

AUTORIDADE DEMOCRÁTICA NA ALOCAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS*

FÁTIMA ANASTASIA

Palestra

Sabino José Fortes Fleury – A profa. Maria de Fátima Junho Anastasia é doutora em ciência política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ –, professora e pesquisadora do Departamento de Ciência Política da UFMG e coordenadora do curso de mestrado em ciência política. Gostaria de dizer também que é uma das grandes conhecedoras do Poder Legislativo no Brasil, principalmente no que diz respeito às atividades legislativas estaduais, algo em que ainda não temos tradição de pesquisa. Quem sabe, no futuro, poderemos avançar nesse ponto fundamental para o entendimento da Federação.

A palestra da professora tem como título *Autoridade Democrática na Alocação de Recursos Públicos*. Passarei a palavra a ela, que terá uma hora para fazer a sua exposição.

Fátima Anastasia – Em seu livro *Estado e Economia no Capitalismo* (1995), Adam Przeworski nos apresenta um argumento crucial para a compreensão de como os cidadãos podem, de alguma maneira, participar efetivamente das decisões alocativas em uma sociedade democrática. Segundo Przeworski, sob o capitalismo, pela primeira vez, ocorre a separação, formal e de fato, entre dois princípios: o de propriedade e o de autoridade. O que significa isso? Significa que esses dois diferentes princípios, no capitalismo, informam diferentes formas e mecanismos de alocação de recursos públicos: o princípio de propriedade orienta as decisões alocativas que são tomadas no mercado e o princípio de autoridade orienta a alocação de recursos pelo Estado.

Ainda segundo Przeworski, a separação entre os princípios de autoridade e de propriedade que se verifica nas

Fátima Anastasia é doutora em Ciência Política e professora do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais

* Palestra proferida no dia 9/9/2004, como abertura do Programa de Capacitação em Orçamento Público, realizado pela Escola do Legislativo.

sociedades capitalistas descortina, nas democracias, uma possibilidade até então não antevista: a de que os cidadãos, via mobilização do princípio de autoridade democrática, possam participar de decisões sobre alocação de recursos que não possuem, dos quais não têm a propriedade.

De que forma a democracia nos propicia que a alocação de recursos não seja exclusivamente orientada pelo princípio de propriedade, mas que seja temperada, de alguma forma, pela autoridade pública? Por meio da institucionalização de alguns instrumentos de participação política dos cidadãos. O primeiro, o mais conhecido e difundido, é o mecanismo eleitoral. Ora, quando nós, cidadãos, comparecemos às urnas, o fazemos para quê? Para, por meio das eleições, podermos constituir os governos, nossos governantes, nossos representantes parlamentares e, também, para podermos sinalizar para esses representantes, seja no âmbito do Executivo, seja no âmbito do Legislativo, quais as decisões de vários tipos, inclusive alocativas, que queremos que sejam tomadas pelo Estado.

Porém, como diz Adam Przeworski, o voto, ainda que absolutamente necessário e imprescindível na democracia, é um mecanismo ainda limitado de manifestação de preferências. Quanto mais se experimenta, aprende e conhece a democracia, mais se percebe que é possível aperfeiçoá-la, aprofundá-la e acoplar ao mecanismo eleitoral outros instrumentos de participação política dos cidadãos.

O que é uma eleição? É um contexto decisório descontínuo. Se a democracia se restringisse à eleição, teríamos de esperar quatro anos para recompensar ou punir os nossos representantes, dependendo da nossa avaliação de seu desempenho. Se achássemos que eles atuaram em prol do nosso interesse, nós os reelegeríamos; se não achássemos isso, nós os puniríamos não lhes dando os nossos votos.

O fato de a eleição ser um contexto decisório descontínuo limita as possibilidades de intervenção dos cidadãos na arena pública. A questão é: se eu quiser dar um palpite, a minha opinião, expressar minhas preferências ou participar do processo decisório nos interstícios eleitorais, como posso fazê-

lo? Atualmente, no Brasil, após a Constituição de 1988, há alguns mecanismos institucionalizados de participação dos cidadãos nos processos decisórios. Os mais conhecidos são os chamados instrumentos de democracia direta, como a iniciativa popular, o plebiscito e os referendos. Mas também esses são contextos decisórios descontínuos, como as eleições. Muitas vezes implicam uma mobilização enorme de recursos e de energia, o que pode até inviabilizar que esses eventos ocorram.

Temos ainda outros mecanismos, denominados “instituições híbridas” (Avritzer, 1998), de interlocução continuada entre os poderes constituídos e a sociedade civil organizada, por meio dos quais os cidadãos – especialmente aqueles que têm preferências intensas sobre determinado tema e aqueles que estão dispostos a arcar com os custos da participação relacionada a determinadas questões – podem efetivamente participar continuamente do processo decisório.

No que se refere à alocação de recursos públicos no âmbito do Poder Executivo, no caso brasileiro, temos algumas experiências como os conselhos setoriais de políticas públicas, previstos pela Constituição de 1988. Grande parte da literatura que trabalha com esse tema nos informa sobre o desempenho dessas novas instituições, que, enquanto arranjos, são muito interessantes. O seu desempenho, no entanto, depende muito das condições culturais, econômicas e sociais sob as quais elas operam.

Há duas hipóteses na literatura relativamente à questão da atuação dos conselhos. Uma é que os conselhos, por se constituírem em uma novidade institucional, podem provocar um impacto democratizante sobre o contexto no qual eles vão atuar. A outra hipótese é que esses conselhos, se implementados ali onde há uma prática tradicional, conservadora e clientelista, correm o risco de ser capturados por esta mesma prática. Aí, ao invés de se constituírem em uma alternativa a essas práticas tradicionais, podem reforçá-las.

No âmbito dos Executivos municipais, um outro mecanismo bastante difundido e estudado é o orçamento

participativo. Em Belo Horizonte e em outras cidades, temos experiências interessantes nessa área. No âmbito do Poder Legislativo, temos visto algumas iniciativas que me parecem, também, muito instigantes.

A Assembléia de Minas Gerais tem sido vanguardista quanto à implementação dos mecanismos de interlocução institucionalizada com a sociedade civil. Há as audiências públicas orçamentárias, os seminários legislativos, os fóruns técnicos e a comissão permanente de legislação participativa. Por um lado, há o voto e, por outro, os mecanismos institucionalizados de interlocução à disposição dos cidadãos, os quais promovem a interação entre os atores mais relevantes da democracia, ou seja, os cidadãos, os representantes eleitos dos Poderes Executivo e Legislativo e a burocracia pública, ator importante, que dispõe de muitos recursos.

Esses atores relevantes – cidadãos, representantes eleitos e burocracia – estão numa interação tipo agente/mandante (Przeworski, 1996). Como isso funciona? Nós, cidadãos, mobilizando o princípio de autoridade democrática, esperamos que governos disciplinem e regulem os mercados para que nossos interesses, os quais manifestamos por meio dos instrumentos democráticos, eleitorais ou outros, possam orientar a alocação dos recursos numa determinada sociedade.

Portanto, os governos são os nossos agentes, devendo agir em nosso nome e em nome dos nossos interesses, para que não permitam que os mercados sejam os únicos mecanismos de alocação de recursos e que a propriedade seja o único princípio que informa essa alocação. Para agir, de fato, como representantes dos cidadãos, os governantes têm que estar informados sobre quais são os nossos interesses. É necessário que eles saibam o que os cidadãos querem que eles façam. Para isso, comparecemos às urnas, vamos à Comissão de Participação Popular e participamos dos conselhos setoriais de políticas ou de partidos políticos, dos sindicatos ou das diferentes formas de organização política, sinalizando aos representantes eleitos qual é o nosso interesse. Portanto, somos os mandantes, os autores, os que autorizamos os representantes a agir em nosso nome.

Entretanto, esses representantes decidem sobre políticas, mas não as executam. O grande problema é como transformar as demandas dos cidadãos em políticas aprovadas pelo Poder Legislativo e sancionadas pelo Poder Executivo, num primeiro momento, e, num segundo momento, em resultados que sejam a tradução efetiva dessas demandas. É aí que entra o terceiro ator, a burocracia pública, responsável pela execução das políticas públicas aprovadas pelos representantes eleitos. Estes devem ter mecanismos para sinalizar para a burocracia como e em que direção agir; assim como os cidadãos têm de ter mecanismos de fiscalização e monitoramento de seus representantes, os representantes eleitos têm de ter mecanismos de fiscalização e monitoramento dos burocratas, pois há uma questão crucial que atravessa todas essas relações, para a qual a literatura tem chamado a nossa atenção de maneira enfática, que é o problema da assimetria informacional.

A título de exemplo, poderíamos dizer que é interessante que o governo do Estado de Minas Gerais disponibilize, em um *site*, informações sobre as decisões orçamentárias. Isso é importante e necessário, mas não é suficiente, caso estas informações sejam inacessíveis, intraduzíveis e incompreensíveis para o cidadão mediano.

Há problemas de assimetria informacional que atravessam todas essas relações: entre os Poderes Executivo e Legislativo; problemas de assimetria informacional entre o Legislativo, o Executivo e os cidadãos e entre os representantes eleitos e a burocracia pública. Muitas vezes, esses problemas de assimetria informacional afetam negativamente a tradução efetiva das demandas em políticas e dessas políticas em resultados preferidos pelos cidadãos.

Portanto, os mecanismos institucionalizados de participação e de interlocução com a sociedade serão mais legítimos e eficazes se conseguirem atenuar o problema da assimetria informacional entre os atores e se facultarem a ampliação do poder de vocalização de preferências dos cidadãos perante os poderes constituídos. Obviamente, para tal contribui a maior

proximidade entre representantes e representados, o que ocorre no âmbito das assembleias legislativas e, especialmente, das câmaras municipais.

Quanto mais essas casas legislativas estiverem aparelhadas e equipadas, administrativa, tecnológica e politicamente a fim de promoverem esse tipo de interlocução institucionalizada com a sociedade, mais avanços democráticos teremos para que um número maior de cidadãos tenha participação continuada no processo democrático, de modo que suas ações não fiquem restritas apenas ao processo eleitoral.

Para a maior parte dos cidadãos, não apenas no Brasil, mas em quase todo o mundo, a democracia ainda se restringe às eleições. Alguns instrumentos, no entanto, podem contribuir para a institucionalização da participação dos cidadãos nos períodos compreendidos entre as eleições. A existência, por exemplo, nas casas legislativas, de um sistema de comissões atuante, bem estruturado, especializado, que permite audiências públicas, já constitui um mecanismo por meio do qual os cidadãos podem participar.

Vale ressaltar, nesse sistema de comissões, a Comissão de Participação Popular ou de Legislação Participativa – são diferentes os nomes – que constitui interessante inovação institucional, e que foi implantada, originalmente, na Câmara dos Deputados e se espalhou por várias assembleias. O ritmo de criação dessas comissões de legislação participativa é bastante acelerado. Já são vários os Legislativos estaduais que possuem algum tipo de comissão que acolhe as iniciativas da população organizada e que lhes dá a tramitação legislativa normal.

Outros importantes instrumentos são as comissões institucionalizadas de fiscalização e de controle. É óbvio que não basta participar: é preciso saber se a demanda está sendo ou não efetivada. Infelizmente, apenas alguns Legislativos estaduais têm essas comissões.

Além disso, várias assembleias estaduais já contam com suas escolas do Legislativo, que contribuem para a

formação e a qualificação dos servidores públicos, dos parlamentares, dos cidadãos, das pessoas que participam de entidades organizadas. Há um ritmo interessante de surgimento de escolas do Legislativo.

Um dos maiores desafios das democracias contemporâneas refere-se à criação e ao constante aperfeiçoamento de instrumentos institucionalizados que permitam a participação continuada dos cidadãos e a vocalização de suas preferências na arena pública. A título de exemplo, podemos mencionar as audiências públicas, realizadas em 2003 e 2004, promovidas pela Comissão de Participação Popular da Assembléia Legislativa de Minas Gerais, para discutir o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG).

Diferentes entidades organizadas fizeram suas demandas relativas à alocação de recursos orientada pelo princípio de autoridade. Muitas dessas demandas foram incorporadas ao PPAG, inclusive uma importante reivindicação de institucionalização do acompanhamento da implementação do plano pelas referidas entidades.

É necessário, é absolutamente crucial, que processos desse tipo cheguem às câmaras municipais para que os cidadãos dos municípios possam participar. Alguém poderia dizer que há os orçamentos participativos, mas esses se referem exclusivamente a decisões relacionadas a investimentos novos. Será que não há como pensarmos mecanismos que permitam a participação dos cidadãos, no âmbito municipal, relativamente às decisões sobre alocação de outros recursos?

No decorrer das audiências públicas promovidas pela Comissão de Participação Popular da Assembléia Legislativa de Minas Gerais, foram feitas 203 demandas, em geral por entidades organizadas da sociedade civil. Há uma forte presença de temas relacionados à questão social, à assistência social, à fome e ao trabalho. Há uma enorme preponderância dos temas relacionados à educação, assim como à infraestrutura.

Algumas demandas vêm do próprio Poder Executivo, especialmente do Poder Executivo municipal. No entanto, se

agruparmos sindicatos, associações, entidades da sociedade civil e conselhos setoriais, veremos que a maioria expressiva das demandas vem da sociedade civil organizada.

Isso me parece um dado muito relevante. Tentamos distribuir os temas pelos autores. Quais são as demandas das associações e das entidades civis? Qual é a hierarquia das preferências? Qual é a demanda dos prefeitos?

As diferentes associações e entidades da sociedade civil demonstram uma grande preocupação, em primeiro lugar, com as questões sociais e, em segundo lugar, com as questões de planejamento e gestão. Já o Poder Executivo municipal está muito voltado para a questão da infra-estrutura. Há muitos pedidos de pavimentação e conservação de rodovias e outros relacionados à energia e ao planejamento e gestão.

O exame das demandas vocalizadas pelos diferentes atores contribui para o conhecimento das preferências e da hierarquia de prioridades das diferentes entidades. Assim, é possível verificar onde está o consenso, o que constitui uma informação preciosa para o governo e para o Poder Legislativo.

Deixo aqui o seguinte recado: seja do ponto de vista da alocação de recursos públicos, seja do ponto de vista de outras decisões relativas à organização da vida coletiva – decisões afetas ao problema da política –, o grande desafio sobre o qual a teoria democrática tem-se debruçado refere-se à institucionalização de mecanismos de participação continuada dos cidadãos nos processos decisórios. Esses mecanismos podem operar por meio da interlocução com o Poder Executivo e/ou com o Poder Legislativo e facultar a democratização do processo decisório no cotidiano da vida política. Ademais, espera-se que eles venham a afetar positivamente o comportamento dos cidadãos no momento eleitoral, pois estes comparecerão às urnas mais bem-informados, mais participativos e conscientes, podendo fazer um julgamento melhor das ações e omissões dos governantes, já que estarão acompanhando mais de perto as decisões tomadas pelos representantes eleitos.

Deputado André Quintão – A Fátima fez uma fundamentação política que praticamente dispensa comentários e complementações. Este é mais um testemunho. Tenho convicção política e ideológica de que, de fato, a participação popular melhora os resultados, sejam do Legislativo, do Executivo, da alocação de recursos, da construção de política pública, do monitoramento e revisão de política pública. O controle social, de fato, melhora a vida das pessoas.

Gosto muito do contexto decisório permanente. Devemos buscá-lo sempre. Contentarmo-nos apenas com o intervalo entre as eleições seria contentarmo-nos com muito pouco, em que pese a importância das eleições. A manifestação de preferências apenas nesse período eleitoral é muito limitada.

Construir um contexto decisório permanente por meio do mecanismo da participação popular é fundamental. Além disso, há um fator civilizatório: eleva o nível da cidadania. Um cidadão consciente que compreende o funcionamento das instituições e que participa mais aumenta o seu nível de conhecimento sobre a própria realidade. Essa é uma meta civilizatória, pois temos que vislumbrar uma sociedade com um nível de cidadania mais elevado.

Com relação a isso não há dúvida. Mas percebo que esse contexto decisório permanente, essa inflexão para a democracia participativa avançou muito em termos de Poder Executivo, que abriu muito espaço nesse sentido. As experiências de conselhos e de orçamento participativo foram mencionadas pela Fátima. Vivi essa experiência, porque era do grupo que implantou o orçamento participativo em Belo Horizonte no governo Patrus Ananias, em 1993. Participei de vários conselhos como secretário municipal, representando o governo, ao longo da administração Patrus. Podemos dizer que, depois de 1988, no Brasil, houve de fato um grande avanço nessa linha. Já o Legislativo, por si só, é um espaço de representação. Talvez isso seja uma justificativa para esse atraso em relação à criação de espaços de participação popular. Há uma leitura e uma defesa política, ao meu ver,

equivocada, de que o Legislativo, como representante das regiões, dos grupos, dos partidos, das populações, já tem legitimidade para tomar as melhores decisões. O deputado já representa a população. E a população já é ouvida nas urnas. Vale essa leitura não apenas para a participação popular no Legislativo em si, mas também para a relação do Legislativo com a participação popular nos projetos do Executivo. Lembro-me de que, no primeiro ano do orçamento participativo, vencer essa disputa política na Câmara Municipal de Belo Horizonte foi difícil, porque o vereador já se autoproclamava porta-voz da população. Não haveria, por esse raciocínio, necessidade de assembleias populares para definir prioridades, porque o vereador já teria legitimidade para isso, conferida pelas urnas. A mesma coisa em relação aos conselhos, mas com a vantagem de que a criação dos conselhos tinha previsão constitucional, na área da Saúde e da Assistência Social. E na área da criança, no Estatuto da Criança e do Adolescente. Haveria, então, uma obrigatoriedade. Isso dava um certo respaldo ao funcionamento dos conselhos e até mesmo ao seu caráter deliberativo.

Essa discussão de democratização do Legislativo é nova, portanto, e vem avançando. A Fátima mencionou um dos instrumentos, que é a Comissão de Participação Popular. Acho que o Poder Legislativo, tanto pela fundamentação já apresentada pela Fátima como também pela questão política da retomada de credibilidade, deva se democratizar na escuta dos atores sociais que hoje configuram a sociedade civil brasileira. Isso é muito importante, porque ele se distanciou da população. Temos uma particularidade em Minas, mas falo do Legislativo em geral, que hoje anda muito descreditado, perdeu sua credibilidade, o que é ruim para a democracia. Nesse caso, acho que a Assembleia mineira avançou muito institucionalmente na escuta democrática. Temos uma tradição de anos de realização de audiências, comissões permanentes que escutam a população, seminários, ciclos de debates, fóruns técnicos. Em 1997, foram realizadas audiências públicas regionais mais direcionadas para a alocação de recursos orçamentários, experiência bastante interessante. É evidente

que, sem o aval prático do Executivo, essa experiência naufragou. Não por culpa da Assembléia, mas pela falta de credibilidade decorrente do não-cumprimento das suas formulações. Então, a Assembléia, com a TV Assembléia, com a Escola do Legislativo, avançou muito. A Comissão de Participação Popular é mais um instrumento. Sempre registro isso, porque o esforço de participação não começou e não terminará com tal comissão.

No seu primeiro ano de funcionamento, buscamos, de acordo com as prerrogativas previstas, realizar audiências públicas em conjunto com outras comissões, apresentar requerimentos e acolher iniciativas de projetos de lei, independente do número mínimo de assinaturas exigido pela Constituição Estadual. Isso representa um grande avanço, porque sabemos que não é fácil ter uma mobilização suficiente para conseguir milhares de assinaturas de eleitores com representação regional, como exige a Constituição para o instrumento da iniciativa popular de lei. Além dessas ações, buscamos priorizar o fortalecimento e a consolidação de mecanismos de participação no chamado sistema orçamentário. Essa foi uma decisão política, intencional, reforçando a noção de planejamento público.

Sou militante da área social e tenho também a convicção de que formulamos muitas demandas, até pela nossa experiência prática, mas fomos muito incompetentes na capacidade de transformá-las em políticas, em especial na questão do seu financiamento. Além do financiamento, outro desafio é a avaliação dos indicadores dos resultados das políticas implementadas. São dois os caminhos fundamentais: a luta pelo financiamento e a luta pela qualidade e pelos resultados da implantação da política.

Houve, ainda, uma conjuntura interna favorável, de reposicionamento da Assembléia, após um período de muito desgaste pela crise dos salários, num clima de certa requalificação da Casa perante a opinião pública. Houve, também, um esforço do governo estadual de retomada da noção de planejamento público. Essa área de planejamento

trabalha com indicadores e ferramentas importantes, mas estava esquecida ao longo dos últimos 20 anos no Estado de Minas Gerais.

Tivemos, então, uma conjuntura interna favorável e uma conjuntura de relacionamento com a área de planejamento bastante positiva para realizar, em conjunto, as audiências públicas do PPAG. Pela autonomia da Assembléia, realizaríamos nosso processo participativo. Escolhemos o PPAG exatamente por seu caráter macro. Essa foi, também, uma escolha política. Temos que valorizar o planejamento e, a meu ver, a peça mais importante que analisamos na Assembléia Legislativa é o Plano Plurianual, que estabelece prioridades para quatro anos. O PMDI, de 20 anos, trata de diretrizes importantes, porém genéricas. O PPAG materializa essas diretrizes para os próximos quatro anos. E há, ainda, a *amarração* construída hoje, que vincula a Lei de Diretrizes Orçamentárias ao PPAG, o que consolida uma cultura de formulação de leis orçamentárias.

A continuidade administrativa é outra questão fundamental, tanto para a burocracia estável do Estado, no sentido amplo, como para conscientizar a população sobre a necessidade de se continuar o que dá certo. Trata-se de um avanço democrático, um avanço de política pública. A alternância democrática de poder não implica em extinção do que funciona. Essa conquista deve estar em nosso horizonte político, levando-se em conta que, no Brasil, a descontinuidade é muito comum.

Buscamos, ainda, o acompanhamento da execução orçamentária. A participação e a luta pela inclusão de mais recursos são fundamentais. Entretanto, muitas vezes, as leis orçamentárias não são impositivas e não são cumpridas. Nesse caso, a Assembléia tem um papel fundamental. Primeiro, exercermos o papel de fazer o acompanhamento, mas também de fornecer os mecanismos necessários para que a sociedade civil também o faça. Essa não pode ficar refém da Assembléia, que, por sua composição partidária, em tese, pode acompanhar a execução com menor ou maior rigor.

Logo, é preciso criar a cultura de publicidade das informações e capacitar a sociedade para que faça esse acompanhamento – digo isso no médio prazo.

Na Comissão de Participação Popular, ao lado dos servidores, nossa idéia é facilitar institucionalmente o acompanhamento das leis orçamentárias, tratando o assunto com prioridade. Queremos, ainda, construir indicadores. Por exemplo, aprovamos o Projeto nº 31, que trata de inclusão social de famílias vulnerabilizadas. Conseguimos alocar mais R\$ 1 milhão, o que foi ótimo. Já foram gastos R\$ 800mil. Qual o impacto disso na vida das pessoas? Essa resposta também é de difícil construção.

O formato do PPAG encaminhado à Assembléia é interessante. Há o funcionamento básico do Estado e são eleitos os chamados projetos estruturadores, com gerente, acompanhamento e aferição de resultados próprios. Além disso, a avaliação ocorrerá conforme a escolha do governo. Do ponto de vista do cidadão, é muito bom identificar isso. Por exemplo, a prioridade do governo é eletrificação rural. Nos quatro anos, isso ocorreu? Trata-se de um parâmetro. Para manifestarmos nossa preferência daqui a quatro anos, nas eleições, é bom que existam parâmetros para que não fiquemos na subjetividade ou sujeitos a maior ou menor competência do “marketing” eleitoral. Ter instrumentos de avaliação objetivos é melhor para o cidadão. Isso é o que procuramos fazer.

Alguns desafios estão colocados. É extremamente difícil, dada a diversidade e extensão territorial, promover uma participação mais ampla em Minas Gerais. É um desafio. A participação no PPAG foi de entidades sediadas em Belo Horizonte, já com tradição em processos participativos. Regionalizar a participação é um desafio.

A questão do território também é interessante. Como conjugar a demanda regional com a demanda setorial? Trata-se de um desafio político, institucional e de gestão do Estado. Conversei sobre isso com o pessoal da área de planejamento do Estado, e há divergências na visão de gerenciamento da

política. Qual o papel do ente regional na gestão do Estado? O Estado fez uma opção por projeto estruturador. Muitos têm dúvida sobre a gestão regionalizada e ela não é prioridade. Como a Assembléia incorpora a visão regional no acompanhamento do projeto estruturador? E como se integra projeto estruturador para promoção de política regional? Disto, não tenho dúvida: o caminho da retomada do desenvolvimento econômico em Minas passa por uma política de desenvolvimento regional sustentável, em que os municípios se integrem mais. Esse é o primeiro desafio.

No âmbito da cidadania, há o desafio de como avançar do particular para o geral. Por exemplo, em Belo Horizonte, acompanhei o orçamento participativo de obras. Deu certo. Já o orçamento participativo setorial não funcionou bem, assim como o orçamento participativo da cidade. Ou seja, a coisa imediata é mais palpável. Discutir o geral é ainda uma construção. Estamos aqui, agora, construindo uma visão de Estado. Mas quem nunca teve acesso à informação sobre política pública não tem noção do que é o Estado.

Outro desafio é o papel dos municípios. Os atores institucionais deverão se envolver: associações de municípios, câmaras municipais e prefeitos. O canal deles é o Deputado que vai à cidade. Há o programa estruturador para asfaltamento do acesso a 224 municípios, por exemplo, e o prefeito verá com o deputado o ritmo, o programa e o prazo para asfaltar o acesso a sua cidade. Criar uma cultura para enxergar a extensão dos quilômetros não-asfaltados, os critérios de priorização, o que foi executado e um cronograma de cumprimento da meta geral é difícil. Cada um se preocupa com o seu lado e com a possibilidade de solucionar seu problema, não se importando com o geral. Será preciso envolver esses atores na discussão da política de desenvolvimento de infra-estrutura para o Estado.

Por fim, a informação. Estamos fazendo esse esforço. Passaremos a limpo os 31 projetos estruturadores do Estado, faremos uma avaliação de resultados. Esse, por si só, é um papel fundamental do Poder Legislativo. Não adianta pegar

uma coisinha ou outra para fazer oposição ou elogio. É preciso fazer uma análise do contexto, ver por que funcionou ou não, e como a Assembléia e a sociedade podem ajudar. Seja na lei orçamentária para 2005, alocando recursos que eventualmente não foram disponibilizados em 2004, seja remanejando, reavaliando e redimensionando as metas, para que o planejamento fique mais próximo das pessoas e para que elas acreditem nele. Essa revisão foi garantida por emenda popular. Quando a Fátima fez o balanço, houve preocupação com políticas sociais e planejamento, mecanismos de controle. Isso é muito importante. Não basta colocar na lei, é preciso depois avaliar o seu cumprimento. Este é outro desafio: fazer uma avaliação, não político-partidária, mas de política pública no Estado, com condicionantes favoráveis e desfavoráveis. O fato de o Poder Executivo aceitar essa avaliação revela essa abertura para fazer uma análise. A Assembléia e a sociedade não podem perder essa oportunidade, e precisamos caprichar no modo de fazer. Da nossa parte, teremos muita responsabilidade política.

Este ano, trabalharemos em conjunto com a Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária, porque o desdobramento imediato das proposições populares ocorre lá. Para análise das emendas apresentadas, já fizemos uma reunião com todos os setores da Assembléia, pois não se trata apenas da Comissão de Participação Popular, mas do Poder Legislativo. Há o compromisso do Estado de enviar todos os gerentes dos projetos estruturadores para uma reunião e a sociedade desenvolverá seu processo crítico do desempenho do governo estadual. Quanto mais a sociedade estiver preparada, melhores serão os resultados da revisão. Revisão de 31 projetos estruturadores é tarefa árdua, mas será facilitada pela determinação do corpo técnico da Assembléia, que disponibilizará os mecanismos, por meio de publicações, cartilhas, reuniões com as entidades, etc. Ajudaremos a organizar as entidades para que tenham participação.

No próximo ano, em 2005, realizaremos um seminário legislativo sobre planejamento público e participação popular, quando milhares de vereadores e 853 novos presidentes de

câmaras municipais assumem novos mandatos. Além disso, no ano que vem, ocorrerá a discussão do Plano Plurianual nos municípios. A nossa idéia é fazer um seminário legislativo, de preferência com antecipação regionalizada, para colocarmos a nossa experiência de funcionamento democrático, a fim de que os municípios possam discutir seu Plano Plurianual vinculado ao Plano Plurianual do Estado e ao Plano Plurianual do governo federal. Queremos estimular processos de participação variados nas câmaras municipais de Minas Gerais. Temos de ter uma rede de participação popular do Legislativo em Minas Gerais, o Estado com maior número de municípios do Brasil.

Hoje, a Comissão de Participação Popular tem três desafios: o Parlamento Jovem, nossa preocupação com a juventude, de maneira a desenvolver formas de trazê-la para cá; a revisão do PPAG, passando-o a limpo, no bom sentido, e fazer uma avaliação do nosso Estado, em novembro; e a preparação das câmaras municipais, para que comecem a fazer o mesmo nos municípios. Com o apoio da Escola do Legislativo, da Comissão de Participação, da consultoria, a Assembléia desempenhará um grande papel para a democracia em Minas Gerais.

Fico feliz com a grande contribuição que a Fátima nos deu. É muito bom quando as pessoas que estão de fora nos ajudam a refletir e a trazer, de maneira sistematizada, os resultados da nossa ação coletiva, pois, por meio da reflexão, podemos avançar nos próximos procedimentos.

Sabino Fleury – Passaremos aos debates, e, como presidente da Mesa, tenho a prerrogativa, que utilizarei, de fazer a primeira pergunta.

Algumas vezes tive polêmicas construtivas com a profa. Fátima Anastasia a respeito de determinadas questões. Desta vez utilizarei a profa. Maria Vitória Benevides para fazer uma provocação. Maria Vitória Benevides, professora da USP, quando comenta em um texto recentemente publicado a respeito da expansão da participação popular no processo legislativo e até mesmo do processo de construção orçamen-

tária, alerta para dois perigos presentes nesse processo. Um seria o que ela chama de banalização das propostas. As propostas perderiam a importância, e tender-se-ia a ter propostas bastante particulares e até mesmo sem importância. Outro perigo seria o da apropriação do processo por parte de grupos políticos, sindicatos ou associações com interesses bastante restritos.

A partir dessa constatação, desse alerta da profa. Maria Vitória Benevides, gostaria que a profa. Fátima e o deputado André Quintão, se quiserem discutir, nos dissessem como vêem essa questão. Existe realmente essa tendência, esse perigo? Se existe, quais seriam os antídotos em relação a essa questão?

Fátima Anastasia – A sua tentativa de polemizar comigo desta vez não deu certo, porque acho que as duas questões para as quais a Maria Vitória chama a atenção são, de fato, bastante importantes, podem acontecer, e precisamos tomar cuidado com elas.

A primeira questão, a que o próprio André já se referiu, é a tendência, especialmente em processos de participação incipientes, de as pessoas participarem olhando para o seu próprio umbigo, querendo calçamento de ruas, ou seja, ações localizadas, pouco universalistas. Como o André chamou a atenção também, a maneira de tentarmos evitar isso é por meio do aprendizado democrático, do debate, da deliberação pública, das informações e das discussões relacionadas ao lugar que as demandas ocupam em um conjunto de problemas. Ou seja, a pessoa se sentir participante efetivamente de uma comunidade cívica e perceber que, muitas vezes, é preciso abrir mão de uma demanda localizada, imediata, muito particularista, em função do atendimento de um interesse mais geral. É difícil? Dificílimo. Mas esse é o risco de qualquer democracia, é o risco que o Parlamento enfrenta cotidianamente.

Os nossos representantes eleitos são representantes de quem? Será que são representantes da sua clientela, de quem lhes rende mais votos, ou estão representando os cidadãos? Por

que o corpo legislativo é colegiado, é coletivo? Exatamente porque supõe-se que haja ali um processo de deliberação política, e não apenas de agregação de preferências dadas, de preferências que já venham prontas. Espera-se que haja o mesmo processo de deliberação política no processo de participação institucionalizada. Não estou dizendo que todos abrirão mão com o mesmo altruísmo dos seus interesses mais particulares, mas a democracia se faz dessa maneira, confrontando recursos, preferências e argumentos na arena política.

Esse é o primeiro ponto. Acho que a profa. Maria Vitória tem total razão em chamar a atenção para essa questão, absolutamente crucial.

Em relação à questão de que os grupos organizados terão preponderância e maior capacidade de focalizar suas preferências, também concordo e assino embaixo. O próprio fato de eles serem organizados já mostra que tiveram recursos extras. Os indivíduos ou cidadãos que não conseguiram romper o dilema da ação coletiva, sair da passividade para a ação, são pessoas, em geral, de menos recursos. Este é outro problema seriíssimo: que só venham freqüentar esses processos os interesses dos grupos mais organizados e, portanto, dos que já dispõem de mais recursos e podem conseguir, por meio desses procedimentos, mais recursos ainda.

Então parece-me interessantíssima a questão que o André levantou sobre o papel do Legislativo. Particularmente sou suspeita, porque estudo e gosto do Legislativo, considero-o um Poder muito democrático. Mas por que me parece que o Poder Legislativo é um Poder mais apto e pertinente a esse tipo de demanda? Porque, em primeiro lugar, o Legislativo é plural. Não é verdade? Tem-se um conjunto de legisladores ouvindo um conjunto diferenciado de demandas. Quando não há mecanismos institucionalizados de participação, a quem o legislador ouve? Em geral, à sua própria clientela, por meio do seu gabinete. Então, só ouve uma parcela, não tendo condição de ouvir aquela demanda no conjunto das demandas que estão sendo focalizadas por outros atores, que podem não ser a sua clientela específica, mas que são importantes, são cidadãos.

O corpo, sendo colegiado, terá de discutir, ou seja, o que esses eventos nos permitem? Não permitem, penso eu, obrigar que os legisladores ajam nesta ou naquela direção, porque continuam tendo um mandato relativamente livre, não imperativo.

Mas permitem que os legisladores fiquem mais bem informados sobre a variedade, a pluralidade de interesses, as demandas e a hierarquia de preferências e assim tomem as suas decisões. Ainda que essa informação muitas vezes venha por intermédio desses eventos exclusivamente de grupos organizados, são plurais com diferentes orientações políticas, ideológicas e interesses.

Tem-se, por exemplo, desde a UDR até o movimento sem-terra, que são organizados, o que não significa que sejam convergentes em relação a demandas e preferências. É melhor que haja alguma informação sobre o que querem esses setores do que nenhuma, até porque esses setores dispõem de muitos recursos e devem ser levados em consideração. Os deputados não podem parar na consideração exclusiva dessas demandas, mas devem ser informados sobre elas.

Deputado André Quintão – Primeiro, temos de reconhecer que há uma legitimidade intrínseca também da demanda particular, setorial, isolada. A área da infância e da adolescência participou muito. E estou vendo aqui o dr. Celso, promotor da área, que também participou muito. É legítima a organização desse setor para fazer cumprir uma prioridade constitucional de direito geracional.

Não pode haver banalização que venha até mesmo da desinformação. Conforme os dados, das 203 propostas, 62 já estavam contempladas pelo plano. Quem leu todo o plano? Eles não o leram todo nem tinham a obrigação de fazê-lo. Vieram aqui manifestar aquela preferência e o simples fato de suas propostas já estarem no plano é um avanço. O plano fica mais legítimo e ela fica com mais autoridade para cobrar a execução do plano.

Quanto à preparação e a capacitação, no caso da audiência de Araçuaí, os técnicos da Assembléia, um dia

antes, fizeram discussão prévia acerca do plano, do seu conteúdo e dos projetos estruturadores.

Muita gente, inclusive da Assembléia, tinha receio, por se tratar de uma região com indicadores sociais graves, de que haveria um varejo muito grande, muitas propostas pontuais. Não. A maioria das propostas apontava para a linha do desenvolvimento sustentável, do consórcio municipal de saúde, do respeito ambiental e outros. Houve uma preparação com debates com a prefeitura, com associações e professores.

É lógico que não queremos uma casta, uma elite participante. Tenho dito que os cursos e a capacitação, quanto mais amplos e abrangentes forem, melhor. A gente vai amadurecendo. Há grupos mais e menos organizados.

A outra questão, conforme a Fátima disse – e não é para hoje –, é a relação do deputado com a base regional e setorial. A soma dessa representação pode não significar a abrangência das demandas, do conjunto e uma visão do Estado. Nesse caso, a soma não resolve tudo. Daí, a minha resistência ao voto distrital na reforma política. Às vezes a representação do território regional pode não contribuir, se ficar restrita a isso, para a visão geral, que condiciona também o regional. Há o risco da apropriação. Viver é perigoso.

Participação da platéia: Miguel – É muito importante a participação popular direta, mas vejo alguns óbices. Há dificuldades de disponibilidade e de interesse do povo em realmente participar. Sou membro do conselho do prédio em que resido. Noto que nas assembleias gerais e extraordinárias o quórum é baixíssimo. Nas próprias eleições gerais diretas, há grande número de abstenções e de votos nulos. Constato um certo desinteresse do povo em participar. Como se pode vencer esse problema? O caminho seria fortalecer os institutos da democracia representativa?

Fátima Anastasia – Miguel, essa é uma excelente pergunta. Chamo a atenção para uma questão do ponto de vista de minha postura teórica. Quando falo em participação institucionalizada – e faço questão sempre de frisar

“institucionalizada” – da sociedade civil, em nenhum momento estou propondo isso como um substitutivo à representação política parlamentar clássica. Pelo contrário. Há diferentes tendências, inclinações. Há uma inclinação da chamada democracia participativa, à qual não me filio, que acha que quanto mais participação, melhor. Significaria que quanto mais a participação ocupar inclusive o espaço da representação, melhor.

Sabe-se atualmente que nas nossas sociedades contemporâneas, de grandes números, múltiplas clivagens e diferentes interesses, seria impensável processar a democracia exclusivamente de forma direta. Mas os participativos acham que a representação é como um mal necessário, que deve existir mesmo. Assim, quanto mais pudermos esvaziar a representação e ampliar a participação, melhor.

Não concordo com isso, porque acho que os instrumentos de representação parlamentar clássicos são importantes, absolutamente legítimos e fundamentais. E, sim, devem ser reforçados e aperfeiçoados. A perspectiva a que me filio é aquela segundo a qual a institucionalização de mecanismos de participação nos interstícios eleitorais colabora para o exercício da representação política e para que nossos representantes possam se informar mais e melhor sobre as preferências e hierarquias de preferências.

As demandas dos representados colaboram para que, nas eleições, eles escolham melhor seus representantes, visto que estão acompanhando, participando, o que leva a diminuir a assimetria informacional. Concordo com você. É absolutamente necessário fortalecermos a democracia representativa. Todavia, na teoria a que me filio, esse fortalecimento passa pela institucionalização de mecanismos de participação direta.

Sabino Fleury – A pergunta encaminhada por Maria Lúcia Azevedo, assessora do deputado Ricardo Duarte, à profa. Fátima Anastasia aborda diretamente a questão da assimetria informacional.

Eis a pergunta: “O que é assimetria informacional? Que mecanismos podem superá-la no que diz respeito ao nosso tema?”

Fátima Anastasia – Essa assimetria informacional é o “ó do borogodó” da ciência política e arrasa com a democracia. Significa dizer que, infelizmente, por mais democrática que seja uma sociedade, as informações não são disponibilizadas da mesma forma para as todas as pessoas. Ainda que sejam, dependendo do nível de desigualdade social – outro ponto que quero abordar – e do acesso à informação e à educação, muitas vezes as pessoas têm dificuldade de processá-las com eficiência. Por exemplo, é bom que a Assembléia exponha no *site* as informações sobre o PPAG. Todavia, dependendo da forma como forem expostas, a maior parte das pessoas, por ser leiga no assunto, não as processará do mesmo modo.

A questão reside no fato de que os representantes sabem mais que os representados, porquanto têm maior acesso às informações sobre o contexto, alternativas em disputa e, enfim, informações disponíveis sobre o cotidiano. O Poder Executivo costuma ser mais bem informado que o Legislativo. Daí a grande importância de o Poder Legislativo equipar-se, preparar-se, modernizar-se administrativamente e tecnologicamente, e qualificar seu corpo técnico.

Poderíamos dizer: se é assim, vamos eleger uma pessoa parecida conosco. No contexto decisório, ela terá acesso a informações muito mais sofisticadas que aquelas de que nós, cidadãos, dispomos. Como essa informação será usada? Depende. Poderá ser usada, tanto pelos representantes eleitos como pela burocracia pública – que também tem acesso privilegiado à informação –, para o bem da democracia e do cidadão, ou de forma estratégica, o que, infelizmente, acontece muitas vezes.

Pensemos, por exemplo, em um órgão como a Câmara dos Deputados. Os parlamentares vêm e vão. Há a burocracia, especialmente a de carreira, concursada, que tem de permanecer. É óbvio que essa permanência implica

ocupar uma posição estratégica, ter acesso a determinadas informações. Como lidar com isso? Essa questão afeta diretamente a democracia. Assim, a assimetria informacional entre os diferentes atores é um dos problemas mais importantes.

O Miguel falou de uma questão fundamental. Abrimos canais de participação, mas a maior parte das pessoas não quer participar. A maioria sequer deseja votar. Vou expor-lhes um dado muito conhecido para que façam uma reflexão. De acordo com as estatísticas disponíveis no Brasil e no mundo, a predisposição a participar aumenta com a melhoria da educação e com o crescimento da renda. Ou seja, um quadro de desigualdades sociais acentuado como o nosso implica crescente assimetria informacional e tendência à apatia política. As pessoas são racionais, sabem que, muitas vezes, os recursos são escassos; logo, não estão dispostas a participar. Por mais democráticas que sejam nossas instituições políticas – e estamos avançando na construção de instituições democráticas –, temos de resolver um problema crucial, mas só podemos fazê-lo por meio da política. Trata-se de amenizar o grave quadro de desigualdades sociais existente no País, visto que traz conseqüências seriíssimas sobre as duas questões que ora debatemos.

Sabino Fleury – Quero complementar essa abordagem. Na Assembléia, temos uma percepção que, de certa forma, envolve todo esse assunto. Trata-se dos burocratas, dos servidores permanentes. Há alguns anos, a consultoria da Casa notou que não estava dando a atenção necessária ao acompanhamento do orçamento, que é fundamental para o acompanhamento de políticas públicas. A partir de um processo que demorou algum tempo, visto que houve dificuldade para convencer algumas pessoas, conseguimos, mas não de forma ideal, criar um grupo técnico específico para fazer esse acompanhamento, o qual é gerenciado pelo consultor Rogério Gurjão e conta também com o trabalho dos servidores Patrícia Barbosa e Antônio Alves Brito, entre outros. Essa é uma questão crucial. Esse entendimento estendeu-se à direção da Assembléia e à maior parte dos deputados.

O papel do corpo técnico é coletar essas informações, de uma forma eficiente; passá-las para quem decide, que são os deputados; e também disponibilizá-las para a população, já fazendo essa tradução. Estamos começando esse trabalho e aprofundando-o. Creio que já há essa percepção e essa consciência. Quem sabe, no futuro, consigamos aprimorá-la mais ainda.

Fátima Anastasia – Essa questão da informação é fundamental. Podem ser criados mecanismos legais para a participação popular. Se não houver um mínimo de informação disponível, palatável para as pessoas, não há como haver essa participação. As pessoas, os grupos, as entidades chegam, mas discutirão o quê? O orçamento? Ninguém sabe o que é isso. O orçamento é uma caixa-preta do Estado. O interessante, nesse aspecto, é que os próprios técnicos desse setor seguram as informações de todas as áreas. Então, a caixa-preta do Estado é o orçamento, pelo fato de o dinheiro estar lá. Quem tem dinheiro tem poder.

A democracia no Brasil já passou da fase de reclamações, de queixas e de queixumes, de sentar em bar e ficar falando. Já passamos da fase de planejamento, de levantamento de dados das situações, de como se encontram as coisas. Agora, estamos passando por outra fase, que é a da democracia representativa, dando continuidade a tudo que já existe. Não entendo democracia participativa como algo extremamente novo, em que se acaba toda a representação. Ela é a participação das pessoas no funcionamento do Estado. Para tanto, é necessária a informação. Se se pedir, no nosso setor, informação de como anda a execução de determinado programa no Estado, existe um sistema de informação, o Siafi. Entregarão para a pessoa que solicitou um calhamaço de papel. Se não for um técnico, não entenderá nada do que ali está escrito. Então, de nada adiantam essas informações. Ora, todos têm que ser técnicos?

Existe, sim, uma maneira de se traduzir isso de forma que todos entendam, como acontece com a ciência, por exemplo. A ciência fala em genoma, mostra na televisão. É muito mais difícil entender genoma do que orçamento, mas as

peessoas entendem. Um outro exemplo é a nanoterapia. As pessoas entendem isso. Portanto, trata-se de uma questão política. É preciso abrir o orçamento.

Falo em política no sentido de ação e reação. Quer dizer, a sociedade precisa obrigar o Estado a abrir esse orçamento, traduzindo os termos técnicos, a fim de que as pessoas possam entendê-los. Os conceitos são gerais, e, portanto, qualquer pessoa pode entender. A terminologia é que é técnica. Então, há maneira de se traduzir aquilo para termos populares. Todos aqui sabem como cuidar do orçamento da casa; sabem o tanto que ganham, o que gastam, quais são as prioridades. No entanto, quando se fala em orçamento do Estado, é aquele susto. Quer dizer, as pessoas criam um clima de medo.

Então, esse relatório que disponibilizamos tem o nome de banco de dados. Trata-se de um nome bastante pretensioso, pois ele não é um banco de dados ainda, está apenas no Excel. Isso por quê? Porque a equipe, a consultoria e a Assembléia têm a pretensão de criar um sistema de informação de acompanhamento e avaliação de políticas públicas da Assembléia. É claro que, para isso, precisamos de informações do Executivo. A Assembléia sozinha não consegue fazer isso. É impressionante que essas informações do Executivo sejam secretas. Para se saber quantos quilômetros de estradas foram asfaltados até hoje é uma loucura. Não se consegue ter essa informação; ela está dentro de uma caixa secreta. Alguém tem essa informação, mas não a disponibiliza. Então, a nossa pretensão é desmistificar o orçamento.

Vocês verão que esse é o primeiro relatório. São colunas com informações sobre toda a tramitação de todas as propostas de ação legislativa. No final, nas duas últimas colunas, há a execução orçamentária e física. Por enquanto, há a orçamentária, de plano, porque, para se descobrir a execução de uma ação, é difícil. Ainda chegaremos lá. É claro que há um meio de se traduzir isso para que as pessoas possam entender. Não se tem a execução física. Só teremos acesso a essa informação no dia em que o Executivo disponibilizá-la.

Pelo menos já é um caminho, uma intenção. Nos Legislativos brasileiros, o nosso é pioneiro. Não conheço nenhum que tenha um trabalho como esse, que tenha a intenção de avaliar, como bem disse o deputado, a ação do Estado, e não somente a ação política. A partir daí podem-se levantar dados técnicos. Portanto, trata-se de uma avaliação científica, em que se podem comparar e analisar os dados.

Sabino Fleury – Temos, agora, a pergunta da Maria Tereza Dias, da Assembléia, que trabalha com a deputada Marília Campos, dirigida a todos os membros da Mesa. A pergunta é a seguinte: “O fato de o orçamento público no Brasil ser meramente indicativo, e não obrigatório – é uma lei formal –, não transferiria para a burocracia o papel decisório na alocação de recursos públicos, num espaço não-permeado pelos princípios democráticos ou participativos? Ou seja, não anularia o papel do Legislativo – melhor dizendo, não restringiria esse papel?”

Na verdade, a pergunta é a seguinte: temos uma lei formal que prevê recursos, mas a execução deles depende de ações administrativas que dependem dos burocratas. Como essa contradição se desenvolve?

Fátima Anastasia – O orçamento, de fato, é autorizativo. Então, aprova-se a peça orçamentária, e o Poder Executivo – por isso deixarei a burocracia para vocês, falarei apenas do Poder Executivo – pode ou não implementar aquele orçamento. Antes de chegar no problema da burocracia, temos o da relação entre os Poderes, porque o Executivo costuma usar o orçamento como recurso de poder. Para quê? Aliás, isso é conhecido e estudado. Temos no Brasil, hoje, um presidencialismo de coalizão, com um sistema multipartidário e, por conseguinte, muitas dificuldades de fazer maioria. Não há um único partido do presidente que faça essa maioria, é preciso organizar uma coalizão majoritária governante.

Essa coalizão pode ser organizada no momento da eleição, mas, normalmente, a coalizão eleitoral nunca é suficiente para garantir maioria para o presidente, especialmente em contextos como o que vivemos agora, de uma agenda

atravessada por reformas constitucionais que exigem maioria qualificada. Não se trata de maioria absoluta, e sim qualificada. Essa maioria pode ser reforçada no momento da formação dos gabinetes, por meio dos recursos de patronagem. Isso é feito mediante distribuição de cargos, com conseqüente obtenção de apoios. A maioria pode ainda ser reforçada pontualmente, nos momentos de aprovação de uma lei, por meio da utilização dos recursos orçamentários. Trata-se de uma peça importantíssima que o Executivo tem em mãos para liberar recursos para a base parlamentar de um determinado deputado. Tudo isso irá depender do padrão de interação dos deputados com o Poder Executivo.

Não estou discutindo se isso é legítimo ou não. Apenas estou dizendo que o costume é esse. Sabemos que a peça orçamentária é um importante recurso de que o Poder Executivo dispõe para auxiliá-lo a aprovar as suas políticas.

Quando você introduz um outro ator, ou seja, os cidadãos, obviamente isso complica um pouco a equação. Na hora em que o Poder Executivo libera recursos, ele não deve olhar apenas para a demanda localizada, pois existe uma outra demanda que chega por meio de um outro procedimento, de uma outra fonte, que não pode ser totalmente desconsiderada, já que o Poder Executivo também é eleito.

De fato, o Poder Legislativo fica de mãos e pés amarrados se não tem acesso às informações sobre a efetiva execução orçamentária. No entanto, as decisões sobre a liberação dos recursos passam a ter, pelo menos, que levar em conta um outro parâmetro. Não é verdade? Ou seja, um outro procedimento, por meio do qual os cidadãos podem interferir na alocação de recursos públicos.

Deputado André Quintão – Isso é um problema, mas algumas conquistas visaram a minimizá-lo. Então, a questão polêmica, principalmente para quem é do Executivo, é a da vinculação orçamentária. As vinculações orçamentárias são freios em relação ao caráter autorizativo. No caso da Saúde e da Educação, que são áreas cruciais para o desenvolvimento humano, elas exigem o mínimo de percentuais a serem

aplicados. Outras áreas desejam o mesmo: a Cultura quer 1%; a Assistência Social, 5%, etc. Então, há uma luta para isso, para buscar essa vinculação e esse cumprimento.

O mecanismo de participação em orçamentos públicos confere legitimidade e cria melhores condições de cumprimento. O orçamento participativo é muito difícil de não ser cumprido. Acompanhei o problema de perto e, quando havia atraso em alguma obra, eram feitos abaixo-assinados e mobilizações na porta da prefeitura. Mas, muitas vezes, o problema era da licitação que tinha atrasado.

Se houver um acompanhamento, se a sociedade se apropriar desse mecanismo, forçará o Governo a cumprir o orçamento. Nesse aspecto, faço um gancho com as palavras do Dr. Miguel e concordo inteiramente com a Fátima: não se trata de mecanismos substitutivos, até porque a participação não é obrigatória. É um direito, mas a pessoa não é obrigada a participar da discussão do orçamento.

A participação comporta, de maneira legítima, visões particulares, setoriais e regionais, e a soma do particular não é necessariamente o interesse do Estado. Então é preciso ter mecanismos, e o Poder Legislativo, pela sua natureza, cumpre um papel importante nesse sentido.

Acredito que a participação no Legislativo o credencia a exercer, de fato, o seu papel. Temos de trabalhar o Legislativo sob duas óticas: a lógica da reprodução de mandatos ou a lógica do fortalecimento do papel institucional do Legislativo. Ao se trabalhar na lógica da reprodução de mandatos, é possível criar um canal direto com a sua base eleitoral. Dessa forma, você estará cumprindo o seu papel, sendo democrático e visitando as bases.

Tenho a convicção de que, a despeito de ser importante manter o contato com a base, voltando à cidade, eventualmente, também é necessário ter essa representação regional. Não sou contra ela, visto que faz parte da democracia. As pessoas acompanham, não só na prática, e têm interesse pela consolidação do Legislativo; por isso, é fundamental que o Legislativo fique mais fortalecido.

O Poder Legislativo também pode ajudar na criação de padrões de escolha que referenciem o eleitor na hora de votar. Dessa forma, ao chegar o momento de se fazer uma escolha política, seja partidária ou individual – isso entra na discussão da reforma política –, ele levará em conta o que o partido ou o parlamentar realiza dentro daquele parlamento. Com participação popular, o parlamento nos informará melhor sobre as nossas decisões. Isso é convicção, experiência própria. Quando você recebe da população subsídios, emoções, desejos e conhecimentos, você fica mais capacitado a tomar, aqui dentro, as melhores decisões.

Não vejo essa medida como excludente, de forma alguma. Mas concordo com a Fátima, pois existem algumas pessoas, alguns setores que são um pouco aproveitadores. Não aceito isso. Daí a importância de institucionalizarmos, porque os deputados e os partidos mudam. Mas espero que as comissões e as sistemáticas de funcionamento interno continuem existindo. Por isso, é preciso haver um padrão de escolha, elevado gradativamente. Isso representa a consolidação da democracia brasileira. A última eleição presidencial mostrou isso, inclusive no relacionamento institucional, ou seja, na relação entre o governo federal e os governos estaduais. Estamos avançando, sou otimista nesse sentido.

Sabino Fleury – No dia da votação do orçamento, no momento em que se vota o orçamento e se encerram os trabalhos da Assembléia, normalmente, há bem poucas pessoas presentes nas galerias desta Casa. Quase ninguém acompanha. Nós, os técnicos, é que ficamos com os deputados que têm de votar, até 22, 23 horas, meia-noite, 1 hora da manhã, e não vemos nenhuma participação ou discussão.

O trabalho que se inicia agora é trazer à tona essa discussão que nunca houve, na prática, nos Poderes Legislativos. Não há esse acompanhamento. No entanto, esse jogo tem dois momentos. O primeiro momento é o da definição da alocação dos recursos orçamentários. Quando você elabora a lei orçamentária, há uma série de restrições que já foram mencionadas aqui.

O Estado de Minas Gerais, no orçamento de 2004, explicitou um déficit de mais de R\$ 1 bilhão. No Brasil, essa é a primeira vez que se faz isso. Quanto à alocação de recursos, temos dificuldade. Oitenta por cento dos recursos recebidos pelo Estado estão vinculados. Há despesas que não podem ser realocadas, entre as quais os gastos com pessoal. Algumas transferências feitas aos municípios não podem ser tocadas. O espaço para a alocação democrática de recursos, aquela decidida em assembleia, é extremamente pequeno, agravado pelo fato de que há um déficit explícito de mais de R\$ 1 bilhão. Logo, a execução passa a ser bastante problemática.

No segundo momento – agora tocamos no ponto de que você falou –, mesmo com os recursos definidos, como se pode decidir pela aplicação no asfaltamento de uma ou de outra cidade? Essa é outra grande questão. Quem decide isso? O técnico ou o político? O técnico da Secretaria de Planejamento, da Secretaria de Obras ou a pressão política levada ao secretário, ao governador do Estado? Tanto para uma como para outra questão, há uma saída viável ao aprofundamento do processo democrático: mostrar, tornar público o que acontece. Assim, todas as pressões poderão manifestar-se.

Chamo a atenção para outra questão. Temos uma série de instrumentos que permitem o acompanhamento de políticas públicas. Todos os deputados e técnicos da Assembleia recebem, no início do ano, em fevereiro, um relatório do que foi feito no ano anterior. Há cerca de três anos, quase caí para trás. Falei, batendo no peito: “minha culpa, minha culpa, minha máxima culpa”. Por curiosidade, fui examinar um relatório anterior, se não me engano, do último ano do governo Eduardo Azeredo. Depois de três ou quatro anos, busquei o volume na biblioteca. Fui a primeira pessoa a assinar a ficha do livro. Nem mesmo nós, técnicos, sabíamos o que tínhamos nas mãos.

Ao ler esse relatório, nota-se que é um instrumento interessantíssimo, no qual se vê o que foi feito. Lá, podemos

verificar, por exemplo, no item problemas: déficit habitacional, 20% de moradias. No PPAG, a meta é construir 650 mil casas em quatro anos. No final do processo, foram construídas 2.500 casas. Foi feito algo? Não. O governo atual pelo menos fez uma ação coerente. A Secretaria de Habitação foi extinta, já que nada fazia. Ou seja, tomou-se essa atitude, em vez de ficar falando que o Estado tem política de habitação. Esses dados estão disponíveis. Quanto à sua pergunta sobre a forma de tornar esse espaço mais democrático, esforçamo-nos por imprimir a esses dados uma linguagem direta e simples, para, depois, disseminá-los.

A consultora Adriana Cláudia Teixeira de Souza, coordenadora da Área de Educação da Gerência de Consultoria Temática, dirige esta pergunta a todos os membros da Mesa: “Um grande desestímulo à participação popular na formulação de políticas públicas é a falta de continuidade administrativa. Exemplo: movimenta-se toda a comunidade escolar – pais, professores e alunos – de todo o Estado para subsidiar a elaboração do Plano Decenal de Educação. Ao final de quatro anos, abandona-se esse plano para começar tudo novamente, em virtude de um novo governo, sem que as metas mínimas tenham sido atingidas. De que forma se poderia resolver esse problema, já que o regime democrático pressupõe a sucessão de governantes e a adoção de novas vertentes administrativas?

Fátima Anastasia – Comparecemos às urnas para sinalizar se queremos continuidade ou descontinuidade. Voltamos ao ponto inicial: o fato de, no geral, querermos a alternância de projetos, programas e interesses não significa que desejamos o mesmo para todos os aspectos. Quanto a cada programa, há um problema procedimental. Por exemplo, você está referindo-se ao programa educacional, que, parece, foi democraticamente instituído. Sua descontinuidade seria um malefício. Como saber? A quem perguntar? Como proceder para evitar esse problema advindo da alternância no poder que tem, efetivamente, grande efeito negativo? Ao que me parece, na medida em que tivermos a participação continuada, mesmo que, por enquanto, restrita a grupos organizados, ela poderá funcionar como sinalização.

A oposição ganhou. Se ela dispuser de outros mecanismos além dos eleitorais, poderá auscultar a população que tiver preferências intensas pelo tema. A população poderá dizer: “Isso está bom da maneira como está sendo conduzido. Não é preciso jogar fora a criança com a água do banho. Vamos manter, dar continuidade àquilo que está tendo sucesso”. A questão reside em como podemos refinar os procedimentos democráticos de forma a resguardar resultados positivos, a fim de que não sejam simplesmente desconsiderados, para se começar, novamente, do zero.

Deputado André Quintão – No sistema das leis orçamentárias, inclusive no que se refere à compatibilidade de prazos da LDO, no primeiro ano, há certa reformulação. Há vários espaços de participação e de deliberação na democracia, realizam-se conferências estimuladas pelos conselhos. Há prioridades de conferências canceladas. Algumas são de caráter deliberativo. Há como compatibilizar mecanismos setoriais com planejamento geral, com a chancela do Poder Legislativo.

Não vou complicar. Precisamos dar saltos rumo ao planejamento intersetorial. A soma das deliberações da Saúde, da Assistência Social e da Educação não dá conta. O ser humano mora em um território, com uma família mais ou menos estruturada. Todavia, entendo que há de se proceder a uma construção política. O povo está corrigindo essa questão.

Falou-se da última eleição presidencial. O que aconteceu? A oposição teve de assumir a bandeira da estabilidade econômica. Tratava-se de uma linha de continuidade, o que constituía valor fundamental. Nas eleições anteriores, isso não aconteceu. Falo porque participei de várias discussões do PT. O que consolidou a alternativa Lula? A carta ao povo brasileiro, por meio da qual o candidato Lula assumiu o compromisso com a sociedade de dar continuidade a determinados itens, a exemplo de contratos e do controle da inflação. No entanto, não se trata de continuísmo da política econômica. Ocorre o contrário, tanto é que hoje os indicadores melhoram e a

economia está estável. De acordo com pesquisas de opinião, a sociedade esperava mais ações na área social, mas a estabilidade constituía um grande valor.

Em Belo Horizonte, bem como em outras cidades, ninguém fala em acabar com o orçamento participativo. Até os adversários dizem que vão apenas melhorá-lo, aperfeiçoá-lo. Os programas sociais no interior não são privilégio da situação ou da oposição, do partido a, b ou c. Durante a campanha, tenho andado pelo interior e vejo que, quando um candidato quer destruir seu adversário diz: “Se ele assumir, acabará com tal programa”. Às vezes, o programa é federal; logo, esse candidato nada pode fazer. Imagino que o povo está corrigindo isso, pois começa a cobrar, a consolidar a democracia. Pensa: “tudo bem, vou optar por você, mas quero a continuidade do que está funcionando bem”. Diante disso, o político terá de trabalhar para avançar e não para desconstruir.

Por exemplo, podemos pegar o valor da renúncia fiscal hoje. Qual é a política tributária mais justa? Às vezes, estamos discutindo uma alocação de recursos, um valor x. O cancelamento prévio de uma renúncia fiscal resolveria o problema com a maior naturalidade.