomam contato com um tipo de linguagem técnico-científica e com uma temporalidade gerencial que lhes são exteriores?

A crescente ampliação e qualificação de uma burocracia técnico-profissional, com vista a responder às novas exigências da gestão eficiente e eficaz dos recursos públicos, tem sido provocada a se posicionar frente às novas complexidades da democracia participativa de âmbito local. Essa dimensão técnico-burocrático da administração pública, cada vez mais, vem ganhando relevância na análise sociológica, tendo em vista sua crescente importância na modelagem e operacionalização dos instrumentos participativos e na formulação e implementação de políticas públicas, como, de resto, da própria governança democrática.

Proponho avançar nesta discussão, tal como o fez em 1973 o sociólogo Daniel Bell ao identificar o "eixo do conflito social no futuro": a coexistência entre igualdade e burocratização, atualmente a "era da *expertise*". Esta tensa relação se expressa no conflito entre ciência – entendida de forma ampla e intercambiável por termos como *expertise* ou conhecimento especializado – e a política.

O artigo está organizado visando conduzir o leitor nos caminhos da construção teórica proposta: aprofundar a investigação sobre as relações entre democracia participativa e sua interface menos visível: a burocracia pública e seus profissio-

nais. Neste sentido, inicio com algumas reflexões sobre a relação entre política e ciência – particularmente entre democracia e *expertise* – para em seguida refletir sobre a politização da burocracia, explorando a relação entre política e técnica na administração pública. Por fim, aprofundo a discussão entre burocracia e *expertise* traçando um paralelo entre as formas de comunicação científica e as formas de interação da burocracia com seus respectivos públicos. Para tanto utilizo como referência analítica a abordagem dos Estudos Sociais da Ciência e Tecnologia, procurando apropriar-me dos tipos de *expert* e dos tipos de *expertises*² como categorias centrais que balizam a reflexão sobre as relações entre burocracia e participação social.

Reporto-me ainda à análise do modelo de "participação pública" na comunicação da ciência e tecnologia, que aqui pode ser adaptado às interações da administração pública deliberativa, que preconiza uma relação de igualdade entre os *experts* e o público, para apresentar como relativamente satisfatória a perspectiva da legitimidade da "*expertise* por interação" e da "*expertise* por conhecimento tácito especializado", por considerá-la mais adequada aos desafios da democracia participativa na contemporaneidade.

De resto, cabe ressaltar que essa estratégia de abordagem teórica e conceitual se coloca na ordem de um estudo preliminar. O que se pretende, ao final, é que a reflexão contribua com novos e oportunos conhecimentos para o debate científico e político sobre os rumos da democracia no mundo contemporâneo, este cada vez mais ancorado na ideologia da competência e da sociedade do conhecimento.

Política e ciência – democracia e *expertise*

A necessidade de se aprofundar os estudos sobre a atuação da burocracia e do conhecimento especializado na democracia participativa impõe algumas reflexões sobre a relação entre ciência e política e democracia e *expertise* numa sociedade que se autodenomina do conhecimento. Considera-se que uma das principais características dessa sociedade são as profundas assimetrias informacionais entre os diversos grupos e classes que a compõem, dado o acelerado desenvolvimento do conhecimento

² De forma recorrente utilizo-me dos termos "expert" e "expertise" ao longo do texto. Não adotei traduções como especialista, perito ou técnico para *expert*, enquanto para *expertise* a tradução para o português seria mais difícil. São duas as razões principais. A primeira é que qualquer tradução não abrange a complexidade das relações de autoridade que envolvem a *expertise*. A segunda é que a expressão "expert" será usada em uma perspectiva mais ampla, abrangendo vários tipos de especialistas, como técnicos, engenheiros, sociólogos, arquitetos e até pessoas sem formação acadêmica que, por experiência ou imersão na linguagem, podem ser consideradas *experts* em alguns assuntos.

e da tecnologia e as formas desiguais de acessá-los e deles se apropriarem como capital cultural.

Esse debate nos reporta à filosofia grega. A Antiguidade Clássica já disseminava a ideia de que "o mundo deve ser ordenado segundo os cânones da racionalidade superior a ser proporcionada pelos que sabem" (Schwartzman, 2008, p. 19). Desde então, a ciência e, pode-se afirmar a *expertise*, se estende para o mundo da política, sendo a primeira, considerada pelo Rei-Filósofo de Platão, "neutra (isto é, imune ao jogo de interesse), o que não impediria, mas antes a compeliaria, a guiar, ou mesmo, controlar, a segunda em benefício da sociedade" (Mitre, 2011, p. 17). Concepções similares sobre o poder do conhecimento científico e técnico controlando a política estão presentes nos textos de Maquiavel, Thomas Hobbes, Francis Bacon, assim como Henri de Saint-Simon e Auguste Comte – precursores do positivismo que influenciaram a cultura institucional brasileira. Destaca-se que para muitos Henri de Saint-Simon é considerado o "pai da tecnocracia".

A relação entre ciência e política, tal como a questão da democracia, ganha novos contornos com a perspectiva liberal. Mesmo compartilhando com o positivismo de que a ciência seria capaz de solucionar os problemas sociais, o liberalismo não deposita uma crença num "plano para organização da sociedade", como fez o positivismo, mas apostava que, deixando os indivíduos livres, sua racionalidade e escolhas pessoais "se agregariam naturalmente [...] para construir uma sociedade racional e eficiente" (Schwartzman, 2008, p. 9) utilizando-se de diversos recursos disponíveis, entre os quais o conhecimento técnico-científico. Para tanto, os homens e os cientistas deveriam ser deixados livres e sem qualquer interferência de ordem política.

Será Max Weber que irá radicalizar essa não interferência da política na ciência ao defender, de modo explícito, que ela não prescreve valores por ser categoricamente um "método" neutro. Seu objetivo é avaliar a "adequação dos meios para [se] atingir determinado fim (Kalberg, 2010, p. 109) e produzir afirmações objetivas e verificáveis sobre a realidade" (in Mitre, 2011, p. 23). Como tal, a ciência foi instrumentalizada pelas democracias liberais como a norte-americana e a inglesa que, historicamente,

tomaram emprestado à ciência e à tecnologia a retórica da objetividade, neutralidade, impessoalidade e até mesmo da 'apoliticidade'. [...] Em outras palavras, a ciência moderna funcionou como 'material cultural' que legitimou as referidas democracias, principalmente através de uma 'cultura visual' e de 'testemunho', e ajudou a consolidar a ideia da política como locus da objetividade e da representatividade, ao invés de âmbito da paixão irracional (Mitre, 2011, p. 24).

Assim, a ciência e seus recursos fornecem insumos para que as democracias se consolidem como regime, ainda mais no contexto de elevada complexidade dos fenômenos econômicos, políticos e sociais. De fato, a ciência e a tecnologia podem contribuir para aumentar a participação dos homens na determinação da política social. A recíproca também pode ser verdadeira: sociedades democráticas oferecem solo fértil à realização da ci-

ência. Portanto, ciência e democracia compartilham de horizontes semelhantes, a saber: "a cooperação e o respeito à visão do próximo, a substituição da noção de necessidade pela de probabilidade e, conseqüentemente, uma abertura para novas ideias" (Mitre, 2011, p. 24). Todavia, como bem destacado por Nassuno (2006), fazendo referência a Bobbio (2000), a democracia como um ideal encontra em um dos seus três grandes obstáculos para sua realização na atualidade justamente o aumento da necessidade de

competências técnicas que exigem especialistas para a solução de problemas políticos, com o desenvolvimento de uma economia regulada e planejada. A necessidade do especialista impossibilita que a solução possa vir a ser encontrada pelo cidadão comum. Não se aplica mais a hipótese democrática de que todos podem decidir a respeito de tudo (Nassuno, 2006, p. 173).

Contudo, as experiências de democracia participativa têm demonstrado a capacidade de circulação e transferência de informação e conhecimento mútuo entre os atores da sociedade civil e os agentes do poder público, acumulando, mesmo que de forma desigual, saberes e tipos diversos de interação, oxigenando a relação Estado-sociedade, além do inerente processo de inclusão política (Murta e Souki, 2009; Ribeiro, 2005; Dagnino, 2000). A par da extensa discussão sobre o conceito de democracia formal e seus limites no interior das Ciências Sociais, cumpre apenas destacar que a democracia participativa

constitui-se como um modelo ou processo de deliberação política caracterizado por um conjunto de pressupostos teórico-normativos que incorporam a participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva. Trata-se de um conceito que está fundamentalmente ancorado na ideia de que a legitimidade das decisões e ações políticas deriva da deliberação pública de coletividades de cidadãos livres e iguais. Constitui-se, portanto, em uma alternativa crítica às teorias "realistas" da democracia que, a exemplo do "elitismo democrático", enfatizam o caráter privado e instrumental da política (Lüchmann, 2002, p. 19).

Nesse sentido, a democracia participativa inova na institucionalização de novas esferas públicas com os instrumentos participativos que, quase sempre, envolvem processos decisórios seja na forma de deliberação, aprovação ou consulta pública. Ganha relevância a gestão democrática e o conhecimento técnico-científico como elemento balizador do processo de tomada de decisão, portanto, como elemento de poder, transcendendo sua mera circulação e transferência de informação e conhecimento compartilhado.

Nesse âmbito, o estudo da relação entre a *expertise* e a democracia participativa impõe desafios tanto teóricos quanto políticos, quais sejam: a complexidade de planejamento e implementação de políticas públicas. Uma reflexão inicial de Collins e Evans em *Repensando a expertise* (2010) ganha o caráter de problematização inicial nesse campo. Defendendo que devemos

deixar um espaço lógico para que certos tipos de *expertise* sejam reconhecidos independentemente da política, os autores afirmam que

falar no estabelecimento de uma distinção entre ciência e técnica, de um lado, e política, de outro, leva à inevitável escolha entre o populismo tecnológico, em que não há experts, e fascismo, em que os únicos direitos políticos são aqueles conquistados por meio de uma suposta expertise técnica (Collins e Evans, 2010, p. 12).

Em seguida, finalizam com a questão teórica central dessa reflexão ao afirmar que "a democracia não deveria reger todos os campos – isso destruiria a *expertise* – e tampouco deveria a *expertise* reger todos os campos – isso destruiria a democracia" (Collins e Evans, 2010, p. 12). O desafio da gestão democrática seria a capacidade de se combinar ambos no horizonte das políticas públicas e dos instrumentos de participação social.

Expertise e burocracia

Um dos principais aspectos da relação entre Estado e sociedade civil diz respeito ao papel desempenhado pela burocracia na formulação e implementação das políticas públicas e seus desdobramentos para a ordem democrática. Esta burocracia se relaciona de diversas formas com os diferentes grupos sociais, instituições públicas e privadas, partidos políticos, movimentos sociais, entre outros.

Uma questão-chave na análise das Ciências Sociais e da Administração Pública é o controle político da burocracia, tendo em vista o desenvolvimento e a expansão das funções do Estado moderno em um contexto de complexidade social crescente. Abordagens teóricas diversas têm analisado as dinâmicas e formas de controle político possíveis da burocracia. Os conflitos entre a democracia e a burocratização podem afastar eventualmente a ação do técnico (um tipo de *expert*) do fim que deveria seguir, diante dos preceitos democráticos, precisamente em virtude da sua particular *expertise*.

Uma das suposições possíveis é que, em contexto de complexidade e em circunstâncias de resoluções de controversas, o público que se relaciona com os burocratas não teria capacidade de compreender alguns assuntos e, portanto, não teria controle sobre suas possíveis consequências. Os Estudos Sociais da Ciência e da Tecnologia (ESCT) figuram aqui como uma inovadora maneira de abordar o controle político da burocracia. Eles têm trazido contribuições interessantes sobre a crescente participação de *experts* em decisões públicas, análogas aos estudos sobre o papel dos burocratas nas políticas públicas. O poder burocrático, tratado aqui como um tipo de *expertise*, pode se enquadrar na perspectiva dessa abordagem que analisa as conexões entre a ciência, tecnologia e sociedade.

Uma das formas é abordar a relação do burocrata à semelhança do campo da comunicação pública da ciência que predominantemente adota o *deficit model*, modelo do "défi-

cit público de conhecimento". Por similaridade argumentativa, a burocracia tenderia a recorrer à "comunicação de via única", sentido da tecnocracia para a sociedade, portanto, unidirecional, diante de temas supostamente tratados como "complexos". Não têm sido poucas as críticas à perspectiva do *deficit model*. Elas são similares às que se fazem a própria tecnocracia, a de que "nas decisões públicas, a autoridade dos *experts* científicos, ou autoridade cognitiva, pode ser vista como corporativa" (Piolli e Costa, 2008, p. 2). Daí a necessidade de se questionar a autoridade tecnocrática na administração pública, posto que esta teria a mesma predisposição de cientistas e *experts* tradicionais de considerar a "incapacidade do público" de participar das decisões em situações de resolução de controvérsia nos debates públicos. A relação entre *expertise* e burocracia, nesse sentido, precisa ser melhor compreendida se se pretende avançar tanto nos processos de comunicação pública do conhecimento quanto na própria gestão democrática da política pública e nos instrumentos de democracia participativa.

Abordagens dos ESCT discutem a legitimidade dos processos decisórios nos quais estão inseridos o conhecimento técnico-científico – a *expertise* – e a participação nas decisões públicas – a democracia. Como ressalta Maya Mitre, atualmente os estudiosos da ciência têm se preocupado em estender para "o campo da governança da ciência e da tecnologia [a] noção de que é importante engajar o público e ampliar a participação da sociedade civil" (Mitre, 2011, p. 34). Questiona-se se as especificidades do conhecimento técnico-científico que sustentam toda política pública e seu nítido viés burocrático devem também passar por um julgamento mais criterioso da sociedade civil. Espera-se que uma política pública sustentada em uma gestão democrática seja pautada por preceitos e consensos democráticos para além de seu arcabouço burocrático-técnico-gerencial, conciliando, assim, *expertises* científicas e burocráticas com práticas dialógicas típicas de instâncias democráticas.

Desta tensão surge a dificuldade em se conciliar a *expertise* científica e a *expertise* burocrática tendo como referência as dimensões do tempo e da política. Se, por um lado, como afirmam Harry Collins e Robert Evans, "a velocidade da política excede a velocidade da formação de consenso científico" (Collins e Evans, 2010, p. 13), por outro, o paradigma técnico-gerencial da burocracia se pauta em critérios de eficiência e eficácia, que, como alerta Silvio Bava, "são objetivos que requerem processos e tempos que, em geral, não combinam com maior participação e democracia" (Bava, 2011, p. 2). O tempo da ciência é muito mais dilatado que o tempo da política, enquanto o tempo técnico-gerencial da ação estatal é muito mais restrito que o tempo da produção da política no que se refere à produção do consenso democrático em instâncias de democracia participativa, justamente criadas para produzi-lo.

Compreender a articulação entre ciência e tecnologia e seus efeitos sobre a sociedade pode nos auxiliar a compreender a articulação entre *expertise* e burocracia, conseqüentemente, os seus desdobramentos sobre a ordem democrática. A ciência e a tecnologia caminham *pari passu*, contudo, apresentam vá-

rios elementos diferenciados. Para Feenberg (2003), a ciência e a tecnologia partem do mesmo “tipo de pensamento racional baseado na observação empírica e conhecimento de causalidade natural, mas a tecnologia não está relacionada com a verdade e, sim, com a utilidade. Onde a ciência busca o saber, a tecnologia busca o controle” (Feenberg, 2003, p. 1).

Expertise e burocracia andariam também *pari passu*. Ambas se ancorariam numa mesma lógica racional, contudo, se diferenciariam em seu fim último. *Expertise* é um saber acumulado a partir de uma especialização, enquanto a burocracia, e as técnicas e normas que a encerram, estaria comprometida com o controle da ação no interior da organização. Tecnologia e burocracia, nesse âmbito, se aproximam, haja vista que a ideia de burocracia de Weber se coaduna com esse tipo de racionalidade, enquanto *expertise* se aproxima mais, nessa leitura, do fazer científico. Tal qual a burocracia se funda como um valor substantivo no tipo de dominação racional-legal das sociedades modernas, a tecnologia, que também ganha densidade no século XX, configura-se com um valor. Como afirma Feenberg,

Uma vez que uma sociedade assuma o caminho do desenvolvimento tecnológico será transformada inexoravelmente em uma sociedade tecnológica, um tipo específico de sociedade dedicada a valores tais como a eficiência e o poder. [...] Na medida em que nós usamos a tecnologia, estamos comprometidos com o mundo num movimento de maximização e controle (Feenberg, 2003, p. 9-10).

A comparação chega até ao cerne da própria democracia. Feenberg, ao defender uma teoria crítica da tecnologia, acredita que a tecnologia não é uma entidade social autônoma como preconizam os deterministas e/ou os instrumentalistas do poder da *techné*. A teoria crítica abre a possibilidade de pensar na escolha de valores que podem orientar os usos da tecnologia e, por conseguinte, controlar seus abusos e submetê-las a controles mais democráticos. Assim, em que sentido a democracia pode ser estendida à tecnologia e sob que condições na atualidade?

Pode-se admitir que isso é uma esperança problemática. Mas não um absurdo. As pessoas afetadas pela mudança tecnológica às vezes protestam ou inovam de maneira que permite maior participação e controle democrático no futuro. Onde era possível silenciar toda oposição a projetos técnicos apelando para o progresso, hoje as comunidades se mobilizam para fazer seus desejos conhecidos, por exemplo, em oposição a usinas de energia nuclear em sua vizinhança. [...] A esfera pública parece estar se abrindo lentamente para abranger os assuntos técnicos que eram vistos antigamente como esfera exclusiva dos peritos. [Fica a pergunta:] Esta tendência pode continuar ao ponto de a cidadania envolver o exercício de controle humano sobre a estrutura técnica de nossas vidas? (Feenberg, 2003, p. 11).

Pelos argumentos até então apresentados, o raciocínio se estenderia à lógica de atuação da burocracia nos assuntos

de governança, requerendo, contudo, um maior detalhamento sob em que termos se relacionariam o *expert* e a *expertise* nesse ambiente de maior participação social.

Experts e expertises

Nesse sentido, ganha relevância o estatuto dos *experts* nas decisões e implementação das políticas públicas. Alessandro Piolli aprofunda o debate, reconhecendo a existência de “toda uma discussão sobre desigualdades e assimetrias de conhecimento que dificultaria ao público leigo entender e controlar as decisões tomadas por *experts*” (Piolli, 2011, p. 9). A participação de *experts* em processos de tomada de decisão feriria dois princípios caros às democracias liberais: o princípio teórico da igualdade no qual todos deveriam ser iguais, ou ter igual peso, nas decisões políticas; e o da neutralidade do Estado – supostamente neutro com respeito às diferenças de opinião entre os cidadãos – ao dar especial atenção à opinião de *experts*.

A partir da abordagem dos ESCT é possível apresentar uma caracterização dos cinco tipos de *experts* construídos por Turner (2003) e dos três tipos de *expertises* produzidos por Collins e Evans (2010), sendo que ambas auxiliam na análise das interações entre a tecnocracia da administração pública com os representantes da sociedade civil.

Uma síntese da tipologia proposta por Turner para analisar as diferentes formas de legitimação da autoridade dos *experts* em espaços públicos é expressa no Quadro 1, sendo que o último – Tipo V – constitui objeto de maior interesse precisamente porque está diretamente vinculado ao Estado.

Como afirma Piolli,

Os conflitos de interesses envolvidos nas relações entre consultores científicos e decisores públicos, muitas vezes, não são explicitados nem divulgados amplamente. Muitas decisões políticas são tomadas com subsídios e legitimação técnica desses experts tipo V, desconhecidos dos jornalistas e do público, o que torna impossível qualquer tipo de controle democrático (Piolli, 2009, p. 240).

Os *experts* do Tipo V são caracterizados, muitas vezes, como técnicos altamente especializados originários do próprio aparato estatal ou consultores externos contratados, normalmente com *status* de perito ou cientista. Nesse sentido, eles estão muito próximos do reconhecimento público de cientistas e especialistas, podendo aderir, por força de convenções sociais e ideológicas, ao modelo de comunicação da ciência e/ou da atuação da burocracia pública tradicional, ou seja, se cientista, ao modelo do *deficit model*, se burocrata, ao modelo da tecnocracia, ambos mantendo relativa distância dos seus respectivos públicos nas discussões políticas. No modelo do *deficit model*, os *experts* (cientistas ou dotados de conhecimentos especializados)

são considerados aqueles que possuem o conhecimento e o público carente de fatos científicos e tecnológicos. [...] o públi-

Quadro 1. Tipologia de *experts* de Turner (2003).
Chart 1. Typology of experts (Turner, 2003).

Tipo de <i>expert</i>	Descrição	Exemplo
I	Tem sua <i>expertise</i> aceita amplamente fora do seu contexto institucional, pelo público não especializado que, no entanto, tem a possibilidade de não aceitar suas recomendações.	Os médicos
II	Especialistas com autoridade restrita a um setor, não passando por processo de legitimação democrática.	Os teólogos
II	Especialistas que criam uma crença em sua autoridade, a partir de sua atuação ou obra, alcançando um grupo limitado de seguidores.	Autor de <i>best-sellers</i> (livro de autoajuda)
IV	Grupo de especialista que é incentivado a convencer o público e impeli-lo a uma determinada ação ou escolha pública. Normalmente esse especialista é subsidiado de forma direta ou indireta pelo Estado, por meio de fundações e instituições filantrópicas.	Líderes de ONGs e movimentos sociais
V	Especialista que age diretamente junto à administração pública, sendo desconhecido pelo público mais amplo.	Consultores e gestores públicos

Fonte: Elaboração própria a partir de Piolli (2011).

co é visto como uma massa homogênea e passiva, formada por pessoas caracterizadas por déficits e falhas – o processo de comunicação é tratado como substancialmente unidirecional, linear, do complexo para o simples, de quem sabe para quem ignora (Costa et al., 2010, p. 153).

Por fim, o modelo *deficit model* pode ainda ser entendido "como uma forma de manter o domínio dos especialistas sobre os não especialistas, ignorando a capacidade intelectual e política de um público não educado científica e tecnologicamente" (Costa et al., 2010, p. 154).

Em oposição ao modelo do *deficit model* na relação entre ciência, tecnologia e sociedade, existe outro extremo que é o modelo da "participação pública". Esse modelo parte do princípio de que uma sociedade democrática deva cultivar a participação ativa dos cidadãos nas decisões na esfera pública, incluindo aí as relações entre ciência e sociedade, entendendo que a relação entre especialista e público deva ser uma relação entre iguais, com ênfase no diálogo. E mais:

[...] o modelo reconhece os múltiplos tipos de conhecimentos e procura concretizá-los por meio de um debate aberto e participativo. Cientistas e público estão no mesmo nível, conferindo a ambos poderes decisórios iguais nas políticas de seu objeto comum, no caso, a ciência e a tecnologia (Costa et al., 2010, p. 155).

Em relação à administração pública e sua burocracia, a perspectiva da "participação pública" converge quase que literalmente ao que se denomina de Administração Pública Deliberativa,

superando o modelo organizativo mais moderado da Governança Pública³, em termos de maior abertura ao relacionamento político, que também frisa relações horizontais entre agentes públicos e privados no processo de implementação de políticas.

A Administração Pública Deliberativa (APD) parte das mudanças de dentro do próprio modelo organizativo da administração que impulsiona os processos de participação, posto que a participação, para ser efetiva, requer mudanças no interior do aparato administrativo. Utilizo-me essencialmente da abordagem de Brugué (2009), ressaltando, contudo, que essa perspectiva acompanha toda uma tradição teórica da ciência política, particularmente aquela que trata da democracia deliberativa e participativa (Fiskin, 1991; Habermas, 1991). Mesmo considerando uma proposta difícil de concretizar e de ser incorporada nas práticas concretas de administração pública, Brugué defende que o principal insumo para a plena realização da APD é o diálogo, esse mecanismo capaz de

facilitar el intercambio de perspectivas y recursos entre las diferentes partes de la administración y entre la administración y su entorno. [...] Cuando este diálogo es auténtico [...] es necesario destacar que ahora las respuestas de la administración no tienen porque ser técnicamente mejores (si es que este concepto existe), sino que representan un punto de equilibrio, un compromiso entre las diversas visiones de un mismo problema (Brugué, 2009, p. 63-64).

Nas conexões Estado/sociedade pautadas no modelo do *deficit model* e que no caso da administração pública se identifi-

³ A Governança Pública significa um resgate da política dentro da administração pública, diminuindo a importância de critérios técnicos nos processos de decisão e um reforço de mecanismos participativos de deliberação na esfera pública (Secchi, 2009).

caria com os modelos organizativos burocráticos e da nova administração pública (gerencialismo), normalmente os cidadãos apenas ouvem a exposição técnica sobre o assunto tratado, colocando suas posições de forma rara e eventual. A assimetria (técnica e informacional) da conversa é tão evidente que logo o diálogo perde sentido, prevalecendo o posicionamento tecnocrático do encontro. Segundo a APD, o autêntico diálogo da participação pública procura uma posição equilibrada na qual se permite falar, inclusive, dessa assimetria informacional e formas de sua superação e de como garantir o alcance de conclusões e resultados gerados a partir de consensos democráticos. Como o próprio Brugué diz, o

diálogo constructivo está en el corazón de lo que hoy llamamos la democracia deliberativa y la APD. Una idea que, a pesar de su apariencia de novedad, ya encontrábamos en Aristóteles cuando argumentaba a favor de la capacidad del debate entre ciudadanos normales frente a los expertos aislados a la hora de alcanzar las mejores decisiones (Brugué, 2009, p. 64).

Portanto, têm-se nesse quadro dois extremos de relação entre a *expertise* e a democracia. De um lado, a *expertise* pura. Reina absoluto o *expert* com seu conhecimento especializado e inquestionável. Por outro, uma relação simétrica entre o especialista e o seu público, na qual decisões podem ser tomadas tendo como princípio que tanto o *expert* quanto o público estão em condições de igualdade plena.

Entre um extremo e outro, retomo a afirmação de Collins e Evans de que "a democracia não deveria reger todos os campos – isso destruiria a *expertise* – e tampouco deveria a *expertise* reger todos os campos – isso destruiria a democracia" (Collins e Evans, 2010, p. 12) para propor a construção de uma terceira via no que diz respeito à relação entre burocracia e participação social.

Tipos de expertises e participação

Para tanto, aproprio-me das tipologias de *expertise* de Collins e Evans na análise das interações sociais que se processam no interior dos instrumentos participativos de gestão democrática, empreendendo todavia um esforço de adaptação analítica. Tais autores fazem uma pergunta interessante: "qual seria o nível de *expertise* em áreas especializadas possível de ser atingido por pessoas comuns?" (Collins e Evans, 2010, p. 26). Os pressupostos da abordagem de Collins e Evans ultrapassam o problema da legitimidade das discussões técnicas e científicas na esfera pública, às quais procuro agregar elementos para uma argumentação acerca do limite e/ou da demarcação da participação pública no âmbito técnico-científico, ou melhor, de "como estabelecemos fronteiras em torno da legítima contribuição dada pelo público geral à parte técnica dos debates técnicos" (Collins e Evans, 2010, p. 171).

Collins e Evans adotam uma abordagem realista e substantiva da *expertise*, sendo a aquisição desta para eles

um processo social – uma questão de socialização dentro das práticas de um grupo de experts – e pode ser perdida caso se passe um período longe desse grupo. A aquisição de expertise é, contudo, mais do que a atribuição dada por um grupo social, embora essa aquisição seja um processo social; a socialização leva tempo e demanda esforço daquele tido por expert. [...] Na nossa abordagem, portanto, indivíduos podem ou não possuir expertise, independentemente de outros acreditarem que tais pessoas possuam expertise de fato (Collins e Evans, 2010, p. 4).

A partir dessa definição geral, os autores constroem os três tipos de *expertise* que orientam a demarcação de como podem vir a se relacionar *expertise* e democracia em contextos sociais de circulação de conhecimentos e de participação.

A primeira é a "*expertise* contributiva", aquela adquirida por meio de uma imersão em uma área científica específica, tornando-se especializado e com certificação para atuar como profissional. Trata-se de um processo de "internalização" de habilidades e competências, regras e normas específicas que se adquirem por meio do adestramento técnico de média e longa duração.

A segunda é a "*expertise* por interação", que é a habilidade de ser fluente na linguagem de uma área especializada na ausência de competência técnica, que somente seria possível se tivesse tido acesso à *expertise* contributiva. Na *expertise* por interação, o indivíduo passa por um processo de "incorporação mínima", que consiste na imersão na linguagem de determinado assunto especializado, prescindindo da experiência física ou prática ao assunto a ele vinculado.

Por fim, a terceira seria a "*expertise* por conhecimento tácito especializado", que é aquela que iria além da *expertise* ubíqua da vida comum⁴. Esta antecederia a *expertise* por interação, mas geraria competências singulares, porém não menos importantes: a habilidade de interagir e de refletir em contextos nos quais circulam informações e conhecimentos especializados e que exigem tais habilidades para que eles possam ser apreendidos e mesmo repassados para um público mais amplo, se for o caso. O acúmulo de experiências em determinados campos, mesmo que não precedido de tempo suficiente para caracterizar a "formação" da *expertise* por interação, conferiria ao detentor da *expertise* por conhecimento tácito especializado vantagens competitivas nas interações entre *experts* e público leigo, tornando-os agentes dignos de reconhecimento social em debates públicos.

No horizonte dessa reflexão, a "*expertise* por interação" ganha elevada importância, posto que "de fato, quanto mais se pensa como a nossa sociedade funciona, mais se começa a enxergar que a *expertise* por interação 'está em toda parte'" (Collins e Evans, 2010, p. 117). Será a partir da incorporação dessa *expertise* que os autores irão reafirmar a argumentação

⁴ *Expertises* ubíquas incluem todas as habilidades indescritíveis necessárias para se viver em uma sociedade humana. Trata-se de habilidades que as pessoas adquirem à medida que aprendem a seguir seu rumo na vida (Collins e Evans, 2010).

relativamente conservadora de que "apenas aqueles que 'sabem do que estão falando' devem contribuir para a parte técnica de debates técnicos" (Collins e Evans, 2010, p. 171).

Focados nos aspectos da demarcação do campo da ciência e da tecnologia, Collins e Evans combatem o modelo autoritário do *deficit model* ao reservar um lugar potencial para qualquer pessoa com um tipo certo de experiência contribuir no debate público, tendo ou não treinamento científico e qualificação formal, democratizando as decisões técnico-científicas. Esse certo tipo de experiência seria adquirida, como já ressaltado, a partir de uma "incorporação mínima" na temática/linguagem de determinado assunto, a partir da "*expertise* por interação". Assim, já não seria qualquer um que estaria em condições de igualdade com aquele que possui a *expertise* contributiva. A pessoa não envolvida, não imersa em determinados assuntos, não estaria autorizada a contribuir para a parte técnica de debates técnicos. Nesses termos, ciência e tecnologia (re)encontrariam com o seu (novo) público, "no grupo daqueles que sabem do que estão falando, muitos experts com conhecimento advindo da experiência cuja contribuição não teria sido aceita anteriormente" (Collins e Evans, 2010, p. 172).

A burocracia pública e seus *experts* se veem muitas vezes diante de dilemas semelhantes, particularmente em contexto de democracia participativa. Isso porque a própria gestão democrática pressupõe a incorporação dos atores sociais da sociedade civil nos processos de tomada de decisão. A questão que se coloca é saber como se relaciona o conhecimento técnico-científico da tecnocracia com os saberes dos atores sociais envolvidos na política pública específica e no processo decisório. Na esfera da administração pública, estudos diversos apontam críticas às formas de atuação da tecnocracia que tratam o público como ignorantes e incapazes ou se fechando em insulamentos burocráticos.

Não são raros os momentos de governança urbana nos quais se está diante de controvérsias entre soluções políticas e técnicas para determinados assuntos públicos. Até que ponto a contribuição e pontos de vistas do público devem ser levados em conta em decisões técnicas nas soluções de problemas públicos, que por tal afetam a coletividade? Quais são as "incorporações mínimas" de saberes necessárias para tornar o cidadão participante um que "sabe o que está falando" diante de temas apresentados como de ordem técnica?

Por um lado, é de se supor que a administração pública e seu corpo técnico-burocrático possuem todo um aparato técnico-gerencial que sustenta modelos de soluções técnico-científicas capazes de responder às novas exigências e necessidades da gestão eficiente e eficaz dos recursos públicos. Estas seriam as características que expressariam a "*expertise* contributiva" dos atores da burocracia. Por outro lado, os atores da sociedade civil acumulam ao longo de suas trajetórias pessoais e coletivas um conjunto de experiências sociopolíticas no que diz respeito às formas, modelos e concepções de relações entre o Estado e a Sociedade, particularmente entre os técnicos da administração pública e as demais lideranças sociais e políticas da sociedade civil.

De algum modo, essas experiências relacionais expressariam a "*expertise* por interação" em relação à gestão de políti-

cas públicas específicas envolvendo os atores sociais. Ambos os segmentos, por sua vez, reuniriam a *expertise* por conhecimento tácito especializado, relacionada à "habilidade de interagir e de refletir" em contextos nos quais circulam informações e conhecimentos dos novos arranjos participativos de uma gestão democrática, tendo em vista que esses dois atores interagem intensamente, de modo formal ou informal, nas esferas participativas.

Ademais, e isso não constitui raridade, os técnicos da burocracia também são recorrentemente confrontados por alguns representantes da sociedade civil que possuem, além da experiência política de anos de vivência na relação poder público/sociedade, a "*expertise* contributiva" da área do conhecimento específica do assunto em pauta. Alguns são administradores, advogados, geógrafos, tecnólogos que se formaram motivados, inclusive, pelas "descobertas e estímulos" possibilitados pela relação entre a burocracia pública e a sociedade civil. Enquanto outros são trabalhadores semiquilificados de empresas cujas atividades se relacionam com os temas abordados nas reuniões públicas, levando-os a transferirem os seus conhecimentos tácitos especializados para a discussão pública.

Portanto, na relação entre burocracia e *expertise* tem que se reconhecer a "*expertise* por interação" e a "*expertise* contributiva" nas diversas formas em que se apresentam, assim como, mesmo que em menor grau, a "*expertise* por conhecimento tácito especializado", como dimensões essenciais do universo dialógico e cognitivo das esferas públicas de decisão se se pretende avançar na democracia participativa. Esta forma de governar coloca em conexão constante a *expertise* que "está por toda parte" da sociedade – "*expertise* por interação" – com o *expert* que "está em boa parte" do Estado – o Tipo V de Turner – o especialista, dotado da "*expertise* contributiva", normalmente um técnico que age diretamente junto à administração pública.

O reconhecimento mútuo dessas duas *expertises* e em menor grau a *expertise* por conhecimento tácito no horizonte da democracia constitui o desafio da sociedade do conhecimento e das democracias participativas em curso. Mesmo permanecendo a questão da desigualdade de conhecimentos entre o público em geral e especialistas, esse encontro de atores diversos gera

apropriações de conhecimentos científicos por parte dos "leigos", bem como o reconhecimento do valor da participação do público não especializado nas decisões políticas que envolvem assuntos técnicos se mostram fundamentais para o processo democrático. Nesse sentido, as formas de julgamento da legitimidade da participação dos atores propostas por Collins & Evans, a partir da tipologia de Turner, também se mostram úteis para a criação de modelos mais democráticos de decisão (Piolli e Costa, 2008, p. 7).

Considerações finais

Os agentes do Estado podem se tornar interlocutores privilegiados no processo de aproximação do conhecimento especializado junto à sociedade civil. Nesse ambiente tanto rupturas

como reconciliações entre burocracia e participação, *expertise* e democracia são possíveis a partir de determinados contextos nos quais opera a interação entre o conhecimento especializado e o público.

Por um lado, a ciência e a técnica podem se tornar uma voz autoritária nas matérias de políticas públicas, em que pese o seu alcance limitado junto ao público, dadas as distâncias cognitivas dos atores. Por outro, pode-se verificar também que a sociedade do conhecimento tem conduzido "cada vez mais à democratização e à negociação das asserções do conhecimento. Estamos nos movendo vagarosamente de uma situação de domínio dos *experts* para uma forma muito mais ampla, compartilhada, de governança das asserções do conhecimento" (Stehr, 2008, p. 231-232).

Para concluir, destaco um duplo aspecto: o da produção de conhecimento nas ciências sociais em particular, de um lado, e a consolidação da sociedade civil e da governança democrática, de outro, ambos com implicação direta na reflexão ora realizada. O campo das ciências sociais ganha relevância por constituir uma formação que possibilita a mediação entre *expertises* diversas e, assim, pode contribuir para o fortalecimento da sociedade civil no cenário atual. Nesse sentido, o conhecimento sociológico, segundo Nico Stehr, teria a seguinte vantagem:

[...] a negociação social de nossas capacidades para o conhecimento não é tão dependente do conhecimento técnico e especializado das ciências naturais quanto do conhecimento viabilizador gerado pelas ciências sociais e as humanidades. O acesso geral ao conhecimento viabilizador produzido nas ciências sociais para a sociedade civil enfrenta menos obstáculos do que nas ciências naturais. A detenção do conhecimento ganhou uma externalidade social mediante a produção de uma democracia, ou cidadania, mais participativa, que beneficia principalmente as organizações da sociedade civil. Tudo isso produz desafios particulares não apenas em termos do acesso ao conhecimento das ciências sociais, mas também na forma de novos modos de participação. É nesse ponto que as organizações da sociedade civil serão desafiadas (Stehr, 2008, p. 232).

Um desafio político encontra-se certamente na construção de governanças democráticas que realmente sejam capazes de promover a interação de saberes e conhecimento entre os atores envolvidos a partir de vários discursos e *expertises* e múltiplas verdades, constituindo novos arranjos de participação combinando eficiência técnica e efetividade democrática.

Referências

- BAVA, S. 2011. Editorial. *Jornal Le Monde Diplomatique – Brasil*, 4(42).
- BOBBIO, N. 2000. *O futuro da democracia*. São Paulo, Paz e Terra, 207 p.
- BRUGUÉ, Q. 2009. Una administración que habla es una administración que piensa: de la gestión pública a la administración deliberativa" In: GOBIERNO DE ARAGÓN. *Participación ciudadana: para una administración deliberativa*. Barcelona, Dirección General de Participación Ciudadana, p. 55-72.
- COLLINS, H.; EVANS, R. 2010. *Repensando a expertise*. Belo Horizonte, Ed. Fabrefactum, 241 p.
- COSTA, A.; SOUSA, C.; MOZOCCO, F. 2010. Modelos de comunicação pública da ciência: agenda para um debate teórico-prático. *Conexão – Comunicação e Cultura*, 9(18):149-158.
- DAGNINO, E. 2000. Cultura, cidadania e democracia: a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana. In: S. ALVAREZ; E. DAGNINO; A. ESCOBAR (org.), *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos*. Belo Horizonte, Ed. UFMG, p. 61-102.
- FEENBERG, A. 2003. O que é a Filosofia da Tecnologia? Disponível em: http://www.sfu.ca/~andrewf/books/Portug_O_que_e_a_Filosofia_da_Tecnologia.pdf. Acesso em: 27/02/2013.
- FISHKIN, J. 1991. *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*. New Haven, Yale University, 133 p.
- HABERMAS, J. 1991. *La inclusión del otro*. Madrid, Alianza, 258 p.
- LÜCHMANN, L. 2002. *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre*. Campinas, SP. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas.
- MITRE, M. 2011. *Ciência e política na era das novas biotecnologias: uma análise do marco regulatório brasileiro à luz de outras experiências*. Belo Horizonte, MG. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Minas Gerais, 240 p.
- MURTA, A.; SOUKI, L. 2009. Apropriação do espaço urbano em obras do Orçamento Participativo em Belo Horizonte. In: S. AZEVEDO; A. NABUCO (org.), *Democracia participativa: a experiência de Belo Horizonte*. Belo Horizonte, Editora Leitura/PBH, p. 89-116.
- NASSUNO, M. 2006. *Burocracia e participação: a experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre*. Brasília, DF. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília, 257 p.
- PIOLLI, A.; COSTA, C. 2008. Public Participation and Rural Management of Brazilian Waters: An Alternative to the Deficit Model. *Jcom*, 7(4):A01.
- PIOLLI, A. 2009. How Should One Assess the Conflict between Expertise and Democracy? *Revista Eletrônica de Comunicação, Informação em Saúde*, 3(4):238-242.
- PIOLLI, A. 2011. *Registro de ensaios clínicos e conhecimento: experts como agentes. Exame de Qualificação Doutorado*. Campinas, SP. Universidade Estadual de Campinas, 81 p.
- RIBEIRO, F. 2005. Cultura e participação popular: mediação política e acesso à moradia na experiência do Orçamento Participativa da Habitação de Belo Horizonte. In: S. AZEVEDO; R. FERNANDES (orgs.), *Orçamento Participativo – Construindo a democracia*. Rio de Janeiro, PBH e Editora Revam, p. 133-152.
- SCHWARTZMAN, S. 2008. *Ciência, universidade e ideologia: a política do conhecimento*. Rio de Janeiro, Editora BVCE, 141 p.
- SECCHI, L. 2009. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, 43(2):347-369. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122009000200004>
- STEHR, N. 2008. Liberdade é filha do conhecimento? *Revista Tempo Social*, 20(2):221-234. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20702008000200011>
- TURNER, S. 2003. *Liberal Democracy 3.0: Civil Society in an Age of Experts*. London, Sage, 168 p.
- WEBER, M. 1991. *Economia e sociedade*. Brasília, UNB, 422 p.

Submetido: 08/04/2013

Aceito: 18/11/2013