

# TRANSPARÊNCIA EM GESTÃO PÚBLICA PARA APERFEIÇOAR A DEMOCRACIA

GILBERTO W. ALMEIDA\*

RICARDO C. MELLO\*\*

## Contexto

**J**uan Arias, jornalista, correspondente brasileiro do jornal espanhol *El País*, publicou um comentário assinado no dia 7-7-11 no qual perguntava por que a cidadania, no Brasil, não reagia à onda de corrupção que estava sendo exposta pela mídia. Com efeito, várias têm sido as denúncias de malversação de recursos públicos, de modo que entre atônito, pasmo e quem sabe, indignado, o cidadão brasileiro presta atenção aos fatos, mas não sai às ruas para manifestar sua insatisfação. O mesmo Juan Arias, em sua coluna no *El País*, lembrava que, em 1983/84, esta mesma sociedade civil reclamou, nas ruas, o direito de votar em presidente por meio do movimento das Diretas Já, e, em 1992, encheu as praças públicas com a cara pintada, vestida de negro, pedir o *impeachment* de Collor. Cabe lembrar que o estopim, em 1992, foi a exposição, pela mídia, das práticas de corrupção encastelada na presidência da República, sob a coordenação direta do braço direito do então presidente Collor, o Paulo César Farias, cidadão que tinha sido tesoureiro da campanha presidencial, do novíssimo Partido da Renovação Nacional, em 1989. Nada muito diferente do quadro da administração pública que caracterizou o Ministério dos Transportes sob o comando do PR, no presidencialismo de coalizão que ocorre no país. Por que o brasileiro se mobilizou em 83/84, se rebelou em 92, e agora, neste ano 11 do século XXI, contenta-se em, apenas, assistir pela TV ao desenrolar das denúncias nada edificantes sobre a administração pública brasileira?

---

\* Doutor em Comunicação pela UFBA e professor associado pela UFBA.

\*\* Mestre em Ciências da Informação, doutorando em difusão do conhecimento na Faculdade de Educação da UFBA e professor associado da UFBA.

A provocação de Arias produziu um sem-número de respostas e comentários. Vários artigos foram publicados em jornais e revistas sobre o assunto. Jornalistas de vários pontos do País escreveram belos libelos de condenação ao fenômeno. Um deles, Samuel Celestino, jornalista articulista do jornal *A Tarde*, de Salvador, escreveu vários artigos, praticamente conclamando a sociedade civil a rebelar-se contra este nefando estado de coisas. O presidente da OAB-BA, Saul Quadros Filho, publicou um artigo no jornal *A Tarde*, em 21-7-2011, no qual manifestou seu repúdio a cleptomania que assola o setor público brasileiro. A cleptomania, sem dúvida, coloniza imensos segmentos da sociedade brasileira, cuja maior aspiração seria enriquecer rápido, sem o esforço do trabalho, conforme já analisado por antropólogos (Da Matta, Barbosa).

Uma linha de pesquisa interessante para nossas universidades seria a comparação entre o modelo *zaibatsu* coreano e japonês, onde a estratégia de desenvolvimento econômico adotada envolveu Estado e empresários, numa associação nacionalista com vistas ao fortalecimento de grandes empresas locais. O modelo é bastante parecido com o que foi sugerido pela Cepal para fazer decolar as economias primário-exportadoras da América Latina, nos anos 40 e 50 (Mantega, 1992). Mas aconteceu que, entre nós, a parceria Estado-empresários serviu para catapultar grandes empreiteiras e conglomerados de mídia e comunicação, porém sem lograr êxito em produzir grandes empresas industriais, como a Hyundai ou a Samsung, para ficarmos com exemplos coreanos. Talvez, as únicas grandes empresas brasileiras, hoje, sejam a Vale, a Siderúrgica Nacional e a Oi, todas resultantes de privatizações ocorridas há cerca de uma década. De todo o modo, o capitalismo brasileiro ensejou o crescimento de bancos nacionais e de empreiteiras. Os bancos cresceram como consequência da competência dos nossos empresários comerciais e financeiros, ao longo dos séculos, no trato do comércio internacional sob a égide de um país assolado por periódicas crises de inflação. Mas será que as empreiteiras crescem porque são competentes em corromper o funcionário público que controla a liberação das suas faturas de obra? Será que um estudo sobre este assunto não lançaria luz na cleptomania que aos poucos instaura uma cleptocracia na administração pública brasileira, consoante o argumento do presidente da OAB-Ba?

Enfim, a provocação do jornalista do *El País* rendeu várias interpretações. Contudo, não houve mobilização em torno de um movimento cívico pelo fim da roubalheira no país. Quais seriam as razões que levam

o brasileiro a acomodar-se diante de tantas falcatruas que acontecem em todos os cantos do país, em todos os níveis de governo, em todos os poderes da República? Talvez, caiba avançar algumas hipóteses explicativas para a apatia política do brasileiro, numa tentativa de se elaborar uma análise do contexto que permita o encaminhamento de alternativas possíveis para a superação do problema, mesmo que isso ocorra de maneira gradual e lenta, no futuro. Vejamos algumas interpretações plausíveis para o caso:

a) Houve notório avanço no controle dos recursos públicos nos últimos anos. Com efeito, a Polícia Federal tornou-se mais competente no combate à sonegação fiscal (casos da loja Daslu, do Banco Santos, etc.) e à corrupção, onde empreiteiras atuam como corruptores ativos (caso da empreiteira Gautama, de Zuleido Veras, dentre outros). Ademais, a atuação da CGU, Controladoria Geral da União, flagrou inúmeros prefeitos com a “boca na botija do mel” dos fundos públicos. Assim, tanto a PF como a CGU trouxeram à baila tantos casos escabrosos que o cidadão já fica a esperar, a cada mês que se inicia, qual será o escândalo da vez. Nesse caso, estamos diante de uma faxina empreendida pelo próprio setor público, que mostra sinais de buscar corrigir seus desvios e disfunções internas. O cidadão reconhece o esforço, indigna-se, mas fica a esperar que as instituições especializadas no exercício do controle exerçam suas tarefas.

b) A mídia tem exercido seu papel de jornalismo investigativo próprio de uma sociedade democrática. Embora a mídia o tenha feito buscando malversações de recursos nos poderes Executivo e Legislativo, pouco se tem feito no Judiciário, o poder mais hermético do Brasil. O cidadão tem lido e assistido sobre os escândalos, propiciando bom retorno de audiência para as empresas de mídia. Mas daí não passa. Vai uma grande distância entre ler os fatos escabrosos denunciados e sair às ruas em protesto.

c) Com tantos casos de corrupção para indignar o cidadão, este não dá sinais de fadiga no que concerne à leitura dos fatos, ou à audiência. Mas organizar passeatas contra a corrupção é algo distante, percebido como inócuo, sem capacidade de produzir resultados. Com efeito, é mesmo angustiante ver uma marcha pela paz empreendida por manifestantes trajando branco e portando velas acesas depois de acontecido algum crime hediondo. Todos sabem que aquela marcha não vai resolver, absolutamente, nada sobre a violência praticada, os mortos não voltarão a viver, a violência urbana vai continuar a existir, a sensação é que as pessoas vão lá como se

vai a um funeral, apenas, para manifestar solidariedade diante da perda sofrida. Cabe a mesma observação no que diz respeito aos escândalos.

d) Há quem compare a chamada primavera árabe com o Brasil. São coisas, absolutamente, diferentes. Os países da franja sul do Mediterrâneo exibem ditaduras, com todas as características inerentes aos regimes fechados: não há transparência, nas relações Estado-sociedade, o que propicia a corrupção em todos os níveis, a mídia é censurada, enfim, não se trata de países democráticos. Os movimentos de massa que aconteceram no Brasil durante o regime militar, nos anos 60, seriam mais parecidos com o que aconteceu no Egito e na Tunísia. Portanto, não se pode comparar uma ditadura árabe com o Brasil de hoje, no qual os procedimentos democráticos são, zelosamente, observados.

e) Ademais, o que acontece na Espanha de hoje, onde acontece um movimento popular de manifestação pública de insatisfação, é bem diferente do que acontece no Brasil. Lá, as taxas de desemprego são altíssimas, o jovem espanhol não vê o futuro com otimismo. Aqui, vivemos um momento que, mesmo efêmero, é o oposto. O Brasil cresceu, a economia por hora vai bem, enormes segmentos da classe C e D recém começaram a consumir. Esta brava gente de novos consumidores está muito mais preocupada consigo mesma, do que com eventuais conclamações de jornalistas para que demonstrem indignação. Vale observar que a melhoria na renda pessoal enseja o beneficiado a tornar-se mais hedonista por meio do consumismo, mais individualista, infelizmente manifestado mediante mais apatia política. Isso aconteceu alhures. Robert Putnam descreveu com tintas severas a perda de capital social que tem acontecido nos Estados Unidos em anos recentes, decorrentes de menor disposição da cidadania em discutir temas públicos de interesse coletivo. Capital social seria, justamente, a propensão à deliberação coletiva de uma sociedade, que, ao praticá-la, finca laços e raízes entre seus membros, que se ajudam mutuamente. Destarte, o Brasil vive uma experiência de democracia sem ter construído uma teia forte de capital social. O brasileiro tende a evitar deliberações coletivas, a começar pela baixa participação em prosaicas reuniões de condomínio. Mesmo quando se oferece à população a oportunidade de empoderar-se, politicamente, em procedimentos de orçamentos participativos, a experiência tem revelado que no começo as reuniões não logram congregar grande público (Genro & Souza, 1997). Com o passar do tempo, a apatia vai se manifestando em contingentes de público cada vez menores.

f) Cabe observar que os brasileiros vão às ruas sim, em enormes demonstrações de apoio a determinados eventos, que reúnem centenas de milhares de participantes. Mas, para desespero de cientistas políticos, esses fenômenos ocorrem em torno de festas, folguedos, entretenimento, diversão, como são os casos de carnaval e São João. Ou, então, quando se trata de manifestações religiosas, quando massas de gente saem às ruas em apoio ao chamado dos líderes religiosos. Esse é o caso da procissão do Círio de Nazaré que acontece em Belém do Pará, ou da Marcha por Jesus que acontece no dia 2 de julho em Salvador. Neste último caso, é inevitável que se compare a festa cívica baiana do Dois de Julho com o movimento de massa dos evangélicos, pois estes têm conseguido apoio, sob a forma de gente nas ruas, em número muito maior ao daqueles que celebram a consolidação da independência da nação brasileira. Há, ainda, outro exemplo de sucesso no que se refere à mobilização de massa nas ruas das cidades brasileiras em protestos gigantescos: a comunidade de *gays*, lésbicas e transexuais alcança reunir dezenas, às vezes centenas de milhares de manifestantes em prol de mais direitos para essa minoria. Em suma, lazer, orientação sexual e religião, demandas típicas da esfera privada, ou mesmo íntima, demonstram ser capazes de mobilizar apoio popular, ao passo que temas políticos, que são afeitos à esfera pública, não conseguem engajar o cidadão em debates consistentes, densos, necessários para o aperfeiçoamento da democracia.

A questão da apatia política não é assunto exclusivo do Brasil. O debate sobre este tema nos Estados Unidos rendeu alguns trabalhos interessantes (Putnam, 2000; Shudson, 1998; Gomes & Maia, 2008). Em paralelo à questão da apatia, da baixa participação do cidadão na política, do pouco engajamento demonstrado pelo brasileiro em temas políticos, surge a questão da corrupção. Existem aspectos que reclamam um olhar mais cuidadoso.

### **Sobre a corrupção**

Vários autores debruçaram-se em análises sobre a mazela da corrupção. Aqui no Brasil, dentre outros, recomendam-se os trabalhos de Leonardo Avritzer & Fátima Anastasia (2009), de Jorge Hage (2010), de Plínio de Aruda Sampaio (2009), e de Antonio Ribeiro (2004). Avritzer também publicou um artigo no jornal *Valor* em 21-7-2011, no calor do escândalo do Ministério dos Transportes sob o comando do PR, como que reverberando o desafio lançado por Arias no *El País*. O título do artigo de Avritzer,

publicado no mesmo dia que o fez Saul Quadros, é assaz sugestivo: *O baixo risco de ser corrupto no Brasil*. O argumento central é que o Judiciário, no Brasil, é muito lento em geral, sobretudo quando se trata de ajuizar atos de corrupção, falcaturas e peculato, além de aplicar penas leves aos condenados por estes crimes. Assim, os candidatos “a se dar bem”, arriscam ter em si colada a pecha do “rouba, mas faz”, já que acreditam — ou acreditavam — que caso algo de “anormal” aconteça nos esquemas de sangramento dos cofres públicos, a leniência da justiça compensaria o risco de tornarem-se milionários da noite para o dia. Apesar disso, a sociedade brasileira já não aceita mais o político do tipo “rouba, mas faz”. O próprio setor público aparelha-se para sanear suas práticas, como mencionado acima, por intermédio da Polícia Federal e da CGU. Contudo, mesmo assim, a corrupção continua a grassar no âmago do Estado brasileiro. É necessário que mais luzes sejam lançadas nas transações deste Estado para coibir o segredo corruptor.

Porém, pontua Avritzer, no afã de evitar falcaturas, existem, hoje, tantas instâncias de controle sobre o setor público que muitos segmentos do Executivo ficam condenados a padecer de paralisia crônica, pois os gestores precisam observar tantos procedimentos de prestação de contas e controle, que nada avança, as obras param, há uma trava geral que dificulta a ação do Governo. Conforme Avritzer (2011),

Estamos assim, naquilo que denomino o pior dos mundos: não temos o chamado controle criminal da corrupção, isto é, não temos punição aos atos mais importantes de apropriação privada dos recursos públicos e temos uma máquina estatal que não consegue realizar seus objetivos com eficiência devido a uma proliferação absurda de regras que minam a pouca eficiência que o setor público no Brasil tem.

Destarte, o setor público brasileiro é como um doente acometido de doença grave. Esta doença se chama corrupção. Para superar a doença e devolver o paciente a um estado de saúde pleno, é preciso que se lhe trate com medicamentos potentes. Porém se o médico erra na dose durante o tratamento, o paciente pode ficar sufocado e vir a óbito por efeito não da doença em si, que mata aos poucos, mas do tratamento.

Avritzer recomenda a adoção de contratos de gestão, nos quais a partes contratantes estabeleçam preços e prazos com clareza meridiana, de

modo que impeça que um licitante de obra ou projeto no setor público vença uma concorrência já de olho nos termos aditivos de custos e prazos. Um contrato de gestão teria de ser estruturado de modo que permitisse que o foco do controle se exerça sobre aquilo que se quer realizar. Com isso, os TCEs, a CGU e o TCU teriam elementos de controle mais pertinentes, em vez de controlar tantas variáveis, como hoje, e deixar escapar critérios efetivos de desempenho e acompanhamento. Um contrato de gestão seria parecido com um contrato de financiamento de imóvel, no qual o agente financeiro libera parcelas de acordo com o andamento físico da obra. Tudo tem de ser muito claro e objetivo, de modo que permita que toda a sociedade acompanhe o que se faz no setor público. Nas palavras de Avritzer (2011),

A introdução de contratos de gestão no setor público teria dois objetivos: o primeiro deles é diminuir o foco do controle administrativo. O que vemos nos escândalos de corrupção mais importantes [ . . . ] é que órgãos como o TCU e a CGU controlam tudo e, no final, exercem muito pouco controle efetivo. Falta foco no controle administrativo no Brasil [ . . . ] Ao conciliar aumento de produtividade do setor público com um controle mais seletivo será possível alcançar o que a sociedade brasileira clama: o aumento do risco de aderir à corrupção que depende da punição criminal e não do (excessivo) controle administrativo.

Além de melhorar o sistema de controle e acompanhamento de obras públicas, e de exigir que o Judiciário se ajuste às necessidades de aumento do rigor de punição, numa sociedade na qual a cleptomania ameaça a instalação de uma cleptocracia, é preciso cuidar de outras variáveis. É necessário que ocorra um processo de formação da cidadania tendo em vista a convivência no regime democrático.

### **Preparação da cidadania para a democracia**

Existem alguns critérios elementares para que uma democracia representativa funcione. De modo geral, o Brasil instalou todas estas exigências: divisão de poderes, garantia de direitos, liberdades plenas, mídia independente sem censura, alternância de exercício de poder mediante a livre escolha por meio do voto. Os problemas da representação e suas falhas que

implicam questões de legitimidade da deputação são questões que afligem a todas as democracias representativas. De modo geral, o Brasil tem buscado alternativas criativas para contornar eventuais *déficits* de representação, como é o caso de iniciativas de participação popular em processos deliberativos coletivos, do tipo Orçamentos Participativos, Planos Plurianuais Participativos de Ação de Governo, etc. É verdade que essas iniciativas, às vezes, não passam de uma lista de boas intenções; mas, pelo menos, cumprem uma função pedagógica de estímulo para que a cidadania se interesse pela política. O tema que será discutido a seguir diz respeito a ações que são necessárias para que se alcance melhor qualificação da cidadania, para que ela assuma seus direitos de cobrar prestações de contas por parte do instancias do Estado.

O pressuposto é que o Brasil é um país com pequena experiência de vida democrática e, por isso, é necessário que a cidadania se familiarize com a ideia de controle social (Jacobi, 2000). Para exercer o controle social, é necessário que se saiba cobrar, que se aprenda a cobrar com pertinência. O argumento central é que não bastam a Polícia Federal, os TCEs, o TCU e a CGU a exercer o controle da administração pública. É preciso que a cidadania aprenda a cobrar, a vigiar, a exigir boa gestão pública. Por isso, além de ações que aperfeiçoem o sistema de controle sobre a ação de governo — sobretudo quando essa ação implica uma obra a ser executada por empreiteiras contumazes corruptoras — há que se pensar em ações de formação e preparo para qualificar a cidadania a exercer seu papel numa sociedade democrática (Speck, 2000).

Para situar o problema da formação cidadã, cabe observar que a democracia tem se tornado um modo de organização política amplamente aceita em um número cada vez maior de países. Entretanto, existem variações na maneira que os diversos países adotam as principais variáveis que caracterizam uma democracia. Considerando que normas de democracia, como regime de governo e de organização social e política, apenas foram adotados a partir do século XX em diversos países, mais estudos que explicitem as diferenças existentes nas suas práticas entre países selecionados, contribuirá para que ocorram aperfeiçoamentos na democracia.

O intuito da ideia de preparação cidadã para a democracia é avaliar como as principais instituições que garantem a democracia atuam de modo que evite que ocorra excesso de poder no Legislativo, no Judiciário e, so-



bretudo, no Executivo. A questão da participação popular tem de ser alvo de estudo cuidadoso, pois o que se pretende evitar é que a classe política profissionalizada, mancomunada com organizações que professam interesses particulares, manipule o eleitor. Assim, como a democracia brasileira e outras no continente americano contentam-se em exibir um modelo listado como elitista (Held, 1996), no qual a população é convidada apenas a votar, para escolher seus representantes e dirigentes, é preciso complementar o exercício do voto com iniciativas pedagógicas que estimulem a população a participar mais intensamente da política como um todo. Só assim obteremos uma prática de vida em democracia na qual a sociedade exerce controle social sobre o Estado.

Acontece que numa democracia elitista ocorre uma grande distância entre eleitores e a classe política. Isso enseja que, em períodos de campanha eleitoral, os temas políticos fiquem suplantados por assuntos do cotidiano. Os candidatos são tratados como celebridades, cujas vidas são transformadas em espetáculo pela mídia. Temas como religião e pequenas preferências de cada candidato suplantam questões substantivas da sociedade e da política econômica. Por outra parte, caso haja maior engajamento político da população em geral, o momento das eleições é tratado com maior respeito ao eleitor. Nesse caso, espera-se que uma população mais engajada, com maior envolvimento cívico, seja menos suscetível a escolher seus governantes pautados por agendas de quem pratica a política pela ótica do Marketing Político. A política conduzida pelo Marketing Político baseia-se em pesquisas e sondagens que apontam atitudes e preferências do eleitorado sobre uma ampla variedade de temas, reduzindo o eleitor à categoria de consumidor, que escolhe seus candidatos com base em critérios superficiais e infantilizados.

Existem, porém, maneiras de aumentar a participação cidadã no processo democrático. No Brasil, o orçamento participativo oferece diferentes níveis de complexidade para a participação popular no processo. Na Bahia, a UFBA implanta um projeto de envolver cidadãos de municípios em política local mediante a divulgação de indicadores de gestão pública municipal. Uma vez mais informados, os munícipes vão poder comparar resultados da administração da sua cidade com outras, equivalentes em tamanho, renda e situação geográfica, e assim espera-se que se tornarão mais exigentes, críticos e participativos. Cabe verificar, numa breve digressão histórica, as raízes da democracia brasileira contemporânea.

### **Raízes da democracia brasileira**

Assim, o golpe militar de 1964 atrasou o desenvolvimento da democracia brasileira por 21 anos. Porém, o próprio golpe estimulou uma resistência traduzida em intensos movimentos subterrâneos de representação populares. Cito o Trabalho Conjunto de Salvador como um exemplo de resistência democrática, levada a cabo por segmentos da sociedade civil, durante os anos de chumbo do regime militar (Almeida, 2001). Com efeito, o cerceamento da democracia operou como um vetor para o seu próprio fortalecimento, já que se ampliava, no seio da sociedade civil, a demanda por mais participação política. Quanto mais repressão exercida pelos militares, mais a sociedade civil reagia, numa demonstração dialética de vitalidade cultural e política. Músicas e peças de teatro referiam-se à situação de exceção democrática, o que muito contribuiu para a disseminação da demanda por democracia no imaginário popular.

Quando, finalmente, o País pôde abraçar as práticas democráticas, em torno de 1984 e 1985, houve até certa frustração, pois a massa nutriu a expectativa de que a democracia, por si só, iria resolver todas as carências do Brasil. De todo o modo, mesmo com a economia em desordem, pois o Plano Cruzado não logrou êxito em controlar a inflação já galopante, a outorga da Constituição de 1988 pela Assembleia Constituinte é um marco para a evolução da jovem democracia brasileira. A Constituição de 1988 introduziu uma série de práticas, eminentemente democráticas, como a exigência de instalação de conselhos urbanos no planejamento das cidades, para as quais a própria sociedade brasileira não estava preparada.

A partir da década de 80, o Brasil começa a experimentar um modelo de democracia híbrido. O modelo predominante é a democracia elitista, caracterizada como uma situação na qual o poder está concentrado nas mãos de uma classe proprietária dos meios de produção. Porém, esboça-se um começo de democracia participativa, na qual ocorre uma ampliação de atores que participam em diversas instancias democráticas. A democracia participativa que aos poucos se instala no Brasil exhibe um perfil de maior inclusão social, de abertura para que outras vozes se manifestem. Esse modelo híbrido de democracia é resultado de vários anos de luta democrática na direção do empoderamento da cidadania. Bobbio (1995) argumenta que uma prática política de esquerda significa uma luta por maior igualdade, o que acaba por resultar numa luta por mais participação popular no processo

político. Por outra parte, ainda conforme Bobbio, a direita pugna pelo valor da liberdade, o que a faz ver o Estado com desconfiança.

Considerando-se que a democracia é uma prática de escassos vinte e poucos anos, temos de admitir que o aprendizado brasileiro tenha sido positivo. Vimos que o Brasil não abrigou em seu território uma experiência em larga escala de associativismo cívico, tal como descrito por Tocqueville na América, que caracterizaria uma democracia participativa (Gomes, 2008; Matos, 2009). O modelo de democracia praticado no Brasil, durante três quartos do século XX, quando possível, foi um modelo que se aproxima daquilo que alguns autores (Habermas, 2006) chamam de democracia elitista. Numa democracia participativa, a sociedade civil nela se insere de modo intenso, ao passo que no modelo elitista as instituições conduzem todo o processo de escolha dos seus dirigentes de modo formal, sem maiores participações da população, que apenas é convocada a cada quatro anos a manifestar sua escolha, geralmente apresentada de cima para baixo. Há a convicção de que os negócios de Estado são algo complexo, e que somente uma elite esclarecida teria condições de exercer o mando. As instituições políticas formais funcionam neste modelo, porém de modo burocrático, assaz distante da sociedade civil.

Desde o final do regime militar, começou a florescer, no Brasil, uma enorme variedade de organizações locais, agrupando pessoas de diversas procedências, todas ávidas por participar da democracia por meio da afirmação das suas vozes. Os movimentos eclesiais de base, os trabalhadores organizados em sindicatos, os estudantes, e partidos de esquerda de modo geral buscaram canais para manifestar seus pontos de vista, e, mais ainda, para disputar o poder formal institucional, representado pelo Parlamento e por instâncias do Estado. Muitas dessas iniciativas desaguaram na organização de associações cívicas de natureza política. A partir da promulgação da Constituição de 1988, várias entidades foram organizadas no seio da sociedade civil, o que nos leva a observar que a democracia brasileira, desde os anos 90, é híbrida, pois exhibe elementos de um processo de escolha e renovação dos quadros de mando, enfim, do governo, como num modelo elitista, mas já exhibe, em paralelo, um conjunto de experiências participativas significantes (Miguel, 2007).

Embora a participação que se verifica tenha intensidade variada no que concerne à capacidade de influir (Habermas, 2006), houve notável avanço de situações que permitiram o aprendizado coletivo em democracia.

Vale salientar os experimentos em orçamento participativo inaugurados por gestões do PT à frente da prefeitura de Porto Alegre, e hoje disseminado por cerca de uma centena de municípios brasileiros (Lima, 2007; Miguel, 2007; Genro & Souza, 1997). O orçamento participativo não é em si algo revolucionário no que se refere à democracia; porém, o alcance pedagógico em prol de mais participação que sua prática representa para uma população civil com baixa intensidade de cultura política, pois herdeira de um modelo de gestão pública elitista na qual o Estado é forte significa um novo alento para mais intensidade participativa.

Embora seja uma experiência relativamente recente, a democracia brasileira evolui de uma democracia elitista na direção de uma democracia participativa. A ação de ONGs idôneas, associações, conselhos, que, ao lado de sindicatos e outras modalidades de organização da sociedade civil, têm trazido novos hábitos e práticas de participação política da cidadania, que, aos poucos, vai se empoderando, alcançando fazer com que suas vozes sejam ouvidas.

Contudo a intensidade dessa participação ainda é baixa, e, sobretudo, localizada em núcleos urbanos como as capitais e cidades médias, com entre 500 mil a um milhão de habitantes. Ainda existem grandes extensões do território brasileiro que padecem do distanciamento entre o Estado e a sociedade, típico do arremedo de democracia que vigorou na primeira metade do século XX. Certamente ainda faltam longos caminhos a percorrer na direção de uma democracia participativa de alta intensidade, em que mais igualdade e menos assimetria de renda e educação operem numa soma crescente. Falta, em síntese, um programa de preparação da cidadania para o pleno exercício da democracia. Só assim, por meio do aumento da participação social, a corrupção poderá ser estancada.

### **Pedagogia em democracia**

Tal qual o exemplo das relações comunicativas construídas que rompem com a estrutura hierárquica de poder via domínio do saber, as iniciativas pedagógicas configuram-se em um vetor de transformação social, de relações interpessoais e de horizontalização de poder. São experiências que acolhem o contraditório, de exercício de realidade e de grande força simbólica.

A comunicação é um importante processo relacional, que envolve consciências na qual a participação ora individual ora coletiva, constrói o

real. Tal construção requer uma aproximação com as teorias da comunicação de massa, com eventuais desdobramentos conceituais em torno do tema e, sobretudo, uma sintonia com experiências pedagógicas recentes que privilegiam a produção do conhecimento em rede.

A sociedade tecnológica, lançada como matriz da contemporaneidade traz consigo possibilidades de promover exclusão ou inclusão social, dependendo da concepção de sociedade e homem, consubstanciadas em políticas.

Entende-se que o aprendizado não somente ocorre no tradicional e questionado espaço da sala de aula. O desafio de organizar a dinâmica pedagógica, como um *locus* de construção coletiva e individual de conhecimentos, é um histórico e imanente desafio no processo de ensino/aprendizado, especialmente, entremeadado com a emergência de práticas educacionais lúdicas.

Na segunda metade do século XX, houve um significativo aporte à pedagogia convencional, originada numa abordagem que associava a prática à teoria, aplicada, inicialmente, ao ensino das ciências administrativas. Tratava-se do método do caso, uma típica contribuição das escolas de administração americanas para sistematizar o ensino da administração. Eventualmente, o método do caso veio a ser o procedimento padrão adotado em, praticamente, todas as escolas de administração espalhadas em todos os países onde o ensino da administração acontecia, mantendo-se o caráter de aproximação da prática à teoria. A grande vantagem do método do caso sobre o modelo convencional de ensino, é que ocorre o aprendizado, ou seja, ao passo que no ensino expositivo tradicional o aluno recebe, passivamente, determinada massa de novas informações, para transformá-las em conhecimento, no método do caso o aluno participa ativamente do processo. Ocorre um deslocamento do ensino para o aprendizado. O aprendizado é proativo, participativo por excelência, democrático, agrega elementos que facilitam a reprodução em sala de aula das características reais do ambiente econômico social e cultural no qual vicejam as organizações.

Baccega (2001) defende que a formação de um binômio impulsiona um “novo espaço teórico capaz de fundamentar práticas de formação de sujeitos conscientes” (p. 59) e revela a construção de um “movimento que percorre o todo e as partes, em intercâmbio permanente” (p. 62). Essas tensões contemporâneas impulsionam provisórias certezas e estimulam outros passos. Assim, fazem-se necessárias abordagens lúdicas, não lineares e flexíveis como meio de se pautar e consolidar novas práticas.

Pois bem, em função do advento da tecnologia da informação (TI), quando programas de computador puderam ser desenvolvidos para dar suporte às práticas de ensino, houve significativa sofisticação ao método do caso. Hoje, existem programas de computador que reproduzem quase todas as variáveis de mercado que interferem nas decisões do dia a dia de uma organização. São programas que simulam o macroambiente de mercado, como os desempenhos de concorrentes, taxa de juros praticada, ação do Estado, renda média dos consumidores, etc., bem como as principais variáveis do microambiente, ou seja, os recursos internos da organização, nível de capitalização, capacidade dos recursos humanos, acesso à tecnologia, etc. Tais programas de simulação representam um passo adiante ao método do caso, no que concerne ao ensino da administração. As faculdades e escolas de administração que oferecem programas de simulação de mercado em seus cursos de graduação e pós-graduação são avaliadas com um diferencial superior, como instituições de ensino atualizadas, que demonstram estar inseridas no ambiente de negócios globalizado que caracteriza o século XXI.

Embora existam dezenas de programas de jogos de empresas no mercado, a exemplo do programa Desafio Sebrae, bastante popular entre estudantes brasileiros de Administração, Economia e de Processamento de Dados, contam-se, nos dedos de apenas uma mão, programas similares para administração pública municipal. Ademais, os programas existentes retratam ambientes municipais de países com características bastante diferentes dos nossos municípios. Assim, nada impede que se desenvolva um jogo de administração pública que leve em considerações todas as variáveis que influem e atuam sobre o processo decisório referente à gestão de recursos públicos municipais. Aspectos como receitas tributárias, atração de investimentos públicos e privados, têm de ser considerados numa perspectiva real, consoante a cultura política brasileira. Evidentemente, questões sensíveis como corrupção, clientelismo e nepotismo serão considerados no jogo que simulará a gestão pública municipal. Nele, a mídia terá destaque como um elemento que deve atuar como fator de transparência, mas que nem sempre ocorre assim, pois os proprietários das empresas de mídia tomam partido e atuam como um poder político local.

Para melhor eficiência no aprendizado do ambiente caracterizado pela multiplicidade de variáveis com as quais os administradores públicos precisam lidar diariamente, no ambiente da democracia local, as simulações

informatizadas de gestão local constituem um instrumento pedagógico moderno, centrado no aprendizado participativo, capaz de dar conta da complexidade que caracteriza o ambiente político brasileiro.

Utilizados em situações em que é reproduzido o marco das variáveis políticas, as simulações colocam os participantes em interação, de tal modo que cada decisão tomada afeta todos os segmentos políticos, levando os cidadãos a compreenderem a interação entre as forças políticas que atuam num município: fazendeiros, trabalhadores, comerciantes, sindicatos, associações de bairro, associações patronais, vereadores, empreiteiros, partidos políticos e o prefeito. Com efeito, o jogo de simulação de democracia local cumpre a função de entrelaçar todas as áreas da administração pública, de modo que ele pode, e deve, ser aplicado como um programa de formação de cidadania. Cabe salientar que este mesmo argumento se aplica para escolas, cursos de graduação de terceiro grau, pois, por meio de uma atividade lúdica, os alunos descobrem as relações estreitas entre as diversas áreas da gestão e da política, levando-os a perceber a democracia como um todo que interage por meio de partes que se somam de modo harmônico, onde ocorre dissenso para que se alcance um consenso possível.

### **Conclusões**

A democracia é uma planta delicada que precisa de cuidados permanentes. Embora seja um clichê batido, essa assertiva é absolutamente correta. Tendo em vista a quantidade de variáveis inerentes a um contexto de democracia, qualquer disfunção que se repita por muito tempo põe em risco o sistema político social como um todo. Assim, ocorre com a corrupção, que debilita a democracia, uma vez que a identidade de uma nação, também construída a partir de muitas variáveis, fica afetada. Em outras palavras, a mídia expõe os corruptos ao cumprir o seu papel de suprir a democracia com a visibilidade necessária. Porém, ao expor as mazelas do sistema, pode acontecer de isto contribuir para uma redução na própria percepção identitária de uma sociedade. O argumento aqui desenvolvido é que para evitar quedas na autoestima social, é preciso que esta sociedade participe mais do sistema político. Daí, a importância e pertinência da divulgação de indicadores de desempenho da gestão municipal, que significa, na verdade, aumento de transparência sobre a gestão pública, algo que contribuirá para o aperfeiçoamento da democracia. Ademais, se a sociedade se familiarizar com os problemas da gestão pública, por

meio de jogos e de indicadores que permitam a comparação de uma cidade com outra equivalente, ocorrerá maior aproximação do cidadão comum com as questões públicas.

Dada a inexistência de um modelo pedagógico ideal em que se possam agregar diversas tendências de uma realidade complexa e insuspeita, o uso da tecnologia na apreensão de novas formas de interação e de relacionamento, contemplando os processos midiáticos, é uma via possível. O desafio constante da educação é construir possibilidades, conectando e interrelacionando saberes, que se inicia com o rompimento da hierarquia do saber, de forma lúdica.

A contrapartida necessária é a existência, ou propensão em se construir propostas pedagógicas que dialoguem com o conceito de *bricolage*, ou seja, de um modo não fixo; mas, de aprendizado multidisciplinar.

Cabe uma observação final de natureza eminentemente iluminista: quanto mais transparência e visibilidade no trato com a coisa pública, aliada a estímulos de participação e controle social, menores são as chances da corrupção se manifestar.

## Referências

- ALMEIDA, G. W. As experiências do Convênio Cultural e do Trabalho Conjunto de Salvador. *Caderno do CEAS*, n.º 194, Salvador, jul.-ago. 2001.
- AVRITZER, L. & ANASTASIA, F. *Corrupção ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009.
- . O baixo risco de ser corrupto no Brasil. *Valor*, São Paulo, 21-7-2011, p. A6.
- BACCEGA, M. A. Da informação ao conhecimento: ressignificação da escola. São Paulo: *Revista Comunicação & Educação*, 2001, 5p. Disponível em: <<http://www.eca.usp.br/departam/cca/cultext/comueduc/apresenta/artigo22.htm>>; acesso em 3-8-2011.
- BARBOSA, L. *O jeitinho brasileiro*. 2.ª ed. São Paulo: Campus, 2005.
- BOBBIO, N. *Direita e esquerda*. São Paulo: Ed. Unesp, 1995.
- Da MATTA, R. *Carnaval, malandros e heróis*. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.
- GENRO, T. & SOUZA, U. *Orçamento participativo*. São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 1997.
- GOMES, W.; MAIA, R. *Comunicação e democracia*. São Paulo: Paulus, 2008.



- HABERMAS, J. Political Communication in Media Society: does democracy still enjoy an epistemic dimension. The Impact of Normative Theory on Empirical Research. *Communication Theory*, n.º 16, pp. 411-26, International Communication Association, 2006.
- HAGE, J. *O Governo Lula e o combate a corrupção*. São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 2009.
- HELD, D. *Models of Democracy, second edition*. California: Stanford University Press, 1996.
- LIMA, V. (org). *A mídia nas Eleições de 2006: Introdução*. São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 2007.
- MANTEGA, G. *A economia política brasileira*. 7.ª ed. Petrópolis: Vozes, 1992.
- MATOS, H. *Capital social e comunicação*. São Paulo: Summus, 2009.
- MIGUEL, L. O possível aquém do necessário: transformando a Ação Política no Brasil. In: *A Mídia nas Eleições de 2006*. São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 2007.
- PUTNAM, R. *Bowling alone: the collapse and revival of American community*. Nova York: Simon & Schuster, 2000.
- QUADROS, S. Diga não à cleptocracia. *A Tarde*, Salvador, 21 jul. 2011, p. A2.
- RIBEIRO, A. S. M. *Corrupção e controle na Administração Pública brasileira*. São Paulo: Atlas, 2004.
- SAMPAIO, P. *Como combater a corrupção*. São Paulo: Paulus, 2009.
- SHUDSON, M. *The good citizen: a history of American civic life*. Nova York: Free Press, 1998.
- SPECK, B.W. Mensurando a corrupção: uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas. *Cadernos Adenauer: os custos da corrupção*. Konrad Adenauer Stiftung, n.º 10, São Paulo, pp 9-46, 2000.

## Resumo

O artigo discute aspectos relacionados ao funcionamento da gestão pública e a instrumentos de consolidação da democracia no meio público no Brasil. Adota a pesquisa de síntese para se inquirir sobre o civismo e o exercício da cidadania. Os resultados confirmam o baixo engajamento cívico no Brasil, cujos cidadãos não demonstram repúdio público sobre as constantes denúncias de corrupção no âmbito da administração pública. Por meio da análise da situação, os autores avançam interpretações sobre o fenômeno, bem como analisam sugestões para a superação do problema, e sugerem que programas de natureza pedagógica contribuem para o aumento do controle social sobre a gestão pública local.

Palavras-Chave: democracia; gestão; cidadania; educação.

**Abstract**

The article discusses issues related to public administration and the operation of instruments for consolidating democracy in Brazil. It adopts the synthesis research to inquire about civics and citizenship. The results confirm the low civic engagement in Brazil, whose citizens do not show public outrage over the constant accusations of corruption within public administration. Through analysis of the situation, the authors advance interpretations of the phenomenon and analyze suggestions for overcoming the problem and suggest that educational programs contribute to increased social control over the local public administration.

Keywords: democracy; management; citizenship, education.