



Democratização do Parlamento

Alargando as fronteiras
da representação e da
participação política





Textos de:
Alfredo Costa
Alisson Mendonça
Ana Claudia Chaves Teixeira
Antonio Carlos Pereira (Carlão)
Daniel Tietze
Fátima Bezerra
João Costa
Jochen Franzke
José Eduardo Cardozo
Marina Sant'Anna
Mauro Monteiro dos Santos
Pedro Pontual
Pedro Uczai
Pepe Vargas



rls



Com o seminário “Democratização do Parlamento” e a conseqüente edição deste livro, pretendemos atender a uma demanda apresentada reiteradamente em encontros e reuniões de parlamentares do Partido dos Trabalhadores (PT), com base na constatação de que, embora o partido tenha acumulado nestes últimos anos várias publicações sobre o “modo petista de governar”, as ações de governo analisadas referem-se quase exclusivamente à atuação dos Executivos, deixando de lado as necessárias reflexões acerca do modo de atuação no Parlamento. E isso é estranho porque, no PT, a conquista de mandatos parlamentares é anterior à chegada ao governo de prefeituras e estados. Nesse período de mais de 20 anos de atividade legislativa, acumularam-se experiências importantes que incluem, além da elaboração de leis e projetos, estudos e pareceres, as ações de fiscalização do Executivo, essenciais para a defesa da população contra omissões, desmandos e atos de arbitrariedade das autoridades. Incluem ainda exemplos da maneira como os parlamentares, mesmo quando isolados em municípios afastados dos grandes centros, sem estrutura e recursos adequados às suas necessidades, usam de criatividade e da força de sua militância para dar conta das responsabilidades de seu mandato. A análise dessa

produção foi o objetivo que propusemos neste seminário, considerando que ela se torna especialmente importante num momento como o que atravessamos, em que o Parlamento atravessa uma crise de legitimidade e de representatividade, caminhando, cada vez mais, para se tornar apenas uma instância homologadora de projetos do Executivo. Por isso, torna-se urgente a discussão sobre as causas desse problema e a proposição de saídas para reverter esse quadro. No rol dessas soluções coloca-se a questão relevante do papel que os instrumentos de participação popular, como o orçamento participativo, os conselhos populares, as conferências e fóruns temáticos de discussão, que vêm se multiplicando nos últimos tempos, podem ter para, aliados às instâncias da democracia representativa, respaldar o processo de democratização do Parlamento.

Esperamos que o debate sobre os assuntos apresentados neste livro tenha seguimento e apresente o nível de análise crítica e de profundidade que estão sendo exigidos.

Zilah Wendel Abramo,
Presidente do Conselho Curador
da Fundação Perseu Abramo

Democratização do Parlamento

Alargando as fronteiras
da representação e da
participação política

DIRETÓRIO NACIONAL DO PARTIDO DOS TRABALHADORES

Presidente: Tarso Genro

COMISSÃO EXECUTIVA NACIONAL

Arlete Sampaio – Conceição Nascimento – Francisco Campos

Gleber Naime – Humberto Costa – João Batista

Joaquim Soriano – Jorge Almeida – José dos Reis Garcia

José Pimentel – Maria Eunice Wolf – Marlene da Rocha

Marta Suplicy – Mônica Valente – Paulo Delgado

Paulo Ferreira – Ricardo Berzoini – Romênio Pereira

Valter Pomar – Henrique Fontana – Delcídio Amaral

SECRETARIA NACIONAL DE ASSUNTOS INSTITUCIONAIS

Secretária: Mônica Valente

SECRETARIA NACIONAL DE FORMAÇÃO POLÍTICA

Secretário: Joaquim Soriano

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

Presidente: Hamilton Pereira

Vice-presidente: Ricardo de Azevedo

Diretora: Selma Rocha

Diretor: Flávio Jorge

EDITORA FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

Coordenador editorial: Flamarion Maués

Editores-assistentes: Candice Quinelato Baptista

Assistente editorial: Viviane Akemi Uemura

INSTITUTO ROSA LUXEMBURG STIFTUNG

Diretor no Brasil: Gert Peuckert

FICHA TÉCNICA

Revisão: Márcio Guimarães Araújo – Maurício Balthazar Leal

Capa: Mario Pizzignacco

Editora Fundação Perseu Abramo

Rua Francisco Cruz, 224

CEP 04117-091 – São Paulo – SP – Brasil

Telefone: (11) 5571-4299

Fax: (11) 5571-0910

Na Internet: <http://www.fpabramo.org.br>

Correio eletrônico: editora@fpabramo.org.br

1ª edição: setembro de 2005

Copyright © 2005 by Diretório Nacional do PT/Fundação Perseu Abramo

Direitos desta edição: Fundação Perseu Abramo

Partido dos Trabalhadores

Democratização do Parlamento

Alargando as fronteiras
da representação e da
participação política

Organizadoras:
Zilah Wendel Abramo
Mila Frati

rls



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Democratização do Parlamento: alargando as fronteiras da representação e da participação política/ organizadoras Zilah Wendel Abramo, Mila Frati. – São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2005.

Vários autores.

Acima do título: Partido dos Trabalhadores

Patrocínio: Instituto Rosa Luxemburg Stiftung

ISBN 85-7643-023-1

1. Corpos legislativos - Brasil 2. Democratização 3. Governo representativo e representação - Brasil 4. Participação política - Brasil 5. Participação social - Brasil 6. Partido dos Trabalhadores (Brasil) I. Abramo, Zilah Wendel. II. Frati, Mila.

05-6940

CDD-328.0981

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil: Democratização do Parlamento: Ciência política 328.0981
2. Brasil: Parlamento: Democratização: ciência política 328.0981

Sumário

- 7 Abertura
- 9 O Parlamento e a regeneração do sistema político,
Hamilton Pereira
- 13 Valorizar o intercâmbio de experiências, *Gert Peuckert*
- 15 A importância das Câmaras Municipais, *Francisco Campos*
- 17 A democratização dos Parlamentos e o aperfeiçoamento da
relação entre representantes e representados
- 19 Cidadania, participação e Parlamento, *Fátima Bezerra*
- 31 Democratizar o orçamento: questão central, *Pedro Uczai*
- 39 Democracia e Parlamento, *Marina Sant'Anna*
- 45 Novos caminhos da democracia local – experiências e
desafios na Alemanha, *Jochen Franzke*
- 55 Os conselhos de representação da sociedade e os
Parlamentos locais
- 57 Conselhos gestores de políticas públicas e Poder
Legislativo, *Ana Claudia Chaves Teixeira*
- 63 Conselhos de representação da sociedade:
alargando as fronteiras democráticas, *Pepe Vargas*
- 73 Conselhos municipais e Parlamento, *Mauro Monteiro dos Santos*

- 81 O orçamento participativo e o Legislativo municipal
- 83 O orçamento participativo em Belém, *Alfredo Costa*
- 87 O orçamento participativo no Recife, *João Costa*
- 95 Municípios participativos, *Daniel Tietze*
- 103 Democracia representativa, democracia direta e democracia participativa, *Pedro Pontual*
- 115 O funcionamento das Casas Legislativas e as iniciativas para sua democratização
- 117 O funcionamento das Casas Legislativas e iniciativas para sua democratização, *José Eduardo Cardozo*
- 129 Tornar o Parlamento um poder, *Antonio Carlos Pereira (Carlão)*
- 135 Ser de oposição na Bahia, *Alisson Mendonça*

Abertura

O Parlamento e a regeneração do sistema político

Hamilton Pereira da Silva

Presidente da Fundação Perseu Abramo

Em primeiro lugar, quero dizer que este seminário resulta de uma importante parceria entre a Fundação Perseu Abramo e o Instituto Rosa Luxemburgo Stiftung, que já produziu várias atividades conjuntas: seminários, pesquisas, participação no Fórum Social Mundial (tanto em Porto Alegre como em Mumbai, em janeiro de 2004). Este encontro é mais um importante passo dessa colaboração que pretende contribuir para qualificar a ação parlamentar do Partido dos Trabalhadores (PT) e dos partidos de esquerda e ampliar a reflexão que realizamos no nosso campo, com experiências que nos chegam de partidos com os quais dialogamos e de fundações com as quais colaboramos.

Quero levantar alguns pontos que talvez mereçam a nossa reflexão durante esses dois dias.

O primeiro ponto que considero importante destacar é de que forma o PT, um partido democrático e socialista, com tarefas republicanas a cumprir, se expressa na sua ação parlamentar, seja no município, seja nos estados, seja na União? Um partido que traz, de maneira muito marcante, um caráter que repousa sobre a ação coletiva, o PT no Brasil emerge do sistema político com essa característica que é o reconhecimento do poder da assembléia. Ou seja, é um partido que contribui para a regeneração e a relegitimação da ação dos representantes em nome dos representados.

Acredito que, num certo sentido, o PT traz para a cultura político-partidária do Brasil aquilo que aprendeu nas grandes assembléias dos sindicatos. Isso não é pouco num país como o Brasil, em que a ação política repousa mais sobre as pessoas do que sobre as instituições.

O segundo ponto está em analisarmos de que modo, em um país de cultura oligárquica como o nosso, um partido como o PT aporta elementos novos para compor a fisionomia das institui-

ções republicanas. Não será exagero afirmar que, embora o Brasil tenha proclamado a República em 1889, efetivamente não a construiu ao longo do século XX, do ponto de vista da cultura política, dos costumes políticos e do fazer político. Temos ainda no Brasil, em certos aspectos, uma cultura escravocrata, que se exprime de maneira muito significativa no fazer político.

De que modo um partido socialista e democrático como o PT enfrenta esse debate? Ele introduz ou leva valores novos para uma disputa com esses valores estruturados, conservadores. Este é um desafio permanente, não só brasileiro mas mundial, ou seja, como conjugar a ação parlamentar com a participação direta dos cidadãos. Não há fórmulas ou receitas. É uma construção permanente que está inevitavelmente atada à história e à cultura política de cada país.

Outro ponto que deve merecer a preocupação de todos nós, tendo em vista a fragilidade das instituições políticas brasileiras, é como o PT e os demais partidos da esquerda brasileira enfrentam o desafio da necessária regeneração do sistema político e de seu fortalecimento. A proposta de reforma política está na pauta do país, entra e sai ao sabor do vento. Há um desequilíbrio de representação que gera para o país um grande distanciamento desse valor universal da proporcionalidade da representação. Para termos uma idéia da grandeza desse desequilíbrio, basta ponderar que o voto de um eleitor do Acre vale 15 vezes o voto do eleitor de São Paulo. Como nos aproximarmos desse valor universal que se expressa como “um cidadão, um voto”? Este é apenas um dos problemas que temos de enfrentar e resolver.

Termino minha intervenção chamando a atenção para o aspecto do papel específico de instituições como o Instituto Rosa Luxemburgo Stiftung e a Fundação Perseu Abramo. Temos a função de trabalhar, não apenas a de preservar, a memória. Às fundações cabe essa tarefa; elas têm de alimentar permanentemente a lembrança sobre o “de onde viemos”. Além disso, nossas fundações têm de produzir e alimentar permanentemente o debate – sem perder de vista nossa origem – sobre os problemas do presente e organizar a difusão do pensamento resultante de tais debates.

É absolutamente fundamental, para um partido que nasce com uma vocação transformadora e hegemônica, que ele dispute de

fato a hegemonia, porque ocorre que – e aqui quero me dirigir em especial aos nossos convidados alemães – em nosso país o sistema político permite que um partido eleja o presidente da República e obtenha apenas 17% das cadeiras da Câmara dos Deputados. Cria-se um descompasso na condução da agenda do país, que trabalha permanentemente no sentido de estabelecer concessões para a obtenção de uma governabilidade que é absolutamente inevitável, porque senão o país entra em colapso.

Temos de trabalhar com a clareza de que vencemos as eleições de 2002, de que fomos o partido mais votado nas eleições municipais de 2004, mas de que não temos hegemonia de valores nem no país, nem na sociedade, nem nas instituições. É importante termos essa clareza para que possamos estabelecer um diálogo absolutamente maduro e franco com as experiências com as quais queremos, enfim, aprender.

Valorizar o intercâmbio de experiências

Gert Peuckert

Diretor do Instituto Rosa Luxemburgo Stiftung

Em nome do Instituto Rosa Luxemburgo Stiftung, quero cumprimentar todos os presentes a este seminário internacional, que, como bem ressaltou Hamilton Pereira, representa mais um passo da nossa longa tradição de colaboração com a Fundação Perseu Abramo, como parte integrante de um projeto conjunto nas áreas de formação de parlamentares dos nossos dois partidos.

É com grande alegria que hoje posso participar de mais um evento dessa dimensão, um intercâmbio internacional entre parlamentares do Partido dos Trabalhadores (PT) e do Partido do Socialismo Democrático da Alemanha (PDS). Quero aproveitar para agradecer a minhas colaboradoras no escritório do Instituto Rosa Luxemburgo Stiftung em São Paulo, Julie Pfeiffer e Ana Garcia, aos companheiros Jochen Franzke, docente da Universidade de Postdam, e Daniel Tietze, vereador do PDS em Berlim, bem como agradecer a presença do representante do Consulado-Geral da Alemanha em São Paulo.

Realizaremos hoje um intercâmbio vivo, direto, de nossas experiências, que espero nos leve a refletir sobre as estruturas de organização das instituições democráticas e das representações democráticas, independentemente dos sistemas. Como melhorar e como democratizar esses sistemas?

Se conseguirmos, com base neste intercâmbio, chegar a algumas conclusões concretas capazes de contribuir com o trabalho dos parlamentares do PDS na Alemanha e do PT no Brasil, assim como com os cursos de formação que, em colaboração com a Fundação Perseu Abramo, estamos organizando, penso que teremos realizado um bom trabalho e ajudado a atingir os objetivos desse projeto político comum.

A importância das Câmaras Municipais

Francisco Campos

*Secretário nacional adjunto de Assuntos Institucionais do
Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores (PT)*

Quero inicialmente cumprimentar o Instituto Rosa Luxemburgo Stiftung e a Fundação Perseu Abramo pela iniciativa de organizar este seminário internacional que irá abordar uma temática de suma importância para a questão da atuação legislativa de nossos vereadores nas Câmaras Municipais.

Quando, viajando pelo país, chegamos a uma cidade e queremos nos localizar, perguntamos: “Onde fica a Câmara Municipal?”. Todo mundo sabe o endereço da Igreja Matriz, da Câmara Municipal, do Fórum e da Prefeitura. Essas são quatro instituições fortíssimas por todo o Brasil.

Contudo, de modo geral, as pessoas desconhecem a dimensão do papel dos vereadores, o papel que cabe às Câmaras Municipais e o papel da população – cuja participação não é maciça, como gostaríamos que fosse. Temos de reconhecer que, embora exista uma parte da população que muitas vezes acompanha as sessões da Câmara, algumas vezes para prestigiar seu vereador, outras para fazer pressão para conseguir a aprovação de projetos do seu interesse, ou por curiosidade, são poucos os casos dos que participam por interesse de caráter político para acompanhar votações e debates.

Acredito que, se queremos de fato fortalecer a democracia no Brasil, é preciso dizer que ela começa nas Câmaras Municipais, porque é ali que está o problema do cidadão e da cidadã brasileiros; é ali que se discute o problema do esgoto, da luz e dos transportes. É também ali que começam as pressões sobre o vereador e o prefeito da cidade; isso não se faz, na maioria das vezes, diretamente nos níveis dos governadores ou do presidente da República.

Por isso é muito importante a iniciativa das duas fundações organizadoras deste seminário. Tenho certeza de que ela contribuirá, e muito, para que possamos no futuro contar com uma mudança

na forma de fazer política, uma mudança vinda de baixo para cima, na cultura e nos costumes do povo brasileiro. Nessa perspectiva, o vereador e a vereadora têm um papel essencial na política brasileira.

Como muitos dos presentes sabem, pretendemos – a Executiva e o Diretório Nacional do PT – debater no próximo PED (Processo de Eleições Diretas do Partido dos Trabalhadores) a questão das Câmaras Municipais e o papel dos vereadores e vereadoras. Temos uma dívida para com esse setor do partido, a qual precisa ser paga no processo que vamos desenvolver daqui por diante. Como exemplo, digo que não podemos deixar esse grande número de vereadores petistas que conseguimos eleger isolados em seus municípios, porque sabemos muito bem que um vereador sem apoio do partido e, muitas vezes, sozinho na bancada do PT da sua cidade fica refém das bases da maioria conservadora. O partido precisa se empenhar para criar fóruns de debate, de discussão, de troca de experiências entre os parlamentares das Câmaras Municipais. A SNAI (Secretaria Nacional de Assuntos Institucionais), em parceria com a Fundação Perseu Abramo, está tentando criar um banco de dados nacional de projetos elaborados nas Câmaras Municipais, para que projetos importantes apresentados por um vereador em uma cidade possam ser utilizados em outras. Trata-se, sem dúvida, de mais um instrumento para democratizarmos as ações comuns do PT nas Câmaras Municipais e aprofundarmos o modo petista de legislar a partir das Câmaras. O vereador e a vereadora têm um papel fundamental no que diz respeito à busca da democratização do Parlamento e da ética na política quando fazem política com seriedade. Também não vejo nenhum confronto entre a implantação do orçamento participativo e as prerrogativas das Câmaras Municipais. Combinar essas duas iniciativas é uma forma de fortalecermos a democracia direta em conjunto com a democracia representativa. O PT já tem uma larga experiência nessa questão, que deve ser sempre aprofundada, e que é tema de uma das mesas deste seminário.

Quero, mais uma vez, em nome da Executiva Nacional e de nosso presidente, José Genoino, agradecer a iniciativa deste seminário que começa hoje e que, sem dúvida, servirá para que possamos trilhar o caminho do fortalecimento da atuação dos nossos parlamentares nas Câmaras Municipais do Brasil.

A democratização dos
Parlamentos e o
aperfeiçoamento
da relação entre
representantes e
representados

Cidadania, participação e Parlamento

Fátima Bezerra

*Deputada federal pelo PT-RN e presidente da Comissão de
Legislação Participativa da Câmara dos Deputados.*

I

A história política brasileira está marcada por intervalos autoritários, o último dos quais iniciado com o golpe militar de 1964, e períodos de construção laboriosa da experiência democrática, como os 20 anos iniciados em 1985. No final dos anos 1970 e no decorrer dos anos 1980, a emergência de movimentos sociais forjou novos atores sociais, que atuaram na ampliação do espaço público e no processo de redemocratização em nosso país. Esses movimentos começaram a fazer a crítica do Estado patrimonialista e a afirmar a diversidade presente na sociedade.

Quando se fala em participação, os olhos e a memória se voltam para os anos 1980. Aquela década ficou marcada pela participação popular como um fato inédito em nossa história. Desde os bairros populares, as diversas categorias profissionais, os já sindicalizados, os ainda não sindicalizados, mulheres, homossexuais, negros se organizavam para afirmar sua presença na sociedade e reivindicar seus direitos. Também os movimentos de corte transnacional, como pacifismo, ecologismo, enfim, uma multiplicidade de pontos de partida reunia as diversas lutas em direção a um único ponto de chegada: a ânsia de participação, de intervenção nas coisas que dizem respeito a todos, ao bem comum. O fim da ditadura e o processo de redemocratização são produto desses movimentos.

Rapidamente o espaço público foi ampliado pela entrada em cena de novos atores sociais, com demandas e formas diversas de reivindicação. A sociedade, organizada em movimentos, impôs uma nova paisagem às cidades. A agenda social passou a ser construída no palco das ruas, numa cena inédita representada por pessoas até então afastadas da luta pública. Aquele momento

é exemplar como processo de construção democrática. Em uma saudável sincronia, movimentos sociais e populares criam ou ampliam o espaço público, ao mesmo tempo que sua presença e sua atuação favorecem a formação de espaços institucionais como os partidos políticos, e o aparelho de Estado se abre para a interlocução. Desse processo resulta uma forma de cidadania reconhecida por todos pela exposição de seus agentes na cena pública, como demandantes de direitos.

Esses novos atores sociais introduziram novos temas na agenda política, operando o deslocamento da cidadania outorgada e tutelada pelo Estado, vigente nos interregnos autoritários, e sua substituição por sujeitos políticos com autonomia e liberdade de ação. Na relação entre indivíduo e sociedade, alterações substantivas nas esferas pública e privada instauraram um novo lugar para a política.

No decorrer dos anos 1990 os movimentos sociais deram visibilidade a uma nova noção de cidadania, como diz Evelina Dagnino¹. A luta democrática por afirmação de direitos foi alargada pela noção de direito a ter direitos, definindo, como primeiro passo, a luta pela transformação de carência em direitos, estes já incorporando o respeito à igualdade e à diferença. No contexto de intensa organização social que marcou o período, além da luta por direitos individuais emergiu a exigência de direitos coletivos como o direito à paz, a uma economia solidária, a uma natureza preservada, à informação, enfim, a ter acesso ao progresso econômico e ao desenvolvimento social conquistados por parte da humanidade.

Esse é um momento de inflexão na história social brasileira no qual se inicia o processo de ruptura com as relações de favor, subordinação e clientelismo. A nova cidadania não se limita à aquisição formal e legal de um conjunto de direitos, mas surge como o projeto de uma nova sociabilidade, em que conflitos sociais serão enfrentados a partir de pactuações que instaurem novas regras de convivência.

A nova cidadania, a cidadania ampliada, vai politizar não apenas o Estado mas também a sociedade. Nos nossos dias, os

1. DAGNINO, Evelina; ALVAREZ, Sonia; ESCOBAR, Arturo (orgs.). *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos*. Belo Horizonte, UFMG, 2000.

movimentos já não mais se colocam apenas na perspectiva de demandantes, e sim numa posição mais ofensiva de afirmação de seus direitos. Os processos pelos quais as sociedades atuam como espaço de construção de poder perpassam a agenda democrática brasileira, como mostra por exemplo a presença crescente do tema do *empoderamento*.

II

Da Grécia Antiga, de que herdamos os pilares de nossa civilização, trouxemos a idéia de excelência das pessoas que pensam e se ocupam de coisas comuns a todos, da coisa pública, e não apenas do bem-estar individual. Contudo, atualmente, o individualismo e a competição são uma ameaça à democracia e, para muitas pessoas, sua vida e a de sua família são o limite das preocupações sociais.

No mundo contemporâneo a globalização atua como ameaça à democracia. A ética da responsabilidade civil declina e as elites se isolam das questões sociais, omitindo-se de atuar na melhoria das condições a que estão submetidos os grupos socialmente mais frágeis. Nesse sentido, podemos afirmar que o avanço da ciência e da tecnologia não é acompanhado pela gestação de novos valores. Idéias essenciais que historicamente conformaram o humanismo são postas de lado e os limites éticos são reduzidos, permitindo que tudo seja tolerado com indiferença.

Por outro lado, a construção da democracia depara com obstáculos decorrentes dos processos de institucionalização e burocratização da vida pública, que evidenciam a distância entre ideais democráticos e democracia real. Assim, convivemos com a tensão permanente entre a prática política de movimentos sociais e associações civis e os obstáculos interpostos pela institucionalidade e sua tendência a fazer prevalecer as práticas institucionais.

No Brasil, como em toda a América Latina, até há pouco tempo prevaleceu a visão do Estado como a condensação das relações de poder e lócus específico da dominação. Arena decisiva das relações de poder, o Estado era considerado o único lugar relevante da luta política. A concepção oligárquica da política reproduzia

as práticas sociais do latifúndio, especialmente a superposição dos poderes pessoal, social e político, gerando a indiferenciação entre o público e o privado. As relações políticas, percebidas como extensão das relações privadas, tornavam práticas políticas comuns as relações de favor, personalismo e clientelismo.

Na sociedade brasileira, historicamente marcada pela exclusão social e pela dominação política, a organização desigual e hierárquica das relações sociais produz o autoritarismo social, no qual diferenças de classe, raça e gênero definem os lugares sociais. Nos últimos 20 anos, a idéia de revolução foi substituída pelo consenso sobre a democracia, permitindo a descoberta de que na política havia algo mais do que o Estado. Saímos então da concepção de política referenciada ao Estado para a concepção de política disseminada na sociedade.

III

A história da humanidade registra três importantes conquistas da cidadania: os direitos civis, no século XVIII, os direitos políticos, no século XIX, e os direitos sociais, no século XX. Os desafios postos na atualidade brasileira colocam na agenda o debate sobre a democracia nas dimensões política e social. A vigência democrática ancorada apenas em eleições regulares, voto universal e funcionamento dos três poderes constitucionais dá conta apenas parcialmente das necessidades democráticas da sociedade.

Atualmente, em razão das políticas neoliberais e do contexto de segurança global, a exclusão social vem se acentuando, ao mesmo tempo que há um recuo na política de direitos humanos em todo o mundo. Um dos maiores desafios do século XXI é articular igualdade e diferença.

Em face desse desafio devemos nos perguntar: será possível construir uma cidadania democrática num mundo globalizado, que por sua tendência homogeneizadora é hostil às diversidades e identidades particulares? Esta tensão, que cada vez mais se amplia, atinge aqueles considerados diferentes, que são socialmente construídos como nosso *outro*, um outro do qual é preciso se livrar, se não o exterminando, ao menos ignorando-o. A esses in-

divíduos e grupos vem sendo negado o *direito a ter direitos*, como diz Hannah Arendt².

Por maior diversidade que exista entre as reivindicações atuais dos movimentos baseados em gênero, raça, etnia, orientação sexual, categoria profissional, ecologia, pacifismo etc., persistem valores comuns que são compartilhados. Esse compartilhamento abrange, de acordo com Maria Victoria Benevides³, direitos de outra natureza, como o direito à paz, à cultura, ao desenvolvimento, ao reconhecimento de diferenças e particularidades, mantendo-se a premissa da igualdade e a postulação de uma nova ordem política e econômica mais solidária.

Na busca de caminhos para avançar na construção da democracia, nos enredamos na difícil equação: ressaltar as questões relativas à igualdade, eliminando ou obscurecendo as diferenças, ou enfatizar tanto as diferenças que a igualdade parece ser secundarizada? De acordo com Boaventura de Sousa Santos⁴, *temos direito a reivindicar a igualdade sempre que a diferença nos inferioriza e temos direito de reivindicar a diferença sempre que a igualdade nos descaracteriza*. Essa formulação, segundo Santos, é fruto da descoberta de que igualdade não é o contrário de diferença. Igualdade é o contrário de desigualdade. Diferença se opõe à padronização das etnias, de gênero, orientação sexual etc.

Este é um desafio crescente no mundo contemporâneo que tem conseqüências na agenda da democracia: como pensar numa democracia sem igualdade social e como pensar em igualdade sem a aceitação das diferenças? Veja-se a polêmica sobre as políticas de cotas: é difícil fazer grupos socialmente bem posicionados compreenderem a urgência de se construir a cidadania a partir do reconhecimento das diferenças, aceitando que aparentes privilégios sejam destinados aos que foram sempre desprivilegiados.

2. ARENDT, Hannah. *A dignidade da política*. Rio de Janeiro, Relume Dumará, 1993.

3. BENEVIDES, Maria Victoria. "Democracia de iguais, mas diferentes". Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/mariavictoria/mariavictoria_democraciaguais.html.

4. SANTOS, Boaventura de Souza. *Crítica da razão indolente*. São Paulo, Cortez, 2005.

Num mundo cada vez mais conturbado pelas desigualdades, pela insegurança, pelo terror, pelo medo, a grande questão é responder à necessidade de uma ordem democrática. Mas, afinal, que ordem? Norbert Lechner⁵ afirma que a democracia não deve ser tomada como dada, e sim como algo problemático. A utopia da democracia é a autodeterminação de um povo sobre suas condições de existência e seus modos de vida. Assim, devemos abdicar da responsabilidade sobre o futuro, o que representa uma nova concepção do vir-a-ser, e nos dedicar à construção do presente, *da difícil e nunca acabada construção da ordem desejada*. O que requer olharmos para além do institucional.

Voltando-nos para as interrogações de nosso tempo, podemos exemplificar o nível de aceitação da exclusão social em nosso país a partir da polêmica em torno da definição de cotas nas universidades para grupos desprivilegiados como negros, indígenas e oriundos da escola pública. As cotas vêm sendo a solução posta em prática em sociedades nas quais predominam sistemas segregacionistas. A Índia, primeiro país a adotar as cotas, ainda em 1950, montou um sistema com reserva de vagas nos conselhos de aldeia, no serviço público e nas universidades. Já na década de 1960 os Estados Unidos adotaram as cotas para oferecer oportunidades aos afro-americanos nas empresas e universidades. Em 1963, segundo o professor Kabengelê Munanga, apenas 3% dos afro-americanos tinham acesso ao ensino superior, número que passou para 30,03% em 2000, por causa da adoção das cotas.

No Brasil, o debate teve início com exigências de critérios para definir quem é negro. Segundo o professor Munanga⁶, *quem sabe discriminar sabe definir*. Temos urgência de políticas públicas de apoio aos jovens negros, indígenas e oriundos da escola pública, que no Brasil são os pobres. Mesmo com a previsão de melhoria na qualidade do ensino básico, sem as cotas esses con-

5. LECHNER, Norbert. *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*. Madri, Siglo Veintiuno, 1986.

6. MUNANGA, Kabengelê. *Rediscutindo a mestiçagem no Brasil: identidade nacional versus identidade negra*. Petrópolis, Vozes, 1999.

tingentes levarão muito tempo para alterar os índices perversos de inclusão no sistema público de educação superior brasileiro. A inclusão social e educacional é uma causa democrática.

Esse quadro nos sugere a necessidade de construção de uma espécie de novo contrato social, que parta do reconhecimento de nossos *outros* como portadores de direitos e introduza princípios éticos e políticos na vida social. A dimensão política está presente já no próprio agenciamento, uma vez que, ao se colocarem na cena pública, instâncias coletivas, movimentos sociais de qualquer natureza estão ampliando o espaço público e atuando na própria construção do edifício social. Uma sociedade civil ativa e propositiva é o objetivo a ser alcançado na conquista da democracia.

IV

Nas democracias o Estado é uma instituição voltada para o agenciamento da vontade geral, para o interesse público. No Brasil, a histórica privatização do poder público dificulta o processo democrático ao reiterar relações fisiológicas e corporativas. Portanto, o interesse público é não raras vezes colocado em segundo plano, fruto do viés corporativo que permeia a sociedade.

A democracia não deve se limitar à atuação das instituições. Sua ampliação requer iniciativas dos atores sociais de transformar demandas e reivindicações particulares em questões coletivas, capazes de se tornarem políticas públicas e desse modo fazer o Estado atuar na sociedade. O poder é produto da capacidade humana de agir no espaço público e, através de suas ações, representar não apenas desejos individuais, mas aspirações coletivas expressas pelos movimentos sociais e demais entidades da sociedade.

Embora as idéias de participação e de solidariedade venham historicamente atravessando intempéries políticas e sociais, perduram como valores a serem partilhados pelos cidadãos. A democracia participativa procura superar a incapacidade ou os limites da democracia representativa de responder a esses anseios, buscando ir além do voto através da incorporação dos cidadãos à esfera pública.

A participação responde ao pressuposto fundamental do regime democrático de que o poder pertence a toda a sociedade. Ela se inspira no fato de que a multiplicidade de ações abrange um espectro mais amplo da sociedade. É na junção entre democracia representativa e mecanismos de participação direta, como referendos, plebiscitos, orçamento participativo, que avançamos na construção de uma sociedade em que todos se reconheçam e se respeitem como iguais, porque cidadãos.

Norberto Bobbio⁷ atenta para o fato de que a *horizontalização* reflete o estágio de democracia num dado país. Nessa perspectiva, o grau de democratização de uma sociedade depende menos do número de pessoas habilitadas a votar e mais do número de instâncias nas quais se pode exercer o direito do voto. Por isso, em *O futuro da democracia*⁸, ele afirma que “para dar um juízo sobre o estado de democratização num dado país o critério não deve ser mais o de ‘quem’ vota, mas o de ‘onde’ vota”.

Ampliada a expansão do voto, portanto, da democracia representativa, temos atualmente a perspectiva de alargamento da democracia via instâncias de participação direta. É próprio do processo democrático o aumento do poder de decisão da sociedade. No espaço público homens e mulheres têm a capacidade de agir coletivamente e, ao fazê-lo, estão ampliando este espaço. Ao contrário, quando declinam a participação e o espaço público, a palavra e o diálogo se retraem, a sociedade caminha para a violência e a arbitrariedade. A democracia é sempre passível de reinvenção. Por isso Claude Lefort⁹ fala da *democracia como uma invenção sem limites*. Hoje temos o desafio de estender o estatuto democrático para além do espaço formal dos partidos e eleições, espalhando-o pelas relações sociais vigentes nas sociedades.

A Constituição de 1988 nos legou duas idéias-força: ampliação da cidadania e participação da sociedade civil. Evidente que a disseminação dessas idéias na sociedade sofre o impacto de nossa

7. BOBBIO, Norberto. *Elogio da serenidade e outros artigos morais*. São Paulo, Unesp, 2002.

8. BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. São Paulo, Paz e Terra, 2000.

9. LEFORT, Claude. *As formas da história*. São Paulo, Brasiliense, 1979.

história social feita de desigualdade social. Assim, embora possamos afirmar que a sociedade brasileira caminhou na direção da afirmação da cidadania, somos obrigados a reconhecer que esse caminho tem se mostrado cheio de obstáculos.

Vejam-se, como exemplo, as dificuldades de funcionamento dos Conselhos Gestores. Do lado dos poderes públicos há desconhecimento e até descaso sobre sua importância como elemento de controle social dos financiamentos públicos. De parte dos conselheiros, afora as exceções de praxe, há a mesma incompreensão da importância desse instrumento na gestão da coisa pública como manifestação de cidadania. Por outro lado, onde bem aplicadas, experiências de democratização como Conselhos Gestores e orçamentos participativos atestam o alcance e as potencialidades intrínsecas às práticas de participação cidadã.

V

Atualmente presidimos a Comissão de Legislação Participativa (CLP). Criada em 30 de maio de 2001, é a comissão mais nova da Câmara dos Deputados. Tem como objetivo aproximar a população do Parlamento, sendo um canal direto de participação da sociedade civil organizada no plano legislativo. É, portanto, um avanço na democracia brasileira e como tal nasceu inspirada na Constituição de 1988 e em algumas experiências existentes em outras sociedades.

A Constituição brasileira de 1988 prevê o acolhimento de reivindicações advindas de iniciativa popular desde que subscritas por 1,5 milhão de assinaturas, número tão elevado que praticamente inviabiliza a apresentação dessas propostas. Em contraste, a Comissão de Petição do Parlamento Europeu aceita iniciativas legislativas individuais ou coletivas da população sem maiores exigências. A Constituição portuguesa acolhe exposição escrita para defesa de direitos, desde que subscrita por mais de 4 mil cidadãos. Nos Estados Unidos, uma porcentagem de eleitores pode requerer que uma proposta sua seja submetida ao voto popular. Na Itália, 50 mil eleitores podem propor uma iniciativa legislativa. Na Austrália, indivíduos ou grupos podem encaminhar seus plei-

tos diretamente ao Parlamento. Na Suíça, um conjunto de 100 mil eleitores tem o direito de propor revisão da Constituição.

Em nosso país, a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, com o objetivo de atenuar a distância entre as instâncias da sociedade e a atividade legislativa, tomou a decisão inédita de abrir espaço para a participação da sociedade nas decisões do Estado, trazendo para o Parlamento as mais diversas entidades. Acolhe, assim, sugestões legislativas oriundas de associações, órgãos de classe, sindicatos e entidades da sociedade civil. Propostas que venham de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta são aceitas desde que tenham a participação paritária da sociedade. Qualquer entidade civil pode apresentar projetos de lei ordinária, projetos de lei complementar, requerimentos de audiências públicas, emendas, pedidos de audiência pública para tratar de assunto de interesse comum ou de projeto em tramitação no Parlamento, além de sugestões e pareceres aos relatores de processos.

O balanço das atividades já realizadas mostra que, das 293 sugestões legislativas apresentadas, 88 foram aprovadas e transformadas em proposições, assumindo as formas de Projeto de Lei (54); Projeto de Lei Complementar (6); Emenda ao Orçamento (20); Indicação (2); Requerimento (3); Requerimento de Informação (1); Emenda ao Plano Plurianual (1) e Emenda a Projeto de Lei (1).

Além das CLPs da Câmara Federal e do Senado, alguns estados e municípios já contam com suas Comissões: Acre, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Atualmente estão sendo estruturadas em Goiás, São Paulo e Tocantins. Dos municípios, pelo menos 20 já têm suas CLPs funcionando e três estão em fase de organização. Esta rápida radiografia é indicativa do crescimento da consciência da importância da participação política na população.

A primeira sessão da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados no exercício legislativo de 2005 contou com a participação de cerca de 40 entidades representativas dos diversos segmentos da sociedade. Um início auspicioso para o

Parlamento e para a sociedade brasileira. Nossa expectativa é que a CLP desempenhe papel fundamental no processo de construção da democracia participativa em nossa sociedade.

Nas democracias o Parlamento deve ser visto também como arena onde se encontram os diversos interesses presentes na sociedade. É em meio aos conflitos entre esses interesses que vereadores, deputados estaduais e federais, e senadores atuam no ordenamento institucional. Nesse cenário de correlação de forças, os grupos organizados da sociedade disputam legitimamente, através da escolha de seus representantes, os destinos da sociedade, seja por meio da formulação de políticas públicas ou da escolha dos valores que devem prevalecer na vida em sociedade. Assim, quanto mais democrático, mais o Parlamento funciona como estuário dos reclamos e das reivindicações da sociedade. O Estado brasileiro será democrático na medida em que tenhamos uma população mais consciente do seu dever e do seu direito de exercício pleno da cidadania e da participação popular.

Democratizar o orçamento: questão central

Pedro Uczai

*Deputado estadual de Santa Catarina (1997-2000),
vice-prefeito e prefeito de Chapecó-SC (2001-2004)*

Gostaria de cumprimentar todos os participantes deste seminário promovido pela Fundação Perseu Abramo e pelo Instituto Rosa Luxemburgo Stiftung. Esta é uma oportunidade ímpar para fazer uma boa discussão sobre a democratização do Parlamento. Isso porque é forçoso constatar que o Partido dos Trabalhadores (PT), embora tenha um acúmulo construído pelas experiências de como democratizar o Executivo, reunindo produção acadêmica e política sistematizada, sempre focalizou preferencialmente esse espaço de luta, que é o espaço do Executivo, não estendendo essa mesma reflexão para a atuação no Legislativo.

Trazer para debate o modo petista de ação no Parlamento e discutir a sua democratização é fundamental para visualizar o que já conquistamos, o que já realizamos nesse espaço de luta pela democracia brasileira, para reconhecer o que há de limites e contradições nessa atuação, e, finalmente, para podermos formular nossas autocríticas e buscar possibilidades.

Na medida em que constatamos que hoje, no Brasil, os partidos de esquerda estão em minoria nas Câmaras Municipais, nas Assembléias Legislativas e no Congresso Nacional, concluímos – guardadas as exceções – que não temos hegemonia no espaço parlamentar brasileiro.

Esta é uma primeira constatação que nos leva a perguntar: como nos mover nesse espaço de luta diante desse cenário?

Segunda questão: ainda nos dias que correm, está presente no imaginário social e no de muitas lideranças que o poder está em um lugar determinado. E se o poder está cristalizado em um lugar, seja no espaço do Executivo, do Legislativo, do Judiciário,

a relação democrática entre representante e representado é extremamente problemática, complicada, conflitiva e contraditória.

Terceira questão: o que se constata na maioria das Câmaras Municipais, nas Assembléias Legislativas e no próprio Congresso Nacional é a “governamentalização” dos Parlamentos. Hoje quem dá a dinâmica dos Parlamentos não é o Legislativo nem a sociedade civil organizada, é o Executivo, de direita ou de esquerda. Quem subordina e “governamentaliza” os Parlamentos é o Executivo em sua relação com o Legislativo.

São estas as três constatações que faço para introduzir minha reflexão. Quero caminhar em três direções propositivas para refletirmos sobre as questões levantadas.

A primeira pergunta é como os partidos de esquerda, sem hegemonia, sem maioria nas Câmaras Municipais, nas Assembléias Legislativas ou no próprio Congresso, podem contribuir para a democratização interna do espaço do Parlamento?

Temos um primeiro problema: muito embora não conheça muitas Câmaras Municipais, acredito que poucas têm um espaço físico como o deste seminário. As Câmaras de Vereadores do nosso país, na sua maior parte, não dispõem nem de plenário, ou têm um plenário de apenas 10 ou 20 cadeiras. Em conseqüência, não pode haver participação popular, não pode haver povo nenhum, porque a própria estrutura física impede o povo de estar presente. Na maioria dos espaços parlamentares o povo não participa de decisões, de assembléias, do debate democrático; não pode sequer ouvir o vereador. Se fizermos um diagnóstico da estrutura física do espaço parlamentar, perceberemos que ele é construído propositadamente para que o povo não participe, não acompanhe as decisões tomadas, não veja o vereador, não o ouça. Enfim, concluímos, a própria concepção do espaço físico do Parlamento é a negação da participação popular.

O debate sobre a democratização do Parlamento vai além da questão do espaço físico e chega à forma como se relacionam os parlamentares com suas bases sociais, ou seus “representados”, bem como à postura destes nos espaços institucionais de discussão e decisão, a saber, comissões e plenário.

Um segundo eixo sobre o qual precisamos refletir tem a ver com a organização da sociedade: como democratizar a cidade, como

democratizar o município? Falo aqui como ex-deputado estadual. Como construir mecanismos de democratização para além da fiscalização e das proposições legislativas? Como combater a tendência para a acomodação baseada na atitude derrotista que se expressa no pensamento “sou minoria, sempre vou perder, não proponho porque vou levar bordoadas, vou ser derrotado”?

Escrevi um livro chamado *Matematicamente incorreto*¹. Tem este título porque tenho a convicção de que, na dinâmica do Parlamento, é matematicamente incorreto afirmar que a minoria está fadada a perder sempre e a maioria a ganhar sempre. Vitórias e derrotas estão dialeticamente relacionadas com o debate político, com a conjuntura e o nível de pressão social.

Quando fui deputado estadual em Santa Catarina, propusemos um projeto de lei que concebia a educação como um direito. O Partido da Frente Liberal (PFL), na figura de Paulinho Bornhausen, filho do senador Jorge Bornhausen, dizia que a educação era uma mercadoria. Logo, se é mercadoria, quem tem dinheiro compra, quem não tem empresta e depois devolve. De acordo com esta lógica, nossos adversários apresentaram uma proposta do crédito educativo.

Nós que concebíamos a educação como direito – portanto, responsabilidade do Estado – transformamos o respectivo artigo da Constituição do Estado de Santa Catarina, com o intuito de garantir o direito a bolsas de estudo, ou seja, o direito à gratuidade para os alunos com dificuldade financeira nas instituições de caráter comunitário e que não distribuem lucros ou patrimônio. É bom explicar que algumas universidades em Santa Catarina têm essas características; sou professor em uma delas. Éramos cinco deputados do PT, num total de 40 deputados estaduais, e conseguimos aprovar uma proposição contra os 35 representantes da direita. Construímos um processo interno na Assembléia e um processo social de mobilização que fez que conseguíssemos isso.

Eu era vice-presidente da Assembléia Legislativa e, na ausência do presidente, que estava em Brasília, assumi a presidência da

1. UCZAI, Pedro Francisco. *Matematicamente incorreto*. Chapecó, Editora Argos, 2001.

Casa. Era a oportunidade da qual precisávamos para anular a desvantagem numérica. Sugerimos a inclusão da proposta na pauta do dia seguinte e conseguimos pôr o projeto do PFL em votação. Nossos adversários se descuidaram: na hora da decisão eles não tinham os votos suficientes, os 24 votos necessários. Tiveram que recuar e ceder.

Essa luta só foi vitoriosa porque tivemos o apoio de milhares de jovens estudantes, filhos de agricultores, filhos de operários, que ocuparam por diferentes períodos a Assembléia Legislativa.

Aprovamos 100% do que desejávamos? Não, mas conseguimos uma vitória de 60%: 60% dos recursos se transformaram em bolsas de estudo. E hoje temos 29 milhões de reais sendo investidos em gratuidade no ensino superior no estado de Santa Catarina.

Por que dou este exemplo? Porque há muitos vereadores que estão em minoria e, por causa dessa condição, acabam não tendo nenhuma iniciativa para apresentar proposições e também não desenvolvem ações para democratizar o Parlamento, trazendo a sociedade para o espaço parlamentar. Temas que atualmente são fundamentais para as cidades, como o Estatuto da Cidade e a reforma urbana – tão fundamental quanto a reforma agrária –, podem ser objeto de proposições elaboradas pelo Parlamento. Mas isso, em geral, não acontece; os parlamentares acabam caindo na armadilha do “vício de origem”. Explico essa afirmação: quando propusemos o Sistema Estadual de Educação em Santa Catarina, havia parlamentares que me diziam: “Isso não é possível, é inconstitucional”. E eu respondia: “Dane-se a inconstitucionalidade!”. O papel do Parlamento é não só consolidar direitos, mas também conquistar novos direitos; se não fosse assim, não haveria necessidade de existir parlamentares. Precisamos avançar para a conquista de novos direitos e cabe a nós a responsabilidade de legislar nesse sentido, mas, como existe o vício de origem, em nome da própria legislação a maioria dos parlamentares afirma: “Não, não é possível, não se pode avançar em direitos”. Acredito que os direitos já conquistados têm de ser consolidados em leis, e acrescento que novas lutas têm de ser travadas para que se apresentem propostas para o reconhecimento de novos direitos, que serão explicitados em tantas outras leis.

Concluindo: penso que democratizar o Parlamento, na perspectiva de construção de uma relação com a cidade, é possível mesmo quando se é minoria. Poderia citar aqui diferentes temas que os vereadores poderiam tomar como grandes bandeiras de luta, para que assim se caminhe para mudar a cultura política do espaço parlamentar.

Terceiro eixo: a relação subordinada do Parlamento com o Executivo. Fui prefeito da cidade de Chapecó. Nossa Câmara tinha 19 vereadores, dos quais 7 da esquerda e 12 da direita; embora em minoria, não precisamos comprar nenhum vereador para ter os principais projetos da minha gestão aprovados. Reitero minha afirmação: o processo de democratização do Executivo coloca uma escolha: ou governamentalizar o Parlamento, ou subordiná-lo a uma lógica democrática de participação popular.

Agora vamos falar do inverso, da atitude do parlamentar. Como construir uma nova relação dos parlamentares com o Executivo, quando a maioria deles, seja de direita, seja de esquerda, está ajoelhada diante do Executivo? Espero poder assistir a muitas novas experiências que resultem num processo diferente do que é essa relação nos municípios, no estado e também, de certa forma, no Congresso Nacional. O Parlamento precisa ser propositivo, tem de conquistar autonomia, independência e soberania com relação ao Executivo. Essa não é uma tarefa fácil. Muitas vezes, onde o PT tem maioria nas Câmaras, os prefeitos são de direita. Então, como um vereador pode subordinar o Executivo aos processos democráticos na cidade? Para isso, ele precisa criar mecanismos, formas de participação popular. Podemos citar vários exemplos de construção dessa experiência política que estão se desenvolvendo no nosso país, no plano municipal e também no estadual.

Aqui chego ao quarto e último ponto, que, para mim, é o mais central na discussão sobre a democratização do Parlamento: o que precisa ser objeto de reflexão é a questão da relação entre democracia, Parlamento, dinheiro público ou orçamento.

Se o Parlamento não contribui para democratizar o orçamento, o resto é balela, é conversa fiada. A própria conquista de direitos depende da possibilidade de democratizar o orçamento. E de que forma um vereador ou deputado de esquerda, num

governo de direita, pode contribuir para a democratização desse processo? Tentamos, com muito poucas vitórias, mudar a Constituição do Estado de Santa Catarina no sentido de propor que a elaboração do orçamento fosse democratizada a partir das diferentes regiões do estado, uma vez que o Executivo, historicamente, centraliza e partidariza essas decisões, tomadas, então, de forma autoritária. Como é possível o Parlamento fazer o debate para esclarecer o conteúdo do orçamento enviado pelo Executivo? Este é o eixo central e mais difícil para nós, do PT, porque não temos origem na área técnica, e sim nas lutas populares, na luta social. Não temos formação técnica para entender todos os meandros da peça orçamentária. Mesmo que possamos acompanhar o debate sobre as linhas gerais, temos dificuldade para compreender os mecanismos intrincados da elaboração do orçamento público. Isso cria obstáculos para que façamos propostas de destinação das verbas de forma democrática. Quando somos situação, não há muitos problemas: os governos do PT, na maioria dos casos, sabem elaborar o orçamento participativo. A questão está em democratizar o orçamento onde somos oposição. Como fazer isso? Para mim este é o maior desafio. Do ponto de vista do relacionamento do Congresso Nacional com o governo federal, tenho ainda algumas preocupações, mas vejo um avanço quanto à situação anterior, em que a relação era, na maior parte, clientelista, de apadrinhamento etc. Isso está mudando. Existe outra forma de construção política com o governo federal, mais aberta, mais ética, mais transparente. Tomo por exemplo a área de saneamento, atribuição do Ministério das Cidades, com a qual construímos uma relação mais sadia. Anteriormente esse era por excelência o gabinete da corrupção no governo federal, na área das emendas orçamentárias.

Repito: não acredito que, numa perspectiva de futuro, seja possível construir uma nova cultura política neste país sem democratizar o orçamento da União. Os parlamentares federais, estaduais e municipais têm que se esforçar nesse sentido, e não lutar pela ampliação das verbas para emendas orçamentárias, para atomizar e fragmentar o dinheiro público. A consequência disso é a destruição das políticas públicas na perspectiva de programas

de desenvolvimento e de construção de uma nova lógica no país quanto à relação entre dinheiro público e sociedade. Portanto, os parlamentares devem apoiar os esforços feitos para que a decisão da distribuição de verbas não seja feita para atender a interesses particulares dos seus mandatos. Ao contrário, devem desenvolver mecanismos para que o povo possa decidir o destino das verbas públicas. Essa deve ser a marca central de concepção de Parlamento e democracia do PT.

Tentando resumir o que foi dito até agora, afirmo que, além de fiscalizar e denunciar a corrupção numa postura ética, transparente e honesta, devemos lutar para democratizar o espaço interno do Parlamento, levando para seu interior a luta cotidiana que se trava na sociedade. Reitero, ainda, que é preciso avançar na questão dos direitos, fazendo que o Parlamento deixe de ser subordinado ao Executivo ou aprisionado pelas leis que o próprio Parlamento elabora. Livrar-se desses liames representa um salto de qualidade, como o são também as iniciativas de democratizar o orçamento de uma forma ou de outra, porque, ao se democratizar o orçamento, o dinheiro favorecerá os excluídos socialmente. Sobre as questões de gênero, classe, desigualdade social, “o povo sabe onde mais dói o calo”. Ouvir e respeitar o povo, ampliando as relações com o movimento social e popular, é essencial para o nosso partido e para nossa experiência política.

A relação dos parlamentares do PT com os movimentos sociais, especialmente com os não organizados socialmente no espaço da cidade, faz-se necessária porque muitas vezes os vereadores são os que têm mais visibilidade dentro do partido, a melhor condição, além da responsabilidade ética, moral e política para construir e fortalecer o projeto do PT. Na relação construída com essa diretriz, poderemos evitar que o PT corra o risco de passar a ser um partido de mandatos.

Esse é o risco que se corre depois de vivermos um período de distanciamento dos movimentos sociais – e partirmos para a institucionalização da prática parlamentar. É o risco de se caminhar numa direção descolada da democratização da sociedade, do avanço no campo dos direitos sociais, das várias experiências de luta e transformar ou enfraquecer o partido do ponto de vista das

múltiplas concepções democráticas. O vigor das várias realizações no campo da participação popular é uma virtude do PT. Não devemos permitir que ele vá aos poucos se transformando hegemonicamente em um partido de mandatos.

Essas são questões que fazem parte da minha reflexão. Não tenho respostas definitivas para elas. Quero ser muito ético, muito transparente, muito honesto com a experiência que tive como deputado e como prefeito numa cidade de 170 mil habitantes. Deixo aqui meu livro², que fala da nossa experiência de oito anos de administração, para que possa ser julgado e criticado. Porque escrever é se expor e, quando nos expomos, somos elogiados e/ou criticados. Essa é a virtude que acho que nós do PT, e a Fundação Perseu Abramo, juntamente com o Instituto Rosa Luxemburgo Stiftung, cultivamos. Pretendo, em Santa Catarina, divulgar o máximo possível as ações da Fundação Perseu Abramo, porque é fundamental que se permita a socialização desses debates.

Gostaria que tivéssemos um seminário desses para outros tantos companheiros com os quais convivemos no dia-a-dia. Parabéns à Fundação Perseu Abramo e ao Instituto Rosa Luxemburgo Stiftung, porque é assim, em debates como este, que vemos a perspectiva de construir uma nova sociedade. A democratização da sociedade é um horizonte a ser construído sempre. Ela nunca é dada, nunca é definitiva. Se não é dada, nem definitiva, é uma elaboração cotidiana como um modo de viver, de lutar, de pensar, de conceber a vida de forma democrática. Ou seja, é fazendo da democracia um princípio fundamental de vida em casa, na cama, no espaço de lazer, no espaço de trabalho, no espaço da luta política, que vejo a possibilidade de transformar a sociedade brasileira, articulando-a sempre com um projeto político que tenha como horizonte a construção de uma sociedade com justiça e igualdade social.

2. UCZAI. Pedro Francisco; SIGNORI, Andréia Aparecida e BOSENBECKER, Luciane. *Chapecó: uma cidade transformada*. Chapecó, Prefeitura de Chapecó, 2004.

Democracia e Parlamento

Marina Sant'Anna

Presidente e vereadora do

Partido dos Trabalhadores (PT) em Goiânia (GO)

Debater o papel das Casas Legislativas, sua democratização interna e a aproximação do Legislativo com a população nos remete à necessária reflexão sobre a sociedade política brasileira e suas instituições ao longo de nossa história. Na República brasileira, Parlamento nem sempre rimou com democracia, e podemos dizer que esta não é a tradição da nossa sociedade.

Dos momentos mais importantes da República Velha (até o início do primeiro governo Vargas, em 1930) ao fim da Segunda República (com o golpe militar de 1964), o cenário político brasileiro experimentou diversas alterações da oligarquia rural no comando dos destinos políticos do município e dos governos estaduais. Nesse processo a política oligárquica predominava como estrutura de poder e claramente manifestava-se pela dominação política dos governos locais – estadual e municipal –, pelo domínio fraudulento das eleições e pela influência preponderante nas Constituições estaduais.

Não vamos, no entanto, explicar neste debate o fenômeno oligárquico nem as várias formas de dominação das oligarquias regionais nos rumos políticos dos governos locais. O importante para ilustrar nossa tese inicial – da ausência de uma tradição democrática na sociedade brasileira – é que esse processo político dominante na história da República brasileira deixou traços profundos cujos reflexos podemos sentir até os nossos dias (é exemplar a questão do direito das mulheres ao voto, reconhecido somente em 1932).

No caso específico dos municípios brasileiros, espaço privilegiado das pactuações políticas locais, a atuação das Casas Legislativas também nem sempre representou a expressão maior da democracia participativa. É muito difícil compreender essa falta de tradição democrática dos nossos governos locais sem fazer referência à nossa

estrutura agrária, em especial ao domínio dos coronéis com seus jagunços e práticas mandonistas que davam rumo às administrações públicas em suas várias instâncias (desde o emprego aos mínimos favores) e controlavam os “votos de cabresto” (expressão característica do domínio da economia rural). A Câmara das leis era, quase sempre, o retrato das práticas políticas desse jogo de forças realizado pelos grandes fazendeiros. Os adversários eram perseguidos e hostilizados na sua relação com a administração vencedora.

A formação da administração pública local e a composição das Casas Legislativas obedeciam invariavelmente ao comando político que recebia carta branca dos governos estaduais para atuar “inclusive na nomeação de funcionários estaduais do lugar”, como observa Victor Nunes Leal em sua obra *Coronelismo, enxada e voto*¹.

Ora, considerando toda essa situação, podemos dizer que as Câmaras Municipais não gozavam de nenhuma autonomia. Contudo, no Império brasileiro sob domínio português as Câmaras já haviam tido outras atribuições que lhes davam maior autonomia de ação. Nesse período somente as localidades que tivessem a categoria de vila poderiam ter suas Câmaras Municipais: estas eram instaladas por ato régio e exerciam atribuições em todos os assuntos de natureza legislativa, administrativa, judiciária ou policial do local. Se comparadas com a atual estrutura de poder da nossa Federação, as Câmaras do período colonial exerciam funções que hoje são atribuídas ao Ministério Público.

Da Colônia à República atual, o Brasil sofreu várias intervenções ditatoriais que afetaram e ainda afetam as práticas políticas locais. Nas Casas Legislativas da maioria dos municípios brasileiros, a herança de uma cultura política clientelista talvez seja a forma mais predominante em vigor. Se outrora, na época dos “coronéis”, tivemos o predomínio do poder privado rural sobre a composição das Casas Legislativas, atualmente temos a predominância das elites econômicas, não raras vezes vestidas de apoio religioso ou até com estreitas ligações com organizações criminosas.

1. LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo, Alfa-Ômega, 1978, p. 50.

O marco histórico mais importante da República brasileira contemporânea pode ser atribuído ao processo constituinte para a Carta de 1988. Fruto de um grande esforço de participação popular, o debate constituinte começa com a eleição do Congresso de 1986. No texto aprovado ficou estabelecida uma maior independência dos poderes e, especificamente, o município alcançou a autonomia tão desejada desde os debates da redemocratização pós-Vargas. A Federação (que tem seu início ainda na República Velha, na Constituição de 1891, rompendo com a tradição do unitarismo imperial) é exaltada como o mote necessário à autonomia dos estados e municípios². A convocação da Constituinte e seu funcionamento foram uma vitória da opinião pública e do Parlamento.

Não assistimos, contudo, à mesma mobilização da população para as reformas constitucionais nos níveis estadual e local. O debate, principalmente nas Câmaras, na questão da elaboração das leis orgânicas, se restringiu aos espaços parlamentares de plenário.

Se, apesar de todas as manifestações populares, a Constituição Federal ainda contém muitos artigos que nem sequer foram regulamentados ou respeitados, a Lei Orgânica dos Municípios é praticamente desconhecida dos munícipes. Essa realidade compõe o conjunto de fragilidades da democracia representativa que se situa nas Câmaras Municipais.

Nesse aspecto, mesmo com a organização das representações políticas dos trabalhadores e de todos os segmentos da sociedade, o processo eleitoral é o espaço privilegiado, não somente das articulações públicas das várias tendências, mas dos grupos de interesse existentes na sociedade.

É preciso dizer que estamos vivenciando um momento de *indignação* e mesmo *irritação* da opinião pública com a política, os

2. Fernando Luiz Abrucio, em sua obra *Os barões da Federação* (São Paulo, Hucitec, 1998), observa que a bandeira que alimentou a discussão da Federação foi a autonomia financeira e política dos entes federados. Mas somente a autonomia política poderia acabar com o controle que o poder central tinha sobre as eleições locais.

parlamentares e as demais representações públicas. São perceptíveis a desconfiança, a sensação de se estar sendo ludibriado pela maioria dos que ocupam as casas de leis. Quando o fisiologismo, o nepotismo e uma conduta de apequenamento da política e da ação parlamentar são defendidos por lideranças do próprio Congresso Nacional, não há dúvidas de que a sensação negativa se aproxima também de outras esferas de poder, como o Executivo, o Judiciário, os Tribunais de Contas, os meios de comunicação e as instituições religiosas.

A apreciação desse fenômeno remete ao processo eleitoral, marcado por compra e venda de votos, volumes incomensuráveis de campanha, com *shows* de alto custo, cabos eleitorais pagos (sem militância política) em todas as esquinas, busca frenética de recursos que dêem conta da competitividade colocada, fazendo que uma campanha eleitoral parlamentar somente consiga êxito, *com honrosas exceções*, se ajustar significativos compromissos com quem possa fornecer recursos materiais e oferecer para o eleitor obras (embora não seja Poder Executivo), empregos, bolsas de estudo e até casas, lotes ou algum outro bem material. Temos conhecimento de busca de compra de votos por candidatos a Câmaras Municipais em 2004, organizada em bairros, nas portas das universidades e em ambientes de trabalho. E, apesar de todo o questionamento, tem-se cultuado em vários meios da sociedade uma forma de corrupção *passiva* aliada à popularmente chamada *lei de Gerson*, mediante a qual eleitores recebem de camisetas a objetos mais caros ou promessas de muitos candidatos e depois escolhem em quem votar.

A política que busca convencer da justeza de suas posições aqueles a quem deseja representar, que busca o debate incansável e a disputa de opiniões, projetos e linhas de planejamento, novamente com notáveis exceções, passa pouco pelas campanhas eleitorais para o Parlamento, de modo talvez crescente nos mais de 5 mil municípios brasileiros. Os partidos políticos, importantes protagonistas dos processos eleitorais na formação de chapas e no acerto das coligações, perdem força e importância desde o Congresso Nacional até as Câmaras Municipais, onde, em grande parte do país, se faz inútil um colégio de líderes, pela marcante infideli-

dade partidária e pela falta de instrumentos políticos e jurídicos que firmem uma ação de bancada. Alguns partidos conseguem mais êxito por ter militância e maior vitalidade orgânica, mas não são muitos.

Após um século de traços oligárquicos, autoritários, excludentes e antiéticos na representação parlamentar local, bem como em outros campos da participação política, são necessários empenho do Congresso Nacional e atuação do governo federal para que o país avance nas mudanças da legislação, a chamada reforma política.

Mecanismos que fortaleçam os partidos políticos e promovam maior fidelidade partidária, financiamento público de campanha e outros instrumentos são, não únicos, mas indispensáveis para orientar a cultura política do país numa visão democrática e republicana, fazendo que o Parlamento seja uma arena de disputa de projetos e idéias e esteja apto à pactuação e à síntese, com foco na construção de uma sociedade justa e fraterna.

Novos caminhos da democracia local – experiências e desafios na Alemanha

Jochen Franzke

Docente da Universidade de Postdam, Alemanha

I. Os municípios no sistema político da República Federativa da Alemanha

A Alemanha é, como o Brasil, um Estado federal, com 16 estados membros. O terceiro e mais baixo nível administrativo da Alemanha é representado pelos municípios, considerados entidades territoriais autônomas. O número de municípios diminuiu nos últimos 40 anos, passando de 24.300 para os 12.400 atuais, e essa tendência deve continuar. Há quase 200 anos existe na Alemanha uma tradição de organizar o nível político-administrativo mais baixo não como administração estatal, mas como *administração autônoma*. Essa é uma das poucas tradições liberais na Alemanha. É importante, por isso, preservar essa tradição, adaptando-a às condições modernas, apesar das várias dificuldades que enfrenta hoje.

Na Alemanha os municípios são *parte integrante dos estados membros* e deles dependem em vários aspectos, muito mais do que os municípios no Brasil. Essa é uma dependência principalmente legal, pois os estados membros criam as condições legais para as atividades dos municípios e também os fiscalizam. A influência dos municípios nessa legislação, por outro lado, é relativamente pequena. Para poder defender melhor seus interesses diante dos estados e da União, os municípios uniram-se em associações federais, as chamadas Altas Associações Municipais, como por exemplo a Deutscher Landkreistag, Deutscher Städtetag e Deutscher Städte- und Gemeindebund¹. Sua influência é, porém, limitada.

1. A tradução literal dos nomes seria Associação dos Municípios da Alemanha (Deutscher Landkreistag), Associação das Cidades da Alemanha (Deutscher Städtetag) e Federação das Cidades e dos Municípios da Alemanha (Deutscher Städte- und Gemeindebund) (N. T.).

A partir de um determinado porte, os municípios alemães têm uma administração principal própria. Eles têm autonomia organizacional sobre o território e podem editar decretos. Além disso, têm também autonomia financeira e podem cobrar tributos de seus moradores. Os municípios alemães têm autonomia para disciplinar todos os *assuntos locais*, salvo os que são da competência dos estados ou da União. Suas atribuições mais importantes são construção e manutenção das vias públicas; transporte urbano; escolas e educação; segurança e ordem pública; ciências, pesquisa e cultura; saúde, esporte e lazer; abastecimento de energia e água; construção civil e moradia; e administração pública geral. Além disso, os municípios são os principais responsáveis pelas instituições sociais e de prestação de serviços na Alemanha. São responsáveis, por exemplo, pela assistência social como “última rede social”.

Teoricamente, os municípios podem decidir, de forma independente, se querem assumir voluntariamente determinadas *tarefas*, e quais. Hoje, na prática, essa possibilidade de escolha é muito restrita devido à sua difícil situação orçamentária. Em consequência, os serviços têm sofrido cortes cada vez maiores que, nos últimos anos, resultaram no fechamento de muitas bibliotecas, escolas e creches públicas municipais. Por outro lado, os municípios estão sendo mais e mais usados para fins federais e estaduais. Devem, cada vez com maior frequência, aplicar leis federais e estaduais sem poder participar de sua elaboração. Dessa forma, os municípios tornam-se cada vez mais uma espécie de repartição pública executiva, perdendo, assim, sua autonomia administrativa. O abismo entre as exigências feitas aos municípios e a sua eficiência amplia-se cada vez mais.

Na Alemanha, como no Brasil, a administração autônoma municipal é sempre uma *questão de meios financeiros disponíveis*. No caso alemão, os municípios têm autonomia financeira graças ao direito a repasses federais garantidos pela Constituição de modo a cumprir suas atribuições. Contudo, na prática, muitos municípios passam há anos por uma grave crise financeira. As fontes de recursos municipais são, sobretudo, o imposto sobre serviços, fiscalizado pelos próprios municípios, sua cota do imposto de renda (na Alemanha é repartido entre União, estados e municípios) e os auxílios provenientes do orçamento estadual. No entanto, essas

três fontes de recursos cobrem apenas 60% dos orçamentos municipais. Em 2003, as receitas municipais totalizaram 141 bilhões de euros, mas foram gastos 150 bilhões, disto resultando um déficit de 9 bilhões de euros. Os gastos mais elevados estão representados pela folha de pagamento (27%) e pelos serviços sociais (20%); os investimentos constituem hoje somente 15% do orçamento. Dos 4,7 milhões de funcionários públicos na Alemanha, os servidores municipais somam 1 milhão.

A Europa apresenta uma particularidade dada pela forte *influência da União Européia* (UE) na esfera de atuação municipal em todos os países membros, inclusive na Alemanha. Mais de 70% das leis já não são postas em votação nos países membros da UE, são votadas diretamente por ela própria. Assim, as condições básicas da atuação municipal na Alemanha estão sendo cada vez mais regulamentadas pela UE. Isto vale, por exemplo, para defesa do consumidor, padrões ecológicos e sociais, direitos de concorrência e concessão de serviços, promoção pública de projetos locais. A influência dos municípios na legislação da UE é ainda menor do que no caso do Estado nacional. Por causa das fronteiras abertas, as grandes cidades sentem o aumento da concorrência com outras regiões européias.

Os municípios alemães tentam há anos resolver seus problemas por meio de várias *reformas*. As reformas ocorridas nos últimos 15 anos diziam respeito a correções de estruturas administrativas locais, à terceirização de atribuições municipais e à redução de despesas. Essas reformas, porém, foram apenas parcialmente eficientes. Torna-se cada vez mais evidente que, se não há uma participação mais efetiva dos cidadãos, os problemas dos municípios são de difícil resolução.

II. Democracia local na Alemanha

Coexistem há cerca de 15 anos duas diferentes formas de democracia local na Alemanha.

A primeira é a democracia representativa no nível municipal, caracterizada pela *eleição de uma Câmara Municipal representativa* para uma legislatura de quatro a seis anos (dependendo de cada estado). O sistema eleitoral adotado é o proporcional, com elementos

majoritários. Essa forma de democracia local deve garantir a legitimidade das decisões locais, por meio de decisões majoritárias, e assegurar um controle legítimo do poder político nos municípios. A democracia representativa continua a ser a forma dominante de participação democrática no nível municipal.

A democracia representativa municipal evoluiu nos últimos anos. A idade para a cidadania ativa nas eleições municipais foi reduzida em vários municípios para 16 anos. Hoje, todos os cidadãos dos outros 24 Estados membros da UE domiciliados em municípios alemães podem votar e ser votados nas eleições municipais. A cláusula de barreira de 5%, imposta aos partidos nas eleições federais e estaduais, foi revogada em muitos municípios. Assim, pequenos partidos, associações partidárias e iniciativas civis têm uma chance maior de ser eleitos para as Câmaras Municipais. Devido a alterações no direito eleitoral, os eleitores têm mais opções: em muitas eleições municipais, os eleitores podem concentrar até três votos em um candidato de uma lista partidária ou transferir candidatos de uma lista partidária para outra.

A segunda forma de democracia local na Alemanha é a *democracia direta*. Seus elementos mais importantes são a eleição direta de prefeitos e os referendos municipais, nos quais os cidadãos tomam decisões no lugar dos seus representantes eleitos. Concentro-me agora nesses elementos, deixando de lado algumas outras possibilidades.

As formas de democracia direta na democracia local são relativamente recentes na Alemanha. Somente em um estado alemão – Baden-Württemberg – foram introduzidos, já em 1955, referendos locais, mas eles permaneciam uma exceção no cotidiano municipal. No período da democratização da Alemanha Oriental, em 1989-1990, quando foi restituída a administração autônoma, *referendos locais* ganharam popularidade rapidamente. Em um curto período, aumentou significativamente a disposição de muitas pessoas de se engajar localmente, e as novas opções de participar do processo decisório-democrático passaram a ser intensivamente usadas. Infelizmente, esse movimento perdeu força pouco depois.

Mas esse processo influenciou também os estados da Alemanha Ocidental e agora é possível realizar referendos municipais em todo o território nacional.

Os referendos ocorrem em duas fases: têm início com um “requerimento popular” (*Bürgerbegehren*), um requerimento com um certo número de signatários em prol de uma “consulta popular” (*Bürgerentscheid*) acerca de um importante assunto municipal. Para que o requerimento popular seja acolhido é preciso a concordância de 10% a 20% dos cidadãos do município. Em alguns casos, esse quórum varia de acordo com o tamanho do município. De acordo com cada estado há “catálogos negativos”, que excluem algumas questões das consultas populares, ou “catálogos positivos”, que permitem a consulta sobre certas questões. Questões relativas a finanças, orçamento e salários de servidores municipais geralmente são excluídas. O requerimento precisa preencher algumas exigências formais: é necessário sobretudo que contenha uma proposta de custeio da medida requerida. Há duas formas diferentes de requerimentos populares: *iniciativas populares*, que introduzem uma questão nova no processo decisório municipal, e *vetos populares*, que são contrários a uma decisão da Câmara Municipal.

Requerimentos populares podem ser seguidos de *consultas populares* que levam a decisões obrigatórias sobre as respectivas questões públicas. Para que a consulta tenha sucesso, a maioria dos votantes tem que concordar com ela; entretanto, essa maioria precisa corresponder a um certo quociente das pessoas com direito de voto, que costuma variar de 20% a 30%. Na Baviera, o quórum para municípios com mais de 50 mil habitantes é ainda menor. Em caso de empate, uma consulta popular é considerada rejeitada. Uma vez aprovada, a consulta popular tem força de lei municipal, ou seja, a administração está obrigada a executá-la. No período de um a três anos, que varia de estado a estado, uma lei decorrente de consulta popular não pode ser modificada, a não ser por meio de outra iniciativa popular iniciada pela Câmara Municipal.

As consultas populares como forma de democracia direta são, contudo, ainda pouco aplicadas. Até o final de 2003 houve apenas 2.700 requerimentos populares e 1.375 consultas em toda a Alemanha. Até hoje apenas cerca de 9% dos cidadãos alemães participaram de alguma forma de consulta municipal. Em estados

como Nordrhein-Westfalen, Baviera e Hessen tais consultas são mais frequentes. Sob estas condições, a *democracia direta* estabeleceu-se na prática municipal como complemento da democracia representativa. Ela provou ser um meio adequado para prevenir o domínio dos partidos na política municipal.

III. Desafios para a democracia municipal na Alemanha

Em seguida, gostaria de apresentar alguns dos desafios centrais para a democracia local na Alemanha e algumas idéias sobre como ela pode ser aperfeiçoada. Mais democracia local significa que a *sociedade civil ganha um papel maior na política municipal*. Mas isso também muda o papel da política e da administração pública municipal. Essa evolução mostra as mudanças da sociedade alemã nas seguintes áreas:

- *Do Estado de bem-estar para uma sociedade de bem-estar*: os estados e os municípios ultrapassaram claramente sua capacidade financeira. Têm suas competências centrais cada vez mais restritas. Desse modo, quem vai conquistando cada vez mais o primeiro plano é o terceiro setor, que não é organizado nem pelo Estado nem tampouco pela economia privada. Sua contribuição para o atendimento de necessidades culturais e sociais nos municípios tende a aumentar.
- *Da sociedade de consumo para a sociedade atuante*: as profundas mudanças ocorridas no mundo do trabalho e a diminuição da população – por vezes dramática – em algumas regiões da Alemanha conferiram maior importância ao trabalho voluntário nos municípios, cuja necessidade aumenta dia a dia.
- *Da unidade administrativa ao município participativo*: a crescente importância do engajamento civil mostra que a democracia local pode e deve ser ampliada. Além do direito de voto e de processos justos de democracia direta, são também fundamentais formas variadas de “cooperativas de formação de opinião e decisão”, de “células de planejamento”² a “oficinas do futu-

2. *Planungszelle* = célula de planejamento: reuniões de moradores de municípios para a melhora nas decisões de planejamento municipal (N. T.).

ro”³. A crescente individualização torna os cidadãos mais independentes e autoconfiantes, com vontade e necessidade de participar das decisões nos municípios.

- *Do mandato ao engajamento da sociedade civil*: essa mudança de termos mostra que, em vez de receber mandatos, as pessoas querem assumir tarefas voluntariamente. Isso altera as competências da administração pública municipal. A promoção do engajamento da sociedade civil torna-se assim uma tarefa municipal. Os municípios precisam criar condições básicas para que as pessoas possam se engajar. Isto pode ser feito por meio de “agências de voluntários”, de *Quartiersmanagement*⁴, *Stadtteilläden*⁵, “escritórios de Agenda 21” etc.
- *Da produção própria à produção da sociedade civil*: um desafio central para a democracia municipal é a crise financeira dos municípios e a redução de serviços públicos ligada a ela. Normalmente, a resposta neoliberal a esse problema é a privatização de empresas municipais, desincumbindo-se de certas tarefas e alegando economia de recursos financeiros. Com isso, porém, os municípios perdem muitos instrumentos de governo municipal. Uma alternativa poderia ser a participação mais efetiva de cidadãos na produção de serviços municipais. Isso significaria a criação de estruturas civis autoorganizadas (creches, *playgrounds*, círculos de troca de mercadorias, centrais de desempregados, postos de informações sobre o meio ambiente etc.). Contudo, essas estruturas só terão viabilidade se contarem com o apoio dos municípios, que pode se dar de várias formas: disponibilização de salas e infra-estrutura para escritórios, mediação, conselhos, seguros, pagamento de despesas.

3. *Zukunftswerkstatt* = oficina do futuro: instrumento para desenvolvimento de idéias e de criatividade, usado em contexto de iniciativas populares (N. T.).

4. *Quartiersmanagement* = planejamento de bairros: procedimento de desenvolvimento urbano (N. T.).

5. *Stadtteilläden* = oficinas de bairros: pontos de encontro nos bairros, para informações, comunicação e eventos culturais; financiados pelos municípios (N. T.).

São observadas hoje na Alemanha e na maioria dos países europeus duas diferentes correntes em prol de reformas da democracia local.

Um dos conceitos passa pelo fortalecimento das representações municipais. Essa forma de democracia municipal enfrenta há muitos anos uma forte diminuição da participação em eleições municipais. Nas últimas eleições, no estado de Hessen, o *comparecimento eleitoral* caiu 13%. No estado de Nordrhein-Westfalen, apenas 53% dos cidadãos participaram das últimas eleições. Essa é a manifestação de uma alienação política que se verifica principalmente nos quatro “grupos-problema” da população: idosos, estrangeiros, pais ou mães solteiras e desempregados.

A ativação de *grupos socialmente frágeis* é um dos problemas pendentes da democracia municipal na Alemanha. Infelizmente, as duas formas de democracia municipal existentes são usadas até hoje, na maioria das vezes, de forma seletiva pelos grupos sociais. Os mais ativos são membros da classe média com nível superior, pessoas em posições profissionais elevadas, homens entre 30 e 60 anos e representantes do serviço público. Assim sendo, a democracia local é, no momento, antes de tudo, um instrumento da classe média para a realização de seus interesses específicos, que nem sempre correspondem aos interesses de toda a sociedade. O desenvolvimento da democracia local deveria alterar esse quadro.

Nas circunstâncias descritas, os “modernizadores tradicionais” aspiram a um fortalecimento das Câmaras Municipais. Partem do pressuposto de que a responsabilidade política precisa ficar mais clara e as decisões mais previsíveis. Para isso seria necessária uma “oligarquia democrática”, porque o cidadão comum não se interessa pela política, nem a entende. Esses reformadores concentram-se no papel do cidadão como eleitor, espectador passivo e, talvez, consumidor de serviços municipais. Muita participação dos cidadãos levaria a uma diminuição do poder dos vereadores, a um excesso de demandas dos cidadãos ou a uma difusão de responsabilidades. O fortalecimento das Câmaras Municipais seria possível por meio de uma maior transparência nos processos decisórios (em reuniões públicas de comis-

sões, por exemplo) e de uma política mais ativa de informações (recorrendo-se a tecnologias modernas).

A segunda corrente de reformas na Alemanha é representada pelos “modernizadores alternativos” – entre eles o Partido do Socialismo Democrático (PDS) –, para os quais o cidadão é parte central da democracia local, com suas tendências de auto-realização e autodecisão. Por isso, a tarefa decisiva é ampliar a participação política dos cidadãos no nível local. Não se pretende, porém, abolir a democracia representativa, e sim criar instrumentos que a complementem. Contudo, esse princípio requer pressupostos rigorosos: os cidadãos devem participar de forma permanente e ativa da política local, e a administração política local deve estar disposta a deixar de lado certos interesses especiais. Se é possível cumprir esses requisitos, é algo ainda a ser respondido.

Tentativas de fortalecimento das formas de democracia direta nos municípios pretendem *melhorar as condições jurídicas e fáticas para a realização de referendos municipais*. Seus procedimentos devem ser mais democráticos, mais compreensíveis e mais justos. É importante introduzir quóruns diferenciados para consultas populares, conforme o número de habitantes de cada município; diminuir os “catálogos negativos” (principalmente na área de planejamento urbano), dilatando significativamente os prazos para os vetos populares; conceder a possibilidade de voto por correspondência; permitir requerimentos e iniciativas populares também em distritos de um município.

As duas formas de democracia local continuarão a existir na Alemanha, e a predominância da forma representativa não será alterada, em vista da tradição e da cultura política alemãs. Mas as duas formas podem ser desenvolvidas e interligadas de um modo melhor.

As seguintes finalidades podem ser cumpridas:

- maior satisfação dos cidadãos com os serviços e planejamentos municipais (aceitação);
- maior solidariedade dos cidadãos e uma maior identificação com o município (solidariedade e identidade);
- desoneração dos orçamentos municipais pela participação dos cidadãos (eficiência);

- melhor qualidade da política municipal pela inclusão de cidadãos (eficácia);
- eliminação do domínio da burocracia local (controle de poder).

Espero ter conseguido, nesse curto tempo, dar uma noção de o que é a estrutura básica da administração municipal na Alemanha e de suas manifestações democráticas. Há aqui muitas semelhanças, mas também várias diferenças, em relação à situação no Brasil. Assim, espero ter dado alguns impulsos para uma discussão.

Tradução de Magdalena Nowinska

Os conselhos de representação da sociedade e os Parlamentos locais

Conselhos gestores de políticas públicas e Poder Legislativo

Ana Claudia Chaves Teixeira

Coordenadora da Área de Participação Cidadã do Instituto Pólis

No Brasil, atualmente, há uma variedade de conselhos que tratam da gestão dos bens públicos e nos quais tomam assento representantes da população e do Poder Executivo. Apesar de existirem conselhos anteriores à década de 1980, foram a Constituição de 1988 e as sucessivas leis federais, como a Lei Orgânica de Saúde, de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990, e a Lei Orgânica de Assistência Social, de 1993, que deram as bases para a criação de inúmeros conselhos nos vários níveis de governo.

Esses conselhos são formas de democracia participativa que fornecem ao cidadão a oportunidade de participar para além das eleições e contribuem para que a democracia representativa, exercida pelos Poderes Executivo e Legislativo, possa ser ampliada e aprofundada.

É importante que se diga que há diferenças entre os vários conselhos. Existem aqueles definidos por leis federais e obrigatórios em todos os níveis da Federação (saúde, assistência, criança e adolescente), para que recursos da União e dos estados sejam repassados aos municípios. Existem conselhos que visam ao acompanhamento de programas federais, como os conselhos de merenda ou do ensino fundamental. Há ainda conselhos relacionados a segmentos da sociedade, como idosos, juventude, mulheres, negros¹. Há outros conselhos de políticas públicas criados nos níveis federal, estadual e municipal, mas que não são obrigatórios para todos estes níveis, como os de cultura ou habitação.

1. TEIXEIRA, E. "Conselhos de Políticas Públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa?". In: CARVALHO, M. C. e TEIXEIRA, A. C. (orgs.) *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo, Instituto Pólis, 2000 (Publicações Pólis, 37).

Quanto às características mais gerais desses conselhos, embora existam muitas variações entre eles, é possível dizer que na maioria preserva-se a idéia de co-gestão entre o Poder Executivo e a sociedade organizada, havendo representantes destes dois setores. Os conselhos podem ser de natureza consultiva ou deliberativa; podem ter por objetivos formular, acompanhar, fiscalizar, decidir sobre as políticas públicas correspondentes. Alguns desses conselhos têm um fundo específico ligado a eles, portanto os recursos gastos precisam passar por sua supervisão.

Vale ressaltar ainda as potencialidades desses espaços, mesmo que elas não estejam se realizando em todos os conselhos, em todos os municípios. Estes espaços têm potencial para a partilha do poder, a explicitação de conflitos e a tentativa de construção do interesse público, e também para facilitar o processo educativo de aprendizado da democracia, podendo ser uma das formas de estabelecer políticas públicas de qualidade que atendam efetivamente o maior número de pessoas, favorecendo a formação de cidadãos, e não de clientes ou beneficiários de programas. Por fim, podem ser espaço efetivo de controle social, para que haja menos corrupção, menos desvio de verbas e para a garantia de que realmente os recursos cheguem aonde deveriam chegar.

Desafios dos conselhos

Levando em conta essas potencialidades, enumero a seguir cinco desafios para estas experiências.

O primeiro diz respeito à representação. Se essa questão está colocada para o Legislativo, se vereadores e deputados são questionados quanto à possibilidade de exercitarem ou não efetivamente sua representação, a questão também está presente para os conselheiros, tanto os do governo como os da população. Apesar de muitos dizerem que os conselhos são um espaço de democracia participativa, alguns conselhos também não oferecem garantia de possuir um grau suficiente de representação. Estamos falando de entidades ou lideranças que são escolhidas entre um conjunto determinado para participar de um conse-

lho e que falam (ou pelo menos deveriam falar) em nome de todo um segmento².

Durante o mandato dos conselheiros – geralmente de dois a três anos – freqüentemente não é formalizada a maneira como as pessoas que foram escolhidas darão retorno ao conjunto da população sobre os posicionamentos adotados no conselho. É muito comum encontrar situações em que o único dia em que a plenária das entidades de um setor se reúne é no dia da eleição do conselheiro. Não existe nenhum outro mecanismo formal ou informal, combinado entre as pessoas, que garanta que essa representação vá se exercendo durante todo o tempo. Apenas em alguns lugares há fóruns ou movimentos organizados que conseguem dar respaldo a seus representantes. As pessoas que estão organizadas, e que de alguma maneira escolheram esses representantes, não têm nenhum acesso às decisões que se tomam no espaço do conselho na maior parte dos casos, o que nos leva a pensar que talvez tenhamos que alterar a legislação referente aos conselhos e começar a criar mecanismos para que essa representação ocorra efetivamente. Nesse sentido, cada vez mais parece necessário pensar em aperfeiçoamentos legais que garantam esses retornos, seja através de reuniões, boletins informativos ou outras possibilidades.

O segundo desafio para os conselhos é discutir efetivamente sobre as políticas públicas e o orçamento destinado a elas, o que permitiria resultados mais concretos, na direção da inversão de prioridades públicas. Muitos dizem que o conselho se torna um espaço burocratizado, de aprovação de papelada³.

O terceiro desafio que parece bastante importante é a necessidade de fortalecimento de espaços autônomos da sociedade civil para a relação com o governo. Neste caso, o Parlamento pode ter um papel, porque o espaço do conselho é o espaço do embate, do

² TEIXEIRA, *op. cit.*

³ TATAGIBA, L. "Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil". In: DAGNINO, E. (org.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra, 2002.

conflito, da disputa. É para isso mesmo que ele serve. Para que esta disputa aconteça em níveis menos desiguais, os movimentos e as entidades precisam ter um espaço de formulação autônoma. Este tema tem a ver com os vereadores porque, em muitos municípios onde há uma situação muito desfavorável, a possibilidade de um espaço para reunião – de estrutura, telefone, acesso a informações – pode se dar por meio dos vereadores. Além disso, eles têm acesso a muitas informações, que o Executivo é obrigado a lhes transmitir. Todo esse tipo de informação pode favorecer – e tem favorecido – esses espaços autônomos onde as pessoas se reúnem e conseguem se preparar para o embate dentro do conselho.

O quarto desafio diz respeito à formação. É evidente que as pessoas aprendem participando do conselho, não é preciso fazer um curso previamente para depois virar especialista, o aprendizado acontece no processo. Entretanto, é necessária a produção de um conhecimento mais sistemático para atuar nesses espaços. É evidente que os governos têm a obrigação de disponibilizar as informações, fazer que os conselheiros compreendam minimamente como funcionam as políticas públicas, os programas, a distribuição dos recursos, o orçamento etc. É o mínimo que se requer para a participação. Mas aqui também o Legislativo pode ter um papel a desempenhar no processo de formação de conselheiros, trazendo especialistas, liberando informações, contribuindo na sistematização dessas informações etc.

Um quinto desafio é a articulação entre os vários espaços de participação, não só no nível local, mas também entre os conselhos nos vários níveis da Federação. É preciso ainda combinar os conselhos com mecanismos como o orçamento participativo e as conferências de políticas públicas, porque os conselhos, de alguma maneira, lidam somente com a pessoa que já está organizada em alguma entidade setorial. Assim, experiências como a do orçamento participativo ou as conferências são muito importantes porque qualquer cidadão pode participar, já que estão abertas ao conjunto da população, e não somente àqueles organizados em entidades.

Nesta estratégia de articulação há experiências significativas que merecem destaque, como a criação de Fóruns de Conselhos, que procuram reunir todas as experiências participativas do municí-

pio; experiências de planejamento participativo, como a do Congresso da Cidade, os planos plurianuais participativos e os planos diretores participativos. Há ainda experiências como a Casa de Conselhos, que oferece a criação de um prédio ou um espaço público onde os vários conselhos podem ter uma estrutura comum.

Possibilidades na relação entre os conselhos e o Poder Legislativo

A partir da criação de espaços participativos como os conselhos, há o receio por parte do Parlamento (em todos os níveis da Federação) de retirada do seu poder, gerando o que muitos chamam de “tensão” entre a democracia participativa e a democracia representativa, especialmente com o Poder Legislativo.

Nestes casos, é importante retomar o papel do vereador, que é legislar e fiscalizar. Um vereador comprometido com as lutas populares pode ainda contribuir para a organização popular sem fazer disso uma relação de cooptação ou clientelismo. O clientelismo é muito presente em nossa cultura. É a troca de votos, ou de apoio político, por benefícios pessoais ou para uma determinada família ou bairro. Ele mantém o povo longe de ser sujeito da sua própria história. Por isso, é importante estar alerta para que a atuação do Legislativo seja garantir a autonomia dos atores organizados na sociedade civil. Como vimos anteriormente, o Legislativo pode ser (e tem sido) um potente aliado dos conselheiros da população: fornecendo informações (especialmente dados sobre o orçamento), assessorias, espaços para reuniões, materiais, formação.

É fato que algumas funções do Poder Legislativo podem estar se superpondo (nosso sistema democrático não é perfeito), por isso é necessário pensar mais em complementações entre os vários atores da nossa democracia do que em subordinações.

Por fim, é importante dizer que um Poder Legislativo que se aproxima dos conselhos em geral acaba tendo mais noção dos debates políticos que são importantes para o município. Se um vereador conhece bem aquela política pública em questão, é capaz de influenciar positivamente o conselho e de ser influenciado por ele, podendo fazer projetos de lei que se aproximem mais das necessidades do município e contribuindo para o controle social.

Conselhos de representação da sociedade: alargando as fronteiras democráticas

Pepe Vargas

*Ex-prefeito de Caxias do Sul (1997-2000 e 2001-2004),
ex-deputado estadual (1995-1996), ex-vereador (1989-1992),
filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT) desde 1981*

A visão hegemônica de democracia no mundo atual é a liberal. Ela se ancora na divisão dos poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), no sufrágio universal e na existência de um sistema pluripartidário que legitime as disputas eleitorais através da livre opção dos cidadãos. A existência de organizações da sociedade civil, de liberdade de imprensa, de liberdade de expressão política e cultural completa o marco do que se convencionou chamar Estado democrático de direito. Sob o ponto de vista histórico, o liberalismo político foi um inegável avanço em face do absolutismo e dos privilégios da aristocracia. Entretanto, quando se fala em democratização do Parlamento, a expressão máxima da democracia liberal, pressupõe-se a idéia de que algo precisa ser aperfeiçoado ou de que o sistema não é tão democrático quanto se apregoa.

Após a queda do muro de Berlim, fato simbólico da derrocada dos regimes do Leste Europeu, a concepção liberal de democracia passou a quase unanimidade em escala global. A hegemonia da democracia liberal associou-se ao domínio das idéias neoliberais na organização da economia. No auge deste processo, os mais apressados chegaram a proclamar “o fim da história”. No entanto, menos de uma década depois, o vigor de tais argumentos caiu por terra.

A democracia liberal vive uma crise. Falaremos disso adiante. O que queremos ressaltar agora é que, como todo sistema hegemônico em crise, ela ainda não é confrontada por um modelo alternativo que possa servir de exemplo irradiador de um novo regime, com mais liberdade e mais democracia. Há, todavia, em-

brões de novas experiências em curso, tentativas de resistência a um modelo que se pretende único, mas é incapaz de construir um mundo que supere as enormes desigualdades entre as nações e, dentro destas, entre as pessoas. A inexistência de um modelo acabado que sirva de nova referência para a humanidade, ao contrário do que parece à primeira vista, constitui uma virtude destes movimentos, uma vez que eles também são críticos às experiências do chamado socialismo real.

O modelo preconizado pelo socialismo real mobilizou milhões de indivíduos durante o século XX, mas também está em crise e, pelo menos atualmente, parece ferido de morte. As melhores e mais generosas intenções dos revolucionários de 1917 nunca se completaram. Do sopro de liberdade inicial dos soviets de operários, soldados e camponeses até os processos de Moscou, que confirmaram a supremacia do stalinismo, houve opções políticas cujos resultados conduziram à hipertrofia do aparelho estatal, à redução dos espaços democráticos e a uma espécie de morte da sociedade civil. No lugar de uma democracia superior à democracia liberal construiu-se uma sociedade profundamente antidemocrática, sem liberdade de organização partidária, sem sindicatos livres, sem liberdade de expressão política, social ou cultural.

Não se tem aqui o objetivo de analisar a história da Revolução Russa, mas, pelo que ela representou, não há, principalmente para os socialistas, como deixar de constatar que seu resultado objetivo torna muito mais difícil a tarefa de construir uma cultura socialista democrática na sociedade. Por outro lado, dadas as injustiças e contradições produzidas pelo capitalismo, há um enorme contingente de pessoas sedentas por uma alternativa a esse sistema. Além disso, graças ao fracasso da tentativa de construir o socialismo sem liberdade e sem democracia, há uma compreensão maior entre a esquerda de que a democracia não é um valor instrumental ou meramente tático, mas um valor estratégico e pilar básico na construção de um novo mundo.

Há um número significativo de experiências, em vários pontos do planeta, que estão construindo modelos democráticos que vão além da concepção liberal de democracia hoje hegemônica. O que legitima tais experiências e confere audiência e apoio popular

a elas é justamente a percepção crescente que a sociedade tem da crise de legitimidade da democracia organizada pelo ideário liberal. O ponto comum dessas experiências, em sua maioria, é a tentativa de combinar a democracia representativa com a democracia participativa. Além de eleições para o Executivo e para o Legislativo, essas iniciativas estão construindo instrumentos que permitem aos cidadãos e cidadãs participar dos processos de tomada de decisão, antes restritos aos parlamentares e governantes.

A crise da democracia liberal manifesta-se na abstenção eleitoral (crescente na Europa e nos Estados Unidos) e no descrédito da participação política, presente em cada vez mais setores da sociedade. Estes fenômenos sociais e políticos derivam do conceito restrito de democracia, intrínseco à concepção liberal. A democracia consolidou-se reduzindo a soberania do povo desde muito cedo. É significativo que Rousseau tenha criticado duramente a democracia parlamentar inglesa, dizendo que o povo inglês era livre apenas no dia da eleição dos seus representantes e escravizado novamente assim que estes tomavam posse dos cargos eletivos. É inegável que o sistema liberal produziu um enorme distanciamento, quando não o divórcio total, entre governantes e governados.

Esse distanciamento, decorrente da profissionalização da política, reforça o descrédito e a não-participação, produzindo um círculo vicioso favorável à manutenção dos privilégios das elites econômicas, com suas permanentes pressões sobre governos e parlamentares e com seus mecanismos de cooptação dos agentes públicos. A democracia liberal é resultado da ascensão da burguesia como classe dominante. Embora, como já assinalado, ela tenha significado um avanço histórico muito importante, seus mecanismos de funcionamento servem para perpetuar o domínio das classes dominantes atuais sobre a maioria do povo. Não há como construir uma nova sociedade sem superar a democracia liberal, alargando suas fronteiras.

Outra característica presente nas democracias contemporâneas, que também reduz a soberania do povo, é a existência de tecnocracias estatais que, juntamente com os políticos eleitos, decidem sobre as questões que afetam a vida cotidiana das pessoas, sem

que estas possam participar das decisões. Esta redução se apóia na tese da necessidade de uma burocracia estatal especializada para decidir sobre questões complexas, para as quais os cidadãos comuns não teriam preparo ou capacidade. A separação entre técnicos e políticos capazes e cidadãos comuns incapazes, além de expropriar a soberania popular, é produtora de ineficiência administrativa, de desperdício de dinheiro público, facilitadora da corrupção, dos privilégios das elites e de determinados segmentos do setor público.

No Brasil, poucos foram os momentos em que tivemos pelo menos uma democracia baseada no conceito liberal. No período colonial, as decisões não eram nem tomadas dentro do país. Nosso Império foi uma monarquia ora absolutista, ora constitucional, mas sempre profundamente excludente. A República Velha foi uma democracia extremamente restritiva. O Estado Novo, uma ditadura. A redemocratização pós-1945 durou menos de 20 anos e foi sucedida pela ditadura militar. A Nova República de 1985 foi um arranjo das elites que derrotou a emenda das eleições diretas, postergando-a para 1989. Embora hoje estejamos mais próximos de uma democracia liberal, com suas virtudes e seus defeitos, é significativo que, após 17 anos da promulgação da Constituição de 1988, ainda não tenham sido regulamentados os dispositivos que prevêm plebiscito e referendo popular. A burguesia brasileira nunca teve vocação democrática, e as conquistas neste campo, sempre decorrentes de pressões populares, foram constantemente limitadas por acordos entre as elites.

A democracia brasileira dos dias atuais é incompleta, mesmo dentro do conceito liberal. A dificuldade de tramitação da reforma política no Congresso Nacional atesta esta falta de maturidade da democracia brasileira. Para atingir sua maioridade, ainda dentro do conceito liberal de democracia, mas representando importantes avanços para a sociedade, são necessárias quatro conquistas: o instituto da fidelidade partidária, o voto em lista partidária, o financiamento público das campanhas eleitorais e o voto proporcional pleno. Sem a fidelidade partidária continuaremos a assistir aos verdadeiros estelionatos eleitorais patrocinados por eleitos que praticam sucessivas trocas de legenda. A fidelidade partidária pres-

supõe que o mandato seja do partido, e não do indivíduo eleito. Decorrência imediata do princípio da fidelidade partidária é a substituição do voto nominal pelo voto em listas organizadas pelos partidos. Assim, o eleitor estará votando no programa apresentado pelo partido que organiza a lista, e não em indivíduos que podem trocar de legenda tão logo sejam eleitos. O voto em lista partidária, no entanto, precisa vir acompanhado de mecanismos que impeçam que eventuais maiorias alijem da lista as minorias de sua sigla. O financiamento público das campanhas eleitorais é uma exigência para reduzir a influência do poder econômico entre os concorrentes e sobre os eleitos. O voto proporcional pleno impedirá as graves distorções na representação da cidadania, uma vez que hoje os maiores colégios eleitorais estão sub-representados, o que equivale dizer que o voto de determinados eleitores vale mais do que o de outros.

Na sua longa luta pela democracia, o povo brasileiro, a exemplo de outros povos, vem construindo alguns mecanismos que se confrontam com a idéia de redução da soberania popular inerente à concepção liberal de democracia. Um destes mecanismos é a constituição de conselhos de representação da sociedade civil, nos três níveis da Federação, com funções de discutir ou deliberar sobre políticas públicas. Nos últimos anos, surgiram as ricas experiências de orçamento participativo, qualitativamente superiores à simples participação em conselhos. Mais recentemente, há experiências que combinam a participação para discutir políticas públicas setoriais em conselhos de representação da sociedade, em conferências municipais, em Congressos das Cidades com os processos de discussão do orçamento público como um todo. Estas últimas experiências são verdadeiros embriões do que poderíamos chamar de planejamento participativo.

Estas experiências são respostas, embora ainda parciais, tanto à restrição da soberania popular como à supremacia da tecnocracia. Elas inovam ao introduzir um planejamento horizontal e democrático, incorporando os cidadãos e as cidadãs no processo de tomada de decisões juntamente com técnicos, planejadores e governantes. Estas experiências têm nos governos locais sua maior expressão, mas no estado do Rio Grande do Sul houve a tentativa de

implantar o orçamento participativo entre 1999 e 2002. A legitimidade social da idéia da participação dos cidadãos e das cidadãs fez que o governo atual do Rio Grande do Sul, mesmo extinguindo o orçamento participativo, mantivesse um processo denominado Consulta Popular para a elaboração do orçamento. Isto indica não ser verdadeiro o argumento de que processos de participação desta natureza são viáveis apenas nos municípios. Para o governo do presidente Lula, seria extremamente importante construir mecanismos de participação da população. Permitiria construir uma governabilidade ancorada na sociedade civil e no Parlamento, contrabalançando os problemas e as chantagens decorrentes de uma estratégia de governabilidade restrita ao jogo parlamentar.

Os conselhos de representação da sociedade civil constituem um alargamento das possibilidades dos cidadãos e das cidadãs de participar de decisões governamentais. Nesse sentido, eles questionam a idéia de que apenas os parlamentares ou governantes, assessorados pelas tecnocracias especializadas, estão capacitados a decidir sobre temas da esfera estatal. Embora não sejam espaços de participação universal ou de democracia direta, mas de representação, via de regra corporativa, a presença de outros atores além dos eleitos e da burocracia estatal não só democratiza o processo de tomada de decisões, mas torna-o mais eficiente do ponto de vista do interesse público. A presença de representação da sociedade nesses conselhos amplia o controle desta sobre o Estado, diminuindo as possibilidades de corrupção, de desperdício e de práticas patrimonialistas.

A experiência brasileira constituiu um enorme número de conselhos de representação da sociedade em distintas fases históricas. Em grande parte, foram constituídos por reivindicação de setores da sociedade civil. Foi nos municípios, pela sua maior proximidade com a vida cotidiana, que tiveram mais receptividade, embora não exclusivamente.

A trajetória da implantação dos conselhos municipais de Caxias do Sul, a cidade do autor deste texto, exemplifica este movimento em seus traços mais gerais. O primeiro conselho de representação da sociedade foi o Conselho Municipal de Contribuintes, criado em 1956, com a finalidade de auxiliar a adminis-

tração do município no estudo, na interpretação e no julgamento de matérias tributárias. Em 1961 cria-se o Conselho Municipal de Transportes, para tratar de temas ligados ao transporte coletivo. Se o primeiro decorria da pressão das classes proprietárias (contribuintes de tributos), o segundo surgia por pressão dos estudantes e moradores de bairros. Em 1965, já sob a ditadura, cria-se o Conselho Municipal de Desportos, que não trazia nenhum risco de contestação popular. Só em 1979, após a anistia política, é criado um novo conselho, o do Patrimônio Histórico e Cultural. Nos anos 1980, fruto das lutas pela redemocratização do país, novos conselhos são criados. Dos atuais 26 conselhos municipais, a grande maioria foi criada depois da Constituição de 1988, demonstrando que com a vida redemocratizada abriram-se as comportas que represavam enormes anseios de participação.

A partir da redemocratização do país, portanto, é que se alastrou a experiência de constituição de conselhos com a participação da sociedade civil organizada. Esta proliferação de conselhos deve-se a duas questões primordiais. A primeira reflete a pressão de movimentos sociais organizados na luta por direitos de cidadania, como saúde, educação, moradia, transporte público. A segunda é a implantação de conselhos por força da legislação. Este segundo tipo de movimento de expansão de conselhos, a rigor, também decorre de pressões de movimentos sociais. Os movimentos organizados em escala nacional conseguiram conquistar legislações federais que, além de criar conselhos nacionais, exigiram a criação de congêneres estaduais e municipais como pré-requisito para o acesso ao financiamento de determinadas políticas públicas. É o caso da saúde, da educação, dos direitos da criança, entre outros. Este fato levou a que muitos conselhos fossem instituídos em estados ou municípios sem refletir a existência de uma cidadania organizada e com vontade local de participação, traduzindo parcos avanços democráticos. Em outras localidades, porém, a exigência da instalação produziu uma nova consciência cidadã e serviu de estímulo para reivindicações de ampliação da participação em outras políticas públicas.

A reação do poder político tradicional diante da emergência dos conselhos de representação da sociedade civil foi bastante

diversa, tanto no Executivo como no Legislativo. Via de regra, as forças democráticas e os socialistas foram grandes incentivadores da criação destes conselhos. A reação conservadora manifestou-se de duas formas. A primeira foi a mobilização política, no Parlamento e fora dele, contrária à instalação de conselhos de participação da população. Quando derrotadas no intento primordial, como detentoras do Poder Executivo, estas forças trataram de boicotar a implantação de tais conselhos. Quando, por força de legislação, foram obrigadas a implantar conselhos de participação, tentaram, muitas vezes com êxito, criar conselhos com lideranças cooptadas, verdadeiros simulacros de participação. O sentido geral desse movimento da sociedade brasileira, no entanto, tem sido positivo, embora em muitos cantos do país ele seja inexistente ou efêmero.

Os conselhos de representação da sociedade não são isentos de problemas. Há sempre o risco de se tornarem prisioneiros de uma visão fragmentada ou restrita ao seu tema específico, sem compreensão do conjunto das políticas públicas. Isso ocorre quando não há instrumentos que integrem as diversas políticas públicas, como fóruns de conselhos, plenárias temáticas do orçamento participativo, Congresso da Cidade, entre outros. Quando os conselhos são estimulados a discutir o conjunto do orçamento público, e não apenas a parte que cabe à política específica que é sua missão debater, quando se organizam para intervir em plenárias temáticas do orçamento participativo, quando elaboram propostas para disputá-las no Congresso da Cidade, quando são instados a conviver e a se confrontar com atores que debatem outras políticas públicas setoriais, liberam-se enormes potenciais criativos e solidários. Tais processos integradores permitem a construção de uma consciência cidadã mais elevada e de conselheiros e conselheiras com conhecimentos menos atomizados e mais abrangentes.

Esta integração também contribui para combater outro problema muito comum: o da ausência de elos entre conselheiros e conselheiras com sua base de representação. Quando os conselhos convivem com outros instrumentos de democracia participativa (orçamento participativo de base territorial e temática,

conferências municipais, Congresso da Cidade), a prestação de contas e as informações sobre o que os conselhos estão discutindo são fundamentais para mobilizar suas bases sociais e legitimar as propostas que formulam diante dos demais agentes que atuam em tais processos.

Justiça seja feita ao Poder Legislativo: os conselhos foram instalados mediante prévia autorização legislativa. Muitas vezes, inclusive, eles foram criados por iniciativas parlamentares. Também houve reações conservadoras de determinados parlamentares, por dois tipos de motivação. A primeira, como reação de setores clientelistas. Com a possibilidade dos cidadãos e das cidadãs, através de suas entidades representativas, participarem da tomada de decisões das políticas públicas, diminuíram-se os espaços para as políticas paternalistas e clientelistas. O acesso a determinado direito de cidadania passou a ser visto não mais como favor dos políticos, mas como conquista cidadã. A segunda, mais qualificada política e ideologicamente, como reação daqueles que enxergam como risco para os seus privilégios de classe o alargamento da democracia para além das fronteiras permitidas por sua concepção liberal.

Com o advento das experiências de orçamento e planejamento participativos, estas duas reações conservadoras foram ao paroxismo. Seus argumentos, no entanto, não trazem nenhuma novidade: a velha crítica quanto à incapacidade do povo de decidir questões complexas que exigem especialização; o antigo argumento de que modelos baseados na mobilização social acabam privilegiando os setores mais ativos em detrimento do conjunto da sociedade (obviamente, silenciam quanto ao fato de a ausência de mobilização social facilitar a manutenção dos seus privilégios); a partidarização dos movimentos; o risco da sovietação etc.

Atualmente podemos dizer que os conselhos de representação da sociedade estão consolidados. Suas relações com o Poder Legislativo têm se inserido na idéia de independência e autonomia. Eles são independentes do Legislativo na medida em que não são subordinados a ele. São autônomos no sentido de que constroem propostas, por consenso ou maioria, a partir das posições dos vários atores que deles fazem parte, sem expressar, necessaria-

mente, as vontades do Executivo ou do Legislativo. Nesse mister, às vezes, cumprem papel de assessoramento aos parlamentares, que os convocam para suas reuniões de comissões, requerem baixa de processos legislativos aos conselhos para manifestação ou buscam esclarecimentos a respeito de matérias enviadas pelo Executivo. Noutras ocasiões, são os conselhos que buscam o Parlamento para opinar sobre projetos que nele estão tramitando.

Os conselhos de representação da sociedade não são um modelo alternativo completo e acabado para responder à crise da democracia liberal, mas eles dialogam com duas idéias fundamentais para a construção de uma democracia superior: a ampliação dos mecanismos de soberania popular e a diminuição da delegação de poder. Combinados com outras experiências, como o orçamento e o planejamento participativos, eles demonstram que é viável abrir canais de participação aos cidadãos e às cidadãs, superando a idéia de que estes se afirmem exclusivamente como eleitores reivindicantes de demandas individuais.

Tais processos abrem caminho para a construção de cidadãos e cidadãs protagonistas, sujeitos ativos na construção da sua história, opostos a cidadãos e cidadãs vistos como meros objetos da política. Eles permitem o aparecimento de homens e mulheres portadores de demandas coletivas e, mesmo que disputas de propostas estejam presentes, têm propiciado o crescimento da idéia de que o interesse público deve prevalecer em face dos interesses individuais ou de grupos. Não se tem conhecimento, por exemplo, de que cidadãos reunidos em instâncias de democracia participativa tenham reivindicado a redução do papel do Estado. Pelo contrário, sua dinâmica é propiciar mais presença do poder público para garantir os direitos da cidadania, ou seja, o oposto das privatizações de serviços públicos chanceladas pelos Parla-mentos de norte a sul do Brasil na última década. Eles contribuem, portanto, para a criação de um ambiente propício à democratização de oportunidades, à universalização do acesso às políticas públicas e à superação de desigualdades. Cabe utilizarmos o enorme potencial criativo da humanidade para pensar outras formas que democratizem a democracia, libertando-a dos grilhões que sua versão liberal lhe impõe.

Conselhos municipais e Parlamento

Mauro Monteiro dos Santos

*Coordenador da Federação de Órgãos para
Assistência Social e Educacional (FASE)*

Quero primeiramente afirmar a importância deste debate, que enfoca o tema da democratização do Parlamento. Isso porque, na minha opinião, a questão da democratização, embora tenha avançado bastante com relação aos Executivos municipais, deixa muito a desejar no que se refere ao Legislativo.

Outra discussão importante é a questão dos conselhos municipais. Muito se fala na questão da participação e geralmente são apresentados como referência os processos de implantação do orçamento participativo. Nada mais justo, mas, em contrapartida, penso que é preciso tematizar melhor esse outro sistema de participação: o que se faz por meio dos conselhos municipais.

Na verdade, a existência dos conselhos representa um importante processo de democracia participativa. Um primeiro ponto de reflexão é a questão da possibilidade que esses instrumentos da democracia direta têm de poder superar os limites da democracia representativa. Outros debatedores já mencionaram a fragilidade dos partidos políticos, a questão da distância entre representantes e representados, a grande influência do poder econômico no processo eleitoral. Mesmo que se consiga aprovar uma reforma política saneadora desses processos, ela não será suficiente para satisfazer a necessidade de democratização do Parlamento. Para se conseguir esse objetivo será necessário combinar mecanismos da democracia direta, nos quais esses processos são fundamentais, com a democracia representativa. Só uma articulação entre esses dois sistemas poderá viabilizar um processo de democracia participativa

Pretendo discutir os desafios que existem para os conselhos de fato se constituírem em esferas públicas com o objetivo de representar os interesses populares e de ampliar os processos de participação nas decisões referentes às políticas públicas. Quero registrar também que pouco é feito nessa relação entre os conse-

lhos e as Casas Legislativas, pelo fato de os conselhos serem órgãos do Poder Executivo.

Como já foi comentado por Pepe Vargas, o fenômeno da proliferação de conselhos na verdade teve uma abrangência muito maior do que o orçamento participativo. O orçamento participativo avançou e teve grande disseminação nos municípios, indo além das prefeituras administradas por partidos de esquerda. Entretanto, o número de municípios com experiências de orçamento participativo não alcança 500.

No caso dos conselhos, verificamos que em algumas políticas setoriais esses espaços obtiveram abrangência nacional, como são os casos dos Conselhos de Saúde, de Assistência Social, do Fundo de Valorização do Ensino Fundamental e dos Direitos da Criança e do Adolescente. As leis nacionais que regulamentaram esses direitos sociais vincularam o repasse de recursos às prefeituras à existência de conselhos municipais. Então, o que hoje se vê pelo país é que não há um município sem, no mínimo, cinco conselhos instalados. É um fato. Registram-se conferências municipais de todo tipo e um número muito grande de conselhos. Não é raro haver de 20 a 26 conselhos por município, chegando-se ao ponto de haver hoje uma discussão sobre os riscos desse processo de ampliação e fragmentação da participação. Criam-se conselhos para tudo, muitas vezes sem base social significativa para se discutir efetivamente as políticas públicas referentes às várias temáticas.

Independentemente disso, por mais que tenhamos que reconhecer que alguns conselhos foram constituídos por obrigação legal, cabe registrar que houve na verdade uma forte demanda para esse processo de participação, configurando-se numa grande mobilização de base exigindo a formação desses conselhos, até mesmo para aqueles que não têm vinculação com o repasse de recursos.

A importância dos conselhos pode ser observada pela abrangência de suas atribuições legais. Eles devem definir as diretrizes da política, aprovar os planos anuais das políticas setoriais – sabendo que isso envolve definição de metas, objetivos, recursos orçamentários, aprovação da prestação de contas da execução orçamentária do setor e aprovação ou cancelamento de con-

vênios com o setor privado e com instituições sem fins lucrativos. Para exercer essas atribuições os conselhos necessitam de informações e diagnósticos qualificados que possam subsidiar o processo de tomada de decisões. Os conselhos devem também definir os mecanismos de monitoramento e avaliação dos resultados da ação pública, assim como as estratégias de publicização das deliberações do poder público e dos próprios conselhos. Obviamente isso está colocado no plano legal, institucional, dos conselhos. Na prática, não significa que recursos dessa natureza estejam sendo utilizados. Mas acho que cabe ressaltar que são estes os instrumentos de que dispõem os conselhos municipais. E penso que muitas vezes ainda são pouco aproveitados, não apenas para pensar a questão do espaço da participação da sociedade no interior dos conselhos, mas também no que se refere à utilização desses instrumentos no processo de organização e mobilização da sociedade.

Entretanto, acho que ainda existem vários desafios para que os conselhos se tornem de fato esferas públicas que possam contribuir para o estímulo do envolvimento da população e dos atores sociais organizados no debate sobre as políticas públicas, para a criação de uma nova cultura de administração que reconheça a importância da participação, dê transparência aos atos de governo, admita o conflito e adote o processo de negociação para solução do mesmo e para que a questão da participação política prevaleça sobre a dimensão técnica.

Um outro desafio que deve ser enfrentado pelos conselhos no momento atual é coibir as práticas clientelistas no atendimento das demandas populares e alterar a lógica das políticas públicas a fim de que elas possam contribuir para reverter a desigualdade e afirmar direitos.

Na maioria dos municípios é visível o progresso na atuação de alguns conselhos, muitas vezes em razão do avanço da legislação específica ou da tradição de mobilização e organização de alguns setores, como é o caso da saúde. Entretanto, os conselhos ainda não têm o necessário reconhecimento como um sistema de participação. Houve, como já dissemos, uma proliferação de conselhos, mas isso não foi ancorado por uma estratégia de funcio-

namento. Por mais que haja avanços e experiências de articulação da prática dos conselhos, como a do orçamento participativo, ou a do Congresso da Cidade, dificilmente ocorrem encontros de conselhos municipais que façam um debate mais aprofundado sobre esses mecanismos ou discutam mais integradamente os problemas da cidade. Creio que ainda há uma exigência não só de uma articulação, mas de uma forma de pensar um sistema de participação no qual os conselhos sejam uma das esferas articuladas à questão do orçamento participativo e à questão do Congresso da Cidade. Isso porque há uma dimensão da fragmentação que dificulta para esses conselhos a formulação de um pensamento mais global sobre a cidade, sobre as políticas públicas e a transversalidade dessas políticas.

Em relação à efetividade dos conselhos, é importante destacar quatro dimensões: o compromisso do governo eleito para com o estabelecimento de condições necessárias à participação, por meio do fornecimento de informações regulares sobre o funcionamento dos serviços municipais e da prestação de contas do impacto dos programas; a capacidade de resposta dos governos municipais às demandas da população; a existência também de uma diversidade de organizações sociais interessadas em participar dessas esferas públicas; e a capacidade das organizações sociais de representar segmentos sociais através da mobilização da população e da tradução das demandas, principalmente dos segmentos populares, em políticas públicas.

Uma primeira dimensão tem relação com o compromisso do governo. É claro que o funcionamento dos conselhos depende muito do tipo de governo instalado, e o apoio governamental à participação é fundamental. Mas, mesmo no caso de governos conservadores, é possível pensar na utilização de instrumentos que contribuam com a democratização e o alargamento da esfera pública.

Uma segunda dimensão é a capacidade local de realmente atender a essas demandas, e aí justamente há um grande problema: o da crise do pacto federativo e da pouca capacidade de os municípios responderem a essas demandas. Uma das questões colocadas neste seminário foi a de os segmentos organizados

perceberem que a participação tem alguma efetividade. Acho que há um problema em relação a essa capacidade, no que diz respeito ao descompasso entre o repasse de atribuições das esferas federal e estadual para os municípios sem que haja o repasse de recursos correspondentes.

Uma terceira dimensão relacionada à análise da efetividade dos conselhos diz respeito à forma de representação da sociedade civil. A experiência dos conselhos varia conforme o formato, a cultura de participação e a organização da sociedade. É importante a presença de instituições com formatos de organização horizontal que envolvam seus associados nas decisões referentes às políticas públicas. É também positivo o interesse das organizações em participar de redes e fóruns a fim de ampliar a representatividade e fortalecer as posições dos segmentos sociais. Em diversos conselhos existe a participação de entidades dos movimentos sociais, organizações não-governamentais (ONGs), sindicatos e igrejas. Muitas vezes a representatividade dessas instituições se dá pela ligação de ONGs pertencentes a fóruns e redes que têm algum grau de conexão com os movimentos sociais. Em contraposição, na verdade, verifica-se uma crise dos movimentos sociais e da sua capacidade de mobilização. Com exceção do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), a maioria dos movimentos enfrenta grandes dificuldades, como acontece, por exemplo, nas áreas de moradia, saneamento e infra-estrutura básica das cidades.

Não é suficiente, por isso, olhar apenas o perfil das administrações, mas também a capacidade das organizações sociais de representar interesses sociais amplos. Observa-se que a maioria dos conselhos de fato incorpora a diversidade dos segmentos organizados, mas tem grande dificuldade para incorporar os segmentos populares. Isso tem a ver com o formato dos conselhos, que não têm participação direta, prejudicando assim a representação dos segmentos populares, em sua maioria desorganizados ou sem representação.

Esse já é um grande desafio: como incorporar as camadas populares? Nesse sentido, acho que a primeira constatação a ser feita relaciona-se a pensar na possibilidade de articulação com outras instâncias de interação entre governo e sociedade. Creio que

é preciso articular essa dimensão com demandas mais concretas, descentralizadas nos bairros, como é o caso do orçamento participativo, com debates mais globais da cidade, nos quais se possam pensar e traçar estratégias para romper essa fragmentação que muitas vezes ocorre no debate das políticas setoriais; pensar temas transversais na cidade como a questão da apropriação privada da cidade; analisar e combater os mecanismos da desigualdade produzida na cidade. É preciso pensar também sobre questões como o combate à violência, o desenvolvimento sustentável das cidades, entre outras.

É forçoso, ainda, reconhecer os limites, as possibilidades da dimensão institucional da participação. Muitas vezes gera-se um certo desânimo na participação das organizações nos conselhos porque só se considera a questão do espaço da institucionalidade. É necessário pensar em outros mecanismos – que muitas vezes têm encontrado dificuldade para ter um grau de mobilização igual ao que existe nos espaços institucionais –, em processos de mobilização e pressão fora desses espaços. Até porque, muitas vezes, o olhar sobre a composição e a diversidade existente no interior dos conselhos revela que o embate não se dá somente com governos conservadores, mas no seio da própria sociedade, com seus interesses conflitantes.

Muitas vezes os segmentos mais populares têm a percepção de que esses espaços dos conselhos municipais devem ser descartados como espaços de participação porque não podem avançar muito quando os governos são conservadores e refratários à participação. Na verdade, esses espaços só podem refletir um processo de avanço se há uma conexão efetiva com a sociedade de maneira mais ampla, por meio de estratégias mais efetivas de publicização dos debates ocorridos no interior do conselho.

Mas, ao mesmo tempo, com todos os obstáculos verificados na questão dos conselhos, temos que admitir que este é um processo recente. Os conselhos deliberativos, com seu funcionamento pactuado entre governo e sociedade, com atribuições amplas e abrangentes que incidem nas políticas regulatórias, na verdade se difundiram somente na década de 1990. Enfim, com seu pouco tempo de existência já se pode observar que as organizações da

sociedade civil cresceram muito no que diz respeito ao conhecimento da máquina administrativa e ao debate das políticas públicas, e, como resultado, têm uma visão mais global sobre os problemas sociais.

Assim sendo, acredito que os conselhos vão abrir a possibilidade de novos parâmetros para avaliar a ação governamental e ter acesso a informação, aspecto muito importante para a mobilização. Os conselhos têm propiciado acesso a informações que, se bem utilizadas pelos movimentos, podem se constituir em estratégias de ação política e de enfrentamento em relação a governos conservadores.

Um dos desafios dos conselhos é a construção da agenda de deliberação, que muitas vezes fica presa a questões pontuais da administração pública, quando há necessidade de se pensar principalmente nos mecanismos de participação e de capacitação que tanto possam fortalecer a construção da agenda pela sociedade como reafirmar o papel e as atribuições políticas que os conselhos expressam.

Em relação a isso, gostaria de completar minha exposição relatando a experiência que temos tido, principalmente na Baixada Fluminense, no Rio de Janeiro, em relação ao processo de capacitação, sobretudo no que diz respeito ao fortalecimento de uma dimensão que muitas vezes fica escondida nos conselhos: a elaboração de políticas, a avaliação e a implementação dessas políticas, na perspectiva de enfrentamento do quadro de desigualdades sociais que existe tanto nas metrópoles quanto nos municípios.

Outra iniciativa, combinada com a formação de conselheiros, é a assessoria aos fóruns de conselheiros da sociedade civil, articulando diferentes políticas setoriais. Os fóruns têm se constituído em espaços tanto para a formulação da agenda dos conselhos municipais, facilitando a articulação de políticas setoriais, como para a adoção de estratégias de ampliação da representatividade dos conselheiros.

Este trabalho tem sido interessante para pensar uma alternativa para a dimensão da representação, tentando evitar uma tendência à burocratização do espaço dos conselhos e também que a agenda dos conselhos seja pontual e fragmentada, muitas vezes

ainda muito vinculada a uma agenda de relação com o governo federal, tanto em relação às políticas e aos programas colocados em âmbito federal como em relação a convênios com o governo federal, programas etc.

Quero deixar aqui algumas questões relativas à necessidade de promover e ampliar espaços para o debate político sobre o processo de aperfeiçoamento da democracia no plano municipal. É preciso pensar a questão da democracia relacionando-a a um sistema de participação que articule diferentes esferas públicas, como Conselhos de Gestão de Políticas, Conselhos de Gestão de Serviços Públicos, Conselhos Distritais, Conselhos de Orçamento Participativo, Conferências e Congresso da Cidade, além de mecanismos de participação direta assegurados pela Constituição. Além disso, é preciso alargar o debate público sobre a efetividade do processo democrático, para analisar de que maneira esses espaços têm ampliado os direitos de fato da população. Sem essa discussão, relacionada à questão dos direitos, a tendência é cair numa discussão muitas vezes genérica sobre a questão democrática, sem incidir nos direitos sociais e econômicos da própria população.

Finalmente, quero deixar acentuada a necessidade de refletir sobre a questão da articulação de movimentos sociais em redes e fóruns e também da promoção da articulação com as Câmaras Municipais e o Poder Judiciário, visando a utilização de mecanismos mais amplos de convocação dos vários segmentos da sociedade, de forma a tornar o debate mais público.

O orçamento participativo e o Legislativo municipal

O orçamento participativo em Belém

Alfredo Costa

*Vereador do PT em Belém (PA)*¹

Experiências de democracia direta

A respeito das experiências de orçamento participativo (OP), existem algumas questões em debate, em razão de este ser um tema relativamente recente na gestão pública. Uma delas é a questão da articulação da democracia representativa parlamentar com os canais institucionais de gestão participativa. Salvo as divergências pontuais, todos parecem concordar que essa relação tem cooperado para desprivatizar a gestão pública, alterando os arranjos institucionais formadores de políticas, contribuindo para desestabilizar tradicionais relações simbióticas entre o Estado e a sociedade, publicizando e democratizando as políticas sociais; e ainda que essa articulação entre democracia representativa parlamentar e os novos canais de participação direta tem gestado uma nova concepção de democracia participativa capaz de ampliar a democracia através de uma efetiva partilha do poder de gestão da sociedade.

De figurante a protagonista

O princípio da descentralização no cenário contemporâneo constitui-se em palavra de ordem no mundo político-administrativo. E, aqui no Brasil, especialmente após a Constituição de 1988, acontece um redirecionamento das tradicionais relações entre Estado e sociedade.

O surgimento dos orçamentos participativos tornou-se particularmente interessante, por tratar das possibilidades de inter-

¹ Com a colaboração de Jorgiene dos Santos Oliveira, socióloga, especializada em planejamento e desenvolvimento nos trópicos úmidos e assessora do Diretório Estadual do Partido dos Trabalhadores do Pará.

venção popular no orçamento público, vindo a se constituir num dos principais instrumentos de gestão do Estado moderno.

A experiência de Belém

Em Belém do Pará, a partir de 1997, com a eleição do prefeito petista Edmilson Rodrigues, colocaram-se em prática algumas formas de participação política, como os fóruns de debate sobre políticas públicas, as experiências de controle social e co-gestão e o orçamento participativo.

O OP em Belém do Pará apresentava-se como um instrumento estratégico na materialização de uma democracia participativa, criando um novo centro de decisões, em conjunto com os poderes Executivo e Legislativo e a sociedade civil na democratização da ação pública. Essa nova estratégia, sustentada numa concepção de planejamento público, democrático e participativo da cidade, objetivava uma tentativa de inversão de prioridades na elaboração de políticas sociais.

Naquele momento, a prioridade do governo ao definir suas marcas foi articular uma estratégia integral de intervenção que atuasse sobre a totalidade da cidade e respondesse às necessidades imediatas da população. Tratava-se do desenvolvimento de um projeto de cidade a partir do reconhecimento dos cidadãos de Belém como protagonistas.

Juventude e maior controle social: inovações necessárias

O OP de Belém, que aconteceu no período de 1997 a 2000, teve inovações importantes a partir de 1999, com a implementação do OPJ (OP da juventude) e as Cofis (Comissões de Fiscalizações). O OPJ era um espaço exclusivo de debate para os jovens e as Cofis eram constituídas exclusivamente por representantes da sociedade civil, em cada bairro, para fiscalizar a execução de obras em andamento. Esta configuração extremamente regionalizada das Cofis se constituiu num diferencial do OP de Belém em relação a outras experiências de OPs pelo Brasil, que possuíam apenas uma comissão de fiscalização atuando em toda a cidade. No entanto,

com exceção dessas inovações, o OP de Belém manteve a mesma estrutura dos demais OPs que, em geral, se estruturaram a partir de três instâncias principais: reuniões regionais, reuniões temáticas e formação de um Conselho do OP, que articulavam a relação entre a administração municipal e os moradores, o que não foge das demais experiências nacionais.

Congresso da Cidade: novos atores pensando a cidade

Para a Prefeitura de Belém, as formas de participação popular adotadas não se desenvolveram com a necessária relação entre si e caminharam por vezes separadas. Então, a partir dessa discussão, para gerar as diretrizes do segundo mandato do prefeito reeleito (2000-2004), surgiu um mecanismo com o objetivo de ampliar “ainda mais” o processo de participação popular, denominado Congresso da Cidade (CC), entendido, sobretudo, como um espaço público não-estatal de planejamento participativo com uma conexão entre os mecanismos já existentes de participação popular. O Congresso da Cidade veio para agregar o que até então era denominado participação popular em Belém: um novo modelo de gestão democrática, que tinha como pressuposto a inclusão, no debate sobre a cidade, de setores organizados do município como os de negros, mulheres, índios, empresários, espíritas, afro-religiosos, entre outros.

Câmara Municipal: do medo e da resistência à convivência forçada

Em Belém a relação entre o OP e o Legislativo municipal colocou a maioria dos vereadores na defensiva. Imaginavam que iriam perder poder, que a ação de propor emendas ao orçamento da prefeitura era competência exclusiva da Câmara. Na verdade, não havia questões doutrinárias fundamentando a resistência dos parlamentares municipais. O que eles não queriam era perder um dos principais instrumentos fisiológicos utilizados por eles na captação de votos: a realização de obras.

No primeiro mandato, a base de sustentação política do governo municipal era composta de sete vereadores do Partido dos

Trabalhadores (PT), mais um de cada aliado, Partido Popular Socialista (PPS), Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e Partido Socialista Brasileiro (PSB), totalizando 10 num universo de 33. Os vereadores do PT e aliados eram totalmente favoráveis à ação governamental de implementação do OP e atuaram basicamente em duas frentes: no apoio à mobilização da população e na aprovação das propostas do OP na Câmara Municipal.

Durante o segundo mandato, a oposição no Legislativo municipal foi substancialmente menor e em nenhum momento ameaçou a realização do OP. Os vereadores, compreendendo melhor o processo e pressionados pela opinião pública favorável ao OP, não opuseram óbices às propostas demandadas pela população, que, assim, foram totalmente incorporadas ao orçamento municipal.

Uma nova cultura política

Embora as experiências de inclusão da sociedade no debate sobre a cidade, abrindo a possibilidade de participação direta no seu planejamento, tenham de modo geral alcançado bons resultados, sobretudo na formação de uma nova cultura política de participação popular, em relação ao Parlamento muito ainda precisa ser feito. Boa parte dos vereadores se elege utilizando práticas fisiológicas que se contrapõem aos instrumentos que visam ao aumento da participação da população na gestão municipal. Faz-se necessário que a utilização desses instrumentos de participação seja acompanhada de mudanças na cultura política da ação legislativa, mediante a socialização de valores morais humanistas, de modo que o parlamentar, independentemente da coloração política, saiba entender e apoiar qualquer atitude ou instrumento que vise à melhoria da sociedade em geral.

O orçamento participativo no Recife

João Costa

Secretário de Planejamento Participativo da Prefeitura do Recife

Iniciamos o processo do orçamento participativo (OP) por Porto Alegre, num contexto social, econômico e político completamente diferente do que vivemos hoje. Por isso, é preciso, talvez, aprofundar um debate sobre o contexto político, social e econômico que vivemos hoje no Brasil e a atualidade de um processo de participação popular na luta pelas transformações sociais.

Tivemos, nesses últimos 17, 18 anos de institucionalidade do Partido dos Trabalhadores (PT) e das primeiras experiências de participação por meio do OP, mudanças substanciais no Brasil e no mundo. Aprofundou-se a exclusão social no Brasil, tivemos as crises dos movimentos sociais – principalmente nas cidades de forte incidência urbana com o movimento sindical e o movimento popular organizados.

Embora mais recentemente tenha havido o ressurgimento, em algumas cidades, dos movimentos por habitação e saúde, o Brasil viveu, nos anos 1990, uma crise estrutural dos movimentos sociais, e, por incrível que pareça, foi nesse período do aprofundamento da política neoliberal, da crise dos movimentos sociais, da transformação dos modos de produção no mundo do trabalho que o PT mais se institucionalizou.

Essa circunstância gera tensões, contradições e a necessidade de atualizar a discussão sobre o projeto estratégico do PT e seus programas de governos locais que agora se ampliam, dado o novo contexto do PT, com Lula à frente do governo federal.

É preciso reconhecer que as experiências do OP na maioria das cidades têm sido mais uma intervenção estatal, uma opção política de governo, do que uma conquista organizada de movimentos sociais.

É preciso também aprofundar a reflexão sobre o caráter da exclusão nas cidades brasileiras. O aprofundamento dessa exclusão e, principalmente, a falta de perspectiva a médio prazo para

milhares de jovens, famílias, pessoas que vivem nas grandes cidades brasileiras têm mudado a forma de organização e de expressão dos movimentos de contestação social.

E é, talvez, no vácuo dessa não-organização social que o crime organizado tem avançado sistematicamente nas cidades brasileiras e em muitos setores que são referência para o nosso trabalho e o nosso desejo de organizar politicamente os cidadãos brasileiros.

Acho que a explicitação desse contexto é fundamental, porque a experiência relatada aqui por Alfredo Costa e a que estamos vivendo no Recife demonstram que, quando organizamos um processo de participação direta e de orçamento participativo, temos principalmente a participação da cidade excluída; são, em sua grande maioria, as massas populares desorganizadas socialmente e sem representação política que acorrem para esse campo. E essa realidade exige dos atores políticos e dos governos uma nova forma de pensar e de intervir na construção desse processo, que, por isso mesmo, gera contradições sistemáticas com o Legislativo, devido à cultura conservadora enraizada no Parlamento brasileiro.

É importante ter em mente que, daqui para diante, não vamos trabalhar mais preferencialmente com os setores de base organizados pelo movimento sindical ou pela Igreja a partir das Comunidades Eclesiais de Base, como tem sido parcialmente o caso do Recife.

A grande maioria do público-alvo do OP nas grandes cidades é hoje composta pelos excluídos: os excluídos de tudo, de qualquer política pública, do trabalho, da representação política, porque não se sentem representados e são desorganizados. Essa situação exige de nós uma nova postura. E isto acontece no momento em que o PT se institucionaliza e é governo, propondo-se a superar profundas carências históricas e estruturais existentes há décadas. Para isso vai trabalhar com a população excluída que não tem organização política e muito menos cultura de governo. Isso cria muitas dificuldades para esse processo.

Ao longo dos últimos 18, 20 anos vem se verificando também um processo de profissionalização política. Ao contrário do que ocorria na década de 1980, em que os setores democráticos e po-

pulares tinham como base de legitimação política, social e até eleitoral movimentos organizados e em ascensão, hoje esses setores têm que trabalhar com movimentos sociais em crise e com uma profunda desorganização social e política.

Como trabalhar isso quando se tem uma profissionalização da política e da intermediação política? Digo isto porque no Recife convivo diretamente com lideranças populares – as lideranças que se propõem a organizar a população – que são fruto da ascensão do movimento popular nos anos 1980, mas que, nos anos 1990, se transformaram em intermediários políticos e eleitorais, sobretudo eleitorais, e que têm como perspectiva primeira o desejo de ascensão social por meio da intermediação política. E podemos afirmar que a complexidade das cidades brasileiras, com seus inúmeros problemas, vai acentuando a cada passo essa intermediação.

Além disso, é forçoso considerar que o avanço institucional que conseguimos ao ocupar diversos postos executivos, principalmente através do PT, não se refletiu no processo de ocupação do Legislativo e na discussão da representação política no Brasil.

Ainda temos no Parlamento uma expressiva representação da cultura política conservadora da elite brasileira, que, ao longo do processo de descapitalização dos anos 1990, continua a buscar no Estado o último recurso da apropriação do capital e da sua reprodução.

Em Pernambuco, e mais particularmente no Recife, podemos dizer que atualmente 90% do controle das grandes empresas do estado não é mais local. Isso tem como consequência o fato de que a elite remanescente procura transferir para dentro do Estado seu ponto de vista econômico, a corrupção, a intermediação, o patrimonialismo, o fisiologismo, reproduzindo e acentuando a cultura política das elites brasileiras.

E neste processo crescente de institucionalização do PT e dos partidos democráticos e populares, no qual convivemos com pressões para que se garanta essa reprodução, ao mesmo tempo que há uma crise social que dificulta a aceleração das mudanças estruturais, não só na representação política mas na forma de gerir o Estado brasileiro, criam-se dificuldades para o avanço na discussão do processo da participação popular.

Por tudo o que foi dito, parece-nos que o processo de participação através do OP é uma oportunidade histórica fundamental para reverter essa situação, porque permite aos governos buscar uma interlocução direta com a base social excluída e, portanto, avançar na direção da modernização do Estado brasileiro, da sua democratização e da orientação do capital oriundo dos tributos destinados ao Estado, no sentido de redistribuir e recuperar déficits históricos de políticas públicas.

É um escândalo que Belém e Recife, por exemplo, tenham 60% da cidade não saneada. Metade da população do Recife vive em favelas e 75% recebem menos de um salário mínimo. Evidentemente, uma situação como esta propicia um caldo de cultura para a reprodução do fisiologismo, do patrimonialismo e da violência sistemática.

Penso que temos de fazer uma reflexão sobre a construção do nosso projeto estratégico. Como poderemos, a partir do fortalecimento do poder local e da construção do processo de participação, construir valores para uma democratização de massas no Brasil? Não pode ser uma democratização para poucos, só para os incluídos, sejam eles políticos ou econômicos. A democracia no Brasil tem de incorporar esses 75% que estão excluídos.

Acreditamos que o processo do OP é um dos poucos mecanismos de nosso projeto estratégico de poder local que permitem buscar uma interlocução e uma relação direta com essa base excluída, de modo a organizá-la socialmente e incorporá-la na disputa política pelos rumos da sociedade.

É nessa perspectiva que se abre um conflito com a representação no Legislativo. Para mim está claro que a complexidade da sociedade brasileira atual não cabe apenas no modelo de representação vigente. Pela própria estrutura da cultura política brasileira e das suas elites, essa relação de distanciamento da representação política do Parlamento da realidade social brasileira fica cada vez mais clara.

Hoje vivemos essa esquizofrenia. Um exemplo disso é a eleição do deputado Severino Cavalcanti (PP-PE) para a presidência da Câmara Federal, que gerou um espanto da sociedade organizada. Foi como se emergisse do Congresso um setor social des-

conhecido ou que muitos acreditavam não mais existir. E, na minha avaliação, esta realidade representada pela figura de Severino Cavalcanti é a realidade de 99% das Câmaras Municipais brasileiras.

É preciso continuar aprofundando o debate sobre a construção da institucionalidade e sobre a crise que vivenciamos atualmente para podermos avançar no rumo das mudanças estratégicas necessárias para o Brasil.

Nestes últimos quatro anos, nosso objetivo no Recife foi promover uma participação de massa, buscando acima de tudo uma relação direta com a população. Nesse período, 240 mil pessoas participaram do processo do OP, o que equivale a uma média de 60 mil pessoas por ano, ou 6% da população acima de 16 anos na cidade. Como fruto dessa participação direta no processo do OP, pudemos rediscutir os investimentos da cidade, realizar quase 2 mil obras, ampliar a participação nos conselhos, incrementar as atividades de cultura, até futebol participativo foi feito no Recife! Fomos atrás das mais variadas formas para buscar a participação, fossem elas pontuais ou sistemáticas, para criar uma cultura de participação na cidade.

É claro que enfrentamos muitas pressões, não só da Câmara mas também de parte dos movimentos populares, que era contrária à ampliação dessa participação porque ela reduzia o espaço da intermediação política.

No primeiro mês em que fui visitar as obras em execução deixadas pelo antigo prefeito percebi que a obra não era mais atribuída nem ao poder público, nem ao povo. As pessoas diziam: “Essa rua aqui foi seu Fulano de Tal que conseguiu; essa escadaria foi seu Fulano que conseguiu com o vereador Fulano de Tal”. Quando começamos as plenárias do OP, eu sempre contava essa história. O bem público não era nem realizado pelo poder público, nem apropriado pela sociedade, era a expressão da privatização da política e da intermediação. Hoje, felizmente, isso já não acontece no Recife. Nenhuma obra tem esse ou aquele DNA, tem DNA coletivo, da população que dela se apropriou. Acabaram-se os abaixo-assinados e a obra patrocinada pelo vereador tal. Parcelas importantes de bairros da cidade já se apropriam disso coletivamente.

Recentemente, em um dos bairros historicamente mais violentos do Recife, um bairro central, o Coque, foram assassinados dois policiais, gerando uma forte repressão da polícia. Um dos jornais da cidade levantou a tese de que aquela violência histórica era fruto da ausência de políticas públicas na comunidade e, para corroborar essa tese, foi entrevistar populares, que responderam: “Não é bem assim, agora estamos participando, a Prefeitura pavimentou 17 ruas, construiu quatro postos do programa Saúde da Família, fez duas escolas, fez um campo de futebol, fez uma praça. O problema é que a polícia protege os de fora, não os que moram aqui dentro, que são vítimas da própria violência do bairro”.

Isso é uma pequena amostra de um processo que estamos construindo e, como no Parlamento ainda vige a cultura do paternalismo, do fisiologismo e da intermediação, esse processo de relação direta gera muita tensão. Passei quatro anos em que havia mensalmente uma reunião da bancada do governo, inclusive dos vereadores do PT, pedindo minha cabeça ao prefeito.

Passados quatro anos da primeira eleição do prefeito João Paulo, há uma avaliação, não diria por unanimidade, mas certamente majoritária, de que o processo de construção do OP no Recife foi decisivo para a grande vitória que o prefeito João Paulo teve, ainda no primeiro turno, em sua reeleição.

Hoje a relação com os vereadores é completamente diferente, quase ninguém da base do governo se opõe ao OP; ao contrário, eles nos procuram para participar das plenárias do OP, mobilizando suas bases e fiscalizando o andamento das obras. É evidente que não são todos que agem assim, mas a credibilidade social e política que o processo teve inibiu essa reação contraditória que existia de parte do Parlamento.

Acho que a questão colocada aqui sobre se devemos ou não estabelecer em lei o processo da participação e do OP é muito polêmica. Pessoalmente, prefiro achar que é melhor não institucionalizar. Por quê?

Porque devemos ter a possibilidade de fazer mudanças no processo a qualquer momento e porque os moradores precisam sentir que sua participação continua dirigindo diretamente o processo e que a legitimação social é o fator que o garantirá politicamente.

te. O exemplo é Porto Alegre. Se em Porto Alegre o OP foi mantido, é porque o governo sabe que social e politicamente não tem condições de extinguir o processo da participação.

Acho que algumas questões devem ser centrais na construção do processo de participação. Sempre disse lá no Recife que não queríamos formar, por meio do OP, técnicos em orçamento. Para capacitar os delegados e as delegadas fizemos um convênio com o Tribunal de Contas do Estado e, assim, eles são treinados logo depois de sua eleição para nos fiscalizar. Mas isso não é o mais importante: queremos formar, por meio do OP, o cidadão crítico, que controla socialmente o Estado e cria novos valores.

Como conclusão, quero dizer que há alguns valores fundamentais que podemos construir através desse processo de participação que é o OP. Valores de uma nova democracia que sejam fruto de uma participação de massa e estejam articulados com os valores de transformação social e inclusão social. Sem esses valores, a democracia formal não vai garantir esse processo de incorporação.

Como no Brasil não existe a cultura do que é público, porque a população sempre foi excluída das políticas públicas, precisamos constituir um espaço de cultura pública e de governo na sociedade brasileira. Uma cultura de auto-estima da população. Essa população que hoje é excluída de tudo pode ter, na participação no OP e no processo de decisão direta, um espaço de construção de sua auto-estima, de sua afirmação como construtora de uma nova nação e de uma nova cultura.

Com a incorporação da cidade excluída, a população descobre que é preciso se organizar para deixar de ser excluída econômica e socialmente. E, aí, fazer parte do nosso grande projeto, do nosso sonho que é transformar esse país. São valores que podemos construir, por meio do OP e da relação com o Parlamento, isto é, com a democracia representativa. Acho que estamos num bom momento para fomentar essa discussão no PT e constituir um novo projeto estratégico, que tenha como centro a construção desse projeto de inclusão social e de desenvolvimento da democracia popular no Brasil.

Municípios participativos

Daniel Tietze

Vereador pelo Partido do Socialismo Democrático (PDS) em Berlim

Introdução

O orçamento participativo na Alemanha, especialmente na capital, Berlim, é o tema de minha palestra. Gostaria de apresentar aqui a proposta do PDS de Berlim, que, como partido membro do governo municipal, tenta introduzir o orçamento participativo como parte integrante da política participativa nos municípios.

O PDS age sob certas condicionantes básicas. As mais importantes são a participação do partido no governo municipal da cidade-estado Berlim e a atual situação de emergência do orçamento. O orçamento de Berlim encontra-se em uma situação de emergência estrutural, caracterizada pelo contraste entre a escassez geral das finanças públicas, agravada por fatores políticos, e a crescente riqueza de alguns poucos privilegiados. Em nível regional, este fato exclui qualquer margem de ação na repartição fiscal de recursos, de modo que os 12 distritos que compõem Berlim estão impedidos de ter qualquer política conseqüente de consolidação.

O PDS em Berlin-Lichtenberg, um distrito administrativo de cerca de 260 mil habitantes, representado na Câmara Municipal por maioria absoluta de secretários e vereadores do PDS, é o objeto da minha exposição. Gostaria aqui de enfatizar o significado estratégico de um “município participativo” e a importância do orçamento participativo para a redemocratização da política municipal.

I. Um conceito estratégico: municípios participativos

1. Em consonância com o objetivo do governo da cidade-estado Berlim, formado pela coalizão entre PDS e SPD (Partido Social-democrata da Alemanha), de caminhar decididamente na direção da criação de uma sociedade participativa em Berlim, queremos contribuir para a criação de condições que permitam o desenvol-

vimento de distritos participativos. O “município participativo” há de ser a “logomarca” da política municipal do PDS nos níveis estadual e municipal.

2. Para alcançar esse objetivo, precisamos, de um lado, de amplo fortalecimento da iniciativa e da responsabilidade dos cidadãos e, de outro, de nova identidade do governo e da administração municipais como parceiros e prestadores de serviços para os moradores. Para tanto, é necessário que as correspondentes competências jurídicas, políticas, financeiras e administrativas estejam à disposição dos órgãos municipais da administração autônoma. No âmbito da política estadual, este conceito implica a necessidade de pensar Berlim “a partir de baixo”. No âmbito da política municipal, isto significa que, em lugares nos quais o PDS tem uma grande influência na política municipal, as reformas na direção de uma democratização participativa e de uma política de prestação de serviços estão sendo feitas de forma sistemática e conseqüente¹.

Partimos dos seguintes pressupostos: o “município participativo” deve ser entendido como uma mudança fundamental na relação entre Estado e sociedade, de um anacrônico Estado centralizador em sua administração pública para uma coletividade municipal com uma administração de prestação de serviços orientada para o cidadão. Isso significa que:

- as repartições públicas estadual e municipal devem limitar-se a poucas e imprescindíveis medidas governamentais;
- a influência da sociedade sobre a política e a administração deve ser aumentada;
- a tarefa principal das administrações deve ser a prestação de serviços no interesse dos cidadãos.

a) Por causa da crise estrutural nas finanças públicas, é indispensável uma drástica redução de custos e de pessoal nas administrações;

1. “Der Bezirk als Bürgerkommune – Landes – und bezirkspolitisches Leitbild der PDS Berlin für die Gestaltung der Bezirkspolitik”, 2003.

isto, porém, pode e deve estar associado a igualmente drásticas melhorias no desempenho da administração (servindo aos objetivos do “município participativo”). Uma administração de impostos efetiva e eficiente é um ponto central na aproximação com o cidadão.

b) Uma administração de prestação de serviços orientada para os clientes e cidadãos parte de uma relação completamente nova entre cidadãos e administração. No caso de um conflito, deve valer a regra de que os cidadãos têm prioritariamente o direito à realização de seus pedidos. Na prática, isso significa que pedidos de cidadãos não podem ser rejeitados simplesmente com fundamento em alguma questão legal, mas que, nesses casos, devem ser procuradas soluções conciliadoras, tendo em vista os interesses dos cidadãos. Apenas uma razão pode ser usada pela administração para rejeitar essa premissa: o interesse concreto de um cidadão causar prejuízos a outros cidadãos.

c) Se queremos construir municípios participativos, temos que pensar as seguintes áreas e os seguintes protagonistas:

- uma democratização estrutural, ou até mesmo socialização, dos processos político-decisórios, por meio de todos os protagonistas envolvidos;
- um novo jeito de pensar e agir na política e na administração, orientado para o “cliente”, que parta do cidadão e cujo objetivo seja considerar os interesses da sociedade e a eles servir;
- um alto grau de publicidade e informação, usando meios tradicionais (atendimento ao público, imprensa, audiências entre cidadãos e vereadores, direito de iniciativa popular na BVV²);
- uma espécie de publicidade, que, sobretudo, aponte para problemas e para estratégias de solução e que, dessa forma, incentive a sociedade à colaboração;
- uma definição clara de prioridades para avaliar quais são os fatores que promovem ou impedem o caminho para um “município participativo”.

2. Assembléia de Deputados dos Distritos do Estado de Berlim (N. T.).

II. Orçamento participativo como componente da política participativa

1. Instituído um orçamento participativo, o PDS oferece uma chance única de vitalização dos processos democráticos. Essa *democratização da democracia* é o traço característico de um novo estilo de política, caracterizado pela transparência, pelo processo decisório descentralizado e pela participação. Nesse sentido, o orçamento participativo não pode ser visto meramente como um projeto deficitário de cancelamento de despesas e tarefas da prestação pública de serviços. Ele precisa ser acompanhado, portanto, de um fortalecimento da administração autônoma municipal, um reforço de instrumentos de democracia direta e uma abertura da administração.

2. Um orçamento participativo depende da seriedade, do grau de compromisso e da transparência de todo o processo, porque, ao contrário dos instrumentos de democracia direta como plebiscitos, reuniões de moradores, conselhos de bairros etc., o processo administrativo do planejamento do orçamento é enriquecido com a participação dos cidadãos. Assim, no processo de discussão do orçamento, os vereadores têm em mãos um projeto de orçamento feito pelos cidadãos. Respeitar os votos dos cidadãos, assim “filtrados”, será uma inovação significativa na discussão do orçamento. Isto requer, porém, que o processo alcance uma legitimação suprapartidária (na medida do possível), mediante uma seleção representativa dos participantes, uma moderação independente do processo do orçamento participativo, um orçamento compreensível e transparente e uma mistura saudável de discussões nos distritos e no nível estadual. Considerando que, como foi empiricamente demonstrado, os instrumentos de participação são geralmente dominados por representantes da classe média, será necessário, além disso, atrair ao orçamento participativo as classes socialmente desfavorecidas, bem como mulheres e a classe trabalhadora.

3. Um orçamento participativo deve satisfazer aos seguintes critérios de qualidade:

- ser compreensível;
- o processo deve ser transparente;
- ter regras simples e condições iniciais claras;
- estar aberto e acessível a qualquer cidadão;
- alcançar a máxima participação possível;
- ser autônomo e flexível;
- ter competências claramente definidas;
- ser orientado para o modo de vida dos cidadãos;
- interligar o município, a política e a administração;
- aproveitar os conhecimentos dos cidadãos;
- incentivar processos de aprendizagem e contribuir para a melhoria da cultura política;
- fomentar a participação dos cidadãos;
- possibilitar um equilíbrio de interesses entre grupos diferentes;
- possibilitar um estabelecimento de prioridades;
- obter a máxima eficácia e o máximo alcance possível.

III. O significado do orçamento participativo para o trabalho do Poder Legislativo municipal

O orçamento participativo não pode ser visto como um fim em si mesmo, mas como um instrumento útil de ação política. Os déficits de participação popular na administração autônoma municipal, como mostrados por Jochen Franzke (ver p. 45-54), não de ser eliminados aqui pela ativação e participação do cidadão. No orçamento participativo de Berlin-Lichtenberg isso significa concretamente:

- As propostas consideradas prioritárias (e todas as outras também) são apresentadas aos representantes da BVV para deliberação. Elas podem ser discutidas nessa ou em uma oportunidade posterior, para resolver eventuais dúvidas.

- Os representantes dos distritos e os membros do Bezirksamt³ discutem previamente as propostas dos cidadãos, para que suas idéias possam entrar nos debates orçamentários do Bezirksamt. Os cidadãos são chamados a participar das sessões públicas das comissões dos Paramentos.
- É importante que os relatórios sobre os projetos aceitos ou rejeitados contenham as fundamentações das decisões. Um resumo dos projetos aceitos ou rejeitados é publicado⁴.

Para o trabalho na política municipal, isso significa obviamente uma mudança de paradigmas, de uma política orçamentária convencional para uma rede de participação nos debates orçamentários. Os resultados do procedimento participativo têm de ser fiscalizados intensa e fielmente pela política municipal. É necessário aumentar a cooperação com iniciativas e foros orçamentários civis.

Uma mera discussão com os cidadãos não é suficiente para aumentar as margens de ação da política municipal. Um partido socialista tem o dever de evitar o perigo de uma democratização apenas aparente de problemas regionais, nacionais e globais mediante um orçamento participativo. Por isso queremos usar a discussão sobre finanças municipais como plataforma para uma discussão sobre os efeitos de uma política neoliberal e apresentar modelos alternativos para um Estado que atue social e ativamente.

Mobilizar classes socialmente sub-representadas em procedimentos de democracia direta cooperativa e representativa para esse procedimento de orçamento participativo é também um grande desafio. Queremos integrar esses grupos em procedimentos de discussões e decisões, mediante mecanismos especiais de ouvidoria e contatos diretos com representantes dos interesses desses grupos.

O orçamento participativo não é entendido como uma forma de concorrência à democracia representativa, como, por exemplo,

3. Órgão administrativo de um distrito (N. T.).

4. "Beteiligungsverfahren für den Bürgerhaushalt in Berlin-Lichtenberg (Entwurf)", Berlin, 2005.

as representações municipais. Esse procedimento tem a função de fundamentar as decisões de políticos municipais por meio de elementos discursivos do orçamento participativo, fomentar a criação de redes locais e dar ressonância à prestação de serviços públicos.

Transparência, abertura e política municipal em contato com os cidadãos ganharão, assim, uma maior participação na política municipal. A abertura dos partidos para os cidadãos (ou seja, por novos meios de comunicação recíproca, como foros, internet e audiências com os cidadãos) é uma forma comprovada de política mais orientada para a cidadania.

O político municipal tem de fazer uma conciliação entre as perspectivas de uma administração dirigida politicamente, os resultados do orçamento participativo e as exigências políticas de seu partido. Isto pode, naturalmente, causar conflitos que exigirão dele uma decisão mais complexa. O quanto isso é possível para políticos municipais que trabalham voluntariamente é uma questão-chave sobre a capacidade de ação dos políticos municipais em geral. As limitações de tempo e disponibilidade levam aqui a uma mudança de papéis do político municipal: de tomador de decisões administrativas a definidor de estratégias e operador de redes locais.

Tradução de Magdalena Nowinska

Democracia representativa, democracia direta e democracia participativa

Pedro Pontual

Presidente do CEAAL (Conselho de Educação de Adultos da América Latina) e membro da coordenação do Instituto Pólis (São Paulo-SP) – ppontual@polis.org.br

É com grande satisfação e emoção que participo desta atividade da Fundação Perseu Abramo em parceria com o Instituto Rosa Luxemburgo Stiftung. Em primeiro lugar, porque penso que a Fundação Perseu Abramo, através da equipe que a constitui e a dirige, tem prestado um inestimável serviço à necessária manutenção de um espaço verdadeiro de diálogo entre nós, por possibilitar o mais amplo exercício da crítica e da pluralidade de pontos de vista.

O segundo motivo de satisfação é justamente o próprio tema proposto para o seminário: a democratização do Parlamento. Mais especificamente, nesta mesa, o orçamento participativo (OP) e sua relação com o Legislativo municipal.

Vejo, ao longo da trajetória dos 25 anos do Partido dos Trabalhadores (PT), uma primeira etapa precedendo o segundo ciclo de suas gestões (a partir de 1989) nos Executivos municipais, quando o trabalho parlamentar tinha um espaço de debate e de elaboração dentro do partido. Após 1989, esse espaço de elaboração e de acúmulo foi diminuindo. Neste momento em que começamos a perceber muito claramente os limites do exercício do governo no âmbito do Poder Executivo, penso que iniciativas como este seminário podem contribuir para uma necessária revalorização, até mesmo dentro do PT, do Parlamento como espaço de construção da democracia.

Orçamento participativo: um breve histórico

Para colaborar com as reflexões para a atividade de hoje, busquei a publicação *Democratização do orçamento público e os desafios do*

*Legislativo*¹, nome que, inclusive, coincide muito com o título desta mesa. A publicação é resultado de um encontro realizado na Câmara Municipal de Salvador há exatamente dez anos: abril de 1995. A iniciativa partiu da parceria entre o companheiro Zezéu Ribeiro, que naquele momento presidia a Comissão de Finanças do Legislativo soteropolitano, e o Fórum Nacional de Participação Popular (FNPP). O Fórum é uma rede de organizações não-governamentais (ONGs) criada inicialmente a partir do Instituto Cajamar e do Instituto Nacional de Administração e Políticas Públicas (INAPP), e depois ampliada por várias outras ONGs, como Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) e Pólis. Ao longo de todo esse tempo, ele buscou construir um acúmulo de conhecimentos partindo das experiências e das práticas de participação cidadã e controle social. Também no âmbito do FNPP esta discussão precisa ser retomada.

Ouvi aqui, como tenho ouvido em muitos lugares, a afirmação de que o orçamento participativo começou em Porto Alegre. Pode-se compreender que isto seja aceito com muita facilidade em razão do grau de legitimidade adquirido pelo OP de Porto Alegre nos planos nacional e internacional. No entanto, é preciso fazer alguns registros históricos importantes. O primeiro é que existiram diversas experiências precursoras do OP. Merece destaque, por exemplo, a experiência de Lages, em Santa Catarina, já nos anos 1970, onde, apesar dos limites inerentes a todas as práticas, houve grande impulso para um processo de participação da população. O segundo registro importante é que a primeira experiência de OP propriamente dito ocorreu no município de Vila Velha, no Espírito Santo, de 1986 a 1989, com o companheiro Magno Pires, do PT, como prefeito.

Não foi por mera casualidade ou por mérito pessoal das pessoas que estavam à frente do governo que tal prática se deu em

¹ VILLAS-BÔAS, Renata Junqueira Ayres. *Democratização do orçamento público e os desafios do Legislativo*. São Paulo, Instituto Pólis, 1996.

Vila Velha, mas sim porque desde 1982 um conselho popular formado por entidades da sociedade civil, dos movimentos sociais e dos movimentos populares já fazia uma interlocução com o governo municipal, exigindo um processo de discussão pública do orçamento. Embora até 1986 o governo municipal nunca tivesse aberto um processo de OP, foi obrigado a fazer interlocução com o fórum organizado da sociedade civil. A partir daquele ano, com a gestão de Magno Pires, começou um processo explicitamente assumido como OP. Por último, vale lembrar que, em 1989, além de Porto Alegre, outras cidades brasileiras adotaram a prática do OP, como foi o caso de Vitória (ES), Campinas (SP), Santo André (SP), Ipatinga (MG) e diversas outras. Tais registros não retiram o peso e a força que a experiência de Porto Alegre adquiriu para todos nós.

Ampliando o conceito de democracia

Feitos os registros iniciais, penso que o pano de fundo do debate sobre o OP e o Poder Legislativo é a discussão das relações entre a democracia representativa, o exercício de mecanismos de democracia direta e a constituição de uma democracia participativa, como já foi dito nesta mesa. No Brasil, e em todo o mundo, vivemos justamente um momento de crise das instituições no exercício da democracia representativa.

Este quadro de crise, quando analisado criticamente, nos tem levado a constatar que há uma insuficiência da concepção republicana tradicional da democracia, fundada na soberania popular através do voto. Esta concepção, embora correta, mostra-se insuficiente diante da realidade criada na prática dos regimes democráticos, que não se preocuparam em criar formas efetivas de “participação igual” ou ao menos “mais igual” nas decisões públicas.

Também a realidade de enorme exclusão social na atualidade, tanto em regimes democráticos como nos autoritários, vem reforçando a necessidade de mudar o conceito tradicional de democracia. Trata-se de perseguir um conceito no qual a conquista do governo, por meio do voto popular, não esgote as possibilidades de participação da sociedade. Propõe-se um processo que crie dois

focos de poder democrático: um com origem no voto; outro originário de instituições diretas de participação. Enfim, propõe-se a combinação da democracia representativa com a democracia direta na constituição de uma democracia participativa. No Brasil e na América Latina as contradições e os limites dos processos de redemocratização vividos após os períodos de ditaduras militares e o aprofundamento dos processos de exclusão social – que marcaram o período de implementação das políticas neoliberais nos anos 1980 e 1990 – colocam na ordem do dia o desafio de democratizar a democracia a partir de dois eixos fundamentais: *inclusão social e democracia participativa*.

Participação cidadã e controle social sobre o Estado

As práticas de participação cidadã e de controle social, com destaque para as do OP e dos conselhos, vêm contribuindo de modo significativo para o processo de democratização da gestão pública, apontando alternativas efetivas para uma reforma do Estado e, portanto, para uma redefinição das relações entre Estado e sociedade civil no Brasil, marcadas por uma profunda herança clientelista e patrimonialista.

Aqui aparece um primeiro problema para a nossa discussão: num balanço histórico do Brasil recente, podemos constatar que, tanto em quantidade como em qualidade, os instrumentos de participação e controle social estiveram muito mais voltados ao Poder Executivo do que ao Poder Legislativo. No entanto, a hipótese inicial era de que a criação daqueles mecanismos serviria para aperfeiçoar, e até mesmo regenerar, a democracia representativa no Parlamento.

E por que é importante constatar isso? Porque a simples existência de processos como o orçamento participativo e os conselhos, por mais força que eles possam ter, não produz automaticamente uma reformulação no âmbito do exercício da democracia representativa no Parlamento. Portanto, há uma dívida não só dos parlamentares, mas também dos movimentos e das ONGs que praticam e teorizam a respeito dos instrumentos de participação e controle social, em exercitar com a mesma energia o

controle social e a participação em relação aos poderes Legislativo e Judiciário. Embora existam diversos mecanismos já previstos em leis, sua utilização tem sido bem menor em relação a tais poderes. Vale lembrar, no entanto, algumas experiências recentes, como por exemplo a criação em Câmaras Municipais e em Assembléias Legislativas das Comissões de Legislação Participativa, que vêm ocupando um espaço importante no sentido de propor mecanismos, em relação ao próprio Parlamento, que possibilitem o exercício direto da participação e o controle social por parte dos cidadãos.

O OP e o desafio de definir as prioridades do município

Uma segunda questão, abordando agora mais especificamente o tema do OP, é destacar a importância e o vigor que esta prática vem assumindo nos municípios onde tem sido implementada, sobretudo porque toca num aspecto medular das políticas públicas, que é a discussão da alocação e da distribuição dos recursos públicos. No entanto, penso também que é preciso ter clareza de que, por mais força e legitimidade que o OP possa ter, por si só ele não é capaz de assegurar um processo de democratização plena das políticas públicas e ter impacto suficiente sobre o Poder Legislativo a ponto de reformulá-lo ou de libertá-lo das amarras do clientelismo e do fisiologismo.

Com isso quero dizer que o fato de o PT ter depositado enormes responsabilidades no OP no período recente pode ser uma armadilha que se volta contra o próprio OP.

É preciso não perder de vista que o nosso objetivo maior é a democratização da gestão pública e das políticas públicas e que, para alcançá-lo, é preciso uma diversidade de instrumentos que dêem conta das várias dimensões desse processo. Sem dúvida, o OP, ao tocar na distribuição dos recursos públicos, é um aspecto central, mas não único. Por exemplo, quando entramos na discussão da qualidade da política pública, de que tipo de modelo de atenção deve prevalecer na saúde e na educação, de que tipo de projeto cultural vamos criar no município, não podemos depositar todas as responsabilidades destas definições no OP. Para isso,

existem os conselhos e, por isto, é importante qualificar a participação dos representantes da sociedade civil e do governo nas atividades dos conselhos.

Além dos conselhos, os planejamentos estratégicos participativos de cidades também têm dado uma dimensão de maior alcance às discussões sobre projetos de desenvolvimento local, dado que o OP trata necessariamente de demandas mais imediatas. Também as práticas de planos diretores participativos, de ouvidorias, de mutirões, de audiências públicas incidem sobre outras dimensões do processo de democratização da gestão pública.

Em síntese, se quisermos promover um processo em que a participação dos cidadãos possa efetivamente democratizar as políticas públicas do Executivo e as atividades do Parlamento, deveremos ter um enorme conjunto de instrumentos para que se crie uma cultura participativa que aponte no sentido contrário ao da nossa tradição clientelista e patrimonialista, ainda dominante em grande parte das práticas de Executivos e Parlamentos em nossos municípios. Por isso temos afirmado a necessidade da construção de uma arquitetura da participação que possa articular sinergicamente os diversos instrumentos e canais de participação.

Olhar crítico sobre as práticas de OP

Um terceiro elemento que trago para nosso debate é a necessidade de um olhar crítico sobre as diversas experiências de OPs, para que eles possam incidir mais efetivamente na democratização da gestão pública no Executivo e no Parlamento. Tenho muita preocupação com uma visão um tanto fundamentalista a respeito do alcance do OP ou que se apegue a um modelo A, B, C ou D de como implementá-lo. Penso que devemos ter uma enorme responsabilidade para entender que essas experiências vão se fazendo no próprio processo, com possibilidades e limites, e que não há um modelo aplicável a toda e qualquer realidade. Acredito que, sem desconhecer os acúmulos já existentes, é também necessário partir das realidades concretas dos municípios e buscar renovação na metodologia e na recriação destas experiências. Vale também nos perguntarmos se não seria mesmo desejável que institui-

ções da sociedade civil (ONGs, sindicatos, movimentos populares, associações profissionais, universidades e partidos) instituíssem práticas de OP e outros instrumentos de controle social visando à democratização de suas gestões.

Instrumentos do ciclo orçamentário

Um quarto elemento para discussão é o seguinte: uma das ações fundamentais para aprofundar o processo do OP e torná-lo mais efetivo é discutir publicamente, além do orçamento anual (Lei Orçamentária Anual – LOA), os demais instrumentos que constituem o ciclo orçamentário, que são a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual de Investimentos (PPA). Entre os municípios que realizam o OP, poucos dão a necessária relevância a esses outros instrumentos, que permitiriam, justamente, discutir com maior profundidade as prioridades de um município.

Este alargamento do campo de discussão do OP é uma das alternativas para sua qualificação e sua politização. Outro requisito importante para avançarmos nesta direção é que os OPs discutam, além das prioridades de investimentos, o custeio da prefeitura, bem como suas receitas e as questões referentes ao financiamento da cidade. Reforço que, neste necessário processo de politização do OP, é importante também que nele se discutam as grandes reformas do nosso país que têm a ver diretamente com a questão do financiamento dos municípios, como, por exemplo, a reforma tributária. Vale recordar ainda que tais temas passam todos pelo Poder Legislativo, e que é preciso criar ou utilizar mecanismos já existentes, obrigando que as discussões ali travadas sejam realizadas com ampla interlocução e participação da sociedade civil.

Pressão pela discussão pública do orçamento municipal

O quinto aspecto que trago para nosso debate refere-se à possibilidade de iniciar, a partir da ação da sociedade civil junto aos Legislativos municipais, um movimento de pressão pela discussão pública do orçamento municipal. Se é verdade que a possibilidade do exercício pleno de um OP depende muito da iniciativa do

governo em criar esse espaço, é também verdade que a população não precisa esperar pelo governo para começar a criá-lo.

Existem no Brasil alguns exemplos muito interessantes que apontam nesta direção. Na região sisaleira da Bahia, uma ONG com muita tradição, o MOC (Movimento de Organização Comunitária), já realiza há muitos anos um trabalho de capacitação, de qualificação dos movimentos sociais, sindicais e populares para que se exerça propositivamente pressão sobre os vereadores e as vereadoras dos municípios no momento da discussão da peça orçamentária. Outra experiência, na cidade do Rio de Janeiro, foi o Fórum de Olho Vivo no Orçamento, criado a partir de uma articulação de ONGs, movimentos sociais e pesquisadores. O governo dessa cidade não promove nenhum espaço de OP, mas o orçamento é discutido na Câmara. E, através desse Fórum, a própria Câmara passou a organizar algumas audiências em diversas regiões da cidade para discutir prioridades com os cidadãos.

Estes e outros tantos exemplos evidenciam a possibilidade de uma articulação do Poder Legislativo e do exercício dos mandatos legislativos na discussão do orçamento público com a comunidade e com os cidadãos, até mesmo em situações em que o Poder Executivo não proporciona um espaço de OP. São tipos de experiências que vão criando uma cultura participativa no município, e, quando o governo municipal passa a tomar a iniciativa de promover o OP, este pode ser implementado com maior qualidade na participação dos atores da sociedade civil e do poder público porque já houve experiência anterior.

O OP deve ser uma lei?

Um sexto problema ao qual gostaria de fazer referência é a questão sobre até que ponto é necessário e/ou desejável incluir no plano da legislação a implementação do OP. Inicialmente é preciso dizer que a verdadeira legitimidade de uma prática de OP vem da organização e da força do processo em si, da participação da sociedade e da vontade política do governo de ser conseqüente na sua condução. Por outro lado, já há uma visão consolidada nas diversas práticas de OPs de que não vale a pena colocarmos o OP na

lei com todo seu detalhamento, suas metodologias e os passos que deve seguir, justamente pelo fato de que essa experiência vai se refazendo e se alterando ao longo de sua implementação.

Uma das maiores fortalezas do OP é o aspecto da sua auto-regulamentação, ou seja, são os próprios participantes do processo que, a partir de uma avaliação dele, vão recriando as metodologias e regras. Então, nesse sentido, eu diria que é importante, sim, colocar na legislação princípios e diretrizes bastante gerais sobre a obrigação do poder público de criar o OP. Por exemplo, no caso de Santo André, a Lei Orgânica do município afirmava, desde 1992, que o poder público deveria discutir publicamente o orçamento da cidade e que deveria constituir-se um Conselho Municipal do Orçamento. A lei não entrava em detalhes sobre a metodologia a ser utilizada, mas a existência deste princípio na legislação já era suficiente para criar a possibilidade de se travar uma disputa política, amparada em lei, em torno da implementação ou da continuidade do OP, independentemente da gestão no governo na cidade.

Se, por um lado, é verdade que o registro na Lei Orgânica, por si só, não garante a continuidade de um processo de OP, já que esta depende principalmente da mobilização social, por outro ela também depende da clareza dos vereadores de que o OP não é um projeto de gestão só quando o PT chega ao governo. É um método de gestão pública democrática que corresponde ao direito de participação dos cidadãos. Então, os próprios vereadores do PT, quando este não está no exercício do governo, precisam assumir o desafio de continuar exigindo do poder público a continuidade do programa, que nada mais é do que a conquista de um princípio de como exercer democraticamente a gestão pública. E, neste caso, o fato de o OP constar na legislação pode servir como um importante instrumento de luta política, embora não assegure a continuidade do processo.

O OP e o Legislativo municipal

Um sétimo aspecto que gostaria de abordar refere-se às relações que têm se produzido entre as dinâmicas do OP e do Poder

Legislativo na discussão do orçamento municipal. Trata-se de relações inevitavelmente tensas, pois o OP cria um constrangimento ao exercício das práticas tradicionais do clientelismo. Afinal de contas, ao introduzir critérios públicos, objetivos e impessoais de tomada de decisão a respeito da distribuição dos recursos públicos, o OP provoca uma ruptura com as práticas clientelistas ainda muito presentes no exercício de boa parte dos mandatos legislativos. Portanto, o desafio é não transformar esta tensão num elemento de desagregação da necessidade de relações democráticas entre esses dois poderes.

Nesse sentido, o que tem acontecido nos municípios são variadas formas de lidar com esta relação. Em alguns casos, reserva-se, com conhecimento da sociedade, um montante “X” de recursos para que os vereadores apresentem suas emendas. Em outros, aposta-se no convite à participação dos vereadores, sem direito a voto, ao longo de todo o processo do OP, entendendo-se que a discussão na Câmara é o momento assegurado para deliberação dos vereadores. Outros municípios ainda introduzem no Conselho Municipal do Orçamento uma representação da Câmara. Qualquer que seja a alternativa, o que se deve evitar é a convivência pouco saudável de lógicas opostas: de um lado, um processo de OP pautado por critérios objetivos, públicos e impessoais e, de outro, uma relação com o Legislativo que preserva as dinâmicas clientelistas e pouco transparentes na aprovação do orçamento.

Então, um dos grandes desafios que temos hoje é justamente pensar como assegurar coerência entre a lógica que orienta o OP e a prática no Legislativo referente ao orçamento. Acredito que, ao libertar o exercício dos mandatos legislativos desta herança clientelista, se pode resgatar o verdadeiro papel do parlamentar, que é a produção de leis, de discussão dos temas e prioridades da cidade, assim como a aprovação, o acompanhamento e a fiscalização da execução orçamentária.

Alguns vereadores do PT têm levantado uma interessante questão: apoiando o OP, o papel da bancada do PT é só dizer “sim” e aprovar o que foi discutido com a comunidade? Alguns vereadores desenvolveram a seguinte proposta, a meu ver bastante legítima: “Não vamos apresentar emendas no sentido clientelista ou

paroquial porque isto contrariaria a lógica do OP. Mas gostaríamos de discutir as prioridades apontadas e, no caso de não concordarmos ou verificarmos a falta de alguma, propor alterações no momento da aprovação do orçamento”. Considero essa uma reivindicação legítima e que não apresenta contradição com os princípios do OP, quando realizada por meio de critérios objetivos e públicos e a partir do debate com a população sobre prioridades do município. É importante abrir a discussão destes temas de modo muito franco e enfrentá-los politicamente.

O OP e uma pedagogia democrática de gestão

Para concluir, destaco que as práticas do OP vêm, ao longo de seu desenvolvimento, constituindo-se em um processo educativo que proporciona importantes aprendizados para os atores da sociedade civil e dos poderes Executivo e Legislativo que nele se envolvem. Todas as etapas de mobilização da população e dos agentes governamentais e a auto-regulamentação do seu funcionamento constituem um processo ordenado de forma a possibilitar que seus participantes o identifiquem como uma escola de cidadania. O caráter efetivamente deliberativo atribuído à participação dos atores e o seu protagonismo na regulamentação do OP são componentes fundamentais do caráter educativo deste processo, baseado numa pedagogia do público, da deliberação, da construção de um sentido do comum.

No processo de democratização da gestão, a prática educativa é elemento fundamental para assegurar maior alcance e qualidade nos aprendizados produzidos. Daí a necessidade da construção de uma pedagogia da gestão democrática como dimensão indispensável para possibilitar que os atores (da sociedade civil e do governo) adquiram eficácia e potência de ação no exercício da democracia, da cidadania ativa, da vitalização das esferas públicas e na construção de uma nova cultura cívica. Para isso, o investimento na formação dos atores sociais e governamentais é fundamental para que possamos fazer uma mudança de cultura, de atitudes, de valores e de comportamento capaz de promover uma qualidade nova nestes processos. Uma mudança

que também dependerá de modernização administrativa do aparelho de Estado, tanto do Executivo como do próprio Legislativo, pois um dos maiores impasses dos OPs é o problema do acesso a informação de qualidade.

Há casos em que o espaço de participação existe, mas com uma linguagem tão cifrada, tão hermética, que não possibilita efetivamente o acesso. Assim, penso que um forte investimento por parte do Executivo e do Legislativo neste processo de modernização administrativa e de transparência das informações é também um ingrediente fundamental para a democratização efetiva de espaços de participação e co-gestão, como é o caso dos OPs.

O funcionamento
das Casas Legislativas
e as iniciativas para
sua democratização

O funcionamento das Casas Legislativas e iniciativas para sua democratização

José Eduardo Cardozo

Deputado federal do Partido dos Trabalhadores (PT) por São Paulo

Em primeiro lugar é importante dizer que não são muitos os momentos como este, em que temos oportunidade de fazer uma reflexão mais sistematizada sobre o Parlamento para analisá-lo como instituição, refletir sobre seu papel e sua importância para a democracia, seja num momento histórico localizado, seja considerando uma relação histórica mais ampla. Daí a importância deste debate.

Quero começar não com uma afirmação, mas com uma provocação. A provocação que, na minha opinião, está subjacente à reflexão que devemos fazer neste momento sobre o Parlamento é a seguinte: será que o Parlamento é realmente importante e indispensável para a democracia moderna?

Esta é a primeira questão. Muitas vezes a resposta que se dá a essa indagação é de natureza dogmática: as pessoas respondem “sim” ou “não” a partir da visão clássica que têm sobre o papel do Parlamento. De acordo com uma visão, em larga medida, negativa da práxis – se é que assim podemos dizer – parlamentar.

Poucas vezes isso foi discutido com maior profundidade, até porque nos acostumamos a analisar o Parlamento, e, por conseguinte, a própria ação parlamentar, conforme a visão clássica que nos foi transmitida. Sem maiores aprofundamentos, nos contentamos com as idéias tradicionais que constituíram a concepção do que convencionamos, através dos tempos, chamar de “Estado de direito”.

A partir do século XVII houve uma mudança da definição do papel do Estado, fruto, sem dúvida, das exigências históricas que se colocavam pelo surgimento da sociedade capitalista. Tivemos então, a partir do pensamento de Montesquieu e de Rousseau – claro que não foram os dois somente que se preocuparam com

essa questão, mas, indiscutivelmente, passaram a integrar a história das idéias como símbolos dessa visão –, o nascimento de uma concepção pautada pela divisão de poderes do Estado, que surgiu como um limite objetivo e institucional ao exercício do próprio poder.

Cabe aqui lembrar uma velha afirmação de Montesquieu: “Todo homem que tem o poder tende a dele abusar”. Em consequência, ele dizia que era necessário limitar o poder, e a maneira que encontrava para isso era dividi-lo, de forma a que as três funções estatais, a função de elaborar as leis, a função de julgar os transgressores da lei e a função de executar as leis, não fossem nunca prerrogativas de apenas um órgão ou pessoa.

Nessa estrutura de pensamento firmou-se a doutrina da separação dos poderes, tornando-se o Poder Legislativo um poder autônomo e independente em relação aos outros. Não que o Poder Legislativo não existisse antes disso. Suas raízes embrionárias estão na Idade Média, com os primeiros conselhos reais e depois como instituições às quais o rei recorria inclusive para consulta. As monarquias constitucionais contribuíram para que o Parlamento se firmasse como instituição limitadora do exercício do poder. A feição que conhecemos do Parlamento atualmente foi construída com base nessa concepção que surgiu no século XVII.

Podemos afirmar que, hoje, guardando relação com suas tradições, o Parlamento tem três papéis básicos: o primeiro é elaborar leis. O Parlamento é quem produz fundamentalmente a lei e é essa atribuição que o distingue dos demais poderes. Embora o Executivo tenha intervenção nessa função quando sanciona, veta ou tem a iniciativa de enviar projetos de lei, é basicamente o Parlamento que tem a responsabilidade constitucional de editar as leis e, portanto, de exercer a função legislativa do Estado. Além dessa, a Constituição define para o Parlamento mais duas funções da maior importância: a fiscalização do Executivo e a representação da população. São essas as três funções clássicas atribuídas ao Poder Legislativo tal como o conhecemos.

A idéia clássica da separação de poderes fundamenta a existência institucional do Parlamento e é afirmada nos textos constitucionais. Em síntese: foi incorporada e está na base de forma-

ção da nossa cultura política. Contudo, nos dias de hoje, ela passa por forte questionamento. Daí a razão de indagarmos: será que o Parlamento é necessário para a existência de uma verdadeira democracia? Ou será apenas um órgão legitimador da retórica democrática?

De certa forma, a visão dos três poderes, em sua perspectiva clássica da expressão, começa a ser colocada em xeque, não apenas no Brasil. Com certa ousadia, eu diria que ela está hoje em xeque no mundo inteiro.

Quando observamos, por exemplo, a sistemática de funcionamento da União Européia, quando constatamos a existência de uma matriz de pensamento mundial de fortalecimento do Executivo; quando identificamos o que ocorre em países como o Brasil, onde, na maioria das vezes, o Parlamento tem um papel de mera homologação de situações propositivas formuladas pelo Executivo, retomamos a dúvida: será que o Parlamento é realmente necessário para a existência de um Estado democrático de direito?

Partidários de uma outra visão sobre a democracia chegam a questionar a necessidade do Parlamento, propondo a democracia direta como uma alternativa fundamental para o Estado futuro. Alguns deles chegam até a expor idéias como esta: “Com o desenvolvimento dos mecanismos de informatização, que cada vez são maiores e crescentes, em breve as pessoas poderão nas suas próprias casas participar de forma interativa de decisões de políticas governamentais”.

De acordo com essa tese, poderíamos, por exemplo, fazer consultas via internet, para saber qual a opinião da população sobre um programa de desarmamento dos cidadãos. E, então, as pessoas, sem sair das suas casas, leriam a tese a favor, a tese contra, apertariam um botão e estariam votando. A “vontade da maioria” seria, assim, expressa diretamente, sem intermediários ou representantes que pudessem maculá-la na sua pureza original.

Na perspectiva da democracia direta, seria possível afirmar que, nesse caso, estaríamos alcançando um universo formal de participação exemplar e fantástico, porque todos poderiam votar, desde que tivessem acesso a um computador e à internet. Se a democracia, formalmente falando, significa expressão da vontade da maio-

ria, não haveria melhor forma de se captar essa vontade. Vejam, então, que não seria impossível pensar que a democracia direta, exercida por meio de instrumentos eletrônicos, poderia ser o futuro de um Estado radicalizado na perspectiva democrática.

E, se isso é verdade, se a marcha para a construção democrática nesses moldes é inexorável, a democracia representativa teria então seus dias contados. Tudo seria uma questão de tempo, de desenvolvimento e de socialização dos mecanismos tecnológicos.

Essa linha de raciocínio poderia se adequar à forte descrença que atinge os Parlamentos em todo o mundo e, em especial, no Brasil. Aliás, é importante ressaltar que muitas vezes temos a infeliz tendência a considerar essa questão como se fosse só nossa, tipicamente brasileira. Não é verdade, ela se coloca como problema no mundo inteiro. Contatos que temos com parlamentares de regiões onde a prática democrática tem mais tradição e mais vivência histórica revelam que lá há também um desgaste da figura do parlamentar. Normalmente, quando se fala dos “políticos”, com uma inflexão fortemente pejorativa, a figuração que vem às nossas mentes é a do parlamentar. Em geral a maioria das pessoas, ao se referir de forma pouco afável aos “políticos”, não está se referindo aos presidentes da República, aos ministros de Estado, aos governadores ou aos prefeitos. Quase sempre, salvo algumas poucas exceções, está se referindo, sem sombra de dúvida, aos parlamentares, que, no imaginário coletivo, representam os “políticos por excelência”.

É curioso, mas verdadeiro: muitas vezes em debates com intelectuais, quando alguém se credencia dizendo que é professor ou autor de livros, é visto com certa reverência; mas, quando no seu currículo é acrescentado que é senador, deputado ou mesmo vereador, as pessoas sorriem, piscam os olhos e fazem breves comentários mordazes, como se aquele que se apresenta não fosse uma pessoa digna de ser levada a sério. Essa é uma imagem absolutamente generalizada, que toma corpo, creio eu, em vários países.

Esse quadro mostra um duplo viés. Gostaria de tomá-lo como uma provocação para a reflexão.

Torna-se evidente que dentro de um recolhido sentimento, comum a um grande contingente de pessoas, o Parlamento pa-

rece se apresentar como uma peça decorativa, inteiramente desnecessária à efetivação da democracia. E isso tanto de uma perspectiva que poderíamos ter como “de direita” quanto de outra que poderíamos, certa ou erradamente, rotular “de esquerda”. Explicando melhor: num corte de direita não se reconhece nem se atribui um papel efetivo para o Parlamento na produção de políticas governamentais. Aqui o Estado é identificado com o Executivo, e é esse poder estatal que concentra sempre, em primeira e em última instância, a arena decisória das medidas que definem os rumos das ações normativas, programáticas e governamentais. Aliás, para muitos, reconheçamos sem meias palavras, Parlamento bom é Parlamento fechado ou inoperante. Já em outra perspectiva, fruto de um corte “de esquerda”, a democracia direta é considerada melhor do que a democracia representativa. O Parlamento, assim, poderia ser visto como um instrumento necessário apenas para os casos em que a democracia direta se afirma como impossível de ser implementada. Seria um “mal” necessário, em função de sua natureza de classe essencialmente burguesa. Uma concessão necessária, sempre que a verdadeira democracia não puder ser satisfeita.

Assim, tanto pela direita como pela esquerda, muitas vezes o Parlamento é considerado um empecilho para a ação eficiente do Estado, ou seja, um problema.

Faço essas considerações particularmente a partir da experiência que temos tido no Partido dos Trabalhadores (PT). São pouquíssimos os momentos partidários que temos dedicado, ao longo de nossa história, à reflexão sobre o Parlamento. Aliás, diga-se de passagem, os poucos que tivemos foram por inspiração da Fundação Perseu Abramo.

Embora tenhamos dedicado muito tempo a reflexões sobre o modo petista de governar, ele tem se reduzido apenas ao Executivo. O Legislativo fica esquecido, abandonado. É como se ele realmente fosse uma peça irrelevante dentro do aparelho do Estado.

Digo isso com muita tranqüilidade porque já fui secretário de prefeitura petista. Aliás, tive a oportunidade histórica de ser sido membro do Executivo na administração do PT; de ter sido parlamentar de oposição e de ser agora parlamentar de situação. Então

vivi praticamente todos os papéis nesses diversos cenários. E, considerando esta vivência que tive, poderia dizer, sem receio de errar, que na maioria dos casos os governos petistas, embora com políticas de esquerda, não tendem a ver o Parlamento como um poder co-responsável pela formulação de políticas governamentais. O Parlamento tem sido visto, quase sempre, como um efetivo e real problema. Parlamento não é um poder, é um problema. Depois que o Executivo definiu todo o conjunto de suas políticas e definiu os fundamentos da sua formulação, alguém se lembra: “Mas tem que ter lei”. E aí o chefe do Executivo olha para o secretário e diz: “Como vamos fazer para aprovar isto?”. Ou seja: a idéia não é fazer as formulações em conjunto ou captar as contribuições que o Parlamento tenha a fazer. A idéia é impor, é colocar o Parlamento como um órgão de homologação. E isso tanto nos governos de direita como nos de esquerda que tivemos.

Poder-se-ia imaginar que, quando um governo age assim, haveria uma reação dos parlamentares. Curiosamente, embora os parlamentares tenham um espírito de corpo muito desenvolvido para as pequenas coisas, isso não acontece para as grandes coisas. De fato, nessas últimas, na maior parte dos casos, o parlamentar não consegue intervir, enfrentar o que lhe vem imposto pelo real poder, isto é, pelo Executivo. Isso, aliás, parece ser uma matriz enraizada na nossa cultura política.

Essa matriz, aliás, se expressa claramente no próprio momento eleitoral. Objetivamente, quando nós eleitores escolhemos parlamentares com o nosso voto, fazemos essa escolha, sinceramente, tendo como consideração a dimensão de governo? Tenho observado que uma boa parte dos eleitores, quando pensa em quem vai votar para presidente da República, para governador e para prefeito, dimensiona essa escolha olhando para as necessidades das cidades, dos estados e do país. E, quando vão escolher o parlamentar, essas pessoas se limitam a perguntar sobre as qualidades individuais dos candidatos.

Em outras palavras: o nível de preocupação é muito diferenciado; é como se a sociedade achasse que o Parlamento não é tão sério, tão importante, tão relevante. Quem governa é o Executivo; o Parlamento não governa. Então, o eleito pode se sentir me-

nos comprometido com essa escolha, ela não chama tanto a atenção. É claro que, em geral, os próprios partidos, inclusive o meu, reproduzem isso quando, na hora do programa eleitoral, tudo é centrado no Executivo. Não é importante discutir o papel dos parlamentares, o debate se restringe apenas ao Executivo.

Nós, do PT, precisamos fazer uma análise dos nossos programas eleitorais. Recordo-me de que no último de que participei eu aparecia, ao lado dos outros candidatos ao Parlamento, dançando. Dançando, sim; nós dançávamos acenando para o público. “Eis a chapa de parlamentares do PT”, dizia o locutor; e nós sorríamos e não éramos chamados para dizer absolutamente nada do que tínhamos a propor para nossa atuação no Parlamento. Nada nos era perguntado, o programa eleitoral inteiro foi, nesse caso, construído totalmente voltado para o Executivo. Como o povo me elegeu, então acho que fui bem avaliado como dançarino, não por minhas idéias ou propostas.

Na realidade, o que quero reafirmar é o seguinte: somos muito influenciados por uma matriz de pensamento autoritário, que passa pelo corte de direita e de esquerda. Logo, do ponto de vista da realidade de um país como o nosso, o Parlamento está em xeque, mesmo que não seja explicitamente colocado em xeque.

Outra consideração negativa é o reconhecimento de que uma boa parte dos parlamentares não se acha co-responsável pelo poder. Quantas vezes, mas quantas vezes mesmo, no Congresso – e quem é parlamentar sabe disso – alguém traz para nossa apreciação projetos de lei muito questionáveis, absurdos. E você diz: “Mas esse seu projeto de lei não tem o menor cabimento”. E a pessoa responde: “Eu sei. Mas não tem importância, porque o Executivo vai vetar mesmo e eu vou apresentar o projeto para contentar a minha base”.

Isso, do ponto de vista da direita, é entendido como uma possibilidade, digamos, de uma natural captação de votos; mas, do ponto de vista da esquerda, é uma das formas de concretizar a luta política. É preciso colocar em xeque o Executivo. Nesse caso, o autor apresenta um projeto que sabe que não faz sentido, mas vai colocar o adversário em xeque e isso, segundo essa visão, pode ajudar que ele perca eleitoralmente. Trata-se, a meu juízo, da mais absoluta irresponsabilidade governamental: uma manobra em que

se utiliza um instrumento de formulação política sabendo-se que estabelece uma política errada, apenas para ter um diálogo oportunista e populista com a base de sustentação e para, pura e simplesmente, desqualificar aquele adversário momentâneo.

Depois, para a esquerda, o problema apareceu quando ganhamos o governo. Recordo-me de que, quando me tornei parlamentar de situação após ter sido de oposição, a principal ameaça que me deixava nervoso era: “Nós vamos apresentar os projetos que vocês tinham e não conseguiam fazer passar. Quero ver como é que você vai votar contra o seu próprio projeto”.

Esse sentimento de irresponsabilidade se acirra muito mais em uma realidade como a nossa, marcada por uma cultura política segundo a qual o Poder Executivo tem uma tradição de ser pouco transparente. Na medida em que é, na maioria dos casos, pouco transparente e tem um diálogo direto com a sociedade muito insuficiente, o parlamentar termina por cumprir esse papel de elo de ligação entre o Executivo e o Legislativo. Ou seja, o parlamentar muitas vezes é apenas um despachante de luxo. Cria a linha direta entre o Executivo e a população. A população, por sua vez, espera que ele seja um bom despachante de luxo.

Alguém da população chega para um parlamentar, um vereador, e diz: “Ô, vereador, tem uma árvore que está crescendo na minha rua”. O vereador pede para cortar. Se ele está de bem com o prefeito, a árvore é cortada; se está de mal com o prefeito, a árvore fica. E a população vai criticar: “Mas esse vereadorzinho que eu elegi, nem para cortar a árvore serve...”.

A conclusão que muitas vezes é tirada é que um bom parlamentar é o que consegue ter eficácia no seu trabalho de despachante. Para ter um bom trabalho de despachante, tem que ser amigo do rei. Se o parlamentar se indis põe com o rei, a atividade dele não funciona; e, ao não funcionar, evidentemente o eleitorado cobra. O eleitor força o vereador a fazer esse trabalho e, na medida em que ele se presta a esse papel, deixa de ser co-responsável pela formulação política e deixa de exercer com isenção o papel de fiscalização. A cultura dominante, por isso, forja um amesquinamento do Parlamento na perspectiva de que ele deixe de ser um poder autônomo.

Há uma pesquisa realizada pelo estudioso Joffre Neto, muito interessante, que foi incluída no livro *Reforma Política e Cidadania*, publicado pela Editora Fundação Perseu Abramo¹. Ela registra que 70% dos entrevistados acham que as Câmaras Municipais pertencem ao Poder Executivo. Alguém dirá: “Que povo ignorante!”. De forma nenhuma. É o que as pessoas vêem. Quem consultar a Constituição Federal de 1988 encontrará a definição do Parlamento com todas as prerrogativas de poder independente e autônomo. Agora, quem conhece o funcionamento das Câmaras, das Assembléias Legislativas e do próprio Congresso Nacional começa a ter dúvidas em certos casos e começa a se perguntar se aquilo não é efetivamente um órgão do Executivo.

Curiosamente, há que se registrar que os parlamentares de direita conseguem conviver com isso sem angústias. Nós da esquerda não conseguimos. Nossa angústia é também estarmos empregando nossos esforços num poder decorativo. Mesmo que, entre nós, alguns acreditem e afirmem que a democracia direta é a solução de todos os males.

Tem sido comum que muitos de nós percamos a identidade, enquanto parlamentares comprometidos com um projeto transformador, em particular quando somos governo, porque tendemos a ser ou governistas ao extremo ou opositoristas com uma radicalidade que nos leva a fazer mais oposição aos nossos governos do que efetivamente a própria oposição faz. Tem sido difícil encontrar um ponto de equilíbrio, pois falta reflexão acumulada historicamente, além de que a condição de ser parlamentar nessas situações é, sem dúvida, muito problemática.

Tendo apresentado todas essas questões, considero forçoso reconhecer que o Parlamento atravessa uma significativa crise de legitimidade. Assim, volto aqui à minha pergunta original: o Parlamento é necessário ou desnecessário para a democracia?

Embora o assunto seja, evidentemente, muito complexo, vou lhes dar minha opinião: acredito que o sistema dos três poderes

1. VANNUCHI, Paulo; BENEVIDES, Maria Victoria e KERCHE, Paulo (orgs.). *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

precisa ser repensado e acho também que, com todas as limitações registradas do Poder Legislativo, ele não corresponde mais ao perfil clássico da visão de Montesquieu. Por isso, a história está a exigir uma reformulação do modelo de Estado.

Acredito também que a democracia direta, embora tenha que ser incentivada e implementada, não substitui o espaço necessário e indispensável da democracia representativa.

A importância do Parlamento para o regime democrático é atestada pelo fato de que os governos autoritários – para ser mais claro, as ditaduras –, quando assumem o poder, estabelecem como uma das primeiras medidas o fechamento do Parlamento. O funcionamento normal do Parlamento é, sem dúvida, um obstáculo para que ditadores possam exercer o poder discricionário, que é a característica essencial dos regimes de arbítrio.

Nas lutas pelos direitos sociais e políticos da população, ninguém pode contestar a contribuição dada pelo Parlamento aos movimentos cívicos que existiram em vários momentos da nossa história. Para não recuarmos muito no tempo, basta comentar esse papel na campanha abolicionista. A historiadora Joseli Nunes Mendonça, no livro *Cenas da abolição*², diz: "... a abolição da escravidão no país se fez primordialmente pelo encaminhamento parlamentar e pela definição de uma legislação emancipacionista" (p. 12). E acrescenta: "Os próprios escravos, uma vez que as leis lhes outorgavam direitos – inclusive para tornarem-se livres – moveram-se ativamente no campo definido pela atuação parlamentar" (p. 13). Deve ser lembrado também que, mais recentemente, os movimentos cívicos como a campanha das Diretas e o do *impeachment* do presidente Collor tiveram início no Congresso e que outros movimentos que já vinham sendo desencadeados por entidades da sociedade civil, como a campanha da Anistia, encontraram apoio decisivo entre os parlamentares.

Vale lembrar ainda a importância que a função fiscalizadora do Legislativo e o conseqüente controle sobre os atos do Executi-

2. MENDONÇA, Joseli Nunes. *Cenas da abolição*. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.

vo, tal como são definidos pelo artigo 31 da Constituição, têm para a defesa do patrimônio público e dos interesses da sociedade, bem como para o cerceamento de práticas abusivas, autoritárias e discricionárias que possam ser exercidas pelo chefe do Executivo e seus auxiliares.

Além das já comentadas funções de elaboração de leis e de fiscalização do Executivo, o Parlamento tem uma outra função que muitas vezes passa despercebida. Ele se constitui em espaço privilegiado para reflexão sobre os problemas sociais e para a proposição de políticas públicas. Quando essa função é levada a sério, o parlamentar que representa a população se dedica ao estudo e à formulação de proposições, num tempo em que a maioria das pessoas, na sua atividade normal, não teria condições de fazer. Além disso, convivendo com toda a gama de interesses conflitantes e de correntes de opinião, ele tem, através do embate de idéias, a possibilidade de conhecer as variadas facetas que as questões apresentam. Graças a esse exercício, muitas vezes o parlamentar que tem idéias preconcebidas sobre certos projetos, após a discussão realizada nas comissões e no plenário, muda completamente o seu ponto de vista.

No caso da chamada democracia direta, nem sempre se tem essa oportunidade de um aprofundamento permanente das discussões e da elaboração e de um constante acúmulo de informações. Para ilustrar essa afirmação podemos colocar uma indagação. Se, por exemplo, tivéssemos hoje, em nosso país, uma votação por sufrágio direto sobre pena de morte, existe alguma dúvida sobre o que aconteceria?

Com toda propaganda da televisão que pudesse ser feita nos espaços públicos em um, dois meses, a população brasileira, no estágio em que hoje se encontra, poderia chegar às raízes do problema e compreender a dimensão global dessa situação?

Em contraposição, já vi parlamentares que defendiam a pena de morte mudarem de um extremo a outro nas discussões parlamentares. Vi pessoas que defendiam a pena de morte serem convencidas de que estavam erradas após as discussões travadas sobre essa questão.

Por isso acredito que é bem provável que um Estado do futuro não possa prescindir da democracia representativa como hoje

não podemos prescindir da democracia direta. A conclusão correta é que deve haver uma conjugação dessas duas formas e que é preciso estudar a melhor maneira de combiná-las.

É claro que haverá conflitos. Se observarmos os poucos instrumentos já desenvolvidos que favorecem a democracia direta e a ampliação da participação nos espaços públicos, particularmente nas administrações petistas, constataremos que não são raras as crises com parlamentares. O orçamento participativo, por exemplo, é visto com maus olhos por parlamentares mais conservadores, porque ele abre canais diretos com a população e o Executivo e isso coloca em xeque a figura do despachante parlamentar. É evidente, portanto, que uma combinação de mecanismos de democracia representativa e democracia direta vai implicar a criação de um novo modelo de Parlamento. Mas, para formularmos outras referências, digo a vocês, sinceramente, que ainda precisamos discutir e refletir muito porque, em relação ao Poder Legislativo, temos muitas dúvidas em função de, até agora, não termos discutido o Parlamento como se deve.

Em conclusão, confirmo minha convicção de que o Parlamento atravessa hoje uma grave crise que o impede de exercer a contento a função de representar o povo e os cidadãos em geral. Enfrenta também uma gravíssima crise de legitimidade pela sua incapacidade de reagir contra as práticas políticas que lhe impõem uma condição de poder amesquinhado, impossibilitado de usar das prerrogativas de independência e autonomia que lhe são conferidas pela Constituição. Conforme ele possa ou não reverter essa situação, através de uma reforma política que lhe restitua a dignidade e o necessário fortalecimento, será um cavalo de Tróia ou continuará a ser visto como uma solução mágica para os problemas de um Estado futuro. No entanto, neste momento histórico, infelizmente, nos falta ainda muita experiência, muita reflexão para que possamos apresentar propostas mais definidas a respeito.

Tornar o Parlamento um poder

Antonio Carlos Pereira (Carlão)

*Vereador de Belo Horizonte pelo Partido dos
Trabalhadores (PT) e vice-presidente do PT de Minas Gerais*

“Democracia: governo do povo, de todos os cidadãos.”

Aristóteles

Repetidas à exaustão, algumas palavras, por força de mudanças históricas, sociais, econômicas, culturais, ou mesmo por uma espécie de inércia mental, perdem seu significado. É assim com “democracia”. Se é possível afirmar que temos acordo no que diz respeito ao aspecto formal da democracia no Brasil – voto universal, igualdade do voto, livre disputa entre os partidos políticos, vontade da maioria com respeito à minoria, possibilidade de alternância no poder, entre outros –, não é possível dizer o mesmo em relação à fonte de poder.

O povo brasileiro, na verdade, governa muito pouco. Ainda que não seja esse o nosso tema, será impossível discutirmos a democratização de nossos Legislativos se não tivermos claros os limites existentes no próprio exercício democrático.

É curta nossa experiência democrática. Na verdade, historicamente curtíssima. A primeira eleição com alguma liberdade partidária, ainda assim sob o cerceamento da Lei Falcão, tem pouco mais de 20 anos, ainda nos estertores da ditadura. Não nos foi dado o direito de praticar com intensidade nem sequer a democracia formal.

Da baixa escolaridade à indigência, do pouco acesso à informação à informação fragmentada, de um processo de urbanização caótico – que quebrou referências antigas e não conseguiu criar novas – à baixa representatividade de organizações populares, o fato é que uma grande maioria de nossa população não participa da democracia. Se o Brasil rural tinha seus coronéis, o Brasil urbano criou a clientela. Do pé de botina passamos ao saco de cimento, à cesta básica, à promessa de emprego.

Estabelecido esse primeiro marco, fundamental, da exclusão de milhões de pessoas do jogo democrático, para além de outras exclusões, vamos ao Parlamento.

Arrisco remodelar nosso título. Antes de verificarmos as possibilidades e caminhos para uma maior democratização de nossas Casas Legislativas, e aqui atendo-me principalmente ao Parlamento municipal, cabe perguntar até que ponto somos um poder de fato.

Desconsideremos, até para que o debate possa fluir e para que a depressão não nos domine, aquelas situações em que a Câmara nada mais é que um apêndice da Prefeitura. Em que o contador, encarregado de analisar as contas da Prefeitura, pertence à própria; os móveis, o imóvel, os funcionários pertencem todos ao Executivo – no Brasil, 8% das Câmaras funcionam com corpo de funcionários cedidos pela Prefeitura e 27% com corpo misto (Câmara e Prefeitura).

Mas vamos retornar à teoria.

Para que o Parlamento seja poder, ele deve cumprir alguns princípios gerais, ainda que deva ser considerada uma série de diferenças.

O primeiro, que considero o mais importante, é o princípio da representação. Caberia ao Parlamento realizar uma síntese das opiniões existentes na sociedade e vocalizar as diferentes correntes de opinião principalmente nas questões que dizem respeito ao programa político do governo. É claro que para o bom desempenho dessa função os eleitos devem ser capazes de traduzir essas opiniões. Parece claro também que, para que essas opiniões ou demandas se expressem, é necessário que sejam intermediadas pelos partidos políticos, já que são eles que as levam para dentro do Parlamento.

Ressalto que trato aqui daqueles municípios maiores, já que na esmagadora maioria dos pequenos a disputa política se reduz a oligarquias locais, quando não a mera briga de famílias. Peço licença para falar de meu quintal, Belo Horizonte. O escritor russo Tolstói afirmou que para sermos universais devemos dar conta de entender a nossa aldeia e dar-lhe voz. Não tenho a pretensão da universalidade, mas creio que uma capital com quase 2,5 milhões de almas, centro de uma região metropolitana com

mais de 4 milhões de habitantes, pode contribuir para ilustrar melhor o nosso tema.

Nossa Câmara Municipal tem 41 membros. Quando foram proclamados os resultados da eleição, em outubro passado, havia representantes de 18 partidos com assento em nossa Casa Legislativa. Hoje, abril de 2005, já são 20 partidos e, pasmem, um vereador sem partido. Temos uma média de dois parlamentares por partido. A pergunta que nos é apresentada é simples e dramática: como fica a representação do eleitor? Somados os votos de todos os eleitos não chegamos a 25% do eleitorado. Se considerarmos os votos dados a partidos com maior identidade programática e até ideológica, como por exemplo o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Comunista do Brasil (PCdoB), chegamos no máximo a 23% do eleitorado. Como ficam os outros? Se os representantes têm baixa taxa de representação, parece inevitável a conseqüente fragilidade do poder. A decorrência imediata dessa disfunção na representatividade é o comprometimento de outras duas funções do Legislativo: a legitimação e aquela que Norberto Bobbio caracteriza como “função reguladora da competição política”¹.

Quanto à primeira, o vínculo é mais claro. Se cabe ao Parlamento traduzir a diversidade e a complexidade social e se essa representação está comprometida, sua capacidade de legitimar demandas do corpo social se reduz. Cresce, em um cenário como esse, o peso de setores ou corporações mais organizados em detrimento, é claro, da imensa maioria que está à margem da cidadania e da representação.

Saindo um pouco do nosso foco municipal, recorde aqui o debate em torno da reforma da Previdência. É público e notório que boa parte das despesas com a Previdência é canalizada para servidores públicos, mais especificamente uma pequena parcela com altos salários. A capacidade de mobilização e o espaço ocupado na mídia por essa pequena parcela fizeram que a reforma, abso-

1. BOBBIO, Norberto; MATEUTTI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 2ª ed. Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 1986.

lutamente necessária se olharmos o conjunto da sociedade, fosse limitada a pequenas alterações. Fosse o Congresso Nacional mais representativo, melhores seriam suas condições para fazer avançar a reforma e, em conseqüência, torná-la mais legítima.

A soma da representação frágil com a legitimação comprometida acaba por limitar o papel do Parlamento como regulador da disputa política. É como se a guerra permanecesse mesmo depois de assinado o armistício e, apesar de decisões tomadas, continuasse a disputa, não se consolidando referências, práticas, avanços.

Clareando melhor meu ponto de vista, não creio, sinceramente, que seja possível, para além do que já existe, democratizar significativamente nossos Parlamentos. O desafio primeiro é fortalecê-los como poder de fato, em uma perspectiva democrática, é claro. Isso não é possível sem uma reforma política eleitoral que equacione a questão da representação. Não há como existir democracia forte com partidos fracos, sem identidade programática e um mínimo de coesão interna. E, sem democracia forte, não existem Parlamentos democráticos. É claro que isso não ocorre de forma mecânica, há uma dialética permanente, uma disputa política a ser travada.

Quanto ao papel legislativo, que inclusive empresta seu nome ao Parlamento, isso já é questão superada. Não é particularidade brasileira, nem tampouco de nossos Parlamentos municipais. O furor legislativo do Poder Executivo e de seus órgãos é fenômeno mundial, pelo menos nas democracias ocidentais. Confesso que não sei se isso poderia ser muito diferente. Decretos, portarias e normas produzidos pelo Executivo acabam por ter uma incidência muito maior no funcionamento e na vida das pessoas que muitas leis aprovadas no Parlamento. Para não irmos muito longe, basta lembrar da taxa de juros do nosso Copom (Comitê de Política Monetária), ou do Banco Central norte-americano (FED).

Resta, entre as funções clássicas, a fiscalização, o controle. Arrisco dizer que essa é, hoje, a de maior importância e, se assumida com o empenho e a seriedade necessários, pode suprir em parte as fragilidades anteriores e elevar um pouco a condição de poder do

Parlamento. Talvez esteja aí também uma das raras oportunidades de pensarmos mecanismos para sua maior democratização.

Há um encadeamento de leis – Plano Diretor, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e a própria Lei Orçamentária – que, ao serem submetidas às Câmaras Municipais, abrem uma enorme possibilidade de discussão envolvendo outros atores da sociedade. Todos esses instrumentos, para além de suas tecnicidades secundárias, dizem respeito ao planejamento da cidade, suas escolhas, prioridades e desejos de futuro. Tão importante quanto o combate à corrupção e aos desvios de recursos públicos é garantir que o Parlamento e, através dele, mais e mais setores da sociedade sejam capazes de interferir nesse debate, acompanhar a execução desses instrumentos, ser ouvidos nas correções de rumo. Evitar o desperdício, potencializar recursos, ser sujeito.

Para ficarmos apenas no orçamento – sem dúvida entre as leis mais importantes para cada ano, entre outras as que estabelecem metas para a saúde, a educação e a assistência social –, é nele que aparecem as obras prioritárias e é durante sua elaboração que o Parlamento deve discuti-las, chamando o que há de organizado em cada cidade para enfrentar as visões fragmentadas e permitir às pessoas uma visão de conjunto da comunidade em que vivem. Planejamento com participação é sinônimo de democracia.

Por exemplo, a facilidade na convocação de audiências públicas e sessões especiais em boa parte de nossas Casas Legislativas é paradigma a ser estendido a todas. A existência da tribuna livre, que, sob determinados critérios, permite que o cidadão não detentor de mandato encaminhe diretamente seus pleitos ou formalize suas críticas, certamente amplia o exercício democrático, principalmente em cidades onde há pouca organicidade dos movimentos sociais.

Falta muito, é certo, no item transparência. Mas, lembremos, a transparência é condição para a democracia, ou até mesmo indicador de sua profundidade, mas jamais de seu exercício. A publicação de gastos das Câmaras, em linguagem compreensível aos mortais comuns, a informação sobre tramitação de projetos, presença de vereadores e seus votos, o fim das votações

secretas, ao lado do fortalecimento das comissões temáticas, materializam a velha máxima de que informação é poder. Ao compartilhar informação, o Parlamento alarga as possibilidades de sua democratização.

Não há como ignorar os enormes avanços democráticos experimentados em administrações populares e, nesse sentido, o orçamento participativo é o mais emblemático. Mas são ações do Executivo. Da mesma forma, a participação popular conquistada na elaboração e na execução de várias políticas públicas, apesar de ter passado pelo Parlamento, se dá no território do Executivo. Se ainda vale, e creio que sim, a formulação de Montesquieu, o avanço da democracia passa pelo fortalecimento do Parlamento, principalmente na esfera do município. Isso se quisermos ser conseqüentes com o conceito grego e de fato criar as condições para que o povo, como protagonista, e não como mero beneficiário, exerça o poder.

Ser de oposição na Bahia

Alisson Mendonça

Vereador do Partido dos Trabalhadores (PT) em Ilhéus (BA)

Agradeço ao convite da Fundação Perseu Abramo e saúdo os companheiros aqui presentes. Quero contar como aconteceu esse convite e o motivo de estar aqui, já que não sou um intelectual, não tenho mestrado nem doutorado: o presidente estadual do partido me ligou e disse que a Fundação Perseu Abramo havia entrado em contato com ele pedindo que sugerisse o nome de um parlamentar baiano para fazer parte deste seminário internacional, e me fez o convite, dizendo que eu seria procurado pela Fundação. Mas me fez uma recomendação: “Alisson, não se atenha às querelas municipais, não vá lá xingar o prefeito nem chamar ninguém de ladrão. Fale das questões conceituais”.

Quero antes explicar que sou vereador de oposição, e vereador de oposição na Bahia não tem muito o que elaborar de legislação, e, portanto, atua praticamente só na questão da fiscalização. Ora, o vereador que fiscaliza e vive no Tribunal de Contas e no Ministério Público é geralmente um vereador chato. Acho que foi por isso que o presidente do meu partido me fez esta recomendação.

Chegando aqui, pensei: ele me coloca na mesa com duas feras como o José Eduardo Cardozo e o Carlão [Antônio Carlos Ramos] Pereira e quer que eu fale de temas conceituais sobre democracia direta? Ah, não...! A única contribuição que posso dar aqui é a da minha realidade, dentro da minha cidade – uma cidade do tamanho da cidade do Daniel Tietze, da Alemanha –, que tem 500 anos de existência, situada na Bahia. A Bahia é um estado que tem dono, um estado privatizado.

Só posso contribuir para este seminário se relatar minha realidade, falar das condições que tenho na minha cidade para desenvolver minha ação parlamentar.

Fiz uma lista de algumas questões interessantes para que vocês possam fazer um parâmetro entre o que é ser vereador na cidade

de Daniel, que é do tamanho da minha, e o que é ser vereador em uma cidade como Ilhéus, na Bahia.

Nós, baianos, temos uma sociedade totalmente desmobilizada e um grupo hegemônico que governa a Bahia há quase 40 anos, especializado em desmobilizar a sociedade civil. Quero dizer que, por causa disso, os parlamentares de esquerda e eu estamos cada vez mais sozinhos. Até o Carlão, que é um bom quadro, nasceu em Salvador, mas foi embora para Belo Horizonte.

O Partido dos Trabalhadores (PT) conseguiu eleger um vereador em Ilhéus em 1996, um professor ligado à Igreja e com um trabalho comunitário em um bairro grande muito interessante. Esse companheiro foi vereador do PT durante quatro anos, tentou a reeleição e perdeu. Eu havia sido eleito naquela ocasião e fui procurá-lo, porque achava que era um bom quadro, para que pudéssemos fazer política juntos. Ele disse: "Alisson, desisti de ser vereador do PT, de fazer política na esquerda. Quero agora distribuir cesta básica, dar frango, dar peixe, quero ser e agir como o PFL [Partido da Frente Liberal], porque, pelo que fiz no PT, não fui a lugar nenhum". Minha resposta foi: "Rodolfo, você vai abrir mão de sua história, nunca mais vai voltar para aquele Parlamento. Você está morto". Pois ele seguiu seu caminho, dobrou a votação e se reelegeu.

Temos hoje, em Ilhéus, em uma Câmara de 13 vereadores, dois do PT. Neste seminário estamos questionando o sistema representativo. Pois o que temos são os dois mandatos de vereadores do PT atuando no sistema representativo. É o que temos para fazer política, e digo que, para nós, este sistema tem sido um grande avanço, por menores que sejam nossas bancadas.

Ser vereador em Ilhéus é ter a certeza de passar quatro anos sem sentir a menor pressão da sociedade. Nos oito anos que já completei como vereador, a sociedade de Ilhéus só foi mobilizada uma única vez, através da Igreja Católica, contra a privatização de nosso sistema de água e esgotos, e vencemos. Pois agora um novo papa ganha a eleição e não quer mais que a Igreja participe dos movimentos populares. Desse jeito, vou continuar sozinho.

Esse processo de desconstrução vem avançando cada vez mais. Nosso estado tem 417 municípios, dos quais 400 são ligados ao

carlismo¹, e, na maioria deles, existem duas lideranças locais, que são inimigas em vários aspectos, mas têm em comum o mesmo partido e o mesmo líder: Antônio Carlos Magalhães (ACM), que, na Bahia inteira, faz esses dois grupos passarem o maior constrangimento: em época de eleição, um fica do lado de ACM e o outro do outro lado, sem briga, sorrindo e com cara bonita. É esse o estado no qual faço política.

E posso citar aqui alguns exemplos que comprovam que nosso estado está privatizado. Em Salvador nosso aeroporto mudou de nome, se chama agora “Luís Eduardo Magalhães”. Temos uma cidade que tinha um nome lindo, Mimoso do Oeste, que foi trocado para Luís Eduardo Magalhães. E quando meu filho de 14 anos me pergunta: “Meu pai, quem foi Luís Eduardo Magalhães?”, respondo: “Filho de ACM”. É essa a biografia dele.

Então, nossa realidade deve ser colocada sempre, porque, sem entender isso, não adianta discutirmos aqui iniciativas para a democratização do nosso Parlamento e falar sobre o orçamento participativo. Fazer um discurso ou conversar com a população de minha cidade falando de orçamento participativo é a mesma coisa que fazer um discurso em alemão.

A diferença entre a minha cidade e a cidade de Daniel Tietze no que se refere a fazer política é que, se eu for para a cidade dele, seguir um curso de alemão durante cinco anos e ficar bastante eloquente nos meus discursos, ainda assim eu jamais conseguirei ser vereador lá. E, se ele se mudar pra minha cidade, fizer todos os seus discursos em alemão e gastar um pouquinho de dinheiro, ele consegue se eleger como vereador no primeiro ano, assim que chegar em Ilhéus – isso se ele for amigo de ACM. Essa é a grande diferença.

Na Bahia, o deputado que me indicou disse: “Faça um texto”. Respondi: “Não tenho que fazer um texto, tenho que ir para São Paulo, debater com os companheiros e, depois que sair de lá, construir meu texto. É isso que tenho que fazer, além de citar alguns casos reais”.

1. Carlismo é a denominação que se dá à corrente política liderada pelo grupo do senador Antônio Carlos Magalhães na Bahia.

Por exemplo, um dos vereadores mais votados da minha cidade chama-se Cruz. Ele comprou uma Kombi, e costuma colocar uma escada em cima, encher o fundo da Kombi com material elétrico e sair pelas ruas com um eletricitista. Enquanto o eletricitista sobe no poste para trocar a lâmpada, ele faz um discurso no pé do poste segurando a escada e dizendo que não tem nenhum vereador que preste em Ilhéus, o único que trabalha é ele.

Às quintas-feiras, ele abre o gabinete, organiza uma fila e recebe a todos, quem precisa de óculos, quem precisa ser aposentado. Pergunta para cada um: “De que você precisa?”, e ali despacha como se fosse um médico, um advogado, seja lá o que for. O *slogan* dele é: “Está com problema de água ou luz, procure o Cruz”.

Ele acorda cedo, pega a Kombi e vai para o parque de operação dar carona aos pedreiros que vão trabalhar nas ruas até o local de trabalho, levando o máximo de pedreiros que consegue pôr na Kombi. E a população diz: “Olha, quem está fazendo essa obra aqui é o Cruz, foi ele que trouxe os pedreiros aqui, no carro dele”.

É nessa realidade que estamos trabalhando. Nossa Assembleia Legislativa tem 63 deputados; minha cidade é a terceira maior da Bahia em importância econômica e em número de habitantes. Faz 20 anos que não temos um representante na Assembleia Legislativa da Bahia. Faz 20 anos que não elegemos um único deputado estadual.

Outro problema grave na Bahia é que os deputados estaduais eleitos não têm a senha que dá acesso às contas do Estado, o que significa que, além de tudo, lhes é vedado o desempenho de um dos poucos papéis que o deputado de oposição pode ter, que é fiscalizar.

Há um outro caso que quero relatar: em 1996, candidatou-se à Prefeitura da nossa cidade um cidadão que militava na esquerda. Foi feita uma grande aliança e o próprio PT o apoiou. Ele ganhou as eleições com essa aliança de esquerda, mas, dois anos depois, rompeu com esse compromisso e foi para o PFL, para se abrigar debaixo do guarda-chuva carlista. Atualmente sua especialidade na Semana Santa é distribuir peixes para a população carente nos estádios ou nos distritos. Um peixe para cada indivíduo da população carente. Em dezembro, ele distribui um frango

para cada um. Vocês acreditam nisso? Ele vendeu por 6 milhões de reais as linhas de transporte coletivo de Ilhéus e gastou tudo em cestas básicas para se eleger. Distribuiu 6 milhões de reais em cestas básicas.

Então, vocês estão vendo que não dá para discutirmos aqui as iniciativas para a democratização do Parlamento, o orçamento participativo e outras propostas desse tipo sem primeiro discutir os costumes que temos espalhados pelo país afora, nossa realidade política e as possibilidades que temos para implementar qualquer mudança.

A cara do PT no interior do país não é a dos dirigentes do PT e da maioria do pessoal que se elegeu pelo PT. Não é a de Carlão, não é a de José Eduardo, é a minha: um cidadão comum como vários que estão aqui.

Em conclusão, acho que temos que fazer vários debates e aqui suscito este tema: como criar instrumentos para que vereadores que estejam fazendo política sozinhos na sua localidade, levando, isolados, uma proposta de esquerda, possam continuar na esquerda e não fazerem como Rodolfo e desistir? Eu, pelo menos, não quero ser obrigado a dizer: “Olha, vou fazer a política do clientelismo porque assim me perpetuo no poder, vou ter seis, sete, oito, dez mandatos e a certeza de que não serei incomodado”.

Para finalizar, vou dar um exemplo muito expressivo do que aconteceu comigo. Quando fizemos aquela aliança para apoiar esse prefeito, fiz uma denúncia contra o prefeito antigo, que tinha passado ações da nossa empresa de água e saneamento a uma empreiteira. As ações valiam 7 reais e ele passou essas ações por 36 centavos.

Fui à tribuna e fui duro e forte nos meus discursos. A empreiteira se sentiu ofendida e tentou mover uma ação contra mim por calúnia, injúria e difamação. O doutor promotor do Ministério Público, de posse desse pedido, disse que eu era inviolável e que estava na defesa dos interesses da minha cidade, e não aceitou a ação.

Nessa ocasião, eu fazia parte da bancada desse prefeito que ajudamos a eleger. Quando ele foi para o PFL, continuei na minha trincheira e fui fazer oposição a ele. Aí fiz um discurso em que comparei a administração dele à do juiz Nicolau dos Santos Neto

no Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo quanto à forma como ele usava as verbas. Ele se sentiu ofendido e moveu uma ação contra mim. Aquele mesmo promotor que havia me defendido recebeu essa ação, aceitou a denúncia e, na primeira audiência, na frente do juiz, me propôs pagar 200 cestas básicas e fazer uma retratação ao prefeito. Dessa forma o caso estaria encerrado e, segundo ele, era uma grande vantagem para mim aceitar a proposta dele. Perguntei: “Na ação do ano passado da empreiteira contra mim, o senhor disse que eu era inviolável e que estava na defesa dos interesses da população. No discurso que fiz no plenário da Câmara, não tive nenhum interesse de ofender a honra do prefeito e o senhor agora está acatando a denúncia?”. “Ah, o senhor extrapolou demais dessa vez”, disse ele.

Ainda estou tentando um *habeas corpus* e buscando as maneiras judiciais que posso utilizar para que esse caso chegue ao Supremo, para ver se nessa instância consigo o *habeas corpus* e a suspensão da ação.

Em resumo, fazer política na oposição na Bahia equivale a colocar a bandeira dos Estados Unidos nas costas e passear nas ruas de Bagdá. Parece brincadeira, mas, se cada um de vocês se levantar e contar um absurdo acontecido na política na cidade de vocês, eu lhes garanto que na Bahia há precedentes.

Finalizo dizendo que, na feitura do orçamento do município da minha cidade, há oito anos, o prefeito não aceita as emendas dos vereadores, inclusive os da bancada dele. Não mexemos no orçamento nem através do sistema representativo. Essa é a minha realidade.

Como, quando a minha Câmara não consegue sequer mexer nessa peça fundamental que é o orçamento, posso estar discutindo aqui, neste seminário, o orçamento participativo?

Espero ter contribuído, relatando minha experiência como parlamentar de oposição e de esquerda na minha cidade, e agradeço a atenção de todos.

Seminário Democratização do Parlamento

São Paulo, 28 e 29 de abril de 2005

Fundação Perseu Abramo e
Instituto Rosa Luxemburgo Stiftung

Programa

28 DE ABRIL

Abertura:

Hamilton Pereira – presidente da Fundação Perseu Abramo
Gert Peuckert – diretor do Instituto Rosa Luxemburgo Stiftung
Francisco Campos – secretário Nacional de Mobilização do
Partido dos Trabalhadores (PT)

Primeira Mesa: *A democratização dos Parlamentos e o aperfeiçoamento da relação entre representantes e representados*

Expositores:

Fátima Bezerra – deputada federal PT-RN
Pedro Uczai – ex-prefeito de Chapecó (SC)
Marina P. Sant'Anna – vereadora do PT em Goiânia (GO)
Jochen Franzke – docente da Universidade de Postdam, Alemanha

Coordenação de mesa: Gert Peuckert – diretor do Instituto Rosa Luxemburgo Stiftung

Segunda Mesa: *Os conselhos de representação da sociedade e os Parlamentos locais*

Expositores:

Mauro R. Monteiro dos Santos – coordenador da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE)

Ana Cláudia Teixeira – coordenadora do Instituto Pólis
Pepe Vargas – ex-prefeito de Caxias do Sul (RS)

Coordenação de mesa: Selma Rocha – diretora da Fundação Perseu Abramo

29 DE ABRIL

Primeira Mesa: *O orçamento participativo e o Legislativo municipal*

Expositores:

Alfredo Costa – vereador do PT em Belém (PA)

João Costa – secretário de Planejamento Participativo da Prefeitura do Recife (PE)

Daniel Tietze – vereador do PDS em Berlim, Alemanha

Pedro Pontual – coordenador do Instituto Pólis

Coordenação de mesa: Hamilton Pereira – presidente da Fundação Perseu Abramo

Segunda Mesa: *O funcionamento das Casas Legislativas e as iniciativas para sua democratização*

Expositores:

Daniel Tietze – vereador do PDS em Berlim, Alemanha

José Eduardo Cardozo – deputado federal do PT por São Paulo

Antonio Carlos Ramos Pereira (Carlão) – vereador do PT em Belo Horizonte (MG)

Alisson Mendonça – vereador do PT em Ilhéus (BA)

Coordenação de mesa: Ana Garcia – Instituto Rosa Luxemburgo Stiftung

A Fundação Rosa Luxemburg – RLS

A Fundação Rosa Luxemburg foi fundada em 1990 e é, desde 1996, uma fundação política próxima ao Partido do Socialismo Democrático (PDS) da Alemanha. Em seu trabalho internacional a Fundação Rosa Luxemburg está comprometida com os princípios da solidariedade internacional por um desenvolvimento social e democrático, trabalhando com organizações sindicais, movimentos sociais de base, institutos de pesquisa e educação, organizações internacionais e partidos políticos. Em 2005, está realizando 20 projetos em 12 países diferentes.

Desde o ano de 2002 a Fundação colocou em andamento suas atividades na América do Sul, tendo em vista realizar ou apoiar programas educativos e de consultoria que fomentem o processo de desenvolvimento democrático. Seu objetivo central é o apoio a atores políticos que lutam pela participação democrática e pela justiça social, além da construção de um espaço para o diálogo aberto na sociedade civil. O Instituto Rosa Luxemburg Stiftung foi aberto em 2003, em São Paulo, como organização não-governamental para análise social e política.

Diretório Nacional do PT

Rua Silveira Martins, 132
01019-000 – São Paulo – SP – Brasil
Fone: (11) 3243-1313 – Fax: (11) 3243-1300
Correio eletrônico: ptbrasil@pt.org.br
Na internet: www.pt.org.br

Fundação Perseu Abramo

Rua Francisco Cruz, 224
04117-091 – São Paulo – SP – Brasil
Fone: (11) 5571-4299 – Fax: (11) 5571-3338
Correio eletrônico: fpabramo@fpabramo.org.br
Na internet: www.fpabramo.org.br

Democratização do Parlamento: alargando as fronteiras da representação e da participação política foi impresso na cidade de São Paulo em setembro de 2005 pela Gráfica Bartira. A tiragem foi de 7.000 exemplares. O texto foi composto em Palatino no corpo 10,5/13,6. A capa foi impressa em papel Carta Íntegra 222g; o miolo foi impresso em Offset 75g. Em 2005 o Partido dos Trabalhadores completou 25 anos de sua fundação, ocorrida em 10 de fevereiro de 1980.