

POTENCIAL PARTICIPATIVO DE MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM DUAS CÂMARAS MUNICIPAIS

Luiza Teixeira, Marco Antônio Carvalho Teixeira

Resumo

É possível afirmar que o conceito de democracia está relacionado com a ideia de que o poder emana do povo e que os parlamentos concretizam a função primordial de ser o elo entre a vontade do povo e o governo. No passado, essa relação costumava ser centrada nas eleições, mas, com o tempo, foi ganhando novos contornos para ampliar as formas de participação social. No Brasil, o processo constituinte foi marcado pela participação de expressivos movimentos sociais e conseguiu inserir, na Constituição de 1988, alguns mecanismos de participação social, como plebiscito e referendo. Os principais questionamentos deste trabalho estão voltados para o potencial participativo dos mecanismos de participação em funcionamento no poder legislativo. Assim, o objetivo deste artigo é descrever e analisar o funcionamento dos mecanismos de participação social no poder legislativo nas Câmaras Municipais de São Paulo e Salvador e categorizá-los quanto ao seu potencial participativo. A coleta de dados foi realizada por meio de análise documental e realização de entrevistas a funcionários, parlamentares e atores da sociedade civil. Os resultados apontam para existência de diferentes mecanismos em ambas as câmaras, tais como audiências públicas, ouvidorias parlamentares, portais de internet e mídias sociais.

Palavras-chave

mecanismos de participação; poder legislativo municipal; democracia.

Abstract

It is possible to state that the concept of democracy is related to the idea that power emanates from the people and that parliaments fulfill the primary function of being the link between the will of the people and the government. In the past, this relationship used to be centered on elections, but over time it has taken on new contours in order to expand forms of social participation. In Brazil, the constituent process was marked by the participation of significant social movements and succeeded in inserting into the 1988 Constitution some mechanisms of social participation, such as plebiscites and referenda. The main questions of this study are focused on the participatory potential of participation mechanisms operating within the legislative branch. Thus, the objective of this article is to describe and analyze the functioning of social participation mechanisms in the legislative branch in the Municipal Councils of São Paulo and Salvador, and to categorize them according to their participatory potential. Data collection was carried out through document analysis and interviews with staff members, legislators, and civil society actors. The results point to the existence of different mechanisms in both councils, such as public hearings, parliamentary ombuds offices, and internet portals and social media.

Keywords

participation mechanisms; municipal legislative branch; democracy.

INTRODUÇÃO

Muito embora a teoria democrática tenha um escopo bastante amplo, diverso e contraditório, o conceito de democracia está relacionado à ideia de que o poder emana do povo. Outro componente sempre presente no conceito de democracia é o parlamento, com a função primordial de ser o elo entre a vontade do povo e o governo. A existência de um fórum público, formado por representantes eleitos, que articulem as demandas dos cidadãos, é necessária à legitimidade de um governo. Contudo, a relação entre essas duas peças-chave dos sistemas democráticos nem sempre está muito bem estabelecida. A relação entre povo e parlamento, que no passado costumava ser centrada nas eleições, com o tempo, foi ganhando novos contornos, por meio do desenvolvimento de mecanismos para ampliar as formas de consulta pública, ou seja, de participação social. Consideradas como inovações democráticas, as experiências de participação da população em decisões e ações do Estado já são uma realidade em diversos países do mundo, tais como Canadá, Irlanda, Finlândia, Estados Unidos, Reino Unido, Estônia, Islândia, Austrália, Brasil, entre outros (Pogrebinski, 2018).

Por outro lado, o campo teórico da democracia é permeado por correntes de diferentes matrizes ideológicas. Isso porque a democracia parece atribuir uma “aura de legitimidade” à vida política moderna, e diferentes tipos de regimes políticos, seja de esquerda, centro ou direita, se dizem democratas (Held, 2006, p. 1). Contudo, a história do regime

democrático é complexa, marcada por concepções divergentes e repleta de discordâncias (Held, 2006). Essa disputa política acerca do sentido de *democracia* foi resumida por Nobre (2004) em duas grandes arenas: a primeira está relacionada à disputa em torno de macroestruturas do quadro institucional do regime democrático, tais como eleições periódicas e livres, separação de poderes, regime de governo, respeito a direitos e garantias individuais, entre outros; e a segunda arena refere-se à criação de novos espaços de participação e deliberação que desafiam as macroestruturas já existentes no regime democrático. Para o autor, as novas formas de participação podem colocar em xeque o arranjo macroestrutural em vigor, e a questão central na disputa pelo sentido da *democracia* seria, justamente, a definição da natureza e da posição que essas instituições devem ou podem ocupar nos sistemas democráticos.

Held (2006), ao descrever os *Modelos da democracia*, estabeleceu, como diferenciação entre eles, a divisão e classificação em dois tipos mais amplos: a democracia direta ou participativa, em que os cidadãos estão diretamente envolvidos no sistema de tomada de decisões para assuntos públicos; e a democracia liberal ou representativa, em que o sistema de governo envolve a tomada de decisão pelos oficiais eleitos para representar os cidadãos. Apesar da ponderação do autor de que se trata de uma distinção apenas razoável e incapaz de explicar a complexidade do campo teórico da democracia, essa distinção torna-se recorrente na literatura. Assim, as ideias de representação e participação são usualmente caracterizadas como antagônicas entre si, como se o oposto de representação fosse a participação, quando, na verdade, o oposto da representação é a exclusão, e o oposto à participação é a abstenção (Plotke, 1997). Portanto, neste artigo, apresentamos uma breve análise das relações entre os conceitos de representação e participação, num plano teórico, bem como, no plano empírico, uma análise dos mecanismos de participação existentes no poder legislativo.

A escolha pela análise dos mecanismos de participação no poder legislativo está amparada no fato de que o processo constituinte no Brasil, ocorrido após um longo período de regime autocrático, foi marcado pela participação de expressivos movimentos sociais e conseguiu inserir na Constituição de 88 a previsão de alguns mecanismos de participação social, como plebiscito e referendo, entre outros. De 2003 a 2016, durante a gestão do Partido dos Trabalhadores (PT), a institucionalização da participação no poder executivo contou com expressivo apoio do governo federal. Nesse período, as Instituições Participativas vinculadas ao Poder Executivo, como as conferências e os conselhos de políticas públicas, foram bastante difundidas nas três esferas da federação e envolveram um número expressivo de pessoas, cerca de sete milhões de pessoas participaram das conferências realizadas (Brasil, 2014), e em torno de quinhentos mil conselheiros estiveram em atuação no país (Boullosa; Araújo; Junqueira, 2014), retratando diferentes e variadas áreas de políticas públicas (Teixeira; Teixeira, 2019).

Contudo, pesquisas sobre a participação social no poder legislativo são escassas e há poucos dados disponíveis a respeito. No poder Legislativo Federal, embora exista uma grande variedade de mecanismos de participação que vão desde ouvidorias, *sites*, televisão, rádio, revista, entre outros, não há o mesmo processo de institucionalização verificado no Poder Executivo, em que as instituições são partes integrantes das políticas públicas, como os

conselhos, e ocorrem de forma encadeada nos três níveis da federação, como as conferências. No Poder Executivo, nem mesmo a tentativa de desmobilização das instâncias participativas promovida pelo governo Bolsonaro, em 2019, com o decreto nº 9.759, que tinha como objetivo extinguir cerca de 650 conselhos em funcionamento, obteve êxito. A maior parte dos conselhos não pode ser extinta, pois está institucionalizada por meio das políticas públicas que constituem esses órgãos.

Por outro lado, no Poder Legislativo, as iniciativas funcionam de forma independente entre si e sua ocorrência depende mais de fatores políticos, como a posição do presidente da casa legislativa em relação à participação da população ou mesmo a pressão exercida pela sociedade civil (Teixeira; Teixeira, 2019). Tendo em vista esses aspectos, alguns questionamentos foram importantes para a construção deste artigo, tais como: como está estruturada a participação social nas câmaras legislativas municipais? Quais são os mecanismos previstos e as iniciativas existentes? Qual o potencial participativo destes mecanismos?

Portanto, o objetivo deste artigo é descrever e analisar o funcionamento dos mecanismos de participação social no poder legislativo nas Câmaras Municipais de São Paulo e de Salvador e categorizá-los quanto ao seu potencial participativo. Para tanto, apresentamos, primeiramente, algumas reflexões sobre os conceitos de representação e participação, no contexto da teoria democrática, explorando a oposição estabelecida na literatura entre esses termos, bem como suas complementaridades. Em seguida, discutimos alguns aspectos referentes à institucionalização da participação social no Poder Legislativo. No plano empírico, voltamos nossas reflexões para o funcionamento da participação em espaços de representação da democracia em nível local e analisamos o funcionamento dos mecanismos de participação nas câmaras legislativas de dois municípios brasileiros. Por fim, desenvolvemos discussões e apontamentos aos questionamentos aqui propostos, bem como reflexões finais e agendas para pesquisas futuras.

TENSÕES ENTRE REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

A origem das tensões entre representação e participação tem como fundamento algumas críticas endereçadas à teoria da democracia representativa, como o fato de as eleições não funcionarem como instrumentos suficientes de expressão da soberania popular, de “responsividade” e de representatividade por parte dos governantes. Outra crítica está relacionada ao crescente absenteísmo, apatia e indiferença no comparecimento às urnas por parte de grande parte do eleitorado em muitas democracias. A terceira grande crítica à representação diz respeito ao funcionamento dos partidos políticos. Possuidores de pouca confiança por parte de cidadãos ao redor do mundo, os partidos, cada vez menos, conseguem representar a diversidade existente nas sociedades, possuem identidade ideológica pouco definida, e os líderes pessoais acabam sendo mais importantes do que os partidos em si (Loureiro, 2009).

A partir dessas críticas, há a elaboração de um discurso segundo o qual a representação se encontra em crise, que permeia debates acadêmicos e da sociedade civil, bem como meios políticos em países democráticos (Loureiro, 2009). Pinto (2004) afirma haver consenso

entre um número significativo de autores de que a democracia representativa, tal como se consolidou no século XX, não tem sido capaz de dar conta dos problemas sociais e culturais postos, nem de gerar justiça e inclusão social. Como contraponto, Nogueira (2014) afirma que, embora a expressão “crise de representação” esteja consagrada e amplamente empregada, a hipótese de Manin (1997), de que se trata, na verdade, de uma metamorfose da representação, é bastante razoável e factível. O fato da ideia de representação ser colocada em oposição à participação acaba levando a uma necessidade de crítica à noção de governo indireto e elitista, associada à representação, para a construção de uma noção de democracia direta, com protagonismo do povo, associado à participação.

Essa oposição estabelecida entre participação e representação leva a uma cisão no debate acadêmico: por um lado, há autores que se dedicam à análise do funcionamento da representação política e dos processos de sua transformação, mas não se voltam para a qualidade e reforma da democracia. E, por outro, há autores que estudam a qualidade da democracia, com uma agenda de reforma da mesma, embora não pensem na questão da representação. Logo, não existem modelos que problematizem a representação política propriamente dita, no que se refere às mudanças nas relações entre partidos, candidatos e eleitores e das novas instâncias de intermediação, como a mídia, por exemplo. Nesse sentido, também faltam estudos que se voltem para “novas modalidades democráticas de conexão entre representantes e representados” (Lavalle; Houtzager; Castello, 2006, p. 50).

Para Pogrebinski (2011), a participação e a deliberação vêm sendo, progressivamente, assumidas como elementos caracterizadores de modelos de democracia, que seriam supostamente substituíveis ao governo representativo e dos seus respectivos arranjos institucionais que se consolidaram e reproduziram desde o século XVIII. Lavalle, Houtzager e Castello (2006) destacam que, enquanto alguns autores não admitem pensar a representação fora dos circuitos tradicionais da política, estudiosos do aprofundamento da democracia enfocam inovações institucionais participativas, mas não prestam atenção à problemática da representação. Para os autores, as modalidades de representação coletiva não se encontram submetidas aos limites estruturais das eleições e dos eleitos, mas estão voltados para exercer pressão, controle, supervisão, intervenção, assédio e reclamo perante o poder em instâncias executivas de políticas e em espaços de interlocução.

No que tange a propostas de reformas políticas, Loureiro (2009) afirma que algumas procuram corrigir os problemas dos sistemas eleitorais e partidários, buscando tornar os governantes mais representativos, enquanto outras levam a uma descrença na representação política, a partir da defesa de novas formas de participação popular, para além das eleições e dos partidos. Nesse sentido, Pinto (2004) questiona até que ponto a substituição da representação pela participação pode solucionar os problemas da democracia representativa. Segundo a autora, os estudos sobre experiências de democracia participativa defendem a relevância e apresentam as virtudes da organização da sociedade civil, mas não conseguem elucidar como ocorre o encontro entre essa sociedade com a política institucional. Para Lüchmann (2007, p. 1), as noções de participação e representação, que, historicamente, sempre foram elementos centrais da teoria democrática, demarcam “as principais diferenças na confusa – e polissêmica – trajetória da constituição de modelos de democracia”.

Retomamos, aqui, os argumentos que contrapõem a ideia de oposição entre participação e representação. Primeiramente, por mais que os teóricos da participação falem em participação direta da sociedade nas instâncias participativas, ela também é feita por meio de representações. Por acreditarem na superioridade da democracia direta, há uma tendência no debate acadêmico em não considerar a dimensão da representação dentro das instituições participativas. Outro argumento nesse sentido refere-se ao fato de que as teorias que abordam a participação, e mesmo as instituições participativas existentes, não retratam o fim da democracia representativa tradicional. Para Pinto (2004), a representação não é oposição à participação e deve haver uma combinação entre elas, para que não ocorra uma divisão de trabalho entre sociedade civil e a esfera propriamente política. A autora questiona até que ponto a substituição da representação pela participação, como forma de solucionar os problemas da democracia representativa, não incorre nos mesmos limites delineados por esta.

Logo, acreditamos que os modelos teóricos da democracia representativa, participativa e deliberativa podem ser conciliados na prática (Pogrebinski, 2010). Ademais, é importante ter em mente que a representação, ao acompanhar as transformações da sociedade, foi também ficando mais complexa, carregada de atores e espaços difíceis de serem mapeados. Contrapor democracia eleitoral e democracia substantiva, democracia representativa e democracia direta, ou mesmo “representar a” e “participar de”, não possibilita o ordenamento da complexidade das instituições do sistema democrático existente nos dias de hoje (Nogueira, 2014).

As tensões existentes entre representação e participação não são encerradas no plano teórico. Assim como as duas teorias não levam em consideração a complementariedade entre si, no plano empírico observa-se pouca articulação entre os espaços de representação e participação. As análises empreendidas neste trabalho se situam nesse espectro teórico de elaboração de um conceito que propicie a aproximação entre os conceitos de ambas.

Nesse sentido, Urbinati (2006) apresenta alguns avanços em relação à redução das tensões entre os conceitos de representação e participação. Primeiramente, a autora fundamenta sua tese na análise do funcionamento da assembleia ateniense e destaca que a presença direta dos cidadãos não significava, exatamente, a participação ativa de todos. A maioria se abstinha da completa participação, pois apenas comparecia, mas não fazia uso da palavra. O que os antigos desencorajavam era a ausência, não o silêncio. Em outras palavras, o caráter direto significava apenas presença física, mas não necessariamente voz. Esse argumento questiona diretamente a validade da noção da democracia direta como superior.

A autora apresenta uma série de argumentos em favor do que chamou de democracia representativa política. Em primeiro lugar, destaca que a democracia representa opiniões, ideias, e não indivíduos. E as opiniões são importantes porque compõem uma narrativa que vincula eleitores através do tempo e do espaço e faz das causas ideológicas uma representação de toda a sociedade e de seus problemas. Com isso, a representação reabilita uma dimensão ideológica da política: o processo complexo de unificação e desunião dos cidadãos que os projeta para uma perspectiva orientada ao futuro. A divergência de opiniões, de interpretações de ideias acaba sendo um fator de estabilidade. O exercício do poder requer

uma contestação repetida e periódica, sendo a autoridade dos investidos de poder criada e recriada como resultado da manifestação do povo. Os partidos políticos ocupam um papel fundamental para evitar conflitos com derramamento de sangue, pois integram a multidão e unificam seus ideais e interesses, tornando o soberano sempre presente como agente de supervisão dos representantes.

Assim, a representação não pode ser reduzida a um contrato, firmado através das eleições, como também não pode ser reduzida à nomeação de legisladores como substitutos do soberano ausente. Constitui-se em uma forma de governo que não exclui diversas formas de participação. É uma forma de participação política que, em sua essência, possui mecanismos que podem ativar uma variedade de formas de controle e de supervisão por parte dos cidadãos. Ao criar mecanismos e instituições para a inserção da participação do cidadão, é possível evitar a concentração da fonte de legitimação nas instituições estatais e a redução do consentimento popular, em um único ato de autorização, no momento do voto (Loureiro, 2009). Logo, Urbinati (2006, p. 218) conclui que:

A representação é a instituição que possibilita à sociedade civil (em todos os seus componentes) identificar-se politicamente e influenciar a direção política do país. Sua natureza ambivalente – social e política, particular e geral – determina sua ligação inevitável com a participação.

INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PODER LEGISLATIVO

Primeiramente, é importante destacar que os parlamentos são instituições imprescindíveis para a existência de um regime democrático, muito embora possam também existir em regimes não democráticos. Os parlamentos são responsáveis pela conexão entre o povo e seus governantes, uma vez que têm como função primordial legislar para o interesse público. Para a legitimidade de um governo democrático, é necessária a existência de uma instituição como o parlamento, que articule, por meio da representação, as demandas dos cidadãos. Recentemente, o desenvolvimento das tecnologias de comunicação e uma crescente cobertura jornalística sobre política aumentaram, sensivelmente, a visibilidade dos parlamentos, assim como dos representantes políticos, e a sociedade passou a exercer a uma pressão cada vez maior por informações acerca do funcionamento dos seus parlamentos (Inter-Parliamentary Union-United Nations Development Programme, 2012). Enquanto no passado os parlamentos costumavam ser a única via de articulação do interesse público, nos dias de hoje, eles concorrem com uma variedade de outros canais para articulação das demandas populares.

Contudo, os parlamentos ainda enfrentam muitos desafios para convencer o público do seu papel, da sua eficácia e do seu impacto. Pesquisas indicam que os parlamentos são instituições que gozam de pouca confiança da população ao redor do mundo, ficando atrás apenas dos partidos políticos, que apresentam níveis de confiança ainda mais baixos que os parlamentos (Inter-Parliamentary Union-United Nations Development Programme, 2012). Meneghello (2012) destaca que a erosão da confiança nas instituições representativas ocorre há mais de duas décadas, muito embora a democracia persista como a forma

de organização e funcionamento da vida política de diversos países, com o apoio de parcela significativa da sociedade. Uma das razões para a falta de confiança e descrédito em relação aos parlamentos, por parte dos cidadãos, seria a percepção da ineficiência dessa instituição em articular e responder às demandas da sociedade, assim como pelo fato de que boa parte dos políticos é orientado por motivações individuais (Meneghello, 2012). Segundo o Global Parliamentary Report⁷ (GPR), do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDP) e da Inter-Parliamentary Union (IPU), tanto os parlamentos quanto os políticos estão cientes das pressões populares para melhor atender às expectativas dos cidadãos, mas a implementação de mudanças, na maior parte dos casos, é dificultada pela falta de coordenação, estratégia e organização.

No Brasil, pesquisas de opinião sobre confiança seguem a tendência mundial, apresentando uma crescente desconfiança com o Congresso Nacional e com partidos políticos. A pesquisa do Índice de Confiança na Justiça brasileira (ICJ Brasil)⁸, de 2021, sobre o sentimento da população em relação ao Poder Judiciário brasileiro, apontou o Congresso Nacional e os partidos políticos como as instituições de menor confiança, com índices de confiança de 12% e 6%, respectivamente. Em 2021, diversas outras instituições estavam posicionadas à frente do Poder Legislativo, como possuidoras de maior confiança dos brasileiros, tais como as Forças Armadas (63%), Igreja Católica (53%), Grandes Empresas (49%), Imprensa Escrita (47%), Ministério Público (45%), Polícia (44%), Poder Judiciário (40%), entre outras.

Segundo Meneghello (2012), apesar de haver uma relativa consolidação de mecanismos de participação e de representação, há uma desvalorização das instituições representativas, de forma generalizada. A crescente desconfiança em relação à instituição central do sistema representativo acaba levando a uma percepção, quase que generalizada, de que há uma crise do sistema representativo. Embora esse discurso esteja em maior evidência no contexto recente, marcado por inúmeras investigações de corrupção envolvendo políticos, funcionários públicos e empresas privadas, Pogrebinschi (2010) destaca que o tema da crise da representação é tão antigo quanto a própria representação política. Não obstante, a estrutura dos governos representativos não tenha sido substancialmente modificada desde sua criação, no século XVIII.

Ademais, os discursos acerca da reforma política não preconizam o fim da instituição do parlamento, ou mesmo a substituição do sistema representativo; as teorias participacionistas não preveem a eliminação do sistema representativo. É difícil imaginar o funcionamento da democracia sem os parlamentos, mesmo que a principal crítica a essa instituição seja o fato dela não atender às necessidades da democracia (Nogueira, 2014). Logo, concordamos com Nogueira (2014) e acreditamos que a crise existente é na representação, e não da representação. Em outras palavras, acredita-se na relevância de estudos que se voltem para o aprimoramento do funcionamento do sistema representativo. Concordamos com Loureiro (2009) ao considerar o aprimoramento da democracia representativa o grande desafio da teoria e prática democrática atual, incluindo a participação dos cidadãos para além do voto, e também com Nogueira (2014, p. 64), sobre os efeitos do mau funcionamento dos sistemas representativos:

A constatação de que a representação não está à beira da morte serve para que se desarmem os diagnósticos apocalípticos, mas não diminui os prejuízos que decorrem do mau funcionamento dos sistemas representativos.

Na literatura contemporânea da ciência política e da sociologia, há poucas descrições empíricas que poderiam ser interpretadas como experiências de aperfeiçoamento da representação via participação dos cidadãos (Loureiro, 2009). Também há poucos estudos que analisam a participação da sociedade civil no legislativo (Augusto, 2015; Barros; Bernardes; Rodrigues, 2014; Burgos, 2007; Cunha, 2014; Pogrebinski, 2010), conforme constatações similares às de Brelaz (2012). Anastasia (2006) destaca que a literatura tem explorado pouco os padrões de interação entre representação e participação e seus resultados sobre os processos deliberativos nas Casas Legislativas, assim como as percepções dos cidadãos quanto à importância da deliberação legislativa para o alcance do interesse público. Para esta pesquisa é relevante destacar outra limitação no que se refere à disponibilidade de dados: além dos estudos sobre participação social no Poder Legislativo serem raros e se voltarem para análise de um único mecanismo, a maior parte tem como objeto de estudo as esferas federal e estadual.

ANÁLISE DE MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO EM LEGISLATIVOS MUNICIPAIS

Com o objetivo de transpor para o plano empírico o questionamento teórico acerca das tensões existentes entre representação e participação, optou-se pela análise do papel da participação social nas casas legislativas municipais. Logo, apresenta-se a análise dos mecanismos de participação social em funcionamento nas câmaras municipais de duas capitais brasileiras, São Paulo e Salvador, cidades com tradições democráticas diferentes. A coleta de dados foi realizada por meio da análise documental e de entrevistas, a funcionários e parlamentares, assim como a atores da sociedade civil. Por fim, os mecanismos de participação em funcionamento nas câmaras foram categorizados em relação ao potencial participativo.

Primeiramente, vale destacar que as câmaras municipais são instituições mais antigas que o próprio regime democrático no Brasil: existem no país desde o período colonial e exerciam grande poder, pois a autoridade da coroa era algo distante (Costa, 1996). Contudo, foi a Constituição Federal de 1988 que instituiu aos municípios a competência para estabelecer seu próprio ordenamento político e administrativo, ao designar a estes entes federativos a elaboração da Lei Orgânica dos Municípios (LOM). A descentralização política e administrativa da CF de 88 possibilitou a instituição dos poderes executivo e legislativo nos municípios.

A escolha das duas câmaras para análise de seus mecanismos de participação teve como motivação o protagonismo que os dois exemplos representam, pois trata-se de duas capitais de relevância no contexto nacional, mas também pelo antagonismo que as duas experiências representam. Enquanto a trajetória da Câmara Municipal de São Paulo foi marcada por um grande ativismo da sociedade civil, a Câmara Municipal de Salvador não traz um histórico de ampla participação social. Os mecanismos de participação das câmaras foram

mapeados por meio da análise das LOMs, dos Regimentos Internos e dos *sites* institucionais. Também foram realizadas entrevistas, em 2016, a funcionários e vereadores para obtenção de mais informações sobre o funcionamento dos mecanismos. A análise dos mecanismos de participação observou quatro critérios: o **funcionamento**, a **participação**, o **nível de institucionalização** e o **potencial participativo**.

Assim, os mecanismos encontrados nas duas câmaras municipais foram analisados, primeiramente, no que se refere ao seu **funcionamento**, ou seja, as normas e regulamentos que os instituem e que regem seu comportamento. Em seguida, a **participação** foi analisada no que diz respeito à quantidade de pessoas que utilizaram o mecanismo, ou se a câmara realizou algum controle e registro dos participantes. O **nível de institucionalização** foi analisado a partir de três categorias, alto, médio e baixo, de acordo com a fundamentação das suas normas de funcionamento. Se amparados por leis e normas de hierarquia maior, ou seja, garantidoras de maior estabilidade para o mecanismo, como as LOMs, foram considerados altos, mas se amparados por um ato da mesa diretora, com baixa possibilidade de repetição, foram considerados baixos. Por fim, os mecanismos foram classificados pelo seu **potencial participativo**, enquanto mecanismos de interação e mecanismos de participação. O mecanismo de participação possibilita que as demandas da população sejam levadas em consideração no processo de tomada de decisão nas câmaras, já o mecanismo de interação funciona apenas como uma forma da população se comunicar com o poder público, sem garantias de que suas demandas sejam atendidas.

A análise da LOM de São Paulo demonstrou que há a previsão da participação da população de diferentes formas e em espaços diferentes. Além do Artigo 2º da Lei Orgânica, que prevê a soberania e a participação popular entre os princípios e diretrizes da organização do município, outros 22 artigos inserem a participação social na gestão pública. Contudo, a LOM não prevê todos os mecanismos em funcionamento, como a ouvidoria parlamentar, o portal da câmara e as mídias sociais, por exemplo. Outro documento importante analisado foi o Regimento Interno, que define as regras de funcionamento da instituição. O regimento define as regras para a realização de audiências públicas e para a qualificação das emendas ou projetos de lei de iniciativa popular; define, também, as competências da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa e a instalação da Tribuna Popular. Embora a LOM e o Regimento Interno estabeleçam as diretrizes e regras de funcionamento sobre alguns mecanismos de participação social, foi uma análise do portal da Câmara Municipal de São Paulo que nos levou à totalidade dos mecanismos em funcionamento. Foram identificados 12 mecanismos de participação social em funcionamento:

- a) audiências públicas das comissões;
- b) audiência pública virtual;
- c) Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa;
- d) ouvidoria parlamentar;
- e) portal da câmara;
- f) mídias sociais;

- g) mandato participativo;
- h) abaixo assinado virtual;
- i) Projeto Câmara no seu Bairro;
- j) plebiscito e referendo;
- k) Tribuna Popular;
- l) outros mecanismos: Frente Parlamentar, Escola do Parlamento e Conselhos de Representantes.

A Lei Orgânica de Salvador aprovada em 1990, diferentemente da LOM de São Paulo, não contou com a participação da sociedade civil na Constituinte Municipal. Talvez por isso, a LOM de Salvador não tenha aprofundado questões relevantes vinculadas à participação social na gestão local, apesar de prever alguns mecanismos de participação, tais como audiências públicas, fiscalização da execução orçamentária e das contas públicas, recursos administrativos coletivos, plebiscito e iniciativa de Projetos de Lei (PL). Apesar do Artigo 110 da LOM citar esses cinco mecanismos de participação, nem todos estão bem definidos na lei orgânica ou no regimento interno. O Artigo 36 da LOM estabelece que as Comissões Permanentes devem realizar audiências com entidades da sociedade civil, mas não estabelece os temas dos projetos de lei que devem passar, obrigatoriamente, por audiência, como na LOM de São Paulo, por exemplo. O plebiscito é citado na LOM apenas, no Artigo 7º, que fala de sua realização mediante alteração territorial e não há outra previsão para sua ocorrência.

Uma série de artigos da LOM preveem a criação de conselhos em diversas áreas temáticas, com a participação de diferentes representações da sociedade civil, sempre prevendo entidades relacionadas às áreas. O caso mais interessante é o Conselho Municipal do Carnaval e Outras Festas Populares, que tem em sua composição representantes de 32 instituições e entidades, desde secretarias, poder legislativo, empresas públicas, até associações e conselhos. Algo inovador nos conselhos municipais em Salvador é a previsão de assento para um representante do legislativo, o que não é usual. A análise da lei orgânica de Salvador, no que se refere à previsão de mecanismos para a participação social, apresentou menor ocorrência quando comparada a LOM de São Paulo, que, além de possuir mais mecanismos, os tem mais bem definidos. Somada à análise da LOM, realizamos uma análise do portal da Câmara Municipal de Salvador para chegar à totalidade dos mecanismos de participação social em funcionamento, descritos a seguir:

- a) audiências públicas das comissões;
- b) ouvidoria parlamentar;
- c) portal da câmara;
- d) mídias sociais;
- e) plebiscito;
- f) Tribuna Popular.

A análise dos mecanismos de participação em funcionamento nas Câmaras Municipais de São Paulo e Salvador, a partir dos quatro critérios descritos anteriormente, nos levou ao Quadro 1, que apresenta um resumo do desempenho dos mecanismos estudados na pesquisa. Vale destacar que os mecanismos analisados apresentam diferentes combinações de funcionamento, participação e institucionalização que influenciam diretamente no seu potencial participativo e fazem com que cada mecanismo tenha uma configuração diferente. Portanto, é possível afirmar que propostas e demandas da população acabam por apresentar trajetórias bastante distintas na deliberação por parte dos atores públicos.

Quadro 1 – Análise dos mecanismos de participação social nos legislativos municipais estudados

	FUNCIONAMENTO	PARTICIPAÇÃO	NÍVEL DE INST.	POTENCIAL PART.
AUDIÊNCIA PÚBLICA	Funciona com base em normas definidas nas LOMs.	A participação raramente é contabilizada.	Alto	Mecanismo de participação.
OUIDORIA	Funciona com base em normas definidas em resoluções específicas.	Existem relatórios que registram e classificam as manifestações ano a ano.	Alto	Mecanismo de interação*
PORTAIS DE INTERNET	Não possuem normas específicas para o seu funcionamento, mas precisam atender às exigências da Lei de Transparência.	Não é possível verificar o número de usuários do site, mas podem estar registrados em relatórios.	Alto	Mecanismo de interação
MÍDIAS SOCIAIS	Não possuem normas específicas para o seu funcionamento, mas, em geral divulgam notícias das câmaras.	É possível verificar a participação em tempo real, acessando o perfil.	Médio	Mecanismo de interação
TRIBUNA POPULAR	Funciona com base na lei orgânica ou no regimento interno.	Foi possível encontrar o registro de participação realizado pela ouvidoria.	Médio	Mecanismo de participação
CÂMARA NO SEU BAIRRO	Não tem regulamentação específica, mas o Ato nº 1293/15, da Mesa Diretora, dispõe sobre a realização de sessões públicas fora das dependências da câmara.	12 mil pessoas em 32 sessões plenárias nas subprefeituras.	Baixo	Mecanismo de participação
FRENTE PARLAMENTAR	Cada frente parlamentar possui regulamentação própria.	Em geral, as frentes parlamentares reservam apenas um assento para representantes da sociedade civil.	Alto	Mecanismo de participação

*O modelo de funcionamento da Ouvidoria de Salvador pode ser interpretado como um mecanismo de participação.

Fonte: elaborado pelos autores.

As audiências públicas se constituem em um dos principais mecanismos do Poder Legislativo de consulta à população, de forma sistematizada, sobre temas e PLs específicos. Contudo, as suas normas de funcionamento variaram bastante nos dois municípios pesquisados. Enquanto em São Paulo há a previsão de obrigatoriedade da realização de audiências públicas em PLs que versem sobre onze temas, em Salvador ela é descrita apenas em um artigo, como um possível mecanismo de participação social que deve ser utilizado, sem maiores definições. Em São Paulo, também há a previsão, pela lei, da possibilidade de um cidadão solicitar a realização de audiência, o que não ocorre em Salvador, muito embora, nessa cidade, seja possível, ao cidadão comum, assistir às reuniões das Comissões da Câmara.

Acreditamos que essa falta de previsão na legislação de Salvador interfere na quantidade de audiências realizadas por ano, que foi desproporcionalmente menor quando comparada a São Paulo. Algumas comissões, em São Paulo, realizam mais de dez audiências por ano, como a Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente, que chegou a realizar cem audiências, em 2015. Em Salvador, as audiências públicas foram contabilizadas entre os eventos realizados pelas Comissões, ou seja, em meio a seminários e outros tipos de eventos públicos e, ainda assim, nunca passaram de trinta. Das quatro comissões analisadas, apenas três relataram a realização de audiências públicas e todas relataram ter realizado cinco audiências, em 2015. Em Salvador, foi possível verificar a realização de mais audiências apenas para a discussão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), que teve dezesseis audiências, em 2015, e as de iniciativa da ouvidoria, que, em 2011, chegou a realizar dezesseis audiências, sendo oito delas em bairros da cidade. Logo, a falta de uma previsão mais detalhada para a realização das audiências na legislação tende a interferir no desempenho do mecanismo.

Não foi possível verificar, de forma exata, se a população, de fato, participa das audiências, em geral. Os registros de participação parecem ser algo bastante raro e não foram encontrados nos dois municípios. Foi possível verificar que, em São Paulo, algumas audiências não contam com a participação de cidadãos e são realizadas para cumprir com a obrigatoriedade estabelecida pelos temas que devem ter consulta pública. Em Salvador, também foi possível verificar audiências que não tiveram deliberações, apesar de terem sido convocadas. Como contraponto, em ambos os municípios foi possível verificar audiências com grande participação da sociedade. Portanto, acreditamos que há a necessidade do uso de alguma forma de contabilização dos participantes de audiências, até como forma de legitimar a sua existência, e de sistematizar a sua contribuição. Em relação à não participação da sociedade em algumas audiências, acreditamos que a mobilização e divulgação podem ser intensificadas e formas que promovam a real participação virtual podem ser desenvolvidos.

No que se tange ao nível de institucionalização das audiências públicas, podemos considerar que são mecanismos que já fazem parte do processo legislativo, uma vez que estão previstos, tanto na Constituição Federal (Parágrafo II, Art. 58), quanto nas LOMs, embora, em alguns casos, como Salvador, o fato de existir pouca regulamentação interfira na quantidade de vezes que estas são realizadas pelas comissões. Assim, nessa ordem democrática, dificilmente as audiências deixarão de fazer parte do processo legislativo.

Sobre os resultados da participação e os impactos causados no processo deliberativo da câmara, os dados levantados não são muito conclusivos. Não foi possível encontrar dados mais gerais sobre as contribuições dos participantes das audiências, nem sobre como os projetos de lei discutidos foram alterados a partir dessas contribuições. Algumas pessoas consultadas chegam a questionar a credibilidade da audiência como um mecanismo de debate e deliberação da sociedade, afirmando que, muitas vezes, acabam sendo um mecanismo formal, para legitimar decisões já tomadas, uma vez que as sugestões podem ser ou não incorporadas pela comissão, a depender do relator.

Contudo, nos dois municípios, encontramos experiências como as discussões sobre o PDDU, em que as contribuições dos cidadãos foram sistematizadas e, de forma transparente, disponibilizadas na internet, com retornos sobre as demandas. Entendemos que essas experiências não prevalecem na realização de audiências, mas representam exemplos de como é possível ampliar o potencial participativo desse mecanismo, uma vez que o processo é finalizado com a devolução, aos participantes, do resultado de sua participação. Consequentemente, acreditamos que a realização de audiências públicas se constitui em um mecanismo de participação com grande capacidade de inclusão da participação social no processo deliberativo da câmara, quando bem utilizado. Em outras palavras, com registro da participação e com um retorno sobre as contribuições do cidadão.

As ouvidorias são mecanismos mais recentes. Em Salvador, foi fundada em 2005, mas passou por uma reorganização no ano de 2011, mesmo ano de fundação da Ouvidoria Parlamentar de São Paulo. Voltadas para o recebimento, atendimento, acompanhamento e encaminhamento de manifestações de diversas naturezas do cidadão, as duas ouvidorias investigadas tem resoluções de conteúdos semelhantes, mas a Ouvidoria da Câmara de Salvador pode propor medidas corretivas, quando constatadas irregularidades, e a realização de audiências públicas. Foi possível perceber, em Salvador, que a Ouvidoria, no período analisado, desenvolveu ações que foram além do atendimento de manifestações, como visitas técnicas, seminários, reuniões com gestores municipais e estaduais, entre outros, além das já citadas audiências públicas.

Em relação à participação da população no mecanismo, verificamos, novamente, em São Paulo, um número 36 vezes maior de pessoas que enviaram suas manifestações, embora não possamos perder de vista a população de 12 milhões de habitantes que a cidade possui. Embora o envio de manifestações tenha sido menos expressivo em Salvador, as outras ações da ouvidoria acabam ampliando o público atendido. As audiências públicas da ouvidoria, por exemplo, em 2014 tiveram a participação de 761 cidadãos, nas 9 audiências realizadas. No que diz respeito ao nível de institucionalização, ambas as ouvidorias pesquisadas estão bem estruturadas, com funcionários e espaço próprios, amparadas por resolução específica e possuem visibilidade nos respectivos portais, como também ficam em locais visíveis nas câmaras.

Ao realizar uma primeira análise sobre o potencial participativo das ouvidorias, é possível concluir que não se trata exatamente de um mecanismo de participação, mas de interação entre cidadãos e câmara. Isso porque, apesar das manifestações enviadas à ouvidoria serem encaminhadas internamente, não há mecanismos formais que garantam o seu atendimento.

Não é possível saber como as demandas são tratadas quando chegam ao destinatário final e que peso é dado a elas. Por isso, acreditamos que promove a interação, pois os cidadãos podem expressar suas opiniões a respeito da câmara, mas a participação, no sentido de contribuir para um processo deliberativo da casa, não ocorre. Contudo, o fato da Ouvidoria de Salvador atuar além do recebimento de manifestações amplia o seu potencial participativo. Acreditamos, portanto, que a Ouvidoria de Salvador tem desempenhado a função de um mecanismo de participação.

Os portais das Câmaras Municipais de São Paulo e de Salvador apresentam dinâmicas de funcionamento diferentes. Ao contrário dos outros mecanismos analisados, eles não estão regulamentados na Lei Orgânica, no Regimento Interno ou em legislações específicas, mas ambos passaram por readequações, em 2011, para atendimento à Lei de Transparência. Apesar de ser possível se associar os temas da transparência à da participação, no caso dos portais não foi possível estabelecer essa associação. O seguimento das determinações da Lei de Transparência, que envolve a publicação de uma série de relatórios financeiros, não leva, necessariamente, a um portal contendo espaços para participação, como foi o caso de Salvador. O portal da Câmara Municipal de Salvador não possui formulário para envio de mensagens aos vereadores, relatórios de prestação de contas das atividades legislativas, atas de audiências públicas, transmissão das sessões plenárias, ao vivo, entre outros.

Ainda assim, acreditamos que ambos os portais possuem alto nível de institucionalização, uma vez que a Lei de Transparência tornou obrigatória a divulgação dos relatórios financeiros na internet. Contudo, o potencial participativo desse mecanismo ainda é pouco explorado. Mesmo o portal de São Paulo, que apresenta mais ferramentas de participação, como o mandato participativo, pode desenvolver mais espaços para a contribuição dos cidadãos. Logo, os portais das Câmaras, apesar de bastante institucionalizados, ainda não apresentam ferramentas que propiciem uma participação ativa on-line. Tendo em vista o grande potencial da internet para construções coletivas, é possível que os portais se tornem, de fato, mecanismos de participação.

Podemos chegar à mesma conclusão em relação às mídias sociais, pois constituem-se em um mecanismo de participação potencial, muito embora ainda sejam usadas para comunicação de notícias relacionadas às câmaras. Não possuem normas de funcionamento e não são uma exigência da Lei de Transparência, mas uma tendência institucional. Atualmente, é importante participar das redes sociais mais utilizadas, para fins de divulgação. Pelo menos, até então, não identificamos uma função de diálogo no uso dessas redes nas câmaras pesquisadas. Contudo, o seu nível de institucionalização é médio, pois as redes sociais mais utilizadas são alteradas de tempos em tempos, portanto, caso as redes sociais utilizadas atualmente, como Facebook, Instagram e X (antigo Twitter), caiam em desuso, elas serão substituídas pelas novas que passem a existir.

As Tribunas Populares das duas câmaras investigadas estão previstas na Lei Orgânica ou no Regimento Interno. Todavia, em São Paulo, caíram em desuso, sendo que a última ocorrida foi em 2013. Já em Salvador, a Tribuna Popular é um mecanismo de participação em funcionamento, em que os oradores, a maioria formada por lideranças, expressam suas

opiniões sobre temas variados. Embora previstas na legislação, as tribunas não estão bem institucionalizadas nas câmaras pesquisadas. Apesar de estar em atividade, em Salvador, a obtenção de dados a respeito só foi possível por conta de uma iniciativa da ouvidoria, que realizou um levantamento do perfil dos participantes, nos últimos anos. Em São Paulo, não conseguimos acesso aos registros das tribunas realizadas.

Um dos aspectos que interfere na institucionalização desse mecanismo é que as câmaras não dispõem de uma estrutura administrativa específica para desenvolver as atividades necessárias para a sua manutenção, uma vez que as inscrições são feitas na secretaria e as sessões ocorrem por conta do cerimonial. Assim, caso não haja interesse da população em participar, como ocorreu em São Paulo, o mecanismo pode cair em desuso. O seu potencial participativo, no entanto, é grande, pois promove um debate direto entre cidadão e vereadores, que podem se manifestar após os oradores. Mais uma vez, não há uma previsão formal de como as manifestações devem ser acatadas pela casa legislativa, como também não dispomos de avaliações que mostrem o impacto das manifestações no processo deliberativo da casa.

Outro mecanismo de participação analisado, de ocorrência apenas na Câmara Municipal de São Paulo, foi o Projeto Câmara no seu Bairro, desenvolvido em 2015, por iniciativa da presidência da câmara. Foram realizadas 32 sessões plenárias em todas as subprefeituras do município, com a participação de 12 mil pessoas. As 4,6 mil demandas e sugestões foram classificadas por temas e disponibilizadas para consulta na internet. Houve o registro de uma demanda surgida durante uma das audiências que se tornou PL. Apesar da participação da sociedade ter sido expressiva nas sessões realizadas no âmbito do projeto, acreditamos que seu nível de institucionalização seja baixo, uma vez que ainda não há uma legislação específica que regule o projeto e também pelo fato de só ter ocorrido uma vez, em 2015. Depois não voltou a ocorrer, principalmente após a mudança na presidência na casa. O mecanismo possui um grande potencial participativo, pois promove espaços de debates entre cidadãos e parlamentares de forma localizada e as demandas foram divulgadas. Para completar o ciclo, seria importante, como um próximo passo, dar um retorno sobre as demandas divulgadas.

As Frentes Parlamentares também se constituem em um mecanismo de participação, citado apenas na câmara de São Paulo. Foram citadas como uma estratégia para colocar determinados temas na agenda da casa e, assim, conseguir a aprovação de leis. Reguladas por resoluções próprias, as Frentes Parlamentares são grupos suprapartidários com a atuação voltada a um tema específico, de interesse municipal, e têm tratamento autônomo em relação a qualquer Comissão Permanente ou Temporária. A participação da população, contudo, é bastante restrita, uma vez que há apenas um assento para representantes da sociedade civil. Todavia, em geral, as frentes são formadas por uma mobilização inicial de atores sociais, que buscam os vereadores e os sensibilizam para o tema, e um PL enviado ao plenário por uma Frente Parlamentar tende a ser aprovado, por constarem as assinaturas de um número significativo de vereadores.

Portanto, por mais que a participação da sociedade seja restrita, a forma de funcionamento desse mecanismo possibilita que suas demandas sejam articuladas em PLs, de forma conjunta. O mecanismo possui um alto nível de institucionalização, pois faz parte

do processo deliberativo da casa. Frentes são criadas regularmente para discutir sobre determinados temas. No que tange aos resultados alcançados a partir das frentes parlamentares, algumas leis importantes podem ser citadas, como o PL que possibilita a convocação de plebiscito público para a aprovação de obras de valor elevado, ou que tenham grande impacto ambiental (PL, n° 476/2015). Embora tenha sido vetada pelo prefeito, a lei foi aprovada na câmara atendendo às reivindicações da sociedade civil.

Alguns mecanismos de participação em funcionamento nas câmaras não foram considerados na análise final por algumas razões. O referendo e o plebiscito, por exemplo, não foram considerados em nossa análise, pois, apesar de constarem das Leis Orgânicas, não estão regulamentados e ainda não aconteceram nos municípios. A Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa não foi considerada por não ter tido registro de inscrição de propostas de cidadãos recentemente, em São Paulo, já que a câmara de Salvador não possui tal comissão. O mandato participativo, em São Paulo, não foi considerado por direcionar a uma página para envio de mensagem ao vereador. A audiência pública virtual não foi considerada por se tratar apenas da transmissão dos eventos da Câmara de São Paulo, em tempo real, sem a possibilidade de participação pelas pessoas que assistem. O abaixo assinado virtual também não foi considerado por não estar em funcionamento.

DISCUSSÕES E APONTAMENTOS

Ao analisar questões relacionadas ao funcionamento de mecanismos de participação social em duas câmaras municipais, buscamos compreender as origens e a natureza das regras que guiam o funcionamento desses espaços participativos, o que nos levou a analisar as LOMs, os Regimentos Internos das casas e algumas resoluções pertinentes. Levantamos informações sobre a participação da população, por meio de análises de relatórios, alguns disponíveis na internet, e outros solicitados, diretamente, a funcionários das câmaras. Tentamos entender também o nível de institucionalização dos mecanismos nas casas, ou seja, se estes se constituem em experiências que já fazem parte da estrutura da casa legislativa e que, no contexto democrático, dificilmente deixariam de existir. Ademais, nos empenhamos em entender se os mecanismos contribuem, de fato, para que as demandas da sociedade colaborem para o processo deliberativo da casa de alguma maneira, o que chamamos “potencial participativo”. Isso posto, nos restou o desafio de categorizar os mecanismos analisados. Para tanto, utilizamos quatro critérios: funcionamento, participação, nível de institucionalização e potencial participativo.

Por fim, realizamos alguns apontamentos, em relação às análises realizadas no âmbito dessa pesquisa. Primeiramente, é importante destacar um aspecto específico do funcionamento dos mecanismos de participação do Poder Legislativo: a relevância que as contribuições dos cidadãos recebem no processo deliberativo. Em muitos mecanismos, não é possível acompanhar a tramitação da manifestação, nem saber qual foi o tratamento recebido, se foi levada em consideração ou arquivada. Durante a pesquisa empírica, verificamos poucos casos em que foi possível verificar a contribuição dos cidadãos e o seu encaminhamento. Os exemplos referem-se às audiências públicas para discussão do PDDU em Salvador e São

Paulo, e o Projeto Câmara no seu Bairro, em São Paulo. Barros, Bernardes e Rodrigues (2014) também verificaram, em estudo realizado no congresso, que, apesar de ter havido uma ênfase na oferta de canais para receber manifestações da sociedade, não há resposta e efetiva eficácia política por parte da Câmara de Deputados. Os autores destaca, também, que não existem mecanismos para fazer com que a participação chegue aos gabinetes parlamentares e ao conhecimento dos representantes políticos, assim como falta assegurar à sociedade o direito de resposta por parte da câmara.

A pesquisa realizada por Perna (2010), sobre mecanismos de participação virtual em parlamentos da América Latina, também acabou verificando que nenhuma das modalidades de participação mapeadas apresentou o envio de retorno efetivo aos cidadãos. A autora acredita que seja importante que os cidadãos saibam se sua participação trará resultados reais e as razões quando as contribuições não são atendidas, encerrando, assim, o ciclo do processo participativo. Para Barros, Bernardes e Rodrigues (2014), a falta de retorno ao cidadão inviabiliza o mecanismo enquanto canal de participação social, no sentido estrito do termo, tornando-o um mecanismo de manifestação da população, sem o retorno da instituição. Essa ideia se aproxima da classificação do potencial participativo dos mecanismos, quando pudemos verificar que alguns mecanismos existentes, de fato, se caracterizam como espaços para manifestações da sociedade, em que a participação não é estruturada de forma a influenciar o processo deliberativo da casa.

Uma possível explicação para o aspecto da falta de retorno que os mecanismos prestam a sociedade, fornecida por Barros, Bernardes e Rodrigues (2014), nos leva ao nosso segundo apontamento conclusivo. Os autores destacam como possíveis explicações para o problema do aproveitamento e retorno das contribuições ao cidadão: a falta de estruturação dos gabinetes para sistematização do conteúdo gerado pela participação; a falta de visão dos parlamentares sobre as oportunidades de conexão eleitoral que esses instrumentos têm o potencial de criar; além da falta de entendimento dos processos de participação, principalmente os virtuais. Para o autor, embora alguns parlamentares façam uso desses canais para mobilização dos cidadãos, nem todos os parlamentares estão dispostos a negociar sua forma de exercer o mandato e de estabelecer relacionamento com suas bases eleitorais.

Nosso apontamento final refere-se aos fatores que interferem nos resultados alcançados pelos mecanismos de participação, podendo eles serem internos ou externos. Barros, Bernardes e Rodrigues (2014), ao desenvolver sua explicação, estão se referindo apenas a fatores internos, mas também podemos pensar em fatores externos. Couto e Abrucio (1995), por exemplo, concluíram que, na gestão cotidiana, coexistem estruturas endógenas e exógenas em meio ao sistema decisório, e estas condicionam a relação entre os poderes. Ao longo da análise, foi possível identificar os dois tipos de fatores com influência direta no potencial participativo de cada mecanismo. Foi possível verificar, por exemplo, que a estrutura administrativa da Ouvidoria da Câmara de Salvador aumentou sensivelmente seu potencial participativo, quando comparada à Ouvidoria de São Paulo, visto que realizou uma série de eventos para a participação dos cidadãos, como audiências, seminários, visitas, entre outros. Nesse caso, também houve o interesse político dos ouvidores, vereadores nomeados, em manter uma agenda de trabalho com aproximação da sociedade civil.

As Tribunais Populares das Câmaras de Salvador e São Paulo são exemplos de como a falta de estrutura administrativa voltada para o funcionamento do mecanismo pode diminuir seu potencial participativo, ou mesmo sua continuidade. Em São Paulo, não foi possível encontrar registros recentes da realização das Tribunais, ou mesmo um setor, ou funcionário que reunisse as informações sobre o mecanismo. Em Salvador, apesar das Tribunais terem uma efetiva participação social, também teríamos dificuldades em encontrar dados a respeito, se não fosse pela iniciativa da ouvidoria em realizar uma pesquisa sobre o perfil dos participantes nas Tribunais. No que se refere a fatores externos, a pressão da sociedade civil é bastante relevante para o funcionamento dos mecanismos. Em Salvador, por exemplo, foi possível verificar que a maior parte das audiências públicas realizadas é voltada para a discussão do plano diretor, e a capital apresenta uma mobilização histórica na área da habitação. Já em São Paulo, foi possível verificar a utilização da estratégia de mobilização por meio da participação em Frentes Parlamentares – atuação essa que já conquistou alguns resultados, como a aprovação da Lei do Plano de Metas, em 2008 e a inclusão do tema do plebiscito na agenda pública.

REFLEXÕES FINAIS

No Brasil, o processo constituinte, após um longo período de regime autocrático, foi marcado pela participação de expressivos movimentos sociais e conseguiu inserir, na Constituição de 1988, a previsão de alguns mecanismos de participação social, como plebiscito e referendo, entre outros. Apesar da expansão da institucionalização da participação social no poder executivo, impulsionada pelo governo federal, entre 2004 e 2016, os estudos sobre a participação social no poder legislativo são raros, além de também não serem um tema facilmente associado a câmaras municipais. Uma importante fonte de dados sobre o universo das câmaras legislativas municipais brasileiras, o censo legislativo, realizado pelo Interlegis, foi construída em 2005. Essa pesquisa revelou que muitos municípios sequer abordavam o tema da participação, em 2005, uma vez que 65% deles afirmaram não ter promovido eventos públicos para discutir projetos. Embora não tenha sido possível identificar, por meio da análise do censo legislativo, se as câmaras possuíam mecanismos de participação em funcionamento, foi possível verificar que esse não era um tema relevante.

Por fim, realizamos uma reflexão final e a discussão de agendas para pesquisas futuras. Primeiramente, é importante ter em mente, como nos lembram Martins Junior e Dantas (2004), que a participação parece estar vinculada à educação e à conscientização dos cidadãos. Em Salvador, por exemplo, verifica-se a preponderância na mobilização de um setor específico da sociedade, com uma forte atuação junto à uma política pública específica. Em São Paulo, a existência de mais grupos organizados de pressão leva à existência de mais mecanismos de participação, com um maior potencial participativo. Por isso, mais uma vez, concordamos com Martins Junior e Dantas (2004) ao considerar que a educação política é absolutamente indispensável. Como também, é importante promover mais igualdade de acesso aos canais e municiá-los de uma efetiva capacidade de influenciar os representantes.

Vale ressaltar, como nos lembram Barros, Bernardes e Rodrigues (2014), que a realidade das câmaras municipais é historicamente marcada pelo coronelismo, com ênfase em valores como o localismo, o personalismo e o autoritarismo, e, com isso, “a cultura parlamentar brasileira nem sempre está ancorada nos princípios da democracia deliberativa ou participativa” (Barros; Bernardes; Rodrigues, 2014, p. 11). Apesar dos anos recentes terem sido marcados por experiências locais que apontam para uma renovação nesse sentido, essa cultura política acaba sendo uma limitação à cultura da participação, nas diferentes realidades municipais. Portanto, para evitar os prejuízos decorrentes do mau funcionamento do sistema representativo, é importante aumentar as formas de controle e de responsabilização dos políticos e das ações dos parlamentos, por meio da ampliação da participação do cidadão em instituições participativas integradas ao sistema democrático. Acreditamos na relevância de se pensar nos diferentes tipos de instituição do sistema representativo, assim como nos arranjos institucionais a serem estabelecidos. É importante o estabelecimento de mecanismos de participação social para o controle da ação parlamentar, assim como é preciso que as relações a serem estabelecidas entre as diferentes instituições democráticas estejam previstas formalmente.

REFERÊNCIAS

Anastasia, F., & Nunes, F. A reforma da representação. *In*: Anastasia, F., & Avritzer, L. (Orgs.). (2006). **A reforma política no Brasil**. Belo Horizonte, MG: Editora UFMG. p. 17-33.

Augusto, L. G. H. (2015). **Participação Social no Processo Legislativo Federal**: um estudo da Comissão de Legislação Participativa (CLP), da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) e da Iniciativa Popular de Lei. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Direito, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP.

Barros, A. T., Bernardes, C. B., & Rodrigues, M. R. (2014). Visibilidade e representação política: o caso da Câmara dos Deputados no Brasil. **Contextualizaciones Latinoamericanas**, Guadalajara, MX, v. 6, p. 1-13.

Boullosa, R. F., Araújo, E. T., & Junqueira, L. (2014). Os conselhos gestores municipais no Brasil: o paradoxo do bom moço que pode engessar processos de políticas públicas. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL EN GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS, 5., 2014, Madrid. **Anais** [...]. Madrid: GIGAPP- IUIOG.

Brasil. (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado.

Brasil. (2014). **Participação Social no Brasil**: entre conquistas e desafios. Brasília, DF: Secretaria Geral da Presidência.

Brasil. (2019). Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. **Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal**. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF.

Brelaz, G. de. (2012). **O Processo de Institucionalização da Participação na Câmara Municipal de São Paulo**: uma análise das audiências públicas do orçamento (1990-2010). 2012. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP.

Burgos, C. de C. (2007). **O processo de participação da sociedade civil na elaboração de políticas públicas**: a experiência da comissão de legislação participativa da Câmara dos Deputados de 2001 a 2005. 2007. Dissertação (Mestrado em Gestão Social e Trabalho) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade, e Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, DF.

Costa, J. B. A. da. (1996). A Ressignificação do Local: o imaginário político brasileiro pós-80. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, SP, v. 10, n. 3, p.113-118.

Couto, C. G., & Abrucio, F. L. (1995). Governando a cidade? A força e a fraqueza da Câmara Municipal. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, SP, v. 9, n. 2, p. 57-65.

Cunha, L. G., Ramos, L. O., Oliveira, F. L., & Sampaio, J. O. (2021). **Relatório ICJBrasil 2021**. [S. l.: s. n.]. (Relatório de pesquisa).

Cunha, S. R. L. da. (2014). Participação na Produção Legislativa: uma comparação entre os legisladores e a população. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 38., 2014, Caxambu, MG. **Anais [...]**. Caxambu, MG: ANPOCS.

Held, D. (2006). **Models of Democracy**. Stanford, CA: Standford University Press.

Inter-Parliamentary Union-United Nations Development Programme. (2012). **Global Parliamentary Report**: the changing nature of parliamentary representation. Dinamarca: Phoenix Design Aid A/s.

Lavalle, A. G., Houtzager, P. P., & Castello, G. (2006). Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, São Paulo, SP, n. 67, p. 49-103.

Loureiro, M. R. (2009). Interpretações contemporâneas da representação. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, DF, v. 1, p. 63-93.

Lüchmann, L. H. H. (2007). A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, SP, p. 139-170.

Manin, B. (1997). **The Principles of Representative Government**. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Martins Junior, J. P., & Dantas, H. (2004). O Índice de Participação e a importância da educação. **Opinião Pública**, Campinas, SP, v. 10, n. 2, p. 268-287.

Meneghello, R. (2012). **O Legislativo brasileiro**: funcionamento, composição e opinião pública. Brasília, DF: Senado Federal: Secretaria Especial de Comunicação Social.

Nobre, M. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. *In*: Coelho, V. S. P., & Nobre, M. (Orgs.). (2004). **Participação e Deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo, SP: Editora 34. v. 1. p. 21-40.

Nogueira, M. A. (2014). Representação, crise e mal-estar institucional. **Sociedade e Estado**, Brasília, DF, v. 29, p. 91-111.

Perna, A. S. O Lado Invisível da Participação Política: gestão da informação dos mecanismos digitais de participação política nos parlamentos da América. *In*: Coelho, V. S. P., & Nobre, M. (Orgs.). (2004). **Participação e Deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo, SP: Editora 34. v. 1. p. 21-40.

Perna, A. S. (2010). **O lado invisível da participação política**: gestão da informação dos mecanismos digitais de participação política nos parlamentos da América Latina, com uma análise do caso da Câmara dos Deputados do Brasil. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Universidade de Brasília, Brasília, DF.

Pinto, C. R. J. (2004). Espaços Deliberativos e a questão da Representação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, SP, v. 19, p. 97-116.

Plotke, D. (1997). Representation is Democracy. **Constellations**, Oxford, UK, v. 4, n. 1, p. 19-34. doi: 10.1111/1467-8675.00038

Pogrebinschi, T. (2010). **Participação como Representação**: o impacto das conferências e dos conselhos nacionais na formulação e execução de políticas públicas. [S. l.: s. n.]. (Relatório de pesquisa).

Pogrebinschi, T., & Ryan, M. (2018). Moving beyond input legitimacy: when do democratic innovations affect policy making?. **European Journal of Political Research**, Oxford, UK, v. 57, n. 1. doi: 10.1111/1475-6765.12207

Pogrebinschi, T., & Santos, F. (2011). Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. **Dados**, Rio de Janeiro, RJ, v. 54, p. 259-305.

Teixeira, L. R., & Teixeira, M. A. C. (2019). Arquitetura da participação social no Brasil: um espaço em construção. **Revista Iberoamericana de Estudios Municipales**, Barcelona, ES, v. 20, p. 33-57.

Salvador. (1984). Lei nº 3.572, de 13 de novembro de 1984. Lei Orgânica do Município de Salvador. **Diário Oficial do Município**, Salvador, BA.

São Paulo (Estado). (2015). Projeto de Lei nº 476/2015, de 18 de abril de 2015. Possibilita a convocação de plebiscito público para a aprovação de obras de valor elevado ou que tenham grande impacto ambiental. **Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo**, São Paulo, SP.

São Paulo (Município). (2008). Lei do Plano de Metas (PLO nº 008/2007), de 19 de fevereiro de 2008. Acrescenta dispositivo à Lei Orgânica do Município de São Paulo,

instituindo a obrigatoriedade de elaboração e cumprimento do Programa de Metas pelo Poder Executivo. **Câmara Municipal de São Paulo**, São Paulo, SP.

São Paulo. (1990). Lei Orgânica do Município de São Paulo, de 04 de abril de 1990. **Diário Oficial do Município**, São Paulo, SP.

São Paulo. (2013). *Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo, de 26 de abril de 1991*. São Paulo, SP: Câmara Municipal.

Teixeira, L. R., & Teixeira, M. A. C. (2019). Arquitetura da Participação Social no Brasil: um espaço em construção. **Revista Iberoamericana de Estudios Municipales**, Barcelona, ES, v. 20, p. 33-57.

Urbinati, N. (2006). O que torna a representação democrática?. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 191-228.