

# GESTÃO SOCIAL, DEMOCRACIA, REPRESENTAÇÃO E TRANSPARÊNCIA: EVIDÊNCIAS NOS ESTADOS BRASILEIROS

*Social Management, Democracy, Representation and Transparency: evidence in the Brazilian states*

*Robson Zuccolotto*

Doutor em Controladoria e Contabilidade pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo – FEA-USP. Professor do Departamento de Administração da Universidade Federal de Viçosa. Viçosa, MG, Brasil. *E-mail:* robsonzuccolotto@gmail.com

*Marco Antonio Carvalho Teixeira*

Doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor do Departamento de Gestão Pública da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo. São Paulo, SP, Brasil. *E-mail:* marco.teixeira@fgv.br

## Resumo

Este trabalho tem por objetivo compreender como a participação da sociedade pode contribuir para o desenvolvimento da democracia por meio da melhoria dos mecanismos de transparência nos estados brasileiros. Para tanto, foi necessário identificar os estados bem classificados no índice de transparência da ONG Contas Abertas para, em seguida, por meio de entrevistas com gestores públicos, identificar a percepção desses gestores em relação à importância da participação da sociedade civil nos resultados de suas políticas de transparência. Os resultados indicam que, nos estados onde a participação social ocorre por meio de fóruns definidos institucionalmente, os indicadores de transparência são melhores. O que reforça as afirmações teóricas de que a representação não exclui a participação, que se constitui em um grande mecanismo para a gestão pública por permitir canalizar demandas de diversas clivagens sociais e econômicas que deverão construir o consenso coletivamente.

**Palavras-chave:** Transparência. Democracia. Representação. Participação Social. Governos Subnacionais.

## Abstract

This study aimed to understand how the participation of society could contribute to the development of democracy through improved transparency mechanisms in the Brazilian states. Therefore, it was necessary to identify the top-ranked states in the transparency index of Contas Abertas NGO and then through interviews with public managers to identify their perception of the importance of civil society participation in the results of their transparency policies. The results indicate that in states where social participation occurs through defined institutional forums, transparency indicators are better, strengthening the theoretical claims of authors who claim that representation does not exclude participation and that this constitutes a major mechanism for public management, since it allows channel demands of various social and economic cleavages that will build consensus collectively.

**Keywords:** Transparency. Democracy. Representation. Social participation. Sub National Governments.



## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo discutir como a participação orientada pelos marcos da Gestão Social pode contribuir para a consolidação da democracia por meio da melhoria dos mecanismos de transparência nos estados brasileiros. Para tanto, foi necessário identificar os estados mais bem classificados no índice de transparência da ONG Contas Abertas para em seguida, por meio de entrevistas com gestores públicos, sistematizar a percepção desses gestores em relação à importância da participação da sociedade civil para os resultados de suas políticas de transparência.

A premissa central é que representação política não exclui participação e que nas democracias modernas é fundamental a complementaridade entre representação e participação, e não a velha dicotomia preconizada por uma visão elitista de democracia que parte da premissa de que o povo vota e os políticos decidem. Este trabalho assume a posição de que nos estados onde as decisões são construídas coletivamente e com simetria de informações entre os grupos, os resultados apontam uma melhor classificação em relação ao ranking de transparência.

Obvio que apenas os espaços participativos – deliberativos ou não – não são suficientes para garantir maior ou menor grau de transparência. Existem outros fatores intervenientes como burocracia, tecnologia, vontade política, dentre tantos (ZUCCOLOTTO, 2014) que também são fundamentais. Todavia, não há como se pensar em aprofundamento da democracia sem que haja protagonismo social. A criação de fóruns deliberativos sobre diversas políticas públicas deveria ser a regra e não exceção em governos democráticos. Quanto maior a inserção de membros da sociedade civil maior será a canalização de interesses e mais legítima a construção da solução.

Este texto está organizado da seguinte forma. Além dessa rápida introdução, faz-se um debate articulando a discussão de democracia, representação política e gestão social. Na sequência, apresenta-se o percurso metodológico da pesquisa e, logo em seguida, os seus resultados. Por fim, são apresentadas as conclusões.

## 2 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO

A democracia nasceu de uma concepção individualista da sociedade, isto é, da concepção para a qual a sociedade, qualquer que seja ela, e especialmente a sociedade política, é um produto artificial da vontade dos indivíduos. Nesse sentido, partindo da hipótese de que o indivíduo soberano, ao entrar em contato com outros indivíduos igualmente soberanos, cria a sociedade política, a doutrina democrática tinha imaginado um Estado sem corpos intermediários. No entanto, o que aconteceu nos Estados democráticos foi exatamente o oposto: sujeitos politicamente relevantes tornaram-se sempre mais os grupos, grandes organizações, associações das mais diversas naturezas, sindicatos de diversas profissões, partidos das mais diversas ideologias, e sempre menos os indivíduos.

Por isso, Bobbio (2000) destaca que os grupos, e não os indivíduos, são os protagonistas da vida política em uma sociedade democrática, na qual não existe mais um soberano (o povo ou a nação) composto por indivíduos que adquiriram o direito de participar direta ou indiretamente do governo, na qual não existe mais o povo como unidade ideal (ou mística), mas apenas o povo dividido em grupos contrapostos e concorrentes, com sua relativa autonomia diante do governo central (autonomia que os indivíduos singulares perderam ou apenas tiveram num modelo ideal de governo democrático sempre desmentido pelos fatos).

Nesse sentido, Bobbio (2000, p. 36) destaca que a democracia moderna, nascida como democracia representativa, em contraposição à democracia dos antigos (democracia direta), deveria ser caracterizada pela representação política, isto é, “[...] por uma forma de representação na qual o representante, sendo chamado a perseguir os interesses da nação, não pode estar sujeito a um mandato vinculado”.

Dessa forma, o princípio sobre o qual se funda a representação política é a antítese exata do princípio sobre o qual se funda a representação de interesses, no qual o representante, devendo perseguir os interesses particulares do representado, está sujeito a um mandato vinculado. Mas, dado que o representante não está sujeito a um mandato vinculado, uma questão relevante apresentada por Bobbio (2000), é como essa norma, ou esse princípio, em uma sociedade composta de grupos relativamente autônomos que lutam pela

sua supremacia, para fazer valer seus próprios interesses contra outros grupos, pode de fato encontrar realização?

Devido à dificuldade de realização do princípio da representação política, diversas correntes de pensamento surgiram como contraponto à democracia representativa, entre as quais se destacam as correntes elitistas (que consideravam a democracia meramente eleitoral), a nova esquerda e as correntes participativa e deliberativa (que como Rousseau, recusam a representação por considerá-la uma usurpação). No entanto, os autores dessa corrente não apontam para soluções institucionais que evitem que na democracia participativa não se consolide a ditadura da maioria, ou seja, não apontam mecanismos institucionais de pesos e contrapesos para a solução de conflitos com base na construção de consensos.

Por isso, autores contemporâneos, como Urbinati (2006), retomam a defesa da democracia representativa frente à direta e à meramente eleitoral. Para a autora, a democracia representativa é superior à direta, pois ela melhora a qualidade das decisões e desenvolve as capacidades de debate e construção da vontade do povo que não está dada, *a priori*. Em seus argumentos, Urbinati (2006) destaca que a eleição é apenas um momento da democracia representativa, uma vez que esta envolve também a participação do povo ao longo do mandato não para tomar decisões, mas, sobretudo, para construir com os representantes as decisões e controlá-los.

Urbinati (2006) afirma, ainda, que a democracia representativa é uma forma superior ao governo direto, pois idealmente, ela permite que o povo e seus representantes estejam em interação contínua. Permite, ainda, que o representante seja não apenas um delegado ou agente e sim um líder capaz de organizar, agregar e coordenar a vontade do povo (ultrapassando as particularidades e a fragmentação da sociedade). Acrescenta, por fim, que na democracia representativa, o povo soberano delega poder ao representante, mas tem também o poder negativo de destituí-lo.

Para que esse poder negativo possa ser exercido, (ARANTES *et al.*, 2010) apontam o controle como uma dimensão crucial da ordem democrática, uma vez que é um ato ou momento político central de um ciclo mais amplo de representação política. Para assegurar que os representantes, uma vez a frente de seus cargos,

pautem sua conduta pelo melhor interesse dos representados é necessário haver instrumentos efetivos de controle. Assim, o ciclo da representação se completa quando o povo, a partir dos efeitos gerados pelos atos de controle, é capaz de avaliar se os governantes agiram ou não como representantes de fato, decidindo-se pela interrupção de sua carreira política ou pela recondução ao cargo (poder negativo).

No entanto, para que o povo possa exercer a interação com os representantes, controlá-los e, ao fim do ciclo de representação, exercer o poder negativo, um princípio histórico é necessário: a transparência. Bobbio (2000) destaca que um dos eixos dos regimes democráticos é que todas as decisões e atos dos governantes devem ser conhecidos pelo povo soberano. Mesmo quando o ideal da democracia direta foi abandonado como anacrônico, com o nascimento do grande Estado territorial moderno, e foi substituído pelo ideal de democracia representativa, o caráter público do poder, entendido como não secreto, como aberto ao público, permaneceu como um dos critérios fundamentais para distinguir o Estado constitucional (democrático) do Estado absoluto e, assim, assinalar o nascimento ou renascimento do poder público em público. Afinal, como destaca o Bobbio (2000): como os governos poderiam ser controlados se estiverem escondidos?

Bobbio (2000) destaca, ainda, que ao lado e acima do tema da representação, a teoria do governo democrático desenvolveu outro tema estritamente ligado ao poder visível: o tema da descentralização, entendida como revalorização da relevância política da periferia com respeito ao centro. Pode-se interpretar o ideal do governo local como um ideal inspirado no princípio segundo o qual o poder é tanto mais visível quanto mais próximo está.

Assim, se a representação não exclui a participação e, se a proximidade do poder político ajuda no controle sobre os governantes, novas formas de participação e controle têm surgido nas democracias modernas, entre as quais destaca-se a gestão e o controle social, normalmente exercido por meio de conselhos consultivos, deliberativos e de controle. A essas formas de participação e controle, diversas correntes teóricas atribuem nomes e significados distintos, como coprodução, gestão social entre outros. Nesse trabalho, abordaremos o assunto sob a ótica do

arcabouço teórico da gestão social, sem, no entanto, assumi-la como modelo ideal.

### 3 O CONCEITO DE REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

É amplamente difundida a ideia de que as eleições são instrumentos insuficientes de expressão da soberania popular; de responsividade e de representatividade dos governantes. O peso desmesurado do poder econômico, a corrupção relacionada ao financiamento de campanhas, a desproporcionalidade na tradução de votos em cadeiras, entre outros, questionam os parlamentos como espaços de representação, assim como também indaga a qualidade da relação entre representantes e representados. Além disso, o declínio acentuado de comparecimento às urnas na maior parte das democracias indica a dificuldade dos partidos em representar opiniões, interesses e valores e, sobretudo, as novas identidades que surgem nas sociedades atuais, devido ao processo de profundas transformações no mundo do trabalho e no plano da cultura. (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006; LOUREIRO, 2009).

Diante das limitações apresentadas, percebe-se, de um lado, a emergência de propostas de reformas políticas que procuram corrigir os problemas dos sistemas eleitorais e partidários e tornar os governos e parlamentos mais representativos. De outro lado, aqueles que descreem da representação política e, portanto, das reformas de seus sistemas institucionais, defendem novas formas de participação popular para além das eleições e dos partidos. Assim, enfatizam não só os estudos, mas também as práticas que ampliam a participação do cidadão e privilegiam processos deliberativos em novas arenas decisórias, como conselhos sociais de gestão e de controle de políticas públicas, orçamentos participativos, entre outros (LOUREIRO, 2009; SOUZA SANTOS, 2002; YOUNG, 2000).

Nesse sentido, em detrimento da polarização do século XX, autores do século XXI passaram a considerar desejável a complementariedade entre as instituições eleitorais e partidárias e a participação popular, conforme destacado por Young (2000) e Jardim Pinto (2004). Além disso, Loureiro (2009) destaca que estudos recentes apontam novas perspectivas analíticas que superam a oposição entre representação e participação

e elaboram uma consistente defesa da democracia representativa e de suas potencialidades diante da chamada democracia direta, sem cair nos argumentos da teoria minimalista ou procedimental, nem tampouco reduzir à tese da inevitabilidade prática do governo representativo nas sociedades contemporâneas.

Nesse sentido, Loureiro (2009, p. 65) destaca que

[...] o grande desafio da teoria e da prática democrática hoje reside no aperfeiçoamento da democracia representativa (aí incluindo seus vínculos com a participação dos cidadãos para além do voto), e não na redução das esferas de decisão por parte dos representantes eleitos ou mesmo na substituição por outros atores políticos.

Como se observa, a democracia representativa é mais que eleitoral: as eleições podem produzir o governo responsável, mas não o governo representativo. Nesse sentido, seguindo a trajetória de autores como Urbinati (2006, p. 195), “[...] a representação (política) não pode ser reduzida a um contrato (de delegação), firmado através das eleições, nem tampouco reduzida à nomeação de legisladores como substitutos do soberano ausente [...]”, uma vez que a sua natureza consiste em ser constantemente recriada e dinamicamente ligada à sociedade. A representação é uma forma de governo original que não exclui a participação, dado que, como destaca a referida autora, o oposto à representação não é participação, mas exclusão da representação. Além disso, a representação visa evitar a concentração da fonte de legitimação nas instituições estatais e a redução do consentimento popular em um único ato de autorização, ou seja, o momento do voto.

Nesse sentido, a democracia representativa, de acordo com Urbinati (2006, p. 208) “[...]consiste em uma forma superior ao governo direto [...]”, uma vez que o povo e representantes (Sociedade e Estado) coexistem em interação contínua. Adicionalmente, a autora destaca que o representante é visto não apenas como delegado ou agente e sim como líder capaz de organizar, agregar e coordenar a vontade do povo (ultrapassando as particularidades e a fragmentação da sociedade). Dessa forma, representante e partidos dão organicidade à sociedade fragmentada.

Sintetizando o pensamento de Urbinati (2006), o qual se toma emprestado neste trabalho, de que a democracia representativa torna a representação democrática, tem-se:

**a) A democracia representa opiniões e ideias e não indivíduos.** A retórica e o juízo valorativo (e não só a presença e a vontade) são essenciais na democracia.

**b) As opiniões são importantes** porque compõem uma narrativa que vincula eleitores através do tempo e do espaço e faz das causas ideológicas uma representação de toda a sociedade e de seus problemas.

c) A representação reabilita uma **dimensão ideológica da política**: o processo complexo de unificação e desunião dos cidadãos que os projeta para uma perspectiva orientada ao futuro.

**d) A divergência de opiniões, de interpretações de ideias é um fator de estabilidade.** O exercício do poder requer uma contestação repetida e periódica, sendo a autoridade dos investidos de poder criada e recriada como resultado da manifestação do povo.

**e) Partidos políticos têm papel fundamental** para evitar conflitos sem derramamento de sangue, pois integra multidão e unifica ideais e interesses, tornado o soberano sempre presente como agente de supervisão dos representantes.

Urbinati (2006) destaca, também, que a representação é uma forma de participação política que pode ativar uma variedade de formas de controle e de supervisão por parte dos cidadãos. Assim, em vez de um esquema de delegação, a representação é um processo político que conecta sociedade e instituições. A autora destaca, por fim, que na democracia representativa o povo soberano delega poder ao representante, mas tem também o poder negativo de destituí-lo. Todavia, para que esse poder negativo possa ser exercido o governante deve prestar contas ao povo, o qual, após debate público, reconduzirá ou não o governante ao poder. Para que essa responsabilização ocorra, outro princípio é fundamental: a transparência.

## 4 A IMPORTÂNCIA DA TRANSPARÊNCIA PARA A CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Para que o poder negativo, descrito por Urbinati (2006), possa ser exercido, Arantes *et al.*, (2010) apontam o controle como uma dimensão crucial da ordem

democrática. Para assegurar que os representantes, uma vez a frente de seus cargos, pautem sua conduta pelo melhor interesse dos representados é necessário haver instrumentos efetivos de controle. Os autores destacam, que o ciclo da representação se completa quando o povo, a partir dos efeitos gerados pelos atos de controle, é capaz de avaliar se os governantes agiram ou não como representantes de fato, decidindo-se por sua condução ou recondução ao cargo (pode negativo).

Para que o povo possa exercer a interação com os representantes, controla-los e, ao fim do ciclo de representação, exercer o poder negativo, um princípio histórico é necessário: a transparência. Conforme destacado anteriormente, um dos eixos dos regimes democráticos é que todas as decisões e atos dos governantes devem ser conhecidos pelo povo soberano. Afinal, como destaca Bobbio (2000): como os governos poderiam ser controlados se estivessem escondidos?

Citando Carl Schmitt, Bobbio (2000, p. 101) destaca que esse autor conseguiu captar com precisão o nexos entre o princípio da representação e o caráter público de poder, inclusive entendendo a “[...] representação como uma forma de representar, isto é, como um modo de apresentar, de fazer presente, de tornar visível o que de outra maneira restaria oculto [...]”, e destaca as seguintes passagens:

A representação apenas pode ocorrer na esfera da publicidade. Não existe nenhuma representação que se desenvolva em segredo ou a portas fechadas [...] Um parlamento tem um caráter representativo apenas enquanto acredita que sua atividade própria lhe seja política. Sessões secretas, acordos e decisões secretas de qualquer comitê podem ser muito significativos e importantes, mas não podem jamais ter um caráter representativo. Representar significa tornar visível e tornar presente um ser invisível mediante um ser publicamente presente. A dialética do conceito repousa no fato de que o invisível é pressuposto como ausente e ao mesmo tempo tornado presente. (BOBBIO, 2000, p. 101)

Bobbio (2000) destaca, ainda, que ao lado e acima do tema da representação, a teoria do governo democrático desenvolveu outro tema estritamente ligado ao poder visível: o tema da descentralização, entendida como revalorização da relevância política da periferia com respeito ao centro. Pode-se interpretar

o ideal do governo local como um ideal inspirado no princípio segundo o qual o poder é tanto mais visível quanto mais próximo está. De fato, a visibilidade não depende apenas da apresentação em público de quem está investido do poder, mas também da proximidade espacial entre o governante e o governado.

Importante destacar que a Federação significa o Estado que, apesar de dividido em estados praticamente soberanos, tem um governo central forte. Mantém-se a soberania dos estados federados em uma ampla variedade de assuntos, mas ficam a cargo da União (o governo central único e forte) temas como tributação e tratados de paz e relações internacionais (o que Locke chama de “poder federativo”). A federação pode, assim, ser considerada um dos principais mecanismos de *check and balances* adotados nas democracias, criando formas de frear a tirania dos governos estaduais e de ter contato direto com os cidadãos.

Nesse sentido, Bobbio (2000) destaca que apesar de as comunicações de massa terem encurtado as distâncias entre o eleito e seus eleitores, tornando a publicidade do governo cada vez mais indireta, efetuando-se, sobretudo por meio da imprensa, da publicação de atas, de orçamentos ou de leis, a descentralização permite que a publicidade do governo de um município seja mais direta exatamente porque é maior a visibilidade dos administradores e de suas decisões.

Corroborando a necessidade de transparência em uma ordem democrática e considerando o conceito normativo de democracia, Sartori (1994) destaca que a democracia (representativa) pode ser sistematicamente entendida pela busca de três ideais tomados como princípios orientadores: i) o governo deve emanar da vontade popular, o qual se torna a principal fonte de soberania; ii) os governantes devem prestar contas ao povo, responsabilizando-se, perante eles, pelos atos e as omissões cometidos no exercício do poder e; iii) o estado deve ser regido por regras que delimitem seu campo de atuação em prol da defesa de direitos básicos dos cidadãos, tanto individuais como coletivos.

Abrucio e Loureiro (2004) destacam que a democratização do setor público deve ir além do voto, pois assim se evita a situação enunciada por Rousseau de que o povo inglês só é soberano no momento da votação; no dia seguinte passa a ser escravo. Os autores destacam, ainda, que esta é a limitação mais importante do processo eleitoral: sua incapacidade

de garantir o controle completo dos governantes, ou seja, as eleições não contêm nenhum instrumento que obrigue os políticos a cumprirem suas promessas de campanha, e a avaliação do seu desempenho só pode ser feita de forma retrospectiva nas votações seguintes.

Continuando o raciocínio, os autores destacam que o exercício do controle estendido no tempo, que vai além da eleição para abrigar o mandato dos eleitos, é fortemente condicionado pela transparência e visibilidade dos atos do poder público. Destacam, ainda, que todas as decisões governamentais devem ser conhecidas pelo povo soberano, na medida em que o eixo do regime democrático está no controle dos governos pelos cidadãos.

Por isso, a transparência das ações governamentais, apesar de não esgotar a busca da *accountability*<sup>1</sup> durante os mandatos, é um requisito fundamental para a efetivação de seus instrumentos institucionais, pois sem informações confiáveis, relevantes e oportunas, não há possibilidade de os atores políticos ativarem os mecanismos de responsabilização (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004).

Além da transparência, autores contemporâneos têm defendido novas formas de participação popular para além das eleições e dos partidos. Assim, enfatizam não só os estudos, mas também as práticas que ampliam a participação do cidadão e privilegiam processos deliberativos em novas arenas decisórias, como conselhos sociais de gestão e de controle de políticas públicas, orçamentos participativos, entre outros (LOUREIRO, 2009; SOUZA SANTOS, 2002; YOUNG, 2000). Além disso, esses autores passaram a considerar desejável a complementariedade entre as instituições eleitorais e partidárias e a participação popular, conforme destacado por Young (2000) e Jardim Pinto (2004).

## 5 A GESTÃO SOCIAL E O FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Conforme destacado anteriormente, a representação é uma forma de governo original que não exclui a

<sup>1</sup> *Accountability* é entendido como obrigação que os detentores de cargos públicos possuem de prestar contas de seus atos para a sociedade. Instituições de *accountability* seriam os órgãos estatais de controle encarregados de cobrar responsabilidade dos gestores públicos sobre o exercício de suas atividades (ARANTES *et al.*, 2010).

participação, dado que, como destaca Urbinati (2006), o oposto à representação não é participação, mas exclusão da representação. Além disso, a representação visa evitar a concentração da fonte de legitimação nas instituições estatais e a redução do consentimento popular em um único ato de autorização, ou seja, no momento do voto.

Nesse sentido, a democracia representativa, de acordo com Urbinati (2006, p. 208) “[...] consiste em uma forma superior ao governo direto [...]”, uma vez que o povo e representantes (Sociedade e Estado) coexistem em interação contínua. Para que essa interação contínua ocorra, autores contemporâneos tem defendido novas formas de participação popular para além das eleições e dos partidos, enfatizando não apenas os estudos, mas também as práticas que ampliam a participação do cidadão e privilegiam processos deliberativos em novas arenas decisórias, como conselhos sociais de gestão e de controle de políticas públicas, orçamentos participativos etc.

Essa forma de pensamento ganha força quando os teóricos da democracia participativa a equivalem à democracia direta e consideram apenas a participação, entendida como a presença nos espaços políticos e o voto, como essenciais para a democracia e não o debate e o processo de construção de uma união social. Esquecem, ainda, que participação também pressupõe representação, uma vez que é impossível envolver todos os cidadãos em processos deliberativos, e que nem todas as pessoas possuem as mesmas capacidades, tendo em vista que igualdade política é algo construído e não dado *a priori*.

Por isso, uma corrente teórica que tem se destacado é a da gestão social, uma vez que considera que elementos da sociedade (mas não a sociedade), devem construir a ação orientada pela busca do consenso. Sustentada no pensamento da escola de Frankfurt, que surgiu na Alemanha na década de 1930, e apontava a racionalidade instrumental como inibidora da emancipação do homem, essa corrente teórica tem em Jürgen Habermas seu representante contemporâneo, o qual, além de ter seu legado filosófico próximo à teoria crítica, procurou estabelecer elementos conceituais democratizadores das relações sociais na sociedade contemporânea (TENÓRIO, 1998).

Seguindo o pensamento de Tenório (2008, p. 158), a gestão social pode ser entendida como:

O processo gerencial dialógico em que a autoridade decisória é compartilhada entre participantes da ação (ação que pode ocorrer em qualquer tipo de sistema social – público, privado ou de organizações não governamentais). O adjetivo social qualificando o substantivo gestão será entendido como o espaço privilegiado de relações sociais no qual todos têm o direito à fala, sem nenhum tipo de coação.

Subirats (2007, p. 627) destaca que o conceito de Tenório reivindica o espaço público “[...] como cenário no qual se propagam as potencialidades da democracia deliberativa com o protagonismo da cidadania [...]” e, dessa forma, o conceito de gestão social tem um grande potencial transformador que vai além da captura tecnocrática que as grandes organizações fazem do termo governança.

Outra questão central para a construção do conceito de Gestão Social, apresentado por Tenório é o agir comunicativo de Habermas. Para o autor, a gestão social baseia-se no entendimento, estreitamente vinculado à linguagem, uma vez que, conforme destaca Tenório (2008, p. 27), “[...] no processo de Gestão Social [...] a verdade é promessa de consenso racional, [...] não é uma relação entre o indivíduo e sua percepção do mundo, mas sim um acordo alcançado por meio da discussão crítica, da apreciação intersubjetiva”.

Uma questão relevante a ser apontada é que a racionalidade comunicativa habermaziana é de difícil realização na prática, dado que os espaços deliberativos são, normalmente, espaços de representação, visto que nesse ambiente de deliberação encontram-se, normalmente, os representantes de clivagens sociais e econômicas distintas, os quais deveriam, previamente, terem acordado decisões com seu grupo.

Adicionalmente, conforme destaca Young (2000), não se pode supor que haja em sociedades pluralistas contemporâneas, entendimento suficiente ao qual apelar em muitas situações de conflito e na resolução de problemas coletivos. Além disso, como a deliberação supõe unidade prévia, essa presunção afasta a necessidade de autotranscendência. Um problema com essa concepção da unidade de discussão democrática é que pode abrigar outro mecanismo de exclusão (grupos com maior força simbólica tendem a perpetuar privilégios).

Deve-se destacar, seguindo ainda o pensamento de Young (2000), que ao restringir o conceito de dis-

cussão democrática à argumentação crítica, os teóricos da democracia deliberativa supõem uma concepção de discussão arraigada de viés cultural, o que tende a silenciar ou desvalorizar determinadas pessoas ou grupos. A autora destaca que os teóricos deliberativos tendem a supor incorretamente que os processos de discussão que visam ao entendimento entre as partes têm necessariamente de partir de um elemento comum de entendimento ou de ter como objetivo um bem comum.

Por isso, Benhabib (1996) destaca que a ideia contida no modelo de democracia deliberativa é a de que somente podem ser ditas válidas (vinculante moralmente) aquelas normas (regras gerais de ação e arranjos institucionais) que poderiam receber a anuência de todos aqueles afetados por suas consequências, se tal acordo fosse alcançado como resultado de um processo de deliberação que tenha as seguintes características: i) a participação na deliberação é regulada por normas de igualdade e simetria; ii) todos têm a mesma chance de iniciar a fala, questionar, interrogar e abrir o debate; iii) todos têm o direito de questionar os tópicos fixados no diálogo; iv) todos têm direito de introduzir argumentos reflexivos sobre as regras do procedimento discursivo e o modo pelo qual elas são aplicadas ou conduzidas.

Como se observa, em sociedades pluralistas, a viabilidade de modelos deliberativos apresentam limitações de realização prática. Isso não significa, no entanto, que ambientes deliberativos (ainda que se guarde, em algum grau, as características de representação) não sejam desejáveis nas democracias representativas.

Portanto, se o cidadão republicano de Habermas deve ter presença ativa e solidária nos destinos da comunidade, a transparência surge como pressuposto chave para a *accountability* democrática e para a consolidação da democracia. Dessa forma, assumimos a hipótese de que quando as decisões acerca das demandas de diferentes grupos sociais são tomadas em espaços participativos com ampla transparência das informações, o alcance democrático e a qualidade da própria democracia são bem maiores.

## 6 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Quanto ao tipo, esta pesquisa classifica-se como descritiva. Bervian, Cervo e Silva (2007, p. 66) afirmam

que a pesquisa descritiva busca conhecer as diversas situações e relações que ocorrem na vida social, política e econômica e demais aspectos do comportamento humano, tanto do indivíduo tomado isoladamente ou como de grupos e comunidades mais complexas.

Quanto aos procedimentos, a pesquisa classifica-se como bibliográfica, uma vez que se valeu de livros, artigos, teses, dissertações etc. para fundamentar teoricamente a busca pelo entendimento de como as decisões tomadas coletivamente auxiliam os resultados da transparência.

Após a revisão da literatura que suporta a discussão a apresentada nos resultados e considerações finais, os seguintes procedimentos foram adotados. Inicialmente, identificaram-se os quatro estados subnacionais com melhores indicadores de transparência no ano de 2014. O índice utilizado para a referida seleção é o elaborado pela Organização Não Governamental (ONG) Contas Abertas.

Após identificar os quatro estados com melhores índices de transparência, foram realizados estudos dos portais e de documentos dos referidos estados buscando-se identificar a existência de mecanismos de participação na elaboração e na gestão da política de transparência desses estados. Especificamente, busca-se identificar a existência de Conselhos Deliberativos para elaboração e gestão da política de transparência nos estados, se esses envolviam a sociedade civil e se eram compostos apenas por servidores da estrutura burocrática dos estados. Além disso, utilizando-se entrevistas semiestruturadas, buscou-se compreender, por meio dos relatos dos entrevistados as ações, iniciativas e fatores que levaram a criação desses espaços deliberativos (onde eles existem).

As entrevistas foram realizadas com o Coordenador da Assessoria de Inovação em Governo da Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Regional do Estado de São Paulo e com Subsecretário de Estado da Transparência do Estado do Espírito Santo. As entrevistas foram realizadas no mês de julho de 2014 e os resultados são apresentados e discutidos a seguir.

## 7 RESULTADOS DA PESQUISA

Como relatado, a primeira fase consistiu em identificar, de acordo com o índice da ONG Contas

Abertas, os estados com melhores indicadores de transparência. Os estados selecionados para a realização dos estudos e entrevistas foram: Espírito Santo (nota 8,96), Pernambuco (nota 8,14), São Paulo (nota 7,95) e Santa Catarina (nota 7,60)<sup>2</sup>.

Em seguida, realizou-se consultas aos portais de transparência desses estados, buscando identificar a existência de Conselhos de Transparência ou Conselhos de Transparência e Combate à Corrupção. Os resultados encontrados indicam que apenas o estado do Espírito Santo possui esses Conselhos em funcionamento. São Paulo está em fase de implantação e Santa Catarina e Pernambuco não apresentam evidências da existência desses conselhos.

Posteriormente, foram realizadas as entrevistas semiestruturadas com os estados do Espírito Santo (classificado como primeiro no índice de transparência) e de São Paulo (classificado como terceiro).

Como já relatado, a pergunta inicial tinha a finalidade de identificar se as decisões eram construídas coletivamente e se essa construção coletiva implicava em melhorias na transparência. Os resultados apontam que a existência de comitês, onde as decisões sobre transparência são definidas comunicativamente, melhora a qualidade das informações divulgadas. No entanto, os resultados não são definitivos, uma vez que, se por um lado o estado do Espírito Santo e São Paulo possuem esses fóruns desde 2011 (mesmo que São Paulo tenha tido sua primeira reunião apenas em setembro de 2012), por outro lado os outros dois estados (Pernambuco e Santa Catarina não possuem conselhos de transparência).

Mesmo não sendo conclusivo, há indícios de que quando os espaços representativos são complementados por espaços deliberativos, os resultados tentem a ser melhores. Esses indícios foram ratificados durante a realização das entrevistas, uma vez que os entrevistados foram unânimes em declarar importante a participação social e a construção de fóruns qualificados para decisões colegiadas no que refere à política de transparência. No entanto, à época das análises, apenas os estados do Espírito Santo e de São Paulo possuíam fórum qualificado para essa construção coletiva. Nos demais estados a decisão sobre o que divulgar era

definida por burocratas e, na maioria das vezes, sem discussão dentro da própria estrutura burocrática.

Tratando inicialmente do caso do Espírito Santo, que foi o primeiro estado do país a criar o Conselho Estadual de Transparência Pública e Combate à Corrupção em 28 de julho de 2011, por meio do Decreto n. 2812-R, vimos que no *ranking* de 2010 ocupava o oitavo lugar, conseguiu avançar para o segundo em 2012 e para a primeira posição em 2014.

No que se refere às decisões sobre o que publicar no *site*, o Subsecretário de Estado da Transparência do Espírito Santo, Rogélio Pegoretti Caetano Amorim, destaca que:

*A gente divide os tipos de decisões. Decisões de pouco impacto, rotineiras, a gente decide aqui dentro da subsecretaria mesmo. Mas há um conselho formado pela Secretaria de Controle e Transparência, pelo Procurador Geral do Estado, pelo Secretário de Governo e pelo Secretário de Gestão. É o conselho gestor do portal da transparência. Alterações de maior impacto e relevância são levadas ao conselho que autorizam ou definem o formato (13min35seg).*

O subsecretário destaca, ainda, que as demandas do governador também devem ser submetidas ao Conselho Gestor da Transparência. Nesse sentido, antes de qualquer divulgação no Portal da Transparência há uma decisão colegiada por um conselho, ainda que formado apenas por burocracias especializadas.

Adicionalmente, Amorim destaca que além do Conselho Gestor da transparência, foi criado em 2011, o Conselho Estadual de Transparência Pública e Combate à Corrupção. Nesse conselho tem assento membros da sociedade civil organizada, como por exemplo, a ONG Transparência Capixaba, entidades de trabalhadores, entidades de empresários, OAB, Secretarias de Estado, Procuradoria do Estado, Defensoria Pública, Ministério Público, Tribunal de Contas e Tribunal de Justiça.

De acordo com Amorim, esse conselho (Conselho Estadual de Transparência e Combate à Corrupção) discute assuntos de interesse geral do estado que, normalmente, são trazidos pelos conselheiros. Esses assuntos estão relacionados tanto a questões de transparência quanto de combate à corrupção.

Como se observa, o Estado do Espírito Santo possui dois conselhos: o Conselho Gestor da Transpa-

<sup>2</sup> Ver em: <<http://indicedetransparencia.com/>>. Acesso em: 20 nov.2014.

rência (composto por membros da burocracia estatal) e o Conselho Estadual de Transparência Pública e Combate à Corrupção (formado por autoridades do Poder Executivo Estadual, por autoridades públicas convidadas e por representantes convidados da sociedade civil, sendo que esses dois últimos são eleitos e possuem mandatos de dois anos).

Quanto ao Estado de São Paulo, o mesmo instituiu o Conselho de Transparência da Administração Pública em 2011 por meio do Decreto 57.500 de 8 de novembro de 2011, sendo que a primeira reunião desse Conselho ocorreu apenas em 12 de setembro de 2012. No caso de São Paulo, o Conselho é formado por membros do poder executivo, representantes de entidades não governamentais, representantes da sociedade (cidadãos) e por representantes de entidades convidadas. O decreto não estabelece mandato nem define a forma de escolha dos representantes, mas estabelece que os nomes dos representantes da sociedade civil devem ser aprovados por um conselho técnico.

No que se refere à importância do Conselho para melhorar a qualidade da transparência no estado de São Paulo, o Coordenador da Assessoria de Inovação em Governo da Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Regional, Roberto Meizi Agune destaca que o estado:

*[...] lançou dois anos atrás um Conselho Estadual de transparência, com membros da sociedade que reúne, além de algumas pessoas convidadas, autoridades, jornalistas, representantes da Transparência Brasil, Ministério Público, OAB, e se reúnem uma vez por mês. Essas organizações que fazem parte do conselho acabam trazendo demandas por transparência. Aí o Conselho debate essas questões e aciona quem de direito para tomar as providências (34min04seg).*

Mesmo existindo o referido conselho, o qual demanda informações nas páginas de cada secretaria de estado, o Portal da Transparência é mantido na Corregedoria Geral do Estado (CGESP). Assim, o Portal da Transparência apenas permite acessar, via links, o conteúdo disponibilizado nos sites de cada Secretaria. Assim, cada secretaria cuida de sua página, mas não há uma coordenação de conteúdos.

Nesse sentido, Agune destaca a criação, ainda em fase de publicação, do “Comitê Gestor do Portal da Transparência para que não fique mais na mão da

Corregedoria” (34min56seg) e que esse foi um ponto positivo da avaliação elaborada pela ONG Contas Abertas. Destaca, ainda, que ao receber a correspondência sobre a avaliação, “o governador chamou a CGESP e disse: eu quero que seja mantido o primeiro lugar do estado” (35min).

Agune afirma que nesse momento começou uma correria. Chamaram as Secretarias da Fazenda e do Planejamento para ver como estava o Portal. Percebeu-se que, mesmo o Portal dando acesso a todas as informações, era preciso ter representantes de cada órgão para que as ações fossem bem coordenadas, ou seja, era necessário criar um Conselho, ainda que formado pelas burocracias estatais, para que as decisões fossem coletivas e seguissem um padrão definido conjuntamente. Nesse momento ficou claro que seria necessária a criação de um Comitê para a gestão do Portal.

Como se observa, nos estados em que as demandas foram canalizadas por diversas vias (representações de diferentes clivagens sociais) e as decisões construídas de forma colegiada, as ações por transparência e para a transparência sofreram alterações. Essa situação demonstra certo amadurecimento democrático de alguns estados, os quais vêm buscando desenvolver esses mecanismos. É certo que estudos temporais poderiam ser feitos para identificar se foi a transparência que veio antes da criação dos Conselhos ou se os Conselhos é que melhoraram a qualidade da transparência. No entanto, o que fica claro nas entrevistas é que onde os canais de representação são estabelecidos e canalizam interesses divergentes há melhor transparência e, conseqüentemente, maior consolidação das instituições democráticas.

Como se observa, as práticas adotadas por São Paulo e pelo Espírito Santo, no tocante à decisões colegiadas, reforçam os argumentos da corrente de teóricos da democracia de que “representação e participação se complementam” (URBINATI, 2006). Como se vê, onde os canais de participação estão definidos institucionalmente percebe-se uma melhora da transparência e, uma vez que a transparência é a base para a consolidação democrática, ocorre uma melhora da própria qualidade da democracia.

É certo que avanços precisam ser feitos e que os pressupostos da ação comunicativa habermasiana não podem ser alcançados em apenas 26 anos de redemocratização, sobretudo em um país de dimensão

continental e com grandes diferenças econômicas, sociais e culturais como o nosso. No entanto, quando pensamos em âmbito subnacional, onde essas diferenças são menores (mesmo que ainda existam em larga escala), a ação comunicativa pode tomar forma em conselhos representativos, onde o consenso, apesar de não estar dado *a priori*, pode ser construído por meio do diálogo e não de negociações e barganhas. Nesse sentido, se ainda não estamos tão próximos do conceito de gestão social (TENÓRIO, 2008), é certo que se está avançando.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve por objetivo discutir como a participação da sociedade, orientada pelos marcos da gestão social, pode contribuir para a consolidação da democracia por meio da melhoria dos mecanismos de transparência nos estados brasileiros. Para tanto, foi necessário identificar os estados mais bem classificados no índice de transparência da ONG Contas Abertas para em seguida, por meio de entrevistas com gestores públicos, captar a percepção deles em relação à importância da participação da sociedade civil nos resultados de suas políticas de transparência.

As evidências, ainda que de forma parcial, confirmam nossa hipótese, fundamentada nos argumentos teóricos de Urbinati (2006) de que representação não exclui participação, mas que se complementam. Ratifica também a afirmação de Bobbio (2000) que nas sociedades democráticas pluralistas, são os grupos e não os indivíduos os protagonistas da vida política.

Nesse sentido, a complementariedade entre representação e participação e a inserção de grupos contrapostos e concorrentes nesse processo, só pode contribuir para o aperfeiçoamento da democracia. O posicionamento dos casos aqui apresentados, estados de São Paulo e do Espírito Santo, no ranking de transparência da ONG Contas Abertas, e a importância que ambos estão dando para o diálogo social, demonstra claramente o potencial dos espaços participativos para o aperfeiçoamento das políticas públicas.

Outra evidência importante dos fóruns participativos na elaboração de políticas de transparência observada nas duas experiências aqui destacadas é que elas têm potencial para limitar a ação dos governadores

e permitir que diferentes visões e argumentos sejam incorporados. Cumpre, então, aos conselhos e seus representantes, debater e buscar construir o consenso, ou seja, unificar o fragmentado, canalizando ou abandonando argumentos e exigências a partir do diálogo, o que está ligado diretamente com os princípios que norteiam a Gestão Social.

Cabe ressaltar que o processo participativo – seja ele deliberativo ou não – em sociedades com grande desigualdade social, econômica e cultural como a nossa, pode ficar no campo da utopia se esforços na direção da redução das diferenças sociais e econômicas, que se perpetuam em diferenças que inibem a participação argumentativa, não forem empreendidos.

Uma política de transparência em que a sociedade compreende o que está sendo informado e participa ativamente de seu aperfeiçoamento, pode gerar, pelo menos, dois insumos importantes para a melhoria da qualidade da democracia.

O primeiro é que de posse de informações compreensíveis sobre o desempenho do governo, o cidadão pode transformar o voto num instrumento de avaliação do desempenho do próprio governante, punindo com a interrupção do mandato ou premiando com reeleição ou eleição de um aliado dele como sucessor.

O segundo tem a ver com as premissas da accountability. De posse de informações compreensíveis sobre alocação de recursos, por exemplo, cidadãos podem acionar órgãos de controle caso identifique alguma irregularidade. Ou seja, a articulação entre participação e representação não se consubstancia numa situação antagonismo como muitos imaginariam. Mas, sobretudo, se traduz numa imensa possibilidade adensar e melhorar ainda mais qualidade da nossa democracia.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F.; LOUREIRO, M. **Política e Reformas Fiscais no Brasil Recente**. 2004. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/PDF/93-5.PDF>>. Acesso em: 12 fev. 2014.
- ARANTES, R. B. *et al.* Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Ed.). **Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 109-147.

- BENHABIB, S. Toward a deliberative model of democratic legitimacy. In: BENHABIB, S. (Ed.). **Democracy and difference: contesting the boundaries of the political**. Princeton: Princeton University Press, 1996. p. 67-94.
- BERVIAN, P. A.; CERVO, A. L.; SILVA, R. **Metodologia científica**. São Paulo: Pearson, 2007.
- BOBBIO, N. **O Futuro da Democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- HABERMAS, J. **Teoria de la acción comunicativa: complementos y estudios previos**. Madrid: Cátedra, 1997.
- JARDIM PINTO, C. Espaços deliberativos ea questão da representação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 19, n. 54, p. 97-114, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v19n54/a06v1954.pdf>>. Acesso em: 6 out. 2015.
- LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 67, p. 49-103, 2006. Disponível em: <<http://doi.org/10.1590/S0102-64452006000200004>>. Acesso em: 6 out. 2015.
- LOUREIRO, M. R. Interpretações contemporâneas da representação. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, DF, v. 1, p. 63-93, 2009. Disponível em: <<http://periodicos.bce.unb.br/index.php/rbcp/article/viewFile/6594/5320>>. Acesso em: 6 out. 2015.
- SARTORI, G. **A teoria democrática revisitada**. São Paulo: Ática, 1994.
- SOUZA SANTOS, B. **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SUBIRATS, J. A cidadania e o espaço público: a perspectiva da Gestão Social (posfácio). In: TENÓRIO, F. G. (Ed.). **Cidadania e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 632.
- TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 7-23, 1998.
- TENÓRIO, F. G. **Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro de mercado**. Ijuí: Editora Unijuí, 2008.
- URBINATI, N. O que torna a representação democrática? **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 67, 2006. Disponível em: <<http://doi.org/10.1590/S0102-64452006000200007>>. Acesso em: 6 out. 2015.
- YOUNG, I. M. **Inclusion and democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- ZUCCOLOTTO, R. **Fatores determinantes da transparência do ciclo orçamentário estendido: evidências nos estados brasileiros**. 2014. 202 p. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2014. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-17122014-183102/>>. Acesso em: 10 jun. 2015.