

Apresentação

Alexsandro Santos¹

Ainda que tenha se tornado o modo hegemônico de organizar as relações políticas entre sociedade e Estado no mundo contemporâneo, a democracia experimentada na maior parte dos países do mundo – em sua configuração liberal – tem sido encarada como uma resposta incompleta e insuficiente para quando comparada às promessas prodigiosas que foram feitas em seu nome. Não por acaso, a realidade que se apresenta, seja no debate acadêmico, nas formulações dos partidos políticos, na mídia especializada e não especializada e na opinião pública em geral, é um debate sobre a democracia muito mais fortemente concentrado em seus limites e problemas do que em sua potência e luminosidade.

Uma forma de compreender esse movimento é considerar que, de modo geral, uma vez superada a questão da necessidade ou da implantação da democracia mediante o convencimento amplo dos cidadãos a respeito de sua importância, de sua relevância e das vantagens que ela apresentaria frente a regimes autocráticos, a questão da qualidade desta democracia e de seus regimes de funcionamento passa a ganhar relevo e se torna a arena principal de luta em torno de sua materialização e de seu alcance prático e objetivo.

Todavia, pensar o conceito de qualidade da democracia é um desafio ético, epistemológico e operativo. Trata-se de um desafio ético porque impõe, necessariamente, o campo valorativo como variável a ser tratada e, ao menos explicitada. Qualquer proposta de delimitação da qualidade da democracia deveria, sob pena de desonestidade intelectual, enunciar quais foram os valores/princípios assumidos e quais foram os valores/princípios rejeitados na produção da noção de qualidade. Também é incontornável que seja enunciada a perspectiva epistemológica que enquadrou o fenômeno social democracia a fim de tornar nítidos os contornos singulares deste fenômeno e sua diferenciação frente a outros fenômenos sociais. Por fim, uma noção de qualidade de democracia deveria apontar – e, no limite,

1 Pedagogo, Mestre em Educação: História, Política, Sociedade (PUCSP), doutor em Educação (FEUSP) e pós-doutorando em Administração Pública e Governo (NEB-FGV). Diretor-Presidente da Escola do Parlamento e Professor Colaborador no Programa de Pós-Graduação em Educação e no Programa de Mestrado Profissional em Formação de Gestores da Unicid.

explicitar com o maior grau de detalhamento possível – a operacionalização do conceito, permitindo que sejam feitas mensurações e comparações.

Um arranjo interessante nesse sentido foi proposto por Larry Diamond e Leonardo Morlino, inicialmente no artigo “The Quality of Democracy” (2004) e, posteriormente, no livro “Assessin the Quality of Democracy” (2005). Para os autores, seria possível discutir e compreender a qualidade da democracia considerando oito dimensões: a) respeito à legalidade; b) accountability vertical; c) accountability horizontal; d) participação; e) competência; f) responsividade; g) liberdade e h) igualdade.

Ainda que seja óbvio, vale assinalar que essa modelagem não é a única possível para o tratamento do problema empírico e teórico da qualidade da democracia. Todavia, ela se mostra abrangente e entrega ferramentas importantes para o enfrentamento dessa questão tão urgente para o destino das sociedades contemporâneas.

As questões relativas à participação, à accountability vertical, à accountability horizontal e à responsividade da democracia são o campo de convergência dos textos reunidos nesta edição da Revista Parlamento e Sociedade. Os autores dos diferentes artigos mobilizam, de diferentes formas esse conjunto de dimensões a partir de um vocabulário epistêmico comum que orbita em torno da questão da transparência ou da publicidade necessárias à qualidade da democracia.

Falar em transparência (ou, alternativamente, em publicidade) tem se tornado lugar comum no discurso daqueles que pretendem apresentar saídas à crise de responsividade da democracia. A narrativa que sustenta essa arena discursiva assume que qualificar a democracia será impossível se os cidadãos não puderem ter: i. visibilidade radical sobre como e porque as instituições do Estado fazem o que fazem; ii. compreensão sobre as razões, os procedimentos e os efeitos do fazer do Estado na vida social e iii. capacidade de controle e de sanção das escolhas finalísticas e dos processos de realização nas políticas públicas que o Estado está responsável por realizar.

De fato, os segredos sobre o processo decisório, o fazer e os resultados do agir do Estado não combinam com a democracia. Os governos efetivamente comprometidos com o regime democrático entendem que a transparência de seu fazer cotidiano é pedra fundamental do acordo que sustenta as relações políticas e sua própria legitimidade.

O uso do segredo tem potencial de corroer a legitimidade da ação do Estado que, em última instância, atua por delegação de seu soberano (a sociedade). Nos moldes da teoria da agência, os eleitores, mediante um processo institucional de

escolha, não abrem mão de seu poder soberano. Apenas promovem uma delegação a um conjunto de atores que devem se mover na perspectiva de assegurar o cumprimento de suas expectativas. Ora, ao instituir lógicas de segredo no fazer da administração pública ou em seu processo decisório, esse pacto de delegação entra em risco, na medida em que o segredo aumenta a assimetria informacional entre o grupo dos burocratas e agentes políticos do Estado e o grupo dos cidadãos que lhe delega poder mediante o processo eleitoral. (Dowdle, 2006; Stiglitz, 1999, Thompson, 1999).

A assimetria de informação deteriora a qualidade da democracia, também, criando mecanismos que favorecem a ocultação de interesses particulares e corporativos na tomada de decisão e no agir do Estado, desestimulando processos de engajamento, participação política e controle social, e tornando difícil que a imprensa, os pesquisadores ou grupos e movimentos sociais que dependem da informação pública de qualidade possam agir de modo autônomo e independente.

Mover a transparência para a ordem de prioridades do Estado significa assumir um compromisso com a diminuição dessa assimetria informacional.

Neste dossiê a partir de uma visada crítica a respeito dos caminhos assumidos pelo Poder Legislativo Municipal, pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo e pelo Poder Executivo, os diferentes autores exploraram questões como transparência pública, controle externo e participação política mobilizando referenciais teóricos e analíticos da ciência política e do campo de públicas.

No artigo *Elaboração da Lei Orgânica de São Paulo: a participação popular na Assembleia Municipal Constituinte*, Eliane Xavier apresenta uma análise dos processos de participação cidadã na Assembleia Municipal Constituinte de São Paulo. Decorrente da promulgação da Constituição Federal de 1988 e conectada com a promulgação da Constituição Estadual de São Paulo em 1989, a produção da Lei Orgânica Municipal de São Paulo tomou lugar na Câmara Municipal de São Paulo no final de 1989 e se estendeu até abril de 1990. A autora conclui que o modo como se deu a participação cidadã na elaboração da Lei Orgânica do Município de São Paulo retrata o sentido de como as mudanças decorrentes do novo paradigma democrático ensejaram a criação de ferramentas visando a participação da comunidade de maneira ativa numa nova relação de interatividade com o poder público local, e que a abertura para participação possibilitou a manifestação de reivindicações que se refletiram na conquista de direitos em períodos posteriores.

Na mesma chave de discussão sobre poder legislativo local e participação política, o artigo *“Câmara no seu bairro”: uma leitura sobre a participação local e o*

empoderamento popular, escrito por Francisco José da Silva Junior, analisa a realização e os resultados do programa criado pelo Parlamento Paulistano para estimular a participação dos cidadãos a partir de uma itinerância de audiências e sessões parlamentares nos diferentes territórios da cidade. O autor conclui que o programa contribui para o empoderamento cívico e para o engajamento dos munícipes, democratizando instrumentos de participação no legislativo e incrementando a transparência e a compreensão da sociedade sobre seu funcionamento.

Avançando para o campo da transparência e responsividade do Poder Legislativo, o artigo de Debora Pereira, intitulado *Excelências Arcanas: Um estudo do direito de acesso à informação na Câmara Municipal de São Paulo* é resultado de uma investigação, de caráter analítico-bibliográfico que teve como objetivo descrever e analisar o campo normativo que organizou a implementação dos dispositivos da Lei de Acesso à Informação no âmbito do Parlamento Paulistano. A autora conclui que o conjunto de elementos identificados permite afirmar que – ao menos no nível das regras de operação e dos processos de trabalho – os esforços do legislativo local neste campo são consistentes e que estão prontos para responder à altura a demanda por transparência e acesso à informação.

O tema da transparência segue no artigo *Transparência Passiva no município de São Paulo*. Nele, Henrique Sasdelli Vannucci e Alexandre Abdal examinam os processos de implementação da Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.537/11) no município de São Paulo e investigam o funcionamento, o alcance e a efetividade dos procedimentos de transparência passiva no conjunto dos serviços de informação ao cidadão em diferentes órgãos da administração pública municipal. As conclusões da pesquisa sinalizam que há diferenças de efetividade considerando os diferentes órgãos e considerando aqueles vinculados ao poder executivo, ao Parlamento e às autarquias. Todavia, o estudo conclui que a maior parte das solicitações feitas via Lei de Acesso à Informação são atendidas dentro do prazo previsto e que $\frac{3}{4}$ das respostas oferecidas pelo poder público municipal são consideradas satisfatórias pelos solicitantes, após recurso. Ao mesmo tempo, identifica-se que o conjunto de informações exigidas para o cadastro do solicitante é exagerado e pode comprometer a efetividade do processo, dificultando a solicitação anônima ou a demanda de solicitação por parte de estrangeiros (no caso da Câmara Municipal de São Paulo e do Tribunal de Contas do Município).

Os dois últimos artigos tratam da temática do Controle Externo, ampliando o escopo do debate sobre transparência e *accountability* no setor público. Ambos focalizam a atuação do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. No primeiro caso, Fernando Fernandes Clemente e Maria do Carmo Meirelles Toledo

Cruz debruçaram-se sobre o conceito de auditorias operacionais e analisaram sua presença nos processos de fiscalização e controle externo promovidos naquela Corte. Os autores concluem que as auditorias operacionais foram institucionalizadas de modo gradativo no Tribunal de Contas do Município de São Paulo e que é possível enxergar um processo incremental tanto na quantidade quanto na abrangência desse tipo de auditoria.

Por sua vez, no artigo *Controle Externo e Qualidade da Educação Pública: Aprendizagens a partir do Programa de Visita às Escolas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo*, Adriano Alves Doto, Alexsandro Santos, Barbara Popp e Silvia Yuri Matsumoto estabelecem um diálogo interdisciplinar com o campo de pesquisa da educação, da ciência política e da administração pública para discutir a efetivação do princípio da garantia do padrão de qualidade da educação pública e tematizam o lugar dos tribunais de contas nesta arena conceitual. O foco é a participação desses órgãos de controle externo na indução de melhoria de qualidade tanto nos processos de formulação quanto nas estratégias de implementação de políticas educacionais. O artigo descreve e analisa os principais resultados da edição de 2019 do Programa de Visita às Escolas (PVE) iniciativa liderada por auditoras e auditores e que se inscreve nos esforços de fiscalização preventiva e corretiva.

...

Este número da Revista Parlamento e Sociedade acolhe quatro artigos escritos por ex-alunos do Curso de Especialização “Legislativo e Democracia no Brasil” (CLDB), da Escola do Parlamento. Dois dos artigos foram compartilhados com professores do curso. Tal destaque nos ajuda a reconhecer e compreender o resultado social e o impacto deste programa de formação. Aproveitamos o ensejo para agradecer e parabenizar todos os especialistas já formados e os professores que estiveram conosco nas três turmas formadas pelo programa. Aproveitamos, também, para reverenciar o professor doutor Leonardo Barbagallo, que liderou sua implantação e foi seu primeiro coordenador.

Referências Bibliográficas

- DIAMOND, L. MORLINO, L. The Quality of Democracy: An Overview. In: **Journal of Democracy** Vol. 15, n. 4, pp. 20-31, 2004
- DIAMOND, L.; MORLINO, L. (eds.). **Assessing the quality of democracy**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2005. DOWDLE, M. W. 2006. Public accountability: conceptual, historical, and epistemic mappings. In: .

(org.). **Public accountability: designs, dilemmas and experiences**. Cambridge: Cambridge University Press.

STIGLITZ, J. 1999. **On liberty, the right to know, and public discourse: the role of transparency in public life**. Oxford: Amnesty Lectures

THOMPSON, D. 1999. Democratic secrecy. **Political Science Quartely**, v. 114, n.2, pp. 181-193.