



*Artigo Original*

## **Governança, acesso à informação e conselhos de políticas públicas**

73

Tamara Ilinsky Crantschaninov<sup>1</sup>, Ricardo Matheus<sup>2</sup>, Vinícius Félix da Silva<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Escola de Administração de Empresas de São Paulo – Fundação Getúlio Vargas (EAESP-FGV).

<sup>2</sup> Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado (FECAP).

<sup>3</sup> Escola de Artes, Ciências e Humanidades – Universidade de São Paulo.

*Correspondência: Ricardo Matheus – E-mail: ricardomatheus @ gmail.com  
Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado  
Av. Liberdade, 532 – CEP: 01502-001 – São Paulo – SP – Brasil*

---

**Resumo** O presente ensaio tem como proposta apontar a relevância dos canais de comunicação nos conselhos de políticas públicas, novo modelo institucional que pretende aproximar a população afetada por uma determinada política pública em relação à sua própria formulação e execução. A governança, que pode ser vislumbrada como novo paradigma da gestão pública, assume papel de destaque caso seja posicionada como prática facilitadora da transmissão de informação entre governo e sociedade dentro dos conselhos, de forma que os mesmos se tornem um elo constante para promoção do debate entre as duas categorias.

*Palavras-chave: informação, gestão pública, participação social.*

**Abstract** The essay proposes to point out the relevance of communication channels in public policy councils, new institutional model that seeks to join the population affected by a public policy in relation to its formulation and execution. Governance, which may be approached as a new public management paradigm, assumes prominent role if positioned as practice for facilitate information transmission between government and society within the councils, so the councils turn into a constant link for promotion of debate between both categories.

*Keywords: information, public management, social participation.*

**Resumen** El ensayo tiene como propuesta indicar la relevancia de los canales de comunicación en los consejos de políticas públicas, nuevo modelo institucional que pretende aproximar la población afectada por una determinada política en relación a su propia formulación

---

---

y ejecución. La gobernanza, que puede ser vislumbrada como nuevo paradigma de la gestión pública, asume destacado papel si posicionada como practica facilitadora de transmisión de información entre gobierno y sociedad dentro de los consejos, de forma que los consejos se tornen un lazo constante por la promoción del debate entre las dos categorías.

*Palabras-clave: información, administración pública, participación social.*

---

## **Introdução**

A governança, segundo Kissler e Heidemann (2006), pode ser entendida como fruto da reconfiguração de relações entre Estado, sociedade e mercado.

Considerando os conselhos de políticas públicas como uma manifestação concreta das novas relações, tais instituições se tornam um rico objeto de estudo para a questão da governança.

Os conselhos constituem *locus* que buscam tornar o governo mais permeável e, de certa forma, legitimado frente à sociedade.

O conselho de políticas públicas constitui um dos modelos administrativos para garantia de inclusão da participação social no âmbito do governo, prática prevista constitucionalmente a partir de 1988, marco consagrado da abertura democrática no Brasil (Brasil 1988).

A pressão das organizações civis pela institucionalização de seus canais de comunicação converteu o modelo conselhistas, seja ele deliberativo, consultivo, normativo ou fiscalizador,

prática adotada em massa pelos municípios, que concordaram com a desconcentração do poder.

Assim, pode-se verificar que a ascensão de novos modelos de desenho institucional está associada à crise de um Estado positivo e centralizador anteriormente vigente (Capella 2008).

Atualmente, existe a necessidade de organização de interesses diversos, devido a um “*contexto de crescente pluralidade e complexidade*” (Capella 2008:12).

O enredamento que configura a sociedade atual, aliado à necessidade de um Estado responsivo às suas complexas demandas, resulta na configuração de sistemas capazes de abarcar satisfatoriamente tais interrelações.

A evolução do conceito de governança está associada a um Estado que busca entender melhor as necessidades de uma sociedade cada vez mais complexa (Ostrom 2000).

Tal idéia é evidente dentro dos conselhos à medida que diferentes visões e valores são confrontados para execução das políticas.

Assim, ao invés de invocar uma solução de viés *top-down*, a construção é feita conjuntamente, abarcando os vínculos existentes no setor de incidência da política pública.

A coordenação dos interesses também é fator determinante da existência de uma organização, conforme indicado por Olson (1999): quando não é possível resolver um problema individualmente, são criadas organizações em busca de resoluções que estejam de acordo com as motivações coletivas.

Tal preocupação é evidente nos conselhos, que abarcam diversos atores reunidos pela busca de seus interesses em um determinado setor de políticas públicas.

Tais interesses usualmente são interdependentes entre si, inviabilizando uma busca solitariamente empreendida.

De acordo também com Kissler e Heidemann (2006), a governança também pode ser compreendida como a busca por um Estado mais eficaz.

A gestão participativa poderia ser útil para demonstrar ao governo as reais necessidades da sociedade, via posicionamento de seus membros.

Löffler coloca que governança está relacionada a:

*uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes.* (Löffler 2001:212).

Abers e Keck (2004) afirmam que os conselhos são formas alternativas de governança, aliando democracia e participação pela aproximação à resolução dos problemas (formulação de políticas públicas) dos indivíduos afetados.

O modelo descrito é denominado governança por *stakeholders* (partes interessadas na administração e resolução de um problema), no qual a deliberação conjunta e descentralizada conduz a estrutura de governança estabelecida.

A possibilidade de integração direta do ponto de vista dos *stakeholders* que demandam a ação pública na estrutura governamental busca facilitar a criação de soluções compartilhadas e neutralizar futuras críticas aos programas de políticas públicas construídos.

Os conselhos, então, seriam criados no

sentido de auxiliar o governo na elucidação dos problemas referentes a um determinado setor de políticas públicas. Abers e Keck compartilham tal visão:

*Este modelo de governança por stakeholders gera eficiência: ele diminui os custos de transação ao aumentar o compromisso dos participantes com uma determinada política e, também, reduz riscos ao aumentar a probabilidade de que informações essenciais sejam conhecidas antes da implementação da política (Abers e Keck 2004:56).*

Os conselhos também constituem estruturas organizadas para harmonizar, por um lado, a aplicação de políticas públicas de corte nacional, como, por exemplo, o Sistema Único de Saúde (SUS) ou o Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF); e, por outro lado, a autonomia dos municípios enquanto executores das políticas públicas, na perspectiva da descentralização.

A partir da construção de políticas públicas normatizadas nacionalmente, inclusive constantes no texto da Constituição Federal brasileira (Brasil 1988), os conselhos têm como prerrogativa exercer o controle social localizado dos repasses financeiros da União, em vista de inibir relações clientelistas ou conflito partidário entre

governos central e local (Abramovay 2001); e adaptar as normas gerais às especificidades locais pela edição de normas de aplicação dos recursos.

Bartholo *et al.* (2003) explicam:

*Em geral, cabem aos conselhos gestores nacionais de políticas sociais definir as políticas públicas nacionais, atuando na formulação e elaboração de diretrizes gerais e na definição dos programas federais prioritários. A partir desta orientação geral, cabem aos conselhos estaduais e municipais, juntamente com as secretarias executivas estaduais e municipais, programar, aperfeiçoar e executar os serviços sociais localmente, além de controlar e fiscalizar o uso e aplicação de recursos que são transferidos dos Fundos Nacionais para os Fundos Estaduais e Municipais. (Bartholo *et al.* 2003:7).*

Observa-se, então, que as atividades do Estado em suas distintas unidades gerenciais tornam-se conjuntas, não sendo mais objeto de execução somente pelo governo, mas também pelos conselhos, que buscam representar a ótica da sociedade. Contudo, a representação da sociedade dentro de tais espaços institucionais também depende da forma como é articulada a comunicação entre conselheiros e sociedade.

Assim, o presente artigo busca desenvolver o argumento quanto à importância da informação ao desenvolvimento da democracia.

### **Informação, participação social e desenvolvimento da democracia**

A forma de governança anteriormente descrita só pode ser completa se o acesso à informação é recorrente e estável.

Przeworski (1998) prenuncia que um governo tem maior permeabilidade à medida que seus cidadãos obtêm informações a respeito de seu funcionamento, a fim de realizarem avaliações e, a partir das avaliações, organizarem suas ações.

Ademais, em situações nas quais os eleitores são bem informados, conseguem diminuir a ocorrência de ações governamentais indesejáveis, via pressão e controle social.

Tais mecanismos são tradicionalmente conhecidos como controle vertical no binômio sociedade-governo, no entanto, a importância da transparência manifesta-se, também, no âmbito do controle horizontal (ou seja, no interior do próprio governo): os mecanismos de *checks and balances* (Montesquieu 1748) também dependem da circulação de dados internamente.

Sem acesso à informação, encara-se a falta de material básico para construção de reivindicações e agendas públicas.

No caso da governança por *stakeholders*, especialmente no caso dos conselhos, o problema é acentuado, pois, sem informação, os interessados não têm meios para organizar suas ações e pautar a agenda das instituições participativas.

O papel que lhes é atribuído (planejar, executar e controlar aspectos de uma política pública) é, então, limitado estruturalmente pela falta de recursos para o cumprimento de suas atribuições.

O acesso à informação é essencial ao exercício da democracia, inclusive por potencializar características necessárias a uma participação social adequada, conforme relatado por Gomes (2005): o acesso à informação, que por si só já é capaz de impulsionar um cidadão a participar, ao promover a disseminação de notícias, comunicados e conhecimento sobre assuntos que influenciam sua vida ou a expressão de sua cidadania, torna-se fator determinante da instrumentalização da resposta ao estímulo propiciado.

A ausência de informação torna impossível conhecer o que nos afeta e como nos afeta. Os impedimentos estruturais ao acesso irrestrito à informação constituem uma das disfunções clássicas da burocracia, porém,

atualmente, a *internet* revoluciona tal acessibilidade, ao permitir a criação e manutenção de conteúdo atualizado constantemente de forma descentralizada (não só por meio de portais de notícias e governo, mas também via redes sociais e organizações independentes).

A informação que circula via meios de comunicação é capaz de mobilizar a participação, já que os cidadãos estão devidamente informados do que ocorre no âmbito das instituições.

Os cidadãos tornam-se limitados em sua capacidade de participação caso não obtenham acesso à informação – o que também pode ser indicado pela dificuldade da população em frequentar reuniões relacionadas a decisões de políticas públicas (um exemplo refere-se aos casos em que os custos de informação e participação sejam – ou aparentem ser – maiores do que os benefícios que se espera auferir), situação já descrita por Dahl (1997) e Abrucio e Loureiro (2005).

A comunicação também é responsável por fomentar o debate e permitir que um maior número de indivíduos esteja em sintonia com o tema tratado, gerando círculos de debate entre os representados.

Assim, tendo a informação como condição básica à promoção da participação social e constatando que a disseminação da

informação é falha – seja pela falta de diálogo, seja pela falta de prestação de contas, seja pela dificuldade de acesso – o cidadão torna-se impossibilitado de participar e reconhecer-se como mandante da política – mesmo que desejasse inserir sua participação –, já que não tem vínculo com seu respectivo conselheiro.

A falta de informação implica em condição de impedimento do exercício da cidadania, mesmo através de arranjos participativos como conselhos.

### **Informação, panorama brasileiro e conselhos**

Os conselhos de políticas públicas, em sua essência, surgem para suprir uma falha da teoria democrática liberal hegemônica (Santos 2002): os momentos de autorização de mandato (eleições) são insuficientes para punir ou recompensar os políticos, principalmente porque a informação não está democraticamente distribuída pela população (Manin *et al.* 2006), pois apresenta um custo, tanto monetário quanto de oportunidade (Downs 1999).

O acesso à informação constitui uma das garantias de que a melhor escolha esteja sendo tomada e a responsabilização pelas ações do setor público é realizada de maneira correta.

A criação dos conselhos gera um constante elo institucional de comunicação entre governo e sociedade, que deve ser devidamente articulado para que o conselho não permaneça fechado em si mesmo, mas promova real acesso da população ao governo.

Contudo, o acesso à informação está intrinsecamente ligado ao modelo institucional e nível de transparência de cada instituição, assim como ocorre no caso dos conselhos de políticas públicas.

Atualmente, alguns autores consideram as tecnologias de informação e comunicação (TICs) como um canal de transmissão de dados que deve difundir a maior parte das informações, de forma acessível à maior parcela de pessoas possível (Ruediger 2002, Vilella 2003).

A busca pela transparência é observada na legislação pertinente à administração pública brasileira de maneira implícita e esparsa, pois não é apresentada de forma expressa e unificada (Quadro 1).

**Quadro 1. Evolução da abordagem do tema transparência na legislação brasileira recente. Brasil, 2010.**

<b>Legislação</b>	<b>Descrição</b>
Constituição Federal (1988)	Todo ato administrativo deve ser publicado, salvo exceções expressas em lei.
Lei 9.507/1997 ( <i>habeas data</i> )	Regula o acesso à informação de caráter público ou geral, caso seja requerida ao ente público e não disponibilizada no prazo previsto em lei.
Lei 11.101/2005	Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do artigo 5º. da Constituição Federal.
Lei Complementar 101/2000	Indica medidas que visam dar transparência as contas públicas, entre outras.
Lei Complementar 131/2009	Acrescenta à LRF o uso da <i>internet</i> para divulgação das contas públicas.

Fonte: Adaptado de Ribeiro (2009).

Os princípios constitucionais explícitos da administração pública estão enumerados no artigo 37 da Constituição Federal:

*Artigo 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do*

*Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Brasil 1988).*

A publicidade das informações é definida como “a divulgação oficial do ato para

*conhecimento público e início de seus efeitos externos”* (Mello 2006:57).

A principal medida quanto à transparência de informações do setor público no Brasil refere-se à normatização dos dados de gastos públicos, prevista na Lei Complementar 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece normas para finanças públicas nas diversas esferas do governo brasileiro (Brasil 2000).

Apesar da exigência de divulgação dos dados, inclusive por meio eletrônico, segundo a própria LRF, são também necessárias condições para realização do controle social, o que significa que a informação deveria, necessariamente, ser didática.

Dias (2008) aponta que a transparência na administração pública reduz a separação entre governo e sociedade e promove maior convergência entre decisões do governo e demandas sociais, um dos objetivos dos conselhos de políticas públicas.

Loureiro *et al.* (2008) acredita que é necessário considerar a forma como são tomadas as decisões e a eficácia dos canais de interação entre governo e comunidade, de forma a mensurar graus de transparência em políticas públicas.

Martins Jr. (2004) apresenta uma definição mais ampla, pois defende somente a necessidade de divulgação dos dados, sem exigir a eficácia de canais ou modelos de tomada de decisão.

Laporte *et al.* (2002), no entanto, defendem que não há fórmulas ou padrões para atingir a *openness* administrativa no setor público, pois existem diversas maneiras de disponibilizar e ter acesso às informações.

Pode-se observar que vários autores, há tempos, têm reforçado que as TICs podem e devem ter papel fundamental na democracia via promoção de controle social e participação cidadã (Diniz 1997, Janoski 1998, Cunha 2000, Speck 2002, Vilhena 2002, Vaz 2002, 2003, Chahin 2004, Prado 2004, 2009, Prado e Loureiro 2005, 2006, Magalhães 2007, Ribeiro 2008, 2009, Matheus *et al.* 2010).

Assim, é preciso analisar o papel da comunicação no interior dos conselhos. Young (2006) crê na necessidade de uma democracia comunicativa, na qual os cidadãos buscam seus representantes no processo de comunicação – prestação de contas contínua, não somente nos momentos de autorização.

Torna-se claro que a tônica da mudança é a ênfase em mecanismos de entendimento entre representantes e representados, de

forma que a sociedade inteira se aproprie do conselho, não só seus membros eleitos.

Mais que uma lei que torne obrigatória a prestação de contas pelos conselheiros, é preciso dar condições para que a prestação de contas não só informe, mas construa um conhecimento sobre o que é trabalho no interior do conselho e instigue os indivíduos que estão fora da arena do debate a participar (Crantschaninov 2010).

A comunicação, como informação que é processada e traduzida em significado, tende a ser falha no interior do conselho e entre conselheiros e seus pares (Tatagiba 2005, Abers e Keck 2007).

Difícilmente há um retorno dos conselheiros aos grupos eleitores para prestação de contas quanto ao funcionamento e às atividades conselhistas.

Tatagiba (2005) e Abers e Keck (2007) concluem que os conselheiros não atuam dentro dos conselhos segundo os interesses dos grupos representados, mas de acordo com seus próprios julgamentos pessoais.

Assim, a problemática da (falta de) comunicação alia-se ao dilema da representação: conselheiros, principalmente da sociedade civil, não têm condições de reunir os indivíduos que se identificam com a categoria para um debate contínuo que resulte em diretrizes para mobilização dentro do órgão.

Tal situação utópica de comunicação dos representantes no conselho entre seus pares é mais propensa a ocorrer no âmbito governamental, onde os atores são bem definidos e estão em contato rotineiro.

Conseqüentemente, a comunicação afeta não somente a possibilidade de participação da sociedade, como fortalece a estrutura governamental para imposição da agenda do conselho (Abers e Keck 2007).

Ou seja, o conselho, ao invés de servir como instrumento para inclusão da população nas decisões governamentais, acaba por corroborar a lógica de decisão *top-down*, perpetuando um ciclo de exclusão no debate das categorias que, historicamente, sempre foram sub-representadas (Crantschaninov 2010).

No Brasil, a constatação é agravada considerando o contexto de dominação e distância entre governo e sociedade, presente desde a colonização portuguesa (Furtado 1993).

Organizada tradicionalmente em currais de poder, a cidadania no Brasil se constituiu em um fenômeno no qual o poder decisório nunca está nas mãos dos que necessitam dele (Carvalho 2001).

É preciso ter sempre uma moeda de troca para efetivação dos direitos. O clientelismo privatiza o que é público, sendo acessível a

pequenos grupos que não refletem/representam de forma igualitária a sociedade brasileira (Nunes 1997).

O político clientelista continua como o herói que consegue, em troca da reeleição, conceder os direitos como benefícios para parcelas da sociedade, minando o universalismo de procedimentos.

Assim, a democracia nunca é efetivada (Furtado 1993), já que o clientelismo pressupõe uma hierarquização entre cidadãos.

O “jeitinho brasileiro” (Holanda 1963), instituição cultural do país, torna-se um modo para sobreviver aquém de um Estado inclusivo.

O outro lado da moeda, tradicionalmente, tem sido excluir toda e qualquer intervenção política “externa” ao governo, inclusive aquela de natureza clientelística, via insulamento burocrático, o empoderamento de setores tecnocráticos, capacitados a tomar decisões políticas e blindados ao controle social direto ou, mesmo, controle legislativo (Nunes 1997).

O argumento recorrente da tecnocracia insulada para a negação da participação social refere-se à necessidade da especialização profissional para lidar com problemas da gestão pública (Nunes 1997).

A atividade política partidária e as demandas sociais são tomadas como

intromissões impertinentes, o que justificaria uma blindagem cada vez maior dos quadros técnicos, com diminuição de sua responsividade às demandas da sociedade e seu acesso aos procedimentos adotados pela burocracia, formando um círculo vicioso.

Mesmo diante da legitimação da governança participativa, a permanência de resquícios tecnocráticos no âmbito dos conselhos gestores de políticas públicas justificaria sua manutenção apenas como instâncias consultivas de baixa representação política, por meio das quais os gestores do governo buscariam sondar a aceitabilidade social de alguma medida técnica.

O empoderamento dos conselhos como instâncias deliberativas ou fiscalizadoras encontraria restrições na falta de capacitação técnica dos conselheiros representantes da sociedade. Isso mesmo quando tais restrições são prerrogativas formais dos conselhos (Nascimento 2010).

No entanto, mais do que arenas de embate entre tecnocracia governamental e sociedade civil, os conselhos deveriam ser encarados como espaços de interação e troca entre as categorias envolvidas, de forma a diminuir a distância informacional entre o cidadão comum, na forma de conselheiro representante da sociedade civil, e os gestores públicos.

Na forma de arena de aprendizado democrático, a participação em instâncias como os conselhos pode servir como exercício democrático, tanto aos conselheiros civis (no sentido de se habituarem a deliberar considerando restrições técnicas à eficácia e eficiência das políticas públicas no atendimento de demandas da sociedade), mas também aos conselheiros governamentais (no sentido de se habituarem à necessidade de legitimação social para promover a efetividade das políticas públicas).

Enfim, os conselhos de políticas públicas podem ser instâncias de governança participativa mais relevante, caso as relações entre os diversos setores representados forem antes colaborativas do que competitivas.

As diversas prerrogativas que tais práticas podem assumir (deliberativas, executivas, fiscalizadoras ou consultivas) devem ser tomadas como complementares, não mutuamente excludentes entre si.

Isso perpassa necessariamente pelo desenvolvimento da capacidade de comunicação interna e externa dos conselhos.

O caráter consultivo dos conselhos não precisa ser restrito apenas à consulta do governo à sociedade civil, mas, inversamente, da sociedade civil ao

governo para o devido exercício de prerrogativas executivas e fiscalizadoras.

Normalmente, as prerrogativas consultivas dos conselhos são encaradas como menos prestigiosas em relação à sua eficácia do que as deliberativas (Modesto 2001), no entanto, é necessário ter em mente que a deliberação qualificada demanda, por sua vez, a consulta adequada às partes envolvidas.

Caso a prerrogativa de consulta, mais diretamente ligada à problemática da comunicação e do acesso à informação, não for legitimada de fato, dificilmente as demais prerrogativas dos conselhos serão.

Outro importante ponto crítico à capacidade de representação dos e nos conselhos é a personalização das competências administrativas do mesmo em um número reduzido de conselheiros, devido à informalidade de diversas práticas internas e ausência de uma memória organizacional estruturada e pública.

As TICs representariam oportunidades, tanto para organização mais eficiente dos processos e tomadas de decisão internos (Silva 2005, Frey 2002), quanto ao mecanismo de documentação e publicização mais eficaz das decisões dos conselhos (Maia 2002, Malina 1999).

## Conclusão

É necessário que a informação seja a base corriqueira da atividade dos conselhos de políticas públicas, com vistas a torná-los um instrumento real de controle social e ascensão de grupos excluídos ao governo.

O processo deveria ocorrer em duas etapas: primeiramente do governo para o conselho e, então, do conselho para a sociedade.

O governo precisa prover os conselheiros das informações necessárias para tomada de decisão eficiente, dados que usualmente são de posse das secretarias setoriais.

Sem acesso aberto e transparente das informações setoriais, o conselho torna-se refém da boa vontade dos conselheiros governamentais, que podem se utilizar de tal dependência para pautar a agenda do órgão.

Diversos estudos (Bartholo *et al.* 2003, Tatagiba 2005, Abers e Keck 2007) têm demonstrado que um dos maiores desafios dentro dos conselhos é o compartilhamento de poder decisório pelos conselheiros do governo.

São os conselheiros que representam o governo que detêm a maior parcela da informação, podendo utilizá-la somente para atingir fins baseados em seus interesses individuais.

A informação prestada pelos conselheiros da sociedade ao conselho assume o papel

de sondagem e amostra das necessidades da população, mas não implica qualquer tipo de compromisso diante das mesmas.

Da mesma forma, os conselheiros precisam compartilhar informações do conselho com seus representados na sociedade.

Se a sociedade civil não tem acesso direto aos fatos que ocorrem no conselho, não se pode considerar que exista controle social sólido e democrático.

Ao manter a informação restrita ao círculo conselhistas, recria-se a lógica da democracia representativa, exatamente o modelo que se busca superar com a prática da participação social.

Em ambos os casos, pode-se pensar no papel das TICs para o desenvolvimento da democracia.

A criação de canais de comunicação que divulguem atos legais e resoluções que devem necessariamente ser publicadas pode ser feita não somente pelo contato direto e pessoal, mas também via internet e imprensa de âmbito local.

Além de disponibilizar a informação, tais canais de comunicação também devem ser vias de mão dupla, permitindo que a população se manifeste e atinja os representantes no conselho.

O objetivo de incorporação das TICs nos conselhos de políticas públicas não é substituir o debate direto, que permeia

qualquer sociedade democrática, mas criar alternativas de participação popular para qualquer indivíduo nos espaços conquistados legitimamente.

O Brasil tem acompanhado a evolução da transparência na gestão pública, via portais de *internet* como Transparência Brasil (Transparência Brasil 2011) e os próprios *sites* das Secretarias de Fazenda estaduais e Tesouro Nacional.

Da mesma forma que tais instrumentos auxiliam indivíduos à construção de consciência e determinação de suas preferências políticas, a ampliação das possibilidades de intervenção nos conselhos via TICs deve redundar em ganhos democráticos.

Dentro de tal contexto, a governança destaca-se ao pressupor que os *stakeholders* dispõem de informações úteis à tomada de decisão em políticas públicas.

Um novo padrão de pensamento para gestão pública tende a abarcar formas de mediar conflitos entre os entes que se relacionam na composição do Estado e a formação de mecanismos de confiança pressupõe a comunicação entre os mesmos.

Klisser e Heidemann (2006) argumentam que a comunicação constitui um dos elementos que dissolvem a hierarquia típica das relações entre Estado e sociedade, pois supõe que o

compartilhamento de informações tem potencial de gerar confiança.

Os autores acreditam que a comunicação é fator essencial definidor das novas relações entre sociedade e governo, propiciadas pelos novos modelos de governança.

O processo, contudo, precisa ser coordenado para garantir seu pleno funcionamento de acordo com as expectativas dos grupos envolvidos, já que a confiança depende mais da sua construção e trajetória institucional do que do estabelecimento de um processo de comunicação (Klisser e Heidemann 2006).

A transparência dos atos públicos, a partir da qual se busca o desenvolvimento da governança, também perpassa o processo de comunicação (Klisser e Heidemann 2006).

A abertura de amplo acesso do público aos atos de governo implica em uma ampliação da esfera pública e ressignificação do papel do Estado, que pode ser lida como aperfeiçoamento da transparência dos processos de ação do governo em relação à sociedade.

A utilização de mecanismos de tecnologia da informação é apontada por Ruediger (2002) como propícia à extensão da esfera pública, idéia completamente conectada com o ideal de governança. Na medida em que tais instrumentos são utilizados à

captação de informações, que conduzem à tomada de decisão mais racional e melhor qualificada (Downs 1999), podemos considerar que estão auxiliando a solidificação da governança baseada na gestão por *stakeholders*.

Novelli (2006) conclui que as relações de comunicação entre sociedade e governo moldam os estilos de governança.

A autora supõe que existem três formas de interação, envolvendo a comunicação: a informação (do governo para o cidadão, como no caso dos portais de transparência); a consulta (processos que envolvem *feedback*, mas não são essencialmente deliberativos, como no caso dos modelos de ratificação); e a participação ativa (os cidadãos são parte da estrutura governamental e compartilham atribuições no ciclo de políticas públicas).

Os conselhos de políticas públicas, então, podem ser considerados modelos onde a comunicação permite participação ativa, a partir da sua idealização e perfil legal.

Contudo, os conselhos podem pender mais para processos de consulta (Abers e Keck 2007, Tatagiba 2005, Crantschaninov 2010) do que processos deliberativos.

Tal problema não surge necessariamente

da (falta de) comunicação, mas decorre do uso da informação e seu trajeto ao longo da estrutura do conselho, desde o governo até as classes representadas.

Novelli (2006) acredita que é necessário analisar os processos de comunicação antes da implementação dos novos modelos, de forma que o fluxo de informações funcione como instrumento de governança. Se a comunicação não é colocada como objetivo, deve sucumbir ou ser relegada ao segundo plano na estrutura institucional.

A comunicação, então, tem papel fundamental na consolidação das instituições participativas por ser instrumento de governança e legitimação das mesmas.

Dentro dos conselhos de políticas públicas, a transmissão da informação é fundamental como subsídio ao próprio desenvolvimento das atividades usuais.

Além dos processos internos, a constante comunicação entre conselheiros e sociedade representada permite que a representação ocorra de forma mais adequada, constantemente afinada às demandas populares, que necessitam ser ouvidas e incorporadas nas agendas setoriais.

## Referências

- Abers R, Keck M. Comitês de Bacia no Brasil: Uma abordagem política do estudo da participação social. *Rev Bras Estudos Urb Reg.* 2004, 6(1):99-112.
- Abers R, Keck M. *Representando a diversidade? Estado e associações nos conselhos gestores.* Seminário Nacional do Núcleo de Pesquisas em Ciências Sociais. Florianópolis: Núcleo de Pesquisas em Ciências Sociais, 2007.
- Abramovay R. Conselhos além dos limites. *Est Avanç.* 2001, 15(43):121-40
- Abrucio FL, Loureiro MR. *Finanças públicas, democracia e accountability: Debate teórico e o caso brasileiro.* Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS). Caxambu: ANPOCS, 2005.
- Bartholo Jr. RS, Mota CR, Ferreira GS, Medeiros CMB. *Democracia, participação e direito: O papel dos conselhos nas políticas sociais brasileiras.* Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá: CLAD, 2003.
- Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil.* Brasília: Senado Federal, 1988.
- Brasil. *Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000.* Brasília: Presidência da República, 2000.
- Capella A. *Menos governo e mais governança? Repensando a lógica da ação estatal.* Encontro da ABCP. Campinas:ABCP, 2008.
- Carvalho JM. *Cidadania no Brasil – O longo caminho.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- Chahin A, Cunha MA, Knight PT, Pinto SL. *E-Gov.Br: A próxima revolução brasileira. Eficiência, qualidade e democracia: O governo eletrônico no Brasil e no mundo.* São Paulo: Prentice Hall, 2004.
- Crantschaninov TI. *Democracia e representação em conselhos de políticas públicas: O caso da educação em São Bernardo do Campo.* Trabalho de Conclusão de Curso. (Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo). São Paulo, 2010.
- Cunha MAVC. *Portal de serviços públicos e de informação ao cidadão: Estudo de casos no Brasil.* Tese de Doutorado (Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo). São Paulo, 2000.

- Dahl R. *Poliarquia*. São Paulo: EDUSP, 1997.
- Dias HMA. *Controle social, cidadania e transparência na administração pública: Ações de incentivo do poder executivo – CGU*. Monografia (Universidade de Brasília). Brasília: UnB, 2008.
- Diniz NV. *Internet e cidadania*. In: Prefeitura Municipal de Curitiba. *Informação: Estado e sociedade*. Curitiba: IMAP, 1997.
- Downs A. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: EDUSP, 1999.
- Frey K. Governança eletrônica: Experiências de cidades européias e algumas lições para países em desenvolvimento. In: Eisenberg J, Cepik M (Orgs.). *Internet e política: Teoria e prática da democracia eletrônica*. Belo Horizonte: UFMG, 2002.
- Furtado JF. O outro lado da Inconfidência Mineira: Pacto colonial e elites locais. *LPH Rev História* 1993, 4 [online]. Disponível na internet em: <http://www.fafich.ufmg.br/pae/apoio/outroladodainconfidenciamineirapactocolonialee eliteslocais.pdf> [Data de acesso: 09 mai. 2011].
- Gomes W. *Internet e participação política em sociedades democráticas*. *Rev FAMECOS*. 2005, 27:58-78.
- Holanda SB. *Raízes do Brasil*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1963.
- Janoski T. *Citizenship and civil society*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- Kissler L, Heidemann FG. Governança pública: Novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Rev Adm Públ*. 2006, 40(3):479-99.
- Laporte T, Demchak C, Jong M. Democracy and bureaucracy in the age of the web: Empirical findings and theoretical speculations. *Adm & Soc*. 2002, 34(4):411-46.
- Löffler E. Governance: Die neue generation von Staats- und verwaltungs-modern-isierung. *Verwaltung + Manag*. 2001, 7(4):211-5.
- Loureiro MR, Teixeira MAC, Prado O. Construção de instituições democráticas no Brasil contemporâneo: Transparência das contas públicas. *Rev Org & Soc*. 2008, 15(47):107-19.
- Magalhães D. A aplicação das tecnologias da informação e da comunicação (TICs) na efetividade da gestão pública. *Rev 05*. 2006, 3(5).
- Maia RCM. Redes cívicas e internet: Do ambiente informativo denso às condições da deliberação pública. In:

- Eisenberg J, Cepik M (Orgs.). *Internet e política: Teoria e prática da democracia eletrônica*. Belo Horizonte: UFMG, 2002.
- Majone G. Do Estado positivo ao Estado regulador: Causas e conseqüências de mudanças no modo de governança. *Rev Serv Públ.* 1999, 50(1):5-36.
- Malina A. Perspectives on citizen democratization and alienation in the virtual public sphere. In: Hague B, Loader BD (Orgs.). *Digital democracy: Discourse and decision making in the information age*. London: Routledge, 1999.
- Manin B, Przeworski A, Stokes S. Eleições e representação. *Lua Nova.* 2006, 67:105-38.
- Martins Jr. WP. *Transparência administrativa: Publicidade, motivação e participação popular*. São Paulo: Editora Saraiva, 2004.
- Matheus R, Ribeiro M, Vaz JC, Souza CA. *Case studies of digital participatory budgeting in Latin America – Models for citizen engagement*. International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance 2010 (ICEGOV2010). Beijing: ICEGOV, 2010.
- Mello CAB. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2008.
- Modesto P. Participação popular na administração pública. Mecanismos de operacionalização. *Jus Navig.* 2002, 7(54):1-8.
- Montesquieu C. Do espírito das leis. São Paulo: Abril, 1988(1748).
- Nascimento JLR. *A atuação dos conselhos municipais de alimentação escolar: Análise comparativa entre o controle administrativo e o controle público*. 5º. Concurso de Monografias da Controladoria Geral da União. Brasília: CGU, 2010.
- Novelli ALCN. O papel institucional da comunicação pública para o sucesso da governança. *Organicom.* 2006, 3(4):74-89.
- Nunes EO. A gramática política do Brasil: Clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro / Brasília: Jorge Zahar Editor / ENAP, 1997.
- Olson M. *A lógica da ação coletiva*. São Paulo: EDUSP, 1999.
- Ostrom E. Diseños complejos para manejos complejos. *Gaceta Ecol.* 2000, 54:43-58.
- Prado O. *Governo eletrônico e transparência: A publicização das contas públicas das capitais brasileiras*. Dissertação de Mestrado (Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas). São Paulo, 2004.

- Prado O. *Governo eletrônico, Reforma do Estado e transparência: O governo eletrônico no Brasil*. Tese de Doutorado (Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas). São Paulo, 2009.
- Prado O, Loureiro MR. *Governo eletrônico, transparência e democracia: A publicização das contas públicas das capitais brasileiras*. XXIX Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ENANPAD). Brasília: ENANPAD, 2005.
- Prado O, Loureiro MR. *Governo eletrônico, transparência e democracia: A publicização das contas públicas das capitais brasileiras*. *Rev Alcance*. 2006, 13(3):355-72.
- Przeworski A. Sobre o desenho do Estado: Uma perspectiva agente x principal. In: Bresser-Pereira LC, Spink P (Orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- Ribeiro MM. *Governo eletrônico e transparência nas compras governamentais: As possibilidades de aumento da transparência nas Secretarias do Estado de São Paulo*. Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires: CLAD, 2008.
- Ribeiro MM. *Transparência nos portais do governo federal: Os casos do Comprasnet e do Portal da Transparência*. Trabalho de Conclusão de Curso. (Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo). São Paulo, 2009.
- Ruediger MA. *Governo eletrônico e democracia: Uma análise preliminar dos impactos e potencialidades na gestão pública*. XXIV Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ENANPAD). Rio de Janeiro: ENANPAD, 2002.
- Santos BS. *Democratizar a democracia*. São Paulo: Civilização Brasileira, 2002.
- Silva SP. Graus de participação democrática no uso da *internet* pelos governos das capitais brasileiras. *Opin Públ*. 2005, 11(2):450-68.
- Speck BW (Org.). *Caminhos da transparência*. Campinas: Editora da UNICAMP, 2002.
- Tatagiba L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: Aprofundando o debate. *Rev Sociol Polít*. 2005, 25:209-13.

Transparência Brasil. *Homepage da organização Transparência Brasil*. São Paulo, 2011. Disponível na internet em: <http://www.transparencia.org.br/> [Data de acesso: 09 mai.2011].

Vaz JC. Desafios para a incorporação da transparência em um modelo de gestão municipal. In: Spink P, Caccia-Bava S, Paulics V (Orgs.). *Novos contornos da gestão local*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2002.

Vaz JC. Uso da internet pelos governos e promoção da cidadania. *Rev UNICSUL*. 2003, 8(10):54-65.

Vilella RM. *Conteúdo, usabilidade e funcionalidade: Três dimensões para a avaliação de portais estaduais de governo eletrônico na web*. Dissertação de Mestrado (Universidade Federal de Minas Gerais). Belo Horizonte: UFMG, 2003.

Vilhena R. Governo eletrônico: Transparência e interface com o cidadão. In: Nassuno M, Kamada PH (Orgs.). *Balanço da Reforma do Estado no Brasil: A nova gestão pública*. Brasília: SEGES, 2002.