



(*Texto com revisão.*)

O SR. PRESIDENTE (Cristovam Buarque. Bloco Apoio Governo/PDT - DF) – Há número regimental. Declaro aberta a 5ª Reunião da Comissão do Senado do Futuro.

Antes de iniciarmos os trabalhos, proponho a dispensa da leitura e aprovação da ata da 4ª Reunião.

Os senhores que estiverem de acordo permaneçam como se encontram. (*Pausa.*)

Aprovadas.

Submeto à apreciação da Comissão o requerimento que dá origem a esta palestra, Surgiu, e não quisemos perder, a oportunidade de ter a presença do Sr. James Creighton. Como não queríamos perder a chance de ouvi-lo, decidimos deixar para votar o requerimento de seu convite já em sua presença.

REQUERIMENTO Nº 2, DE 2013

Requer, nos termos do art. 58, § 2º, II, da Constituição Federal e do art. 93, II, do Regimento Interno do Senado Federal, a realização de Audiência Pública, com objetivo de debater "A participação popular e o futuro da democracia", com a presença do Sr. James L. Creighton, Presidente do Creighton & Creighton, Inc.

Autor: Senador Cristovam Buarque

Os senhores que estiverem de acordo permaneçam como se encontram. (*Pausa.*)

Está aprovada a convocação.

Eu quero, na hora de abrir, dizer que estamos tentando, através desta Comissão, com essas audiências, discutir o futuro. E talvez nada mais urgente de discutir quanto a ideia do futuro da democracia.

Eu vejo que o futuro da democracia exige duas preocupações: uma com os seus compromissos; outra, com os seus meios. Com seus compromissos porque o mundo ficou planetário, os problemas são de longa duração e a democracia é de curta duração e local. Nenhum eleitor vota pensando no mundo e nenhum eleitor vota pensando em 20 anos à frente. O eleitor pensa nos próximos anos, no máximo, e no local.

Há um quadro, no livro *The Limits to Growth*, que coloca na horizontal os espaços família, cidade, país, planeta, e, na vertical, o tempo: um ano, cinco anos, vinte anos e um século. Isso é dividido em quadrados. No primeiro quadrado, um ano/família, todo mundo está preocupado; quando a gente amplia o espaço para a cidade, diminui o número de pessoas preocupadas; quando a gente coloca mundo, já não tem quase ninguém. Há gente para o próximo ano; quando colocamos a mesma família para daqui a cinco anos, já diminui o número de pessoas preocupadas; quando colocamos vinte anos, muito menos; e quando



colocamos um século, ninguém está preocupado com a família daqui a um século, nem mesmo os grandes empresários, nem mesmo os reis.

Quando você põe aqui, no canto, o espaço e o tempo, o mundo daqui a cem anos, não tem ninguém, no máximo um filósofo ou outro, refletindo, mas não como eleitor, e, sim, como filósofo.

A democracia não capta isso. É difícil você votar eleitoralmente, fazer ou não fazer um projeto de grande represa levando em conta os impactos ecológicos, porque as pessoas querem a energia elétrica.

Então, esse é um ponto da democracia em que o futuro ou se ajusta ou vamos ter que inventar outra coisa que não será mais democracia, vai ser outro nome, pode ser até mais democrático, sobretudo porque quem não nasceu ainda não vota, e as decisões de hoje se refletem nas gerações futuras. Então, esse é o primeiro problema.

O outro é o fato de que a democracia se organizou para ouvir as pessoas que elegem representantes, desde a Grécia antiga, quando se reuniam na cidade. Mudou pouco de lá para cá; o máximo é uma urna eletrônica. Mas é o mesmo propósito: o eleitor escolhendo uma pessoa. Daqui para frente, isso vai mudar, porque, daqui para frente, cada pessoa já pode influir no próprio processo político sem precisar de intermediários. E, enquanto tivermos intermediários, como Senadores, Deputados, eles não podem mais ficar falando com o seu eleitor de quatro em quatro anos; eles terão de ficar *on-line* com os seus eleitores. Por quê? Porque o povo hoje vai para a rua sem precisar de lideranças, sem precisar de um jornal que o convoque, sem precisar da televisão; pela internet. Qualquer jovem hoje coloca 500 pessoas na rua. Basta estar com raiva de alguma coisa e ter uma boa lista de pessoas com as quais dialoga.

É por isso que aqui ninguém está entendendo as manifestações de rua que surgem a cada instante em um lugar, sem precisar de partido, de líder. Não há líder convocando! Há um bom livro chamado *Revolução sem Líderes*, que coloca esse problema.

Então, estamos, os políticos, duplamente perdidos: por um lado, porque os políticos representam o imediato, o nosso horizonte é a próxima eleição; mas as decisões que tomamos se refletem na próxima geração. Ficam perdidos. Todos sabem hoje que não tem futuro o transporte baseado no carro particular, mas o candidato a governador de São Paulo que for contra o automóvel perde a eleição, porque o que todos querem é ter um carro. O horizonte de ambições do eleitor é limitado ao seu tempo e a si próprio. Então, estamos vivendo um período de grande, profunda incerteza sobre os rumos da democracia.

Estive no seminário que o Senado chileno realizou sobre o futuro, e me coube falar sobre o futuro da democracia. Eu disse: imagino que, daqui a algumas décadas, não precisem mais de Congresso; as pessoas votarão diretamente em cada lei. Só que, ao votar em uma lei, você pensa em si, não pensa no conjunto, e pensa no imediato. Mas é possível haver um supercomputador que receba os votos de todos e de cada um, pensando no curto prazo, e processe isso, com algumas funções matemáticas que vejam os impactos



da lei. Esse computador já poderia estar ligado ao *Diário Oficial*, e a lei já sairia pronta. Quem pode dizer que não será assim? O fato é que, como está, a democracia não está bem. A democracia pode ter um futuro, mas não tem presente. E os jovens nas ruas, em todas as partes do mundo, são prova disso.

Daí por que fiquei muito satisfeito quando me trouxeram a proposta de que o professor James Creighton podia estar conosco. Imediatamente abracei a ideia de trazê-lo aqui para que ele fale para nós, nem tanto pelo debate imediato, mas porque aquilo que teremos da sua fala, registrado tudo, poderemos transcrever, publicar e divulgar para ajudar na reflexão que precisamos continuar fazendo sobre o futuro, ou seja, para onde devemos levar a democracia.

Por isso, já passo a palavra, destacando que esta reunião contará com a autorização dos serviços de interatividade do Senado, que permitem aos cidadãos encaminharem perguntas e comentários destinados aos nossos convidados, por intermédio da Comissão, ou seja, já estamos no processo de interação. Qualquer cidadão pode acessar o Portal e-Cidadania, por meio do endereço www.senado.leg.br/ecidadania. É possível, através disso, acompanhar a transmissão ao vivo desta reunião, bem como, por meio do mural do cidadão, que lá está, enviar seus comentários ou perguntas. É importante também dizer que os cidadãos podem apresentar suas perguntas por meio do telefone, graças ao Programa Alô Senado, o 0800-612211.

Dando início ao debate sobre a participação popular e o futuro da democracia, passo a palavra ao Prof. James Creighton.

Ele me perguntava quanto tempo teria. Nós precisamos terminar às 16h, então, creio que temos tempo suficiente para fazer o bom debate.

Prof. Creighton.

O SR. JAMES L. CREIGHTON – (*Tradução simultânea por profissional habilitado.*) Bom dia!

Acho que já esgotei todo meu Português com esse bom-dia.

A necessidade de ser ouvido é uma necessidade que existe desde o início da infância e os psicólogos acreditam que, se essa necessidade não for atendida, isso pode gerar graves problemas psicológicos, porque as pessoas podem acabar achando que elas não são importantes, que elas não têm importância, e isso pode também gerar comportamentos problemáticos no futuro.

Isso vemos também em nível de sociedade, nas sociedades em que as pessoas são ignoradas, em que têm a sensação de que não são importantes, que elas não importam. Isso também pode gerar, no seio da sociedade, comportamentos desfuncionais.

E a necessidade de ser ouvido foi reconhecida já como um direito humano. Em 2012, por exemplo, foi criado do Dia dos Direitos Humanos, cujo tema era Minha Voz Conta. Além disso, também na Declaração do Rio, de 1992, esse princípio foi enaltecido, foi reconhecido. O princípio nº 10 dessa declaração indica que as questões ambientais são mais bem tratadas com a participação de todos os cidadãos envolvidos nela.



Existem muitas estratégias para ligar as pessoas aos tomadores de decisão, existem muitas formas de fazer isso.

Eu gosto da expressão participação pública, mas existem outras formas de falar: envolvimento público, a participação dos cidadãos, mas isso tudo diz respeito a essa aproximação dos cidadãos e dos tomadores de decisão com o objetivo de criar processos que permitam as pessoas influenciar as decisões que afetam a vida delas.

Todo esse processo de participação pública é muito complexo e repousa sobre três direitos humanos fundamentais: 1) o direito de expressão, a liberdade de expressão; 2) a liberdade de associação, a liberdade de assembleia e também outro direito, outra liberdade a que, muitas vezes, nos referimos nos Estados Unidos que é: 3) a liberdade de reclamar, a liberdade de se queixar e de se manifestar.

Eu gostaria de contar algumas experiências que já tive em minha atuação profissional.

Tenho atuado nessa área de participação pública desde 1972 e minha atuação não é no âmbito legislativo, mas atuei muito junto a agências governamentais no tocante a decisões que atingem diretamente as pessoas, os cidadãos, por exemplo, na criação de represas, ou seja, na escolha do local para uma represa, o local onde vai passar uma linha de transmissão de energia, o local onde vai ser criada uma rodovia, uma estrada. Então, são todos esses tipos de decisão com que tenho lidado em minha atuação profissional.

Muitas vezes, os legisladores têm consciência dessa necessidade de ouvir o público, de estar atento ao público, mas, muitas vezes, não se questiona e não se diz como fazer isso. Sei que aqui, no Brasil, foi votada a legislação recentemente, na semana passada, em relação a isso, mas muitas vezes não se fala em como ouvir o público e, simplesmente, da importância de se ouvir.

A minha experiência, então, foi justamente para ajudar a criar essa dinâmica da participação pública porque, muitas vezes, o Congresso, o Parlamento cria uma lei. "Tu consultarás o público", mas sem definir as condições dessa consulta. Então, parte do meu trabalho foi justamente definir como criar, na prática, essa participação, definir o que é essa participação pública e como ela vai ser realizada efetivamente.

Inclusive, assim que eu comecei essa minha atuação na participação pública, com uma agência governamental, tinha sido aventada a necessidade de se fazer uma audiência pública e de fazer uma consulta ao público, mas a preocupação inicial era: "Como nós vamos organizar essa audiência pública? Quantos policiais nós vamos ter que convocar para evitar tumulto, para evitar manifestações?" Naquele momento, aquela era a preocupação na organização desse tipo de audiências públicas e nesse tipo de consultas e participação pública.

Naquela fase inicial, em que não se sabia muito bem o que esperar, eu estava um pouco acima daquele nível. Em inglês, diz-se que, "em terra de cegos, quem tem um olho é rei". Pois bem, eu estava nessa situação, ou seja, eu



não sabia tanto a mais, mas sabia um pouco a mais nessas questões do que as pessoas das agências governamentais com quem eu estava lidando no momento.

E agora já se passaram mais de 40 anos e mais de 300 programas de participação pública desde que eu comecei.

Desde então, nós avançamos tanto nessa área que, hoje em dia, já existem pesquisas que demonstram o valor desses programas de participação pública, inclusive houve uma conclusão do Conselho de Pesquisa Nacional dos Estados Unidos em relação a isso. Essa conclusão do Conselho de Pesquisa Nacional foi justamente apontando que, quando bem feita, a participação pública melhora a qualidade e a legitimidade de uma decisão, além de contribuir para que todas as pessoas envolvidas se envolvam no processo dessas políticas públicas. Isso pode levar a melhores resultados em termos de qualidade ambiental e outros objetivos sociais. Também pode melhorar a confiança e a compreensão entre as partes envolvidas.

Eu vou pular alguns dos eslaides, pois há vários exemplos sobre o mesmo ponto, mas uma coisa que eu gostaria de ressaltar é que o Banco Mundial, que investe bilhões de dólares em projetos de desenvolvimento econômico, tem, nos últimos tempos, ressaltado muito essa importância da participação pública como um fator determinante para que as decisões tomadas sejam as mais eficazes possíveis.

Então, por exemplo, nesse eslaide, a participação pública foi apontada isoladamente como o fator mais importante para determinar a qualidade geral da implementação de uma decisão. Foi apontada também como fator importante que contribui para o maior acesso e controle sobre a água, sobre os recursos hídricos e resulta no fato de os membros da comunidade adquirirem novas habilidades organizacionais relacionadas aos recursos hídricos. Isso fortalece as organizações comunitárias, que também passarão a realizar outras atividades de desenvolvimento.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento também chegou a conclusões muito semelhantes, então acho que nem vale a pena detalhar todas as conclusões, porque são muito semelhantes.

Agora, eu gostaria de contar uma história, que também vale, de certa forma, como uma advertência. O meu filho tem uma empresa de construção, e um dos colegas dele vem de uma pequena cidadezinha do México. Ele convidou meu filho para ser o padrinho de casamento dele nessa cidadezinha no interior do México. Quando ele chegou a essa cidadezinha, notou que não via fios, linhas telefônicas e chegou à conclusão de que talvez não houvesse telefone naquela região. Descobriu, então, assim que chegou, que todo mundo naquela cidadezinha tinha telefone celular. Então, qual era a necessidade dessas linhas de transmissão de telefones? Um dos perigos, então, é alguém que está chegando achar que, por exemplo, o que seria importante, o primeiro passo, a coisa mais importante seria criar essas linhas de transmissão de telefonia.

Então, a minha esperança é de que, à medida que desenvolverem essas práticas de participação pública, os países deem um salto avante, ou seja,



que eles vençam essas etapas iniciais pelas quais nós já passamos, e que deem um passo avante, com inovações, com novas descobertas e com novas formas de trabalhar.

Fazendo essa advertência, eu gostaria de fazer algumas observações pessoais no tocante à participação pública. Em primeiro lugar, uma das coisas que eu aprendi nesse meu tempo na área de participação pública é que a maioria das decisões importantes, relevantes feitas pelas agências governamentais, na verdade, não são decisões técnicas, mas são escolhas relacionadas a valores, com base em informações técnicas.

Nas agências governamentais, ao trabalhar com engenheiros, com pessoas ligadas aos recursos hídricos, muitas vezes se pergunta por que o público precisa ser consultado nessas questões técnicas, mas, na verdade, a maioria das decisões não são unicamente técnicas, e, sim, baseadas em escolhas ligadas a valores.

E esses valores aos quais me refiro são valores, coisas que a sociedade considera importantes, boas. E muitas vezes não se trata da distinção entre algo bom e algo ruim, mas distinção entre duas coisas que são ambas boas. Mas é preciso definir o grau de prioridade, qual é mais importante para a sociedade naquele momento.

Um exemplo recente, que vemos nas páginas dos jornais, é algo sobre o qual poderíamos perguntar: qual valor é mais importante, privacidade ou segurança? Se deixarmos, por exemplo, as agências de inteligência trabalharem no vácuo, poderemos ser tentados a achar que a segurança tem total primazia em relação à privacidade. Então, esse seria um exemplo concreto que gostaria de dar.

Gostaria de fazer algumas observações pessoais sobre os valores. Quando há grandes diferenças de valores – citando, por exemplo, o caso americano, entre a NSA, que é uma das agências de inteligência dos Estados Unidos, e o público americano –, nos casos em que há essas grandes diferenças, a outra parte sempre vai parecer excessivamente emotiva, ligada às emoções ou até irracional. Ou seja, as duas partes não partilham as mesmas premissas.

Uma tendência natural das pessoas é se agruparem com pessoas semelhantes, com valores semelhantes, com ideias semelhantes. O que acaba acontecendo é que elas acabam não convivendo, não se associando com pessoas que têm ideias diametralmente opostas.

Quando se trata, então, de escolhas ligadas às políticas, também se fala de valores. Existe uma avaliação de valores entre uma política A, uma política B e uma política C. Existe toda uma avaliação desses valores, tratando-se de qual é mais importante, qual é menos importante, qual mais conta, qual menos conta. Então, sempre existe certa escala de valores.

No que tange a definir uma decisão técnica, exclusivamente técnica, não confiaria em um técnico para avaliar essa decisão técnica, a não ser que se trate de um único valor em questão. Então, se nós fôssemos consultar, por exemplo, um especialista técnico, apresentando três alternativas, poderíamos



perguntar qual é a melhor alternativa para proteger os pássaros e os coelhos, algo bem específico.

Nesse caso em que um especialista técnico é consultado, ele estaria capacitado a dar um parecer técnico sobre um valor específico. Mas, à medida que levamos em conta todos os outros valores envolvidos quando são abordadas questões econômicas, questões sobre o impacto na moradia das pessoas, vários outros aspectos são levados em conta, vários outros valores são levados em conta. Na verdade, as respostas seriam diferentes. Nós não poderíamos confiar somente naquele único especialista técnico que estaria capacitado para tratar de um único valor. Na verdade, como há muitos valores envolvidos, existe uma série de outros juízos que precisam ser feitos, e várias outras questões precisam ser avaliadas, ou seja, não basta simplesmente uma questão técnica de um único especialista técnico.

No que tange às decisões em relação a políticas públicas, sempre precisa haver um equilíbrio entre dois valores ou mais. Há sempre benefícios e custos para diferentes segmentos do público. Na hora de tomar decisões, se tomamos uma decisão levando em conta certos aspectos e certos valores, por exemplo, os ambientalistas vão estar satisfeitos, mas as pessoas ligadas à área do desenvolvimento econômico talvez não. Então, é preciso criar um equilíbrio para tentar satisfazer e ver todos os aspectos positivos e negativos de todas as pessoas envolvidas.

No caso dessas decisões, elas vão ser sempre consideradas políticas, porque vão afetar pessoas diferentes de maneira diferente. Então, elas vão ser sempre vistas como decisões políticas por afetarem as pessoas de maneira diferente.

E os benefícios resultantes dessas decisões ligadas às políticas nem sempre estarão relacionados a questões econômicas, pois, muitas vezes, vão estar ligados a uma questão de visão de mundo. Todas essas questões são ligadas aos custos e benefícios. Então, não são simplesmente questões econômicas, mas há várias outras questões envolvidas.

Como mencionei anteriormente, quando nós reunimos pessoas com muitas visões diferentes e muitos pontos de vista diferentes, sempre vai haver uma certa polarização. Então, um lado sempre vai parecer irracional e outro mais ligado às emoções e menos a questões mais práticas e concretas.

E uma consequência disso é que, muitas vezes, as agências governamentais tendem a se tornar homogêneas nos seus valores.

Afinal, em uma organização assim não é possível seguir avante. Não é possível crescer nessa organização se a pessoa aparentar ser irracional ou extremamente ligada a essas questões emocionais.

Portanto, no caso de uma pessoa que entra no Ministério ou em uma agência governamental e percebe que os valores da organização são muito diferentes dos seus valores pessoais, ou ela acaba sendo rejeitada pela instituição ou ela acaba saindo da instituição. Por quê? Porque os valores da instituição acabam primando. Portanto, as premissas e os valores da instituição, do que é



considerado importante, as dimensões que vão ser consideradas importantes, os aspectos a serem considerados, enfim, são esses valores institucionais que acabam prevalecendo.

Vocês devem estar lembrados de terem estudado na escola ou na faculdade esse tipo de gráfico em que vemos no centro, cerca de 65%, a maior parte da opinião pública. Aplicando essa questão à participação pública, quando falamos em consenso social, vemos se existe, se a sociedade tem valores que são partilhados por boa parte da população. Existe, portanto, essa faixa de consenso. O limite, a faixa de conflito, de disputa acaba se tornando mais estreita.

Nesse tipo de condição, as pessoas vão acabar tendo a tendência de dizer: "Ah, deixa isso para ser tratado pelos especialistas." Mas o que tem acontecido muito nas sociedades que estão em constante transformação nos nossos dias é que essa curva que vimos anteriormente, que era uma curva mais simétrica, na verdade, agora é uma nova forma, que mais parece um sorvete que está derretendo ao sol.

O resultado é que não existe uma única posição que goze de maioria, do apoio da maioria das pessoas. Além de não haver essa posição única, existe toda essa pressão não só para que uma decisão seja tomada no momento, mas, também, para que uma série de decisões semelhantes sejam tomadas no futuro, para que, daqui a cinco, dez anos, esses valores e essas decisões acabem prevalecendo. Há não só essa pressão para que decisões agora, no momento, sejam implementadas, mas também que elas acabem gerando uma dinâmica que favoreça decisões semelhantes no futuro.

Isso cria, então, a necessidade de uma responsabilização questão por questão.

No âmbito das agências governamentais, o que acontecia antigamente é que havia o apoio de boa maioria e, hoje em dia, com essa nova situação, vemos um apoio bem mais restrito. Não existe o apoio da maioria, mas, na verdade, mais pessoas criticando do que apoiando. Então, essa é a nova dinâmica que temos observado. É um apoio mais restrito, não é mais um apoio majoritário, e mais críticas.

Isso acaba gerando alguns limites. A exigência de uma responsabilização questão por questão acaba forçando o sistema representativo. Isso gera problemas para a democracia, porque não é possível votar todos os dias para todas as questões como, por exemplo, a definição de onde vai ser construída uma estrada, reforma de aeroporto, ou uma providência em relação a recursos hídricos. Assim, gera-se uma situação em que se torna impossível lidar com isso. As agências não têm mais valores únicos, majoritários, o que acaba gerando problemas as tomadas de decisões.

A participação pública é justamente uma resposta adaptativa que é necessária para proporcionar essa responsabilização questão por questão, pois, inicialmente, não estava previsto algo dessa natureza pelo sistema democrático normal. Essa participação pública vem como um mecanismo informal e como uma resposta adaptativa para essa questão.



Existem muitas burocracias. Então, no quadro que foi mostrado ainda há pouco, estavam todas as agências governamentais dos Estados Unidos. Existe uma burocracia para cuidar dessas questões e todas elas tomam decisões que afetam a vida das pessoas. É impossível que o público participe de todas as questões e de todas essas decisões. Naquele diagrama, vemos todas essas agências. Acredito que, no Brasil, não é muito diferente, também existem muitas agências e muitas instituições envolvidas nesse processo de tomada de decisões que afetam as pessoas.

Nesse quadro, temos uma comparação da burocracia em diferentes países. Nós vemos a quantidade de dias necessários para um estrangeiro criar um negócio no país e os procedimentos necessários para criar um negócio. Nós vemos que no Brasil a situação é bem complicada, pois existe muita burocracia.

Falando dos benefícios da participação pública e do que gerou essa demanda pela participação pública, do ponto de vista de um executivo de uma dessas agências governamentais, o que eu gostaria de ressaltar é que essas agências não passaram a recorrer da participação pública devido a princípios morais, mas, na verdade, elas foram praticamente obrigadas. Foi uma questão dolorosa para elas o fato de precisar recorrer à participação pública.

Na verdade, é porque houve casos de tanta polêmica na implementação das decisões importantes ou projetos que iniciaram e não iam avante que o fato de recorrer à participação pública foi uma necessidade.

Na verdade, esse é o interesse. O próprio interesse pessoal das agências, na verdade, não aconteceu por bondade ou por princípios morais, mas por necessidade de recorrer à participação pública.

Já há provas, há evidências da importância da participação pública para melhorar a qualidade das decisões, porque, dessa forma, é possível prever as preocupações, as atitudes do público e é possível definir melhor os problemas. É possível também avaliar melhor as alternativas e compreender melhor porque as coisas são como são. Ou seja, na verdade, não se trata somente dos valores da instituição ou de um grupo de pessoas, mas se leva em consideração um espectro mais largo.

E uma coisa que já foi demonstrada é o fato de que envolver o público é algo que reduz os custos e os prazos. Isso parece até um pouco contraditório e estranho porque, levando-se em conta o tempo e os gastos que são necessários para essa consulta e essa participação pública, poderia parecer estranho. No entanto, o que se constatou é que quando o público é consultado, quando o público é envolvido, quando existe a participação pública, o público fica mais comprometido com a decisão, e isso facilita enormemente a própria implementação da decisão.

É mais fácil tomar uma decisão unilateral, é muito mais fácil e muito mais rápido, mas, nesse caso, a única pessoa que está emocionalmente comprometida com essa decisão é justamente a pessoa que tomou a decisão e somente ela.



No caso de uma decisão unilateral, é preciso despender um tempo enorme para convencer as pessoas a fazer algo que elas não querem fazer, convencê-las novamente da importância daquela decisão. Ou seja, gasta-se muito mais tempo com a implementação do que se houvesse inicialmente a participação de mais pessoas.

Coloquei, então, essas duas questões: aumento da facilidade da implementação das decisões quando há participação pública; e também, quanto aos programas, existe maior sustentabilidade dos programas implementados.

Já foi observado pelo Banco Mundial e pelo BID que isso acaba beneficiando os beneficiários das decisões, ou seja, não é simplesmente um investimento feito, com uma cerimônia da inauguração em que se corta o laço inaugural. Na verdade, no caso, quando existe uma participação pública, as decisões são mais facilmente implementadas e mais sustentáveis em longo prazo.

Essa questão envolve dinheiro também, envolve recursos, porque, se a decisão será sustentável e será implementada mais facilmente, na verdade, economicamente também é interessante, e isso é levado em conta nos investimentos do Banco Mundial, do Banco de Desenvolvimento. Essas são questões que acabam se refletindo economicamente.

Acreditamos que, se as pessoas conversarem entre si antes de tomarem posições muito antagônicas, muito polarizadas, isso vai evitar conflitos maiores futuramente.

É a mesma dinâmica também que vemos nos casais, entre marido e mulher. Muitas vezes, a mulher, por exemplo, fica frustrada com o marido porque ele não colocou a tampinha na pasta de dentes, por exemplo. E os problemas acabam se acumulando, de maneira que, depois, não é só uma questão da pasta de dentes, mas ela vai reprimir o marido por ser muito desorganizado. Acaba que a próxima crítica é: "você é uma pessoa que não leva em conta os meus sentimentos". Na verdade, "o problema não é só comigo; todos os nossos vizinhos já perceberam isso". Então, esse problema que começou com a pasta de dentes vai se acumulando, vai se acumulando, vai crescendo, e isso cria uma polarização tal que você acaba considerando a outra pessoa como seu pior inimigo.

Transpondo isso para o discurso público, se levarmos em conta aquela questão inicial, da tampinha da pasta de dentes, devemos procurar, tentar chegar a uma solução nesse nível, antes de chegarmos àquele nível final, de "você não se preocupa com os meus sentimentos" ou "você é o meu pior inimigo". Se chegarmos a esse nível de polarização final, então já é praticamente impossível chegar a uma decisão final. Então, é preciso tratar dos problemas na fase inicial de conflito ou de disputa.

Se tratarmos dessa questão logo no início, antes que exista uma total polarização, podemos resolvê-la e tratá-la antes que ela se torne um conflito de grandes proporções.

E outro aspecto positivo é que, se as pessoas participam do processo de tomada de decisões, elas sentem que há redução na percepção do risco. Ou seja, hoje em dia, quando se fala em tomada de decisões, existe muito



essa percepção do risco seja na questão de centrais nucleares, na questão de resíduos nucleares, campos eletromagnéticos. Existe essa preocupação com os riscos, e, quando as pessoas estão envolvidas no processo da tomada de decisões, elas sentem que estão contribuindo para a redução desses riscos.

Em relação a essa percepção do risco, observamos que, quando as pessoas têm uma escolha a fazer entre diferentes opções e decisões, a percepção do risco diminui. Por exemplo, quando eu estava trabalhando em uma agência governamental que tinha um projeto de um aterro sanitário, toda comunidade em volta daquele aterro sanitário a ser construído, toda comunidade se opôs e se manifestou contra. E o líder desse movimento de oposição a esse aterro sanitário sempre mencionava o risco à saúde e os perigos de vida perto daquele aterro sanitário. E, depois, fiquei sabendo que o líder daquele movimento fazia atividades esportivas nos fins de semana: escaladas. Foi o que eu fiquei sabendo sobre ele.

Tomamos conhecimento do fato de que o líder daquele movimento de oposição ao aterro sanitário fazia atividades esportivas bem perigosas, as escaladas, em que se pendurava com as unhas em rochas, o que é perigoso. Isso também é, de certa forma, uma atividade arriscada. Mas a diferença é que, naquele caso, aquele homem escolheu esse risco de atividade esportiva perigosa, ao passo que aquele aterro sanitário naquela comunidade seria um risco imposto externamente. Portanto, quando as pessoas participam, isso acaba contribuindo para o desenvolvimento da sociedade civil.

Vou falar agora do papel do administrador de uma agência. Quando falamos de participação pública, o papel desse administrador acaba mudando. O administrador dessa agência simplesmente não concebe e constrói o projeto sozinho; ele também é diretamente responsável por criar um processo que torne o mandato necessário para agir.

Antes de passarmos avante, eu gostaria de passar algumas definições importantes. Existem muitas definições diferentes. Eu gostaria de definir o que é participação e o que é público nesse nosso contexto.

Eu gostaria de abordar os quatro níveis de participação. O primeiro aspecto que eu gostaria de abordar é que o público precisa ser informado da decisão. A informação ao público é essencial, é um pré-requisito para as fases seguintes de participação. A informação é esse pré-requisito.

O segundo nível é ser ouvido. Ou seja, a agência precisa dar ao público a oportunidade de fazer comentários antes da tomada da decisão.

O terceiro nível é a questão da influência, ou seja, o fato de o público ter oportunidade de influenciar, de ter um impacto sobre as decisões que são tomadas em cada passo do processo decisório. Ou seja, existe todo um processo de negociação e não se chega necessariamente a um consenso em todas as questões, mas já existe um processo de negociação e o público pode ter certo impacto sobre as decisões.

O quarto nível da participação seria a fase em que todos precisam entrar num acordo, precisar concordar com o resultado da decisão.



Eu ajudei a criar uma instituição que se chama Associação Internacional de Participação Pública, em que inicialmente definimos esses diferentes aspectos da participação pública. Nós temos esses verbos chave: informar, consultar, envolver, colaborar e empoderar.

De acordo com nossa experiência, percebemos que acabamos nos movimentando nesses diferentes aspectos. Em todo esse espectro da participação pública, sempre acabamos passando de um aspecto para outro.

Na verdade, tudo isso depende da circunstância, da situação de cada decisão, de cada programa. No caso, por exemplo, em que uma agência está encarregada de implementar certa legislação aprovada, muitas vezes, trate-se de um programa difícil e impopular. Não seria realista, seria uma coisa artificial esperar que todo o público aceitasse entusiasticamente e colaborasse entusiasticamente. Nesses casos, especificamente, a discussão seria no tocante à implementação. Ou seja, já foi aprovada a legislação, já foi definida.

No caso, o que teria que ser discutido seria a implementação. Então, cada caso é um caso.

Existem várias razões pelas quais as agências simplesmente não delegam as decisões diretamente para o público. Uma das questões é que em cada grupo de pessoas existem diferentes opiniões, diferentes valores, diferentes necessidades. Existem expectativas concorrentes. A agência tem que lidar com isso, e não é possível chegar a um consenso absoluto com todos os grupos. Existem sempre expectativas concorrentes. Por isso, não é possível delegar. As agências não podem simplesmente delegar ao público todas as decisões.

Outra questão também por que as agências não podem simplesmente passar ao público todas as decisões é que mesmo o público em questão, o público que está envolvido, que está participando desse processo de discussão das decisões, na verdade, é uma pequena minoria. As pessoas que estão participando, que estão comparecendo às audiências, que estão participando dos debates são uma pequena minoria. São algumas centenas de pessoas, no máximo, algumas milhares de pessoas, quando na verdade as pessoas que vão ser afetadas pela decisão, muitas vezes, são milhões, são dezenas de milhões, centenas de milhões de pessoas que podem ser diretamente impactadas. É preciso ter também a humildade de perceber que mesmo essa participação pública é uma minoria, é um pequeno público que está discutindo questões que vão afetar um público muito maior.

Outra questão é a da jurisdição, do mandato legal das agências. Por exemplo, uma agência que recebe a incumbência de reduzir o trânsito numa cidade, pode deparar-se com o público dizendo: "Bom, para reduzir o trânsito, outras questões devem ser levadas em conta – o planejamento urbano, a questão do transporte público". Então, há várias outras questões que, ao final, acabam fugindo da alçada daquela agência. Na verdade, a agência em questão está tratando do trânsito, da redução do trânsito urbano. Existem outros aspectos que fogem da alçada daquela agência.



Outra questão também são os orçamentos. Muitas vezes o público pede coisas que também fogem ao orçamento alocado para essas agências. Uma questão, por exemplo, nos Estados Unidos, é a questão das armas nucleares e dos respectivos resíduos. Essa foi uma questão que existiu certa vez, a dos resíduos nucleares ligados a armas nucleares, e surgiu pouco antes de eleições. Então, representantes das agências foram consultar em cada comunidade, negociar onde aqueles resíduos iam ser depositados. Houve toda uma negociação um pouco antes das eleições.

E, depois que foram feitos todos aqueles acordos com as diferentes comunidades, depois de toda negociação que feita, o custo ficou tão alto que, quando esse projeto chegou ao Congresso, o Congresso disse: "É impossível esse valor tão alto, isso foge totalmente ao orçamento previsto; então, esquece esse projeto. Isso é impraticável".

Então, uma das razões pelas quais todas as decisões não podem ser passadas diretamente para o público é essa questão dos orçamentos porque há sempre o risco de explodirem os orçamentos e também existe a questão da legislação ambiental e das regulamentações. Também são questões que impedem que todas as decisões sejam dadas diretamente ao público.

Na verdade, quando tratamos dessa participação pública, dos diferentes níveis de participação pública, precisamos decidir qual vai ser o nível de participação pública que vai ser oferecido ao público naquela questão especificamente, porque, se o nível de participação for muito baixo, nós corremos o risco de ter um público insatisfeito. Já, se a participação for muito grande, sempre vai ter alguém que vai se sentir traído, vai se sentir, que bom, que seus anseios não foram alcançados, não foram atingidos.

Definindo, a próxima questão que eu faria: quem é o público? Então, uma coisa que nós devemos lembrar é que existe o público total, mas as pessoas que estão efetivamente participando, que estão envolvidas, é uma porcentagem muito pequena, são as partes envolvidas numa determinada questão, é uma porcentagem ínfima do público total que vai ser atingido pelas decisões.

Assim que comecei, tinha a impressão de que todas as pessoas deveriam participar de todas as decisões, mas, com o tempo, percebi, inclusive pela reação que esboçavam que as pessoas, diziam, não diretamente, mas: "me deixem em paz, não me incomodem com isso, não quero participar."

Mas sempre havia uma ou duas decisões que acabavam interessando a diferentes pessoas. Portanto, o nível de participação acabava variando, dependendo da questão que estava sendo tratada.

Nós poderíamos perguntar quem seria uma parte interessada legítima nesse processo decisório. E, na verdade, acredito que são todas as pessoas que legitimamente têm interesses reais ligados àquela questão.

Essas partes interessadas poderiam acabar participando devido a questões econômicas, devido a uma série de questões, pelo fato de morarem perto de onde vai ser construída uma estrada, por exemplo. Existem vários fatores



que podem levar alguém a se interessar por alguma decisão. E também, simplesmente, por uma questão de valores.

Assim que comecei a minha atuação profissional, eu estava envolvido em um projeto no Alasca. Que bom que as pessoas diretamente envolvidas e afetadas eram as pessoas que moravam ali na área, ou faziam passeios na área. Mas começamos a receber centenas de cartões postais e cartas de pessoas que moravam, por exemplo, em Manhattan, em Nova York, e que estavam opinando sobre aquele projeto lá no Alasca, a milhares de quilômetros de distância.

A razão pela qual aquelas pessoas de tão longe estavam se envolvendo nessa questão era simplesmente uma questão de valores. Elas não concordavam com a maneira como as coisas estavam sendo feitas, como estava sendo utilizada a Terra. Portanto, não era uma questão econômica ou uma questão de proximidade, mas simplesmente eram questões ligadas a valores, a coisas que elas acreditavam que não estavam sendo feitas da maneira correta.

Nesse caso da participação pública, uma preocupação é que os diferentes valores estejam representados, porque, se houver uma seleção muito restrita dos valores, mais cedo ou mais tarde eles vão acabar vindo à tona no processo de discussão ou de implementação.

Em qualquer decisão, podemos falar de órbitas, de envolvimento. Lá no centro, temos a decisão, os tomadores de decisão, efetivamente. E quanto mais perto vamos chegando a essas diferentes camadas desse círculo, temos mais influência naquela tomada de decisão. Além de ter mais influência, também é preciso investir mais tempo, mais energia e mais envolvimento.

A realidade é que é preciso usar diferentes técnicas para lidar com esses diferentes níveis de investimento, porque existem várias formas diferentes de investir, de participar, ou seja, algumas pessoas vão participar de manifestações, outras vão mandar cartas. Existem diferentes formas de participar, de se envolver, então existem também diferentes níveis e diferentes técnicas a ser utilizadas para lidar com isso.

Aqui há mais um gráfico para ilustrarmos um pouco e entender como se dá esse processo decisório, um processo de participação pública.

Isso diz respeito, por exemplo, a um caso concreto, que foi a instalação de linhas de transmissão numa determinada região. Inicialmente, foi enviado um anúncio para aquela comunidade mencionando o projeto que ia ser levado a cabo e convidando as pessoas para participar de uma visitação pública, uma *open house* em que haveria diferentes técnicos que poderiam ser consultados e poderiam dar maiores explicações sobre o projeto tecnicamente.

Depois houve outro anúncio convidando as pessoas para uma série de oficinas. Foi feito esse anúncio das oficinas, convidando as pessoas para as oficinas, ou seja, as pessoas iam reunir-se em pequenos grupos nessas oficinas e cada grupo ia receber uma tarefa. A tarefa de cada pequeno grupo seria avaliar as rotas alternativas para aquelas linhas de transmissão, quais seriam os impactos, quais seriam as oportunidades, quais seriam os possíveis problemas. Com isso, a



companhia elétrica poderia ter um espectro de problemas, alternativas e possibilidades.

Em seguida, a companhia elétrica criou vários grupos consultivos com diferentes temas, representando diferentes bairros e regiões que, ao final, fariam recomendações levando em conta todas aquelas questões que tinham sido discutidas.

Mais uma vez foi feito um anúncio e um convite para as pessoas participarem de reuniões públicas em que aquelas recomendações dos grupos consultivos seriam apresentadas. As pessoas teriam oportunidade de fazer comentários e dar a sua opinião sobre aquelas recomendações dos grupos em relação às rotas das linhas de transmissão e às diferentes recomendações ligadas a elas.

A comunidade acabou aceitando aquelas recomendações que tinham saído dos grupos consultivos. Então a companhia elétrica acabou adotando aquelas decisões, e finalmente foi feito um novo anúncio, divulgando as decisões finais ligadas àquelas linhas de transmissão.

Esse foi um exemplo de pequena escala, mas, claro, que poderia dar exemplos de maior escala, bem maiores, ou até exemplos menores, de decisões menores, de menor impacto, mas foi apenas um exemplo dessa participação pública.

Acho que, então, agora, chegou o momento de responder as perguntas ou ouvir os seus comentários.

Vocês são o meu público e eu os convido à participação, vocês que são meu público. (*Palmas.*)

O SR. PRESIDENTE (Cristovam Buarque. Bloco Apoio Governo/PDT - DF) – Obrigado, Prof. Creighton, por sua inspiradora fala.

Tenho diversas perguntas aqui que chegaram pelos meios de comunicação. Não sei se alguém aqui vai querer fazer pergunta. Nós temos de terminar às 16h, porque começam as votações, inclusive a da adoção do voto secreto no Congresso. Mas eu vou ler as perguntas.

“Professor, querer ouvir e criar canais é um passo importante. Contudo, o Legislativo fala para todos os grupos. Então, como fazer com que as pessoas queiram falar e, quando elas fizerem isso, que nível de comprometimento o Poder Público pode ter com elas?”

Outra. Ana Lúcia Romero agora. A anterior foi de Airton Luciano.

“Com sua experiência, quais estratégias podem ser mais efetivas para despertar o interesse da sociedade em participar do processo legislativo? E qual é o papel da Internet nesse processo?”

Eu gostaria de pedir ao professor que comece por essa.

Outra pergunta.

“O professor não acha que os meios de participação popular já existem? Mas a concretização da vontade da sociedade pelo Poder Público é um problema. Nota-se que só as parcelas organizadas como os sindicatos têm voz.”



Outra: "O modelo de administração japonês não é um meio de administração participativa."

Outra. Vou fazer mais uma e vou parar. "O Congresso norte-americano ouve a opinião pública?"

Na verdade, na minha experiência, trabalho mais nas agências que são mais do Executivo. Na verdade, o Poder Legislativo cria legislação, cria leis que depois o Poder Executivo vai executar, vai implementar. Então, minha área de atuação é mais na área do Executivo com essas agências. São milhares de questões abordadas, são milhares de questões discutidas anualmente. Então, seria impossível ter uma participação em todos esses níveis, em todas essas questões. Existe certa tensão, na verdade, muitas vezes, entre a participação pública e o Poder Legislativo. Na realidade, existe certa tensão entre o sistema representativo e a participação pública. Como eu disse no início da apresentação, a participação pública foi, de certa forma, uma resposta adaptativa para uma demanda que surgiu, porque, no sistema democrático clássico, essa participação pública não estava tão prevista. Foi uma resposta adaptativa para fazer face a essa tensão que acabou surgindo entre o sistema representativo e a participação pública.

Se eu fosse legislador, veria vantagens na participação pública por uma questão de visibilidade das questões, porque poderiam ser debatidas alternativas e existiriam, certamente, muitas vantagens. Mas, se for considerado todo o tempo necessário para que se chegasse a uma decisão, muitas das questões já teriam perdido a oportunidade. Então, há essa questão também do tempo.

Nos Estados Unidos existe o fato de que as companhias elétricas, por exemplo, precisam entrar contato com uma comissão reguladora para receber autorização para implantar uma linha de transmissão. Muitas vezes, as companhias elétricas acabam trazendo decisões muito polêmicas para as comissões reguladoras. Se eu fosse parte dessa comissão reguladora, eu diria para essas companhias elétricas: "Vocês estão trazendo muita dor de cabeça para mim. O seu papel é, antes de entrar em contato com o público, já procurar algumas soluções e algumas sugestões para resolver essas questões difíceis." Eu diria para essas companhias elétricas: "Façam seu dever de casa no tocante à participação pública e depois nós voltamos a conversar."

Pelo menos mais uma das outras perguntas. Pelo menos mais uma.

O SR. PRESIDENTE (Cristovam Buarque. Bloco Apoio Governo/PDT - DF) – Eu agradeço e pergunto se alguém tem uma pergunta, como ele se ofereceu. Precisamos terminar às 16h. (Pausa.)

Bem, não havendo perguntas, eu quero agradecer muito ao professor. Sua palestra será publicada por nós. Provavelmente, vamos continuar os debates.

Eu quero agradecer muito por, mais de uma vez, ter tido aqui a presença do Jales Josino da Rocha Filho, que é o nosso tradutor.



O SR. JAMES L. CREIGHTON (*Tradução simultânea por profissional habilitado.*) – Muito obrigado, foi muito bom estar com vocês. (*Palmas.*)

O SR. PRESIDENTE (Cristovam Buarque. Bloco Apoio Governo/PDT - DF) – Finalmente, antes de encerrar a reunião, quero submeter à apreciação da Comissão – estou preenchendo uma ação burocrática que temos que fazer – um requerimento:

REQUERIMENTO Nº 03, de 2013.

Requer, nos termos do art. 58, § 2º, II, da Constituição Federal e do art. 93, II, do Regimento Interno do Senado Federal, a realização de Audiência Pública, com objetivo de debater "O Brasil que queremos e o Ensino Superior:Desafios e Oportunidades", com a presença dos seguintes convidados: Sr. Ozires Silva, Reitor do Centro Universitário Monte Serrat - Unimonte; Sr. Vinícius Renê Lummertz Silva, Secretário da Secretaria Nacional de Políticas de Turismo do Ministério do Turismo; Sr. Isaac Roitman, Professor Emérito da Universidade de Brasília - UnB; Sr. Aloísio Araújo, Professor da Escola de Pós-graduação em Economia da FGV e Professor do Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada; e Sr. Marcos Formiga, Professor-pesquisador do Laboratório de Estudos do Futuro da Universidade de Brasília.

Autor: Senador Cristovam Buarque

A proposta é de minha autoria.

Os que estão de acordo permaneçam como se encontram. (*Pausa.*)

Só tenho eu aqui. Está aprovado. (*Risos.*)

Eu quero dizer a todos que aqui estão que no requerimento não se coloca data, mas já está afixado que será no dia 28, às 18h.

Muito obrigado a todos que vieram, a todos que assistiram pela transmissão.

Está encerrada esta reunião, quase em ponto às 16h.

Muito obrigado a todos. (*Palmas.*)

(Iniciada às 14 horas e 14 minutos, a reunião é encerrada às 15 horas e 55 minutos.)