



INSTITUTO GLOBAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Palestrante: Dr. Eder Lima Palma

Advogado

OAB/MG 172205

E-mail: ederlimapalma@hotmail.com



LIDERANÇA E IMPACTO: COMO TRANSFORMAR CÂMARAS MUNICIPAIS COM MANDATOS PARTICIPATIVOS



- Aspectos Gerais da Representação e da Participação Popular no Poder Local;
- Os Debates Conceituais da Democracia Contemporânea e da Representação;
- Breve Histórico do Debate sobre Democracia: do Elitismo Democrático à Democracia Participativa;
- A Cidadania Como Fundamento da Participação Popular na Democracia;
- O Longo Caminho da Cidadania e da Participação Popular;
- A Cidadania no Brasil: Avanços, Limites e Dilemas;
- Os Fundamentos Conceituais da Transparência Pública e sua Relação com a Participação Popular na Democracia;
- Governo Aberto, Prestação de Contas e Controle Social;
- Os Mecanismos de Participação Popular nas Câmaras Municipais;
- A Constituição de 1988 e os Fundamentos de Participação Popular nos Municípios;
- Os Mecanismos Formais de Participação Popular no Poder Legislativo Local Pós1988;
- O Plebiscito, o Referendo, a Iniciativa Popular;
- Audiências Pública e Comissão de Participação Popular;
- Exemplos de Boas Práticas de Participação Popular e Educação Cidadã nas Câmaras Municipais;
- Câmaras Itinerantes;
- Programas de Educação para a Democracia: Câmara Mirim;
- Programas de Educação para a Democracia: Visitaçào Escolar à Câmara Municipal;
- Centros de Atendimento ao Cidadão (CAC);



APRESENTAÇÃO

- Bem-vindo(a) ao curso Construindo Mandatos Participativos nas Câmaras Municipais!
- No Brasil, os políticos são acusados de não se importarem com as pessoas, serem corruptos e desperdiçarem o dinheiro público. Para mudar isso, os políticos precisam se aproximar dos cidadãos e melhorar a produção de leis.
- Você sabia que mandatos participativos podem diminuir essas críticas dos cidadãos aos políticos e às instituições políticas?
- Neste curso, você irá aprender a construir mandatos participativos nas câmaras municipais para virar esse jogo!



ASPECTOS GERAIS DA REPRESENTAÇÃO E DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PODER LOCAL

- Breve Histórico do Debate sobre Democracia: do Elitismo Democrático à Democracia Participativa
- A democracia é quando o governo é do povo e para o povo. Parece claro, não é mesmo? Na realidade, a democracia é um desafio. Desde que foi criada, a democracia tem problemas. Por muito tempo, a democracia foi abandonada e substituída por outras formas de governo, como a aristocracia, a monarquia e a tirania. No entanto, a democracia voltou nos séculos XVII e XVIII. Hoje, muitas pessoas lutam por uma sociedade democrática.



- Conheça um pouco da origem da democracia.
- **Grécia antiga (século V a.C.)**
- No século V a.C., os gregos criaram um sistema político em que todos se reconheciam como iguais, podiam governar suas vidas e criar instituições sociais para isso. O nome dado a esse regime político foi democracia, onde demos significa povo e cracia significa governo ou autoridade. Na democracia, os cidadãos, reunidos em assembleia, decidem os rumos políticos da sua cidade. Para os gregos, a participação era sempre direta. Nenhum cidadão podia ser representado na decisão política.



- Mas nem todos os membros da população eram cidadãos. Os gregos entendiam que só eram cidadãos e podiam participar da assembleia as pessoas livres. Apenas os homens que possuíam posses podiam ser considerados cidadãos, uma vez que tinham tempo suficiente para participar das discussões e decisões políticas na assembleia. Dessa forma, a participação na democracia era limitada a um grupo restrito de indivíduos, denominados cidadãos ou povo (demos).



- O caminho foi longo para que o ideal democrático se tornasse um sistema no qual todos os cidadãos são considerados cidadãos.
- A história da democracia é uma história de luta pelo aumento do número de indivíduos reconhecidos como cidadãos. Muitas pessoas e grupos minoritários tiveram que se empenhar para serem reconhecidas como cidadãos (Giddens, 2009).



• Democracia Contemporânea (séculos XVII e XVIII)

- A democracia contemporânea reapareceu nos séculos XVII e XVIII. O seu ressurgimento está relacionado à luta da burguesia para tomar parte nas decisões políticas, o que contribuiu para a expansão da cidadania.



- **DESTAQUE:**

- No século XVIII, a organização política em estados nacionais trouxe outra importante mudança: todos os que pertenciam a um território e compartilhavam a mesma língua e cultura passaram a ser considerados povo. Essa mudança tornou mais difícil para as pessoas participarem da assembleia. A solução encontrada foi a instituição da eleição, ou seja, da democracia representativa (Dahl, 2012).



- O princípio da democracia representativa é o de que a população não tem tempo nem disposição para se envolver diretamente com o governo. O povo tem como função escolher o governante. Já a responsabilidade do político ou do partido político eleito é tomar as decisões políticas. Portanto, a eleição é um método para selecionar lideranças políticas. Essa concepção de democracia também é conhecida como elitismo democrático (Schumpeter, 2017).



- Contudo, a ideia elitista de democracia é constantemente questionada, resultando na criação de propostas que aperfeiçoam a participação do cidadão nas decisões políticas. Os cidadãos excluídos da cidadania defendem que a democracia é muito mais que o momento do voto. A democratização do sistema político é uma luta das minorias políticas. A democracia é, também, a participação direta dos cidadãos.



• Democracia Participativa e Representativa

- Atualmente, o cidadão tem muitas oportunidades de se envolver nas decisões políticas, o que é uma forma de fortalecer as instituições e assegurar os direitos de todos. Para isso, é preciso combinar representação e participação. Os canais de participação existentes possibilitam ao eleitor influenciar o processo político dentro dos limites e das regras estabelecidas em cada sistema democrático (Held, 1987).
- A democracia participativa é uma forma de governar que preserva o poder das pessoas nas decisões públicas. Ela permite ao cidadão escolher seus líderes políticos e influenciar essas escolhas, cumprindo as promessas de igualdade e autogoverno (Bobbio, 1986).



A BREVE HISTÓRIA DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E POPULAR NO BRASIL

- A representação política é um fenômeno complexo e antigo. Sua origem remonta ao latim. Até o século XVII, o conceito não tinha nenhum significado político e representar era o mesmo que estar no lugar de alguém. Thomas Hobbes foi o responsável pela concepção moderna de representação política. Ele estabeleceu que havia uma ligação entre representante e representado. É essa relação entre governantes e governados que legitima a ação do representante (Hobbes, 2004; Pitkin, 2006).



- Nas democracias ocidentais, a representação política é concretamente identificada com os parlamentos e as eleições. Representar é desempenhar o papel, as atribuições ou as funções de alguém. A representação política é um mecanismo de controle da relação entre governados e governantes. E o voto é a carta que confere ao representante a capacidade de agir em nome do representado.



- Há três modelos de representação política, segundo Bobbio (2004, p. 1102).
- **1. Representação por Delegação:** o representante não tem autonomia em relação ao representado.
- **2. Representação por Confiança:** o representante tem autonomia e supõe que a única orientação para sua ação seja o interesse dos representados como foi por ele percebido.
- **3. Representação por Espelho:** a representação política reproduz fielmente as características do corpo social. É um espelho das diferenças sociais que devem estar representadas.



- No século XX, a difusão da representação política e do sistema representativo fez com que os representantes se tornassem cada vez mais independentes do representado.
- Isso se deve à complexidade técnica das questões discutidas nos governos e nos legislativos. Além disso, o crescente individualismo da sociedade moderna afasta o cidadão da participação nas decisões públicas.
- **DESTAQUE:**
 - Os questionamentos se o representante deveria seguir a vontade de seus eleitores, que são na sua maioria os pobres ou se o representante deve atuar de acordo com o que considerava melhor, estimularam as críticas dos partidários da democracia participativa à representação política. No final do século XX, os participacionistas passaram a sugerir como solução a criação de instâncias e mecanismos para aproximar o representado e o representante.



- **A Representação Política no Brasil**

- No Brasil, o caminho para a representação política também foi longo, acidentado e relacionado à expansão da cidadania. Embora possamos afirmar que o percurso foi bem-sucedido. O país tem o quarto maior número de eleitores do mundo, ficando atrás apenas da Índia, dos Estados Unidos e da Indonésia. O sufrágio é universal e não há restrições ao exercício do direito de voto.



- Qualquer pessoa com dezesseis anos ou mais pode votar. Os eleitores elegem seus representantes para os principais cargos (presidente, governador, senador, deputado federal, deputado estadual, prefeito e vereador). As fraudes foram quase eliminadas. O sistema eletrônico de votação agilizou a apuração, permitindo que os resultados fossem divulgados poucas horas após a eleição. As eleições apresentam uma grande variedade de candidatos e partidos em disputa. (Nicolau, 2022).



- De acordo com José Murilo de Carvalho (2019), as eleições sempre foram reconhecidas pelos legisladores como uma parte indispensável da estrutura política do Brasil. A história do voto no Brasil é marcada pela exclusão de grandes parcelas da população (primeiro devido à escravidão, depois às barreiras da alfabetização e, em 1937–1945, pela ditadura que suspendeu o direito ao voto e não tivemos eleições). Apesar dessas limitações, o direito de votar e a realização de eleições regulares para o Senado e a Câmara dos Deputados estão presentes desde a nossa primeira Constituição, de 1824.



- Com a Constituição de 1988, a barreira da alfabetização não excluí mais cidadãos brasileiros da representação política. Além disso, foi assegurado à população outros mecanismos de participação nas decisões políticas, tais como:
 - Plebiscito;
 - Referendo;
 - Conselhos; e
 - Orçamento participativo.
- No entanto, ainda é grande o potencial de combinação da representação política com a participação popular nas decisões políticas.



A CIDADANIA COMO FUNDAMENTO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA DEMOCRACIA

- **Breve História da Ideia de Cidadão**
- O conceito de cidadão tem origem no mundo greco-romano. Na Grécia antiga, os homens só podiam ser considerados humanos quando viviam em sociedade, uma vez que eles consideravam que a natureza humana era social. A primeira associação era a família, mas a principal associação era a cidade, chamada pelos gregos de pólis. Os gregos consideravam que a virtude era o que diferenciava os homens dos animais. A virtude era o hábito de fazer o bem, e a cidade era onde os indivíduos adquiriam a habilidade de agir de maneira ética e benéfica. Uma cidade com pessoas virtuosas proporcionava o bem-estar.



- A ideia de cidadão está diretamente relacionada à pólis. Cidadão é todo aquele que participa da gestão, dos negócios e das decisões políticas da cidade. Essas são as primeiras ideias de igualdade política, uma vez que todos os cidadãos tinham o mesmo direito de se expressar na assembleia de governo (isegoria) e de igualdade perante a lei (isonomia). Em Atenas, só eram considerados cidadãos os homens livres que moravam nas cidades. Os escravos e as mulheres não eram cidadãos. No entanto, esse conceito de cidadão foi sendo cada vez mais difundido na sociedade grega e contribuiu para a formação do sistema político da democracia.



- Veja as principais transformações em relação ao conceito de cidadão.
- **Transformação na Roma Antiga**
- Na Roma antiga, a ideia de cidadão sofreu duas transformações:
 - 1. A primeira foi uma restrição à cidadania, sendo considerados cidadãos apenas os homens mais influentes.
 - 2. No entanto, em 212 d.C., a segunda alteração foi a de reconhecer apenas os habitantes do Império Romano como cidadãos.



- **Recuo na Cidade Média**

- A ideia de cidadão sofreu uma grande regressão na Idade Média e praticamente desapareceu. Foi o momento em que a sociedade se baseou na desigualdade entre os homens (senhor-servo). Nesse momento, as decisões públicas eram tomadas somente pelos senhores feudais, sem nenhuma participação popular.

- **Ressurgimento na Idade Moderna**

- Nos séculos XVII e XVIII, na Idade Moderna, a ideia de cidadão ressurgiu. As alterações sociais provocadas pela revolução industrial, com suas novas formas de produção econômica, fizeram com que o poder passasse das mãos dos proprietários de terra para as dos comerciantes e industriais (Dahl, 2012). Os novos personagens protagonizaram lutas que fizeram renascer a ideia. As Revoluções Americana e a Francesa redefiniram o curso da cidadania e do cidadão.



- **Cidadania Moderna com a Revolução Francesa**
- A Revolução Francesa criou a ideia moderna de cidadão como aquele que tem o direito de viver, ser livre, ter uma propriedade e ser igual perante a lei. Como definiu T. H. Marshall (1967), a cidadania passou a ser uma posição concedida àqueles que integrariam uma comunidade, na qual todos são iguais com respeito aos direitos e às obrigações. No entanto, como salienta o autor, não basta o direito estar previsto na lei, é necessário que ele se realize de forma plena e efetiva na realidade. É imprescindível que o indivíduo se envolva nas decisões dos governos.



- A cidadania moderna difere da greco-romana. No passado, a condição de cidadania se referia a uma minoria da população que tomava decisões públicas. Hoje, a cidadania tornou-se um direito de nacionalidade por parte dos estados. Cidadão é aquele que tem direitos e é membro de um estado-nação. Portanto, se refere à igualdade perante a lei (O'Donnell, 2011).



• O Longo Caminho da Cidadania e da Participação Popular

- A história da cidadania é complexa e particular a cada sociedade. Os indivíduos tiveram que lutar para garantir os seus direitos. Não há, portanto, um único caminho, nem tem apenas uma direção. Há muitos caminhos e diferentes tempos para percorrer. Também existem os riscos de retrocessos. Apesar disso, as pessoas sonham com uma cidadania que tenha liberdade, participação e igualdade para todos desde o século XVIII.



- As nações que inauguraram a cidadania foram a Inglaterra, os Estados Unidos e a França. Mesmo nesses países, o reconhecimento e a ampliação dos direitos para toda a população não foram imediatos, tampouco se deram de forma automática.
- Foi preciso ação popular para que mais pessoas nos estados tivessem os seus direitos. Por um lado, teve a expansão dos direitos do cidadão. De outro, a formação dos estados modernos produziu movimento de identificação e pertencimento nacionais — também conhecido como povo ou nação (Marshall, 1967). A ação de indivíduos demandando direitos no interior dos estados nacionais é que provoca a expansão da cidadania.



- A cidadania é composta por três dimensões, segundo Carvalho (2010):
- Direitos civis;
- Direitos políticos;
- Direitos sociais.
- **Direitos Civis:** os direitos civis são a base para a liberdade individual e compreendem a liberdade de ir e vir, escolher o emprego, expressar opiniões, se organizar, ter sua residência e correspondência protegidas por leis e não ser preso sem um processo legal. Para garantir esses direitos, é preciso ter uma justiça eficiente, barata e acessível para todos (Marshall, 1967).



- **Direitos Políticos:** os direitos políticos se referem à participação do cidadão no governo, às preferências políticas, à liberdade de organização partidária, a votar e ser votado. Quando falamos de direitos políticos, estamos nos referindo ao voto. Os direitos políticos são dependentes dos civis, uma vez que, sem liberdade de opinião e organização, o voto perde sua função de representar os cidadãos. Para garantir os direitos políticos, é preciso que haja partidos e legislativos. A ideia de autogoverno é o fundamento dos direitos políticos (Marshall, 1967).



- **Direitos sociais:** os direitos sociais asseguram educação, aposentadoria, trabalho, saúde e salário. Os direitos sociais ajudam a diminuir as diferenças e as desigualdades sociais. Para garantir os direitos sociais, o Poder Executivo precisa gerenciar de maneira eficiente a estrutura administrativa do governo (Marshall, 1967).



- **DESTAQUE**

- No entanto, as conquistas da cidadania não são necessariamente cumulativas. É possível adquirir certos direitos, mas não outros, tais como o direito de votar, mas não o direito à previdência social. O cidadão pleno é aquele que tem todos os direitos correspondentes às três dimensões. O cidadão incompleto é aquele que apenas tem alguns direitos.



- Veja, na imagem a seguir, como os conceitos de cidadania levam ao pleno exercício da cidadania plena:



Cidadania

- Exercício dos direitos e deveres civis, políticos e sociais estabelecidos na CF.
- Conjunto de direitos e deveres exercidos por um indivíduo que vive em sociedade.



Cidadão

- Indivíduo que vive de acordo com um conjunto de estatutos pertencentes a uma comunidade politicamente e socialmente articulada.



Exercer Cidadania

- Ter consciência dos seus direitos e obrigações, garantindo que sejam colocados em prática.

- Resumidamente, é necessário que o indivíduo seja um membro ativo do estado.
- Para isso, o cidadão não pode se apresentar somente nas eleições.
- O cidadão deve participar ativamente da vida pública, por exemplo:
- Manifestando-se nas mídias tradicionais e sociais, nos movimentos sociais e nos partidos políticos;
- Posicionando-se no cotidiano dos legislativos.



- Não houve uma progressão dos direitos civis para os direitos políticos e, posteriormente, para os direitos sociais, como ocorreu nos países europeus e nos Estados Unidos. A sequência aqui foi de direitos sociais para os direitos políticos e, por último e parcialmente, para os direitos civis. Uma das explicações dessa nossa sequência é a colonização portuguesa, que marcou o desenvolvimento da cidadania no Brasil.



OS FUNDAMENTOS CONCEITUAIS DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E SUA RELAÇÃO COM A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA DEMOCRACIA

- Apesar de ser relevante para a democracia representativa-liberal, o reconhecimento perante a lei dos direitos é insuficiente se não forem asseguradas as condições necessárias para sua realização. O estado é a instituição fundamental para a realização da cidadania, que, às vezes, pode ser o responsável pelas desigualdades se suas ações forem baseadas no segredo e no sigilo. Dessa forma, os direitos do cidadão dependem da transparência das ações do estado, sejam elas administrativas ou de controle social: por exemplo, as ações das polícias.



- Durante o século XX, as eleições não eram suficientes para controlar as decisões públicas. Diante disso, os movimentos sociais inovaram, combinando o governo representativo com mecanismos de democracia direta (participativa), especialmente no nível local e nos locais de trabalho (Held, 1987).
- De acordo com Santos & Avritzer (2002), existem dois modelos para articular a democracia representativa com a democracia participativa. Conheça-os:



- **Governo Aberto, Prestação de Contas e Controle Social**
- É baseado no modelo da complementariedade entre participação e representação que tem avançado o conceito de governo aberto.
- Mas, o que é o governo aberto?
- O governo aberto é uma das formas de promover estados que se baseiam na ideia de responsabilização perante o cidadão. O seu fundamento é a ideia de que, numa democracia, os governos devem ser transparentes. Isso pode se dar de duas maneiras (Avelino; Pompeu e Fonseca, 2021):
- A ativa: o governo oferece, de forma periódica e sistemática, os documentos, os dados e as informações sobre a gestão estatal.
- A passiva: o governo responde à solicitação de informações por parte dos cidadãos.



- Na democracia, a abertura é a regra e o sigilo exceção. O estado, portanto, tem a responsabilidade de permitir que todos os cidadãos tenham acesso a documentos, dados e informações oficiais que não estejam sob o sigilo.
- Cada vez mais, a internet e as trocas de dados digitais permitem o compartilhamento e a disseminação dos dados produzidos pelos estados. É neste cenário que organizações sociais, como a Open Knowledge International, lutam para os dados governamentais estarem disponíveis integralmente, com baixo custo de reprodução, reutilizáveis e passíveis de redistribuição, e que todos possam usufruir deles.



OS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS CÂMARAS MUNICIPAIS

- A Constituição de 1988 e os Fundamentos de Participação Popular nos Municípios
- A Constituição foi promulgada no dia 5 de outubro de 1988. O documento é tão importante que a cerimônia de votação foi transmitida ao vivo pelas emissoras de televisão. A Constituição de 1988 é a mais democrática e liberal que o Brasil já teve, com muitas mudanças em relação às anteriores. Houve uma alteração significativa na forma como as questões constitucionais são tratadas. Nas cartas constitucionais anteriores, o primeiro capítulo era sobre a organização do estado e, posteriormente, os direitos das pessoas.



- Na Constituição de 1988, os direitos fundamentais abriram o texto. O primeiro capítulo trata dos direitos fundamentais do brasileiro e reconhece a cidadania como fundamento da nação, do estado e da sociedade (Falcão, 2009). Nele é estabelecido que todos os indivíduos nascidos no país são considerados cidadãos brasileiros, assim como aqueles que optaram por se tornar cidadãos brasileiros, conhecidos como naturalizados que sofrem algumas restrições como a possibilidade de ocupar a Presidência da República e outros cargos políticos (Abreu, 2009).



- A Constituição de 1988 concedeu aos brasileiros uma ampla gama de direitos civis, políticos e sociais. Entre os principais avanços, destacam-se:
- **Universalização do voto:** a Constituição de 1988 tornou o direito ao voto universalizado no país, permitindo que os analfabetos e os jovens com pelo menos 16 anos pudessem exercer o seu direito.
- **Regulamentação de instrumentos de participação direta:** o texto regulamentou o plebiscito, o referendo e os conselhos, além de assegurar as liberdades de associação e expressão fundamentais para o desenvolvimento da participação (Brasil, 1988).
- **Expansão dos direitos sociais:** os direitos sociais foram ampliados, assegurando os direitos à saúde, à educação, à previdência social e ao trabalho. Por isso, a Constituição de 1988 é chamada Constituição Cidadã.
- A Constituição de 1988 também mudou o federalismo no Brasil. Durante os trabalhos constituintes (1987-1988), houve uma intensa mobilização de agentes da política local que conquistaram o reconhecimento do município como ente da federação.



- O reconhecimento do município como uma das partes do sistema federativo está na abertura da Constituição de 1988 que pontua:
- Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e
- tem como fundamentos:
 - I — a soberania;
 - II — a cidadania;
 - III — a dignidade da pessoa humana;
 - IV — os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
 - V — o pluralismo político.
- Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (Brasil, 1988).
- Este primeiro artigo da Constituição trouxe importantes mudanças, como a redistribuição de recursos tributários, permitindo uma nova divisão dos impostos, e o aumento da competência dos municípios para prestar serviços de saúde e educação.



- Quer descobrir como essa transformação alterou a realidade dos municípios na saúde e educação?
- **Saúde e Educação**
- A promulgação da Constituição de 1988, a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) e a transferência de uma parte das atividades educacionais para as prefeituras contribuíram para a descentralização das políticas públicas de saúde e educação, mudando ainda mais o papel dos municípios no arranjo de poder no Brasil.



• **Mecanismos de Participação Popular**

- Além disso, nesse bojo foram instituídos pela Constituição mecanismos participativos, como os conselhos de saúde e de educação, que permitiram que o cidadão tivesse acesso a mais dados e participasse, fiscalizando a execução e avaliando essas políticas no plano da política local (Andrade, 2004; Rocha e Kerbauy, 2014).



- Historicamente, o Brasil é considerado um país com uma sociedade desarticulada e desorganizada (Andrade, 2004). No entanto, este cenário tem sofrido alterações desde a Constituição de 1988. Os mecanismos de participação popular no estado brasileiro incentivam o associativismo na população (Andrade, 2004). O ativismo do Ministério Público, da Defensoria Pública, das mídias sociais e tradicionais e a participação popular têm modificado a política local, com inúmeros movimentos sociais e associações nas cidades brasileiras (Andrade, 2004; Rocha & Kerbauy, 2014).



OS MECANISMOS FORMAIS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PODER LEGISLATIVO LOCAL PÓS 1988

- Na política local, os eleitores e os eleitos são muito próximos. A Câmara Municipal é um espaço onde representantes e representados se encontram (Andrade, 2004; Rocha e Kerbauy, 2014). O contato informal e a interação face a face são bastante frequentes entre vereadores e a população nos parlamentos locais. Muitas pessoas procuram os políticos porque precisam de ajuda para conseguir uma vaga em um hospital, uma rua ou uma creche, por exemplo.
- Embora tenha diminuído, a população ainda enfrenta dificuldades para acessar serviços públicos, compartilha a cultura da intermediação, do favor e do clientelismo.
- Esses são problemas históricos no Brasil e os vereadores ainda precisam dedicar parte do seu tempo atendendo e encaminhando essas demandas (Andrade, 2004; Rocha e Kerbauy, 2014).



- Ao contrário dessa relação individualizada, a Constituição de 1988 criou mecanismos de participação popular nos parlamentos. Os mecanismos formais de participação cidadã no processo legislativo e devem estar presentes nas leis orgânicas dos municípios são (Brasil, 1988):
 - A iniciativa popular.
 - O plebiscito, o referendo.
 - A audiência pública.
- Além disso, os legislativos têm criado também outros canais formais de participação popular: comissão de participação popular e canais virtuais de participação.



- Essas iniciativas têm causado mudanças significativas na relação do cidadão com as câmaras municipais. Os mecanismos permitiram que os vereadores estabelecessem relações institucionais com os cidadãos que, ao contrário das relações individuais, são estabelecidas por meio de grupos, organizações e movimentos sociais.
- **DESTAQUE:**
- Esses mecanismos permitem ao cidadão assumir um papel ativo e influenciar as decisões sobre a cidade e aos vereadores a construção de mandatos participativos.



O PLEBISCITO, O REFERENDO, A INICIATIVA POPULAR

- A Constituição de 1988 estabeleceu os mecanismos formais de participação popular, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, que foram regulamentados dez anos depois. Esses mecanismos estão previstos no Art. 14, que dispõe:
- A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, conforme a lei, mediante:
 - I — plebiscito;
 - II — referendo;
 - III — iniciativa popular (Brasil, 1988).



- Mas, afinal, como esses mecanismos se aplicam na prática? E em que situações eles permitem ao cidadão ter voz direta nas decisões municipais?

Plebiscito e Referendo

O Art. 49, inciso XV, da Constituição de 1988 determina que o Poder Legislativo (nacional, estadual ou municipal) deve “autorizar referendo e convocar plebiscito” (Brasil, 1988). Sendo assim, a utilização desses dois mecanismos de democracia participativa está nas atribuições das Câmaras Municipais.

As únicas situações que requerem plebiscito são as de criação, incorporação ou desmembramento de estados (Art. 18, parágrafo terceiro) e de municípios (Art. 18, parágrafo IV), as quais requerem consulta prévia à população (Brasil, 1988). Outras questões podem ser abordadas por meio de plebiscito, porém é necessário cumprir os requisitos legais para isso.



Iniciativa Popular

Sobre a iniciativa popular, o constituinte abordou o assunto ao tratar da Lei Orgânica dos municípios. O parágrafo XIII do Art. 29 da Constituição estabelece que a Lei Orgânica deve contemplar a possibilidade de “iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do município, da cidade ou dos bairros, mediante a manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado”. Além disso, a proposta popular deve ser aprovada pelas comissões competentes da casa e, posteriormente, submetida à votação em plenário.



- A Lei nº 9.709/1998 regulamentou os três institutos de participação popular. No Art. 2º encontramos as definições de plebiscito e referendo. Confira a seguir:

- **Plebiscito**

- “§ 1º. O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido” (Brasil, 1998).

- **Referendo**

- “§ 2º. O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição” (Brasil, 1998).



- Ainda segundo a Lei nº 9.709/1998, cabe à Lei Orgânica estabelecer a forma de convocação de plebiscitos e referendos nos municípios. Uma vez aprovada a convocação, o presidente do Poder Legislativo deverá comunicá-la à Justiça Eleitoral, a quem cabe a realização do pleito. No plebiscito ou referendo, a proposta que receber a maioria simples dos votos será considerada lei (Brasil, 1998).
- A Lei nº 9.709/1998 ainda acrescenta uma exigência adicional para a tramitação de propostas populares (Brasil, 1998):
 - A proposta deve se limitar a um tema específico.
 - É proibido ao parlamento negar a iniciativa de participação popular sob a alegação de inadequação formal, seja na redação ou na técnica legislativa.
 - Essas exigências legais são antídotos ao uso indiscriminado desses mecanismos, preservando assim a participação popular.



• **Audiências Públicas**

- As audiências públicas estão previstas no Art. 58 da Carta Constitucional de 1988, que assegura o direito dos cidadãos brasileiros de participarem desses encontros.
- No âmbito municipal, elas são regulamentadas pela Lei Orgânica de cada município (Brasil, 1988).



- O que são Audiências Públicas?
- As audiências públicas são encontros públicos que reúnem os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, bem como outros órgãos públicos relevantes, como o Ministério Público, e a população. O objetivo é discutir políticas públicas em desenvolvimento, projetos de lei em andamento ou em vigor ou qualquer problema social que esteja afetando a comunidade.
- A audiência pública tem caráter consultivo.
- Esta é uma oportunidade para o legislativo colher informações para elaborar projetos de lei. A realização de audiências públicas também pode contribuir para o poder legislativo cumprir sua função de fiscalizar o executivo, favorecendo a transparência da administração pública.



- A Importância da Participação Popular
- A participação popular nas audiências públicas deve ser aberta a qualquer cidadão. A legislação, no entanto, enfatiza a relevância de assegurar a presença e participação de todos os envolvidos/atingidos pela questão em discussão. O objetivo das audiências públicas é ouvir os depoimentos, queixas, críticas e sugestões de pessoas envolvidas em um tema específico, o que proporcionará ao legislador uma maior fundamentação na elaboração das leis e à população a participação nas ações legislativas.



- Veja algumas características das audiências públicas.
- **Convocação das Audiências Públicas**
- As audiências públicas só podem ser convocadas pelo poder legislativo, porque visam resolver problemas relevantes que afetam a sociedade.
- Contudo, isso não impede que a qualquer momento um ator social possa solicitar a convocação de uma audiência pública para discutir questões polêmicas e resolver conflitos que vivência.



- **Locais e Procedimentos para a Realização**

- As audiências públicas podem ocorrer em diferentes espaços físicos: plenário dos legislativos, escolas, igrejas, espaços culturais. No entanto, devem ser observados uma série de procedimentos. As informações sobre as reuniões devem ser divulgadas nos meios de comunicação com a antecedência exigida pela legislação. Na chamada da audiência pública é preciso constar a data, o horário, o local, o objetivo e qual será a dinâmica dos trabalhos.

- **Transparência e Igualdade de Participação**

- É essencial que o poder legislativo garanta que as informações sobre o assunto discutido na audiência pública estejam disponíveis para a população. O parlamento também precisa garantir que todos os participantes possam se manifestar de forma igualitária e justa.



- No plano local, as audiências públicas convocadas pelas câmaras municipais cumprem papel relevante em aproximar a vereança da população. As audiências públicas nas câmaras municipais podem divulgar os trabalhos dos vereadores.
- As audiências públicas são espaços de democracia participativa que cumprem um duplo papel. A comunidade tem a oportunidade de conhecer, influenciar e avaliar as políticas públicas. Os parlamentares têm a chance de se aproximar da comunidade e apresentar ideias que podem mudar a cidade.



- **Comissão de Participação Popular**
- Em 2001, a Câmara dos Deputados aprovou a criação da Comissão de Legislação Participativa para aproximar os parlamentares da sociedade (Brasil, 2001). A iniciativa é para que as organizações da sociedade civil apresentem sugestões legislativas à Comissão de Participação Popular, e tem servido de inspiração para os legislativos estaduais e municipais.



• Como Funciona?

- Na Comissão de Participação Popular, as organizações da sociedade civil apresentam uma proposta legislativa.
- O presidente da comissão recebe a proposta e designa um relator.
- Dependendo da questão, pode ser solicitado parecer técnico ou a realização de uma audiência pública.
- Se o parecer do relator demonstrar a adequação aos critérios legais, relevância e viabilidade, a proposta é submetida à votação.
- Se for aprovada na Comissão de Participação Popular, a proposta segue a tramitação própria do poder legislativo.



- Diversas assembleias legislativas e câmaras municipais espalhadas pelo Brasil criaram comissões de participação popular, que se concentram no recebimento, análise e avaliação das sugestões legislativas de organizações da sociedade civil.
- A Comissão de Participação Popular é uma medida simples de ser implementada e que pode melhorar significativamente a qualidade da produção legislativa das câmaras municipais.



EXEMPLOS DE BOAS PRÁTICAS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E EDUCAÇÃO CIDADÃ NAS CÂMARAS MUNICIPAIS

- As câmaras municipais têm se tornado, cada vez mais, relevantes espaços de participação popular, com a adoção de boas práticas de participação popular e educação para a cidadania. São inúmeros os exemplos que têm impactado significativamente a relação entre os parlamentares e os cidadãos.
- Antes de explorar os exemplos de boas práticas que já foram implementados, é necessário compreender as características do modelo teórico de democracia participativa, que forneceu o suporte para essas experiências.



- **O que é o Modelo da Democracia Participativa?**
- O modelo da democracia participativa é fundamentado em quatro princípios fundamentais:
- Pluralidade de desenhos institucionais;
- Inclusão de atores historicamente excluídos das decisões políticas;
- Caráter deliberativo da participação; e
- Papel pedagógico da participação.
- Entenda cada um desses princípios a seguir.



- Para a democracia participativa, a participação popular deve ir além de escolher representantes. É preciso que a estrutura garanta a participação dos indivíduos nas decisões políticas. Para isso, o estado deve comportar vários desenhos institucionais para assegurar a participação popular nas decisões públicas. Alguns exemplos são os modelos de conselhos, plebiscitos e orçamentos participativos. Essa estrutura institucional plural pode ser caracterizada como de alta intensidade, quando está presente da formulação ao monitoramento da política pública. Ou pode ser de baixa intensidade, quando se limita ao momento da decisão política (Campbell; Marquetti; Schonewald, 2009).



- O segundo princípio leva a criação de espaços institucionais nos quais os atores sociais mais vulneráveis e/ou excluídos da política, econômica ou socialmente possam participar das decisões públicas. Portanto, a participação dos movimentos e organizações sociais é crucial, já que suas ações promovem a institucionalização da diversidade cultural e da autenticidade política, por meio da mudança de práticas dominantes, do aumento da cidadania e da inclusão na política de atores sociais excluídos (Santos & Avritzer, 2002).



- O terceiro princípio da democracia participativa busca assegurar que os participantes estejam familiarizados com as técnicas de participação e elaboração de propostas políticas. Falar em público é mais do que trocar ideias. O que acontece é a formação de preferências. O fundamento da democracia participativa é que os atores tenham as condições necessárias para alterar as preferências em função dos argumentos apresentados no debate público (Campbell; Marquetti; Schonerwald, 2009).
- Dessa forma, a participação popular só é possível com o conhecimento das regras do debate público e das formas de elaboração de alternativas política. A participação ensina, mas para isso é preciso assegurar espaços adequados para os atores exercerem a deliberação.



- O quarto princípio é o papel pedagógico da participação.
- É no processo participativo que aprendemos a participar. O processo participativo promove a qualificação dos cidadãos. A participação contribui para o aprimoramento do conhecimento do cidadão em relação às questões coletivas, aumentando sua capacidade de julgamento — uma condição indispensável, mas não necessariamente aplicável por aqueles que confiam na tranquilidade dos cidadãos passivos, os quais são sinônimos de súditos dóceis ou indiferentes (Benevides, 1998).



- Norberto Bobbio (1986) chama atenção para os riscos da indiferença política dos cidadãos em relação à democracia. O autor argumenta que a apatia é um dos efeitos colaterais das promessas não cumpridas de liberdade e igualdade do ideal democrático. Bobbio apontou, por exemplo, o relativo fracasso da eleição como uma prática pedagógica voltada para a cidadania.
- A democracia representativa se revelou insuficiente para cumprir a promessa de transformar o indivíduo em cidadão, e a ausência de espaços participativos para o cidadão na comunidade onde vive aumenta significativamente a apatia política (Bobbio, 1986, Pateman, 1992). A saída é ensinar as pessoas a serem responsáveis, participarem e decidirem (Bobbio, 1986). É sobretudo no âmbito local (nos municípios) e no mundo do trabalho que a participação cumpre esse papel pedagógico, pois nesses espaços os problemas têm um impacto mais direto no dia a dia das pessoas (Pateman, 1992).



- Os programas de educação para a democracia têm influência positiva em diversos aspectos do comportamento político. Seus participantes se mostram mais interessados em política. Os participantes modificam a sua percepção dos parlamentares e declaram mais confiança nas instituições políticas. Os programas de educação para a cidadania são ainda excelentes ferramentas para divulgar as ações parlamentares para a população (Cosson, 2008; Fuks, 2012, 2014; Casalecchi, 2012; Paula, 2017).
- As iniciativas de participação popular e educação do cidadão implementadas por vários legislativos brasileiros têm produzido inovações institucionais de mandatos participativos que aproximam o eleitor e seu representante.



- **Câmaras Itinerantes**
- Segundo Nascimento (2010), a Câmara Itinerante visa:
- Promover a interação entre a Câmara Municipal e a comunidade;
- Fornecer ao vereador o conhecimento dos problemas, necessidades, opiniões, críticas e críticas de cada bairro da cidade;
- Desenvolver ações para promover os direitos e deveres sociais, políticos, econômicos, culturais, étnicos, religiosos e humanos dos cidadãos, orientando-os sobre as formas de acesso aos bens e serviços públicos; e
- Incentivar a formação ético-política de lideranças comunitárias.



- Os fundamentos legais para a iniciativa são apenas um projeto de resolução da própria residência que explique o funcionamento do programa.
- **Como Funcionam?**
- Em geral, as experiências de Câmara Itinerante são realizadas ao longo do ano, em um período diferente do estabelecido para as sessões ordinárias. São realizadas reuniões de trabalho legislativo em bairros da cidade, conforme a agenda previamente divulgada. As câmaras itinerantes organizam o trabalho segundo as divisões em regiões das cidades.
- Os parlamentares são convidados assim como a comunidade da região: lideranças comunitárias, agentes públicos, profissionais liberais, empresários, autoridades políticas, eclesiásticas, da segurança, judiciárias, enfim, todos os cidadãos que se identificam como agentes ativos das regiões comunitárias.



- As reuniões serão conduzidas pelo Presidente da Câmara Municipal, com o apoio e participação dos Vereadores, das entidades representativas dos moradores, das escolas ou entidades instaladas em cada uma das regiões, visando auxiliar o Poder Legislativo.
- A Câmara Municipal deve disponibilizar funcionários e equipamentos para serem instalados no local da Câmara Itinerante, que devem estar preparados para auxiliar os vereadores e os participantes do evento, sobretudo em relação às informações e mecanismos de funcionamento do Poder Legislativo. A Câmara Municipal divulga as reuniões e informa os habitantes das providências.



- **DESTAQUE:**

- Iniciativa relevante para a criação de mandatos participativos, a Câmara Itinerante incentiva a população a se mobilizar e participar, uma vez que as pautas de bairros são a base da ação.
- Além disso, a reunião que ocorre nos bairros tem um efeito benéfico: aumenta a proximidade e a interação, além de permitir que os vereadores tenham acesso a mais informações sobre as demandas e problemas da cidade.
- A Câmara Itinerante é particularmente benéfica para a participação da população rural e dos diversos grupos sociais, que muitas vezes, não têm condições de acompanhar os trabalhos dos vereadores.



- **Programas de Educação para a Democracia: Câmara Mirim**
- A Câmara Mirim é um programa de educação para a cidadania, a democracia e promoção dos direitos humanos voltado para as escolas da cidade. Os programas de Câmara Mirim procuram incentivar os jovens a terem uma participação política mais efetiva, a adotar novas atitudes de cidadania e compreender o funcionamento da democracia (Paula, 2017). Fonte: Freepik (2024).
- A iniciativa está fundamentada na Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional
- (Lei n.º 9.394, de 1996) e proporciona aos jovens o pleno exercício da cidadania, através do conhecimento dos direitos e deveres dos cidadãos. Além disso, permite o acesso ao conhecimento, a troca de experiências e o conhecimento sobre o funcionamento das instituições e do sistema político. A ação ajuda a melhorar a justiça, a respeitar as diferenças, a tolerância e a solidariedade, coisas importantes para uma sociedade democrática. Também ajuda os jovens a aprenderem sobre o funcionamento do legislativo, as leis e a Casa Municipal.



- A Câmara Mirim permite que os vereadores se aproximem dos jovens, que passam a frequentar o legislativo municipal para as atividades do programa de atuação como vereadores mirins. O programa não apresenta grandes dificuldades legais, bastando apenas um projeto de resolução para ajustar o seu funcionamento. A Câmara Mirim pode atender estudantes das redes pública e particular.
- As câmaras municipais devem garantir que os jovens se sintam independentes e protagonistas da ação. Eles precisam se reunir regularmente para falar sobre leis e criar um grupo em cada escola para discutir o assunto. É preciso ainda que os colégios envolvidos na Câmara Mirim sejam comprometidos com o programa para poderem proporcionar as condições para a participação dos jovens. Deve-se atribuir aos jovens a escolha do tema que será objeto das discussões e do projeto legislativo que, ao final dos encontros, deve ser votado e encaminhado à Comissão de Participação Popular.



- **Metodologia de Trabalho**

- A organização dos trabalhos deve permitir que os estudantes apresentem suas ideias, inicialmente por meio de negociações internas aos seus colégios, depois em Grupos de Trabalhos (GTs) e, por fim, em uma plenária municipal, na qual os diferentes colégios se manifestarão através de seus representantes. Esse fluxo proporciona aos jovens que participam uma compreensão completa da atividade parlamentar e os capacita para outros campos da cidadania, como mostram as diversas experiências já desenvolvidas da Câmara Mirim.
- Os demais detalhes do programa, como número de escolas e de participantes, dependerão das condições de infraestrutura das câmaras municipais. De todo modo, as câmaras municipais deverão disponibilizar os recursos humanos e materiais necessários para as reuniões da iniciativa.



- A Câmara Mirim é uma iniciativa que produz impacto social por incentivar os jovens participantes a refletirem sobre suas realidades locais e buscarem, na política, a saída para problemas públicos e/ou coletivos. Especialmente em cidades médias e cidades grandes, mas não exclusivamente, a Câmara Mirim possibilita que muitos participantes “descubram” a sua cidade, uma vez que lhes permitem conhecer pessoas de diferentes classes, religiões, ideologias, culturas etc.



- O programa aproxima as câmaras municipais e os vereadores dos setores mais jovens da população. Os jovens estão em processo de formação, começando sua trajetória como cidadãos, muitas vezes distantes das necessidades da cidade, focando-se apenas em si. A Câmara Mirim é uma proposta desafiadora, uma vez que está fundamentada na autonomia individual do jovem e na crença de que eles conseguem tomar decisões, julgar, escolher e agir de acordo com diferentes linhas de ação tanto na vida privada quanto na pública (Held, 1987). Mas a Câmara Mirim também estimula a participação, e os depoimentos de jovens participantes deixam isso bem claro.



- **Programas de Educação para a Democracia:**
- **Visitação Escolar à Câmara Municipal**
- A implantação de programas de visitação às câmaras municipais é fácil e só precisa de um projeto de resolução. Seus efeitos são robustos e ajudam a Câmara a interagir com os cidadãos.
- A ação é voltada para o público escolar da cidade (desde a educação básica até os universitários, se houver) e tem como objetivo visitar a Casa Legislativa. A duração e o funcionamento dependerão da realidade de cada Câmara Municipal. Uma sugestão é combinar a visitação escolar com as datas das audiências públicas. Isso possibilita ao estudante participante conhecer as dependências da Câmara Municipal (plenário e gabinetes), conversar com os vereadores e assistir à audiência pública.



- Além da visita à escola, as câmaras municipais podem oferecer atividades voltadas para os educadores da educação básica, como oficinas que expliquem o processo legislativo e/ou ações que mobilizem a comunidade.
- Todas essas iniciativas estimulam a participação popular e aproximam as câmaras municipais do cidadão.



• **Centros de Atendimento ao Cidadão (CAC)**

- Muitas câmaras municipais têm institucionalizado instrumentos de apoio à cidadania, também conhecidos como Centro de Atendimento ao Cidadão (CAC). É uma iniciativa que depende, em termos legais, apenas de projeto de resolução. Para implementar um CAC é necessário ser disponibilizado mínima estrutura burocrática, de infraestrutura e financeira.
- Os objetivos do CAC são a prestação de serviços de cidadania. Suas ações são amplas. Uma parte das atividades do CAC se dirige ao cidadão, como a oferta de serviços de proteção ao consumidor, programas de mediação extrajudicial, emissão de documentos, como carteiras de identidade, entre outras. Já outra parte é direcionada à sociedade civil, como a oferta de cursos de capacitação política para líderes da sociedade civil.
- Outra função do CAC é receber as demandas da população por serviços públicos e direcioná-las aos vereadores.



- Algumas câmaras municipais têm mudado seus desenhos institucionais, unificando no CAC à prestação de serviços de cidadania e os programas e iniciativas de participação popular e educação para a democracia.
- O CAC é uma boa ideia para as casas legislativas, porque abre a câmara municipal à população. O CAC também cumpre o papel de ampliar a cidadania, uma vez que disponibiliza gratuitamente o acesso a vários direitos.



Desafios e Potencialidades na Construção de um Mandato Participativo na Câmara Municipal

- Os Desafios Estruturais

- No âmbito local, o Brasil tem passado por grandes transformações. Algumas são institucionais, como a decisão de alçar os municípios à condição de entes federativos com autonomia administrativa, financeira e política na Constituição de 1988. Outras mudanças são estruturais.
- Por um lado, acontecem no predomínio da forma de vida urbana e no crescimento das periferias e, por outro, na consolidação da máquina burocrática do estado brasileiro. Essas transformações produzem enormes desafios para a implementação de mandatos participativos nas câmaras municipais. Veja alguns deles a seguir.



• **Grande Variação das Realidades Municipais**

- Em termos institucionais, o fato de o Brasil ser um país continental e muito diverso em tamanho e estrutura nos municípios impõe a necessidade de adaptação por parte dos atores políticos. Para ilustrar isso, veja os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE):
- Em 1980, o Brasil possuía 3.974 municípios;
- Em 1991, o número de municípios cresceu para 4.491; e
- Em 2022, cresceu para 5.570.
- No ano de 2022, o menor município brasileiro, Serra da Saudade, localizado em Minas Gerais, tinha uma população de 833 habitantes, enquanto a maior cidade, São Paulo, tinha um total de 11.451.245 habitantes (IBGE, 2022).



- Dessa forma, o primeiro desafio para a criação de mandatos participativos é a grande variação das realidades municipais, o que pode dificultar a transferência de uma iniciativa bem-sucedida em um município para outro com condições semelhantes. Sendo assim, deve-se estar atento ao contexto do município — demográfico, socioeconômico e político — ao propor e propor medidas para construir um mandato participativo na Câmara Municipal.



• **Concentração da População em Municípios de Médio e Grande Porte**

- A segunda observação, que está relacionada à primeira, diz respeito à concentração da população em municípios de médio e grande porte, dificultando as iniciativas de aproximação dos parlamentares com o cidadão. O Censo de 2022 revelou que a maioria da população brasileira (57%) residia em apenas 319 municípios. Segundo o Censo de 2022, 44,8% das 5.570 cidades tinham população inferior a 10 mil habitantes (IBGE, 2022). E em 2.495 municípios viviam 12,8 milhões de pessoas. Apesar do aumento no número de municípios, a maioria dos 203.062.512 brasileiros residia em poucos municípios (IBGE, 2022).



- **Desigualdade Socioeconômica**

- É claro que existem realidades bastantes distintas ao se viver em uma megalópole, em cidades com uma população de até 100 mil habitantes ou de 20 mil habitantes. O perfil populacional dos municípios é relevante para inovar em relação à participação popular e aos padrões de interação entre representantes e representados. Para Rocha e Kerbauy (2014), no Brasil há forte correlação entre o tamanho do município e o desenvolvimento socioeconômico, como mostram os indicadores de urbanização, de pobreza, de avanço educacional, entre outros. Isso explica o motivo pelo qual, embora o Brasil esteja entre as dez maiores economias do mundo, também está entre os países mais desiguais (Anistia Internacional, 2024).



- Tem havido progressos. Entre 1988 e 2015, a parcela da população brasileira que vivia abaixo da linha de pobreza diminuiu de 37% para menos 10% (Oxfam, 2017). No entanto, a concentração da riqueza nacional não sofreu alterações. Em 2017, os seis maiores bilionários do país tinham a mesma fortuna que a metade mais pobre da população brasileira (Oxfam, 2017). As desigualdades sociais ainda existem em grupos sociais bastante conhecidos: os mais pobres, as mulheres e os não-brancos.
- Além disso, o Brasil apresenta desigualdades regionais, estaduais e municipais. Há uma distribuição desigual de serviços públicos (água tratada, educação, energia elétrica, saneamento básico, saúde e, recentemente, acesso à internet) tanto entre os entes federativos como no interior dos próprios municípios. No que diz respeito aos municípios brasileiros, as desigualdades são particularmente evidentes nos acessos diferenciados à saúde e à educação, geridos por eles desde a Constituição de 1988.



• **A Relação com a Sociedade Civil Organizada**

- As relações das câmaras municipais com a sociedade civil organizada enfrentam dificuldades diretamente ligadas à participação. São elas: a permanência de uma cultura política que se opõe à participação popular e a presença de uma cultura cívica marcada pela apatia, ou seja, de baixa intensidade (Santos e Avritzer, 2002).
- Esse cenário é resultado de diversos fatores, entre os quais se destacam:
- Resquícios do passado autoritário, quando a sociedade civil foi impedida de participar;
- Complexidade técnica das questões que dizem respeito às políticas públicas;
- Pouco envolvimento ou resistência dos poderes locais (Prefeituras e Câmaras Municipais) e das burocracias estatais ao modelo de gestão participativa e à participação popular.



- É relevante salientar a cultura política que valoriza as relações pessoais entre representantes e representados, incentivando práticas clientelísticas. Além disso, a distribuição desigual dos serviços públicos nos municípios e entre os entes federativos estimula os eleitores, individualmente ou coletivamente, a procurarem seus representantes para obter benefícios e medidas para os seus problemas. Os mandatos participativos têm o objetivo de desenvolver outra cultura política no país.
- Para isso, é preciso priorizar as interações entre os parlamentares e as organizações da sociedade civil organizada. Essas práticas de participação popular têm potencial para mudar a cultura política do Brasil.



- No entanto, há dificuldades próprias da cultura cívica brasileira. A maioria da população é pouco ativa. Há certo desencantamento do povo com as instituições políticas e com os políticos.
- Isto resulta em uma diminuição da capacidade de mobilização e organização social. As desigualdades estruturais agravam a apatia popular, uma vez que não há tempo e nem condições objetivas para participar. Muitas vezes, os vínculos entre a liderança comunitária e seus membros são pouco orgânicos.
- Há ainda a cooptação de lideranças da sociedade civil pelos poderes locais (prefeitos e vereadores).



- A participação popular continua desempenhando um papel crucial no enfrentamento a essa série de desafios. Ela é um dos mecanismos que induz a ampliação dos direitos da cidadania nos municípios brasileiros. Parlamentos podem e devem ser protagonistas na mudança para uma cultura cívica mais intensa, incentivando a democracia participativa. Os vereadores também podem participar dessa mudança, apostando na utilização de meios formais de comunicação com os seus eleitores em detrimento dos meios informais que desmobilizam qualquer engajamento político por parte do eleitorado



• A Relação com o Judiciário e os Órgãos de Controle

- As câmaras municipais mantêm uma relação de cooperação com os órgãos de controle (Ministério Público e Defensoria Pública) e com o Poder Judiciário. A interação com essas instituições se manifesta através do convite para participarem das audiências públicas. As câmaras municipais podem ter o papel de articular as demandas da população com essas agências estatais. Além disso, as câmaras municipais podem proporcionar o contato entre a sociedade civil organizada e as lideranças comunitárias com os órgãos de controle.



- A Constituição de 1988 alargou as prerrogativas do Poder Judiciário e dos órgãos de controle (Ministério Público e Defensoria Pública). Com isso, alterou-se a relação do Judiciário brasileiro e dos órgãos de controle estatais com os poderes legislativo e executivo. A própria ideia de controle social mudou e o Judiciário e os órgãos de controle passaram a ser muito mais ativos (Arantes, 2007). Fonte: Freepik (2024).
- No que diz respeito ao Judiciário, as dimensões da justiça comum e da proteção de direitos coletivos e sociais foram as mais requisitadas pelos atores sociais. Muitas vezes, o cidadão desconfia das instituições políticas-representativas e busca na justiça a resolução de seus problemas. Essa tendência ganhou ainda mais força com a ampliação das atribuições do Ministério Público como instituição que defende a sociedade e a democracia brasileira (Arantes, 2007).



- A expansão das atribuições do Judiciário e do Ministério Público produziu o ativismo judicial de juízes e de membros do Ministério Público (Arantes, 2007). Apesar de as câmaras municipais não serem fiscalizadas pelos órgãos de controle, as câmaras municipais não podem ignorar as ações do Judiciário e dos órgãos de controle no município.



- **O Reconhecimento das Desigualdades (de Renda, de Gênero e de Raça, de Acesso à Informação) na Participação Popular**
- As câmaras municipais devem ter conhecimento das diferenças estruturais em seus municípios e atuarem como promotoras do desenvolvimento. É unânime entre os especialistas que as diferenças estruturais não podem ser compreendidas apenas através da medição dos indicadores de crescimento econômico, como a renda.
- De acordo com Amartya Sen (2010), o desenvolvimento é o aumento das liberdades individuais fundamentais, entendidas como tudo aquilo que permite às pessoas escolherem e exercerem a sua cidadania. Segundo Sen (2010), não há liberdade para as pessoas que vivem em situações extremas de pobreza ou num regime totalitário. A sociedade que não proporciona aos cidadãos o mínimo de oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais para uma boa saúde, educação básica e incentivo e aperfeiçoamento para as iniciativas individuais é considerada pouco desenvolvida.



- Dessa forma, a condição necessária para o desenvolvimento de uma comunidade é o fim da privação dessas liberdades. Para o autor, isso ocorre quando há políticas e iniciativas que permitem que as pessoas escolham livremente o seu destino.
- Com base nessas ideias, diversos governos elaboraram medidas para superar essas privações. As políticas de redução da pobreza no Brasil, como o Bolsa Família, são casos exemplares desse movimento.



- Entretanto, no Brasil, ainda persistem desigualdades sociais. Veja melhor sobre elas a seguir.
- **Desigualdade Econômica**
- O Brasil tem vivido constantes crises econômicas e ajustes fiscais recessivos que afetam, sobretudo, os mais pobres. O que é uma das causas que levam a perpetuação das desigualdades no país. Conforme o Censo do ano de 2022, havia 67,8 milhões de brasileiros na extrema pobreza, ou seja, que recebiam até R\$ 637,00 mensais e 12,7 milhões de brasileiros na extrema pobreza, ou seja, que recebiam até R\$ 200,00 mensais. Além disso, a maioria dos jovens brasileiros integra o grupo dos mais desfavorecidos: 49,1% eram pobres e 10% extremamente pobres (IBGE, 2022).



• **Desigualdade Racial e de Gênero**

- O legado da escravidão permanece presente nos preconceitos raciais e nas diferenças entre os brancos e os não-brancos. Dos indivíduos de cor preta ou parda, 40% eram pobres, enquanto os brancos eram 21% (IBGE, 2022). Soma-se a isso as desigualdades de gênero. Segundo o Censo de 2022, 41,3% das mulheres pretas e pardas eram pobres e 8,1% eram extremamente pobres. A comparação entre homens e mulheres mostra como as desigualdades de gênero são persistentes no país. Um exemplo é que mesmo as mulheres estudando mais do que os homens, os salários pagos a elas em uma mesma função são mais baixos (IBGE, 2022).



- **Desigualdade digital**

- A era digital trouxe transformações e produziu novas desigualdades. A pesquisa TIC Domicílios 2023, do Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br), mostra que 84% da população brasileira com 10 anos ou mais se conectou à internet. Enquanto o índice é quase (100%) nas classes A e B (97% e 95%, respectivamente), nas classes D e E, apenas 69% da população tem acesso à internet (Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2022).



- Os dados apresentados mostram a persistência das desigualdades sociais no país. As câmaras municipais podem desempenhar um papel relevante na superação desta realidade ao investirem em parcerias com instituições científicas e/ou na formação de quadros técnicos de analistas para elaborar diagnósticos das realidades locais. A produção legislativa baseada em diagnósticos e atenta às desigualdades é um caminho promissor para que a população se sinta mais próxima e confiante das decisões deliberadas no Parlamento.



OS MANDATOS PARTICIPATIVOS COMO SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS DA COMUNICAÇÃO

- **As Iniciativas Surgidas com a Difusão da Internet na Divulgação do Trabalho das Câmaras Municipais: Sites e Transmissões Online**
- O desenvolvimento das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) transformou o mundo em que vivemos. Além da comunicação transmitida por jornais e revistas, emissoras de rádio e de televisão, a partir da década de 2000, o uso de computadores conectados à internet revolucionou a troca de informações. Manuel Castells (2003) afirma que a descoberta das TICs equivale à invenção da eletricidade no século XIX e a internet é comparada à descoberta da rede elétrica pela sua capacidade incomparável de distribuir informações em todos os campos da atividade humana. A internet é a base tecnológica para o novo período histórico, denominado Era da Informação ou Era Digital e da Sociedade em Rede.



- A internet e as redes sociais contribuíram para a conexão e disseminação de práticas e mensagens dos movimentos sociais em âmbito nacional e internacional. A comunicação pública e as imagens públicas de instituições e atores políticos não ficaram imunes à Era da Informação. As novas possibilidades de acesso à informações do Estado e os novos formatos de divulgação dos dados e produções dos entes estatais estão transformando a democracia e os poderes políticos no mundo.



- **Sociedade em Rede**

- A Era da Informação começou no século XX, com a globalização do capital, da produção e do comércio, o que levou à criação de formas mais flexíveis de administração e de instituições voltadas para as trocas econômicas; às necessidades das sociedades por liberdade individual e comunicação aberta; e aos avanços tecnológicos nas telecomunicações. Essas mudanças resultaram na sociedade em rede.



- A ideia da sociedade em rede não é novidade. Afinal, viver em sociedade é ser membro de uma família, estabelecer vínculos de amizade e de vizinhança, pertencer a uma nação. Na Era da Informação, contudo, a sociedade em rede é um emaranhado de informações, opiniões, críticas e relações sociais, construído e transmitido via internet em tempo real. Além disso, é a comunicação de muitos com muitos em um momento escolhido pelos indivíduos e em uma escala mundial.
- Os dados apresentados a seguir mostram a expansão dessa rede. Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), a Terra tinha 8 bilhões de habitantes em 2023. Apesar das diferenças que impedem o acesso à internet, como a pobreza e o atraso tecnológico, houve um aumento significativo no número de usuários de internet no mundo, com mais de 60% da população mundial conectada em 2023.



- Esses processos foram ampliados com a revolução tecnológica das telecomunicações trazida pela mobilidade e pela hiperconexão dos dispositivos portáteis. Em 2024, estima-se a comercialização de 5,61 bilhões de aparelhos celulares em todo o mundo, para uma população de 8 bilhões. Com a disseminação dos aparelhos celulares, a internet passou da Era da Informação para a Era Digital. O antigo mundo analógico foi superado pela sociedade em rede baseada na produção de redes, resultado do aumento da interação entre usuários, aplicativos e plataformas de redes sociais. A acessibilidade e a conectividade aumentaram o envolvimento dos cidadãos. Novas formas de mobilização e de organização em sociedade foram criadas (Castells, 2003).



- Tudo isso desafia os poderes políticos, que não têm a mesma velocidade e dinâmica das redes sociais e nem ocorrem nos mesmos espaços. Além disso, as redes sociais não são, necessariamente, espaços de discussão política. Mas, em diversas ocasiões, as questões políticas estão presentes nesses ambientes. Diante disso, as instituições políticas ou organizações sociais têm criado e implantado iniciativas para usar as redes sociais na promoção da participação popular no estado.



- A sociedade em rede favorece a construção de mandatos participativos, uma vez que há facilidade para a implementação de ferramentas virtuais de participação e deliberação da população. A utilização de ferramentas digitais para a prestação de serviços sobre os governos e políticas de dados abertos tem sido relevante para a transparência, publicidade e privacidade dos dados produzidos pelo governo em relação às suas ações e aos cidadãos. Alguns casos exemplares são:
- A Lei de Acesso à Informação que facultou ao cidadão o acesso aos dados das instituições estatais, inclusive das câmaras municipais (Brasil, 2011),
- O Projeto Parlamento de portas abertas que busca mostrar as vantagens da adoção de um parlamento aberto.



- **Canal Virtual de Participação do Cidadão nos Legislativos**

- Desde os anos 2000, os órgãos governamentais do Brasil investem na criação de ambientes virtuais. No início, o crescimento da internet e de outros recursos informacionais levou as casas legislativas a criar websites que, na maioria das vezes, eram apenas informativos. Esses websites ofereciam pouca ou nenhuma interação entre os representantes e os cidadãos. Mas, o próprio desenvolvimento da sociedade em rede fez surgir a ideia de e-Democracia, isto é, a criação de canais virtuais de participação popular nas decisões.



- A partir de 2012, os legislativos brasileiros começaram a adotar práticas de e-Democracia. As primeiras iniciativas de e-Democracia foram implementadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado (Brasil, 2011) e consistem na criação de um espaço nos seus sites para qualquer cidadão poder participar, bastando apenas se cadastrar com um e-mail válido.
- Dessa forma, o cidadão pode assistir às sessões públicas, obter informações sobre projetos de lei ou mesmo apresentar uma proposta legislativa. Um exemplo disso é o Senado, que criou um ambiente de participação popular virtual composto por três iniciativas: a Consulta Pública, o Evento Interativo e a Ideia Legislativa.



- Como está claro, a Era Digital traz muitas possibilidades para as câmaras municipais implementarem mandatos participativos. Mas, por onde começar?
- A seguir são apresentadas sugestões de iniciativas que promovem mandatos participativos por meio de canais virtuais de participação popular. Muitas dessas medidas estão sendo adotadas por diversas câmaras municipais de todo o Brasil. Essas ações ajudam as pessoas a se conectarem com os políticos e podem ser feitas pelas câmaras municipais (Parlamento Aberto ([2020]); (Braga, 2008; 2013); (Braga e Cruz, 2012).



- **Criação de um Website Informativo**
- **Iniciativa:** criar um website que reúna as informações da Câmara Municipal. É interessante trazer a história da instituição; a relação de todos os vereadores e as vereadoras com as suas informações pessoais, profissionais, políticas e como contatá-los; os projetos de lei que tramitam na casa; a agenda de audiências e a organização interna da Câmara Municipal.
- **Infraestrutura e Recursos Humanos Necessários:** não é preciso uma grande estrutura para viabilizar a ação. Mas, é fundamental manter o site atualizado.



- **Presença nas Redes Sociais**

- **Iniciativa:** criar contas da câmara municipal nas redes sociais (Facebook, Youtube, WhatsApp, Instagram, entre outras) para divulgação da agenda, das ações, eventos e atividades que ocorrem na casa legislativa. Infraestrutura e recursos humanos necessários: não é preciso uma grande estrutura para viabilizar a ação. Mas, é fundamental manter o site atualizado.

- **Gravação de Reuniões e Eventos**

- **Iniciativa:** viabilizar, com câmeras e bons microfones, a gravação e a disponibilização de reuniões e eventos em um canal do Youtube ou nas contas da câmara municipal nas redes sociais. Infraestrutura e recursos humanos necessários: além da compra de equipamento, não há necessidade de uma grande estrutura de comunicação para fazer isso acontecer. É preciso apenas manter uma pequena equipe que grave e disponibilize os eventos nas redes sociais.



- **Consultas Públicas Online**

- **Iniciativa:** criar consultas públicas online acerca de temas que estejam sendo discutidos na câmara municipal.
- Infraestrutura e recursos humanos necessários: não há necessidade de uma grande estrutura de comunicação para fazer isso acontecer.

- **Votação Online de Projetos de Lei**

- **Iniciativa:** criar espaços de votação online sobre os projetos de lei em tramitação na câmara municipal.
- Infraestrutura e recursos humanos necessários: não é preciso uma grande estrutura para viabilizar a ação.



• **Atendimento ao Cidadão**

- Iniciativa: disponibilizar um número de telefone e um e-mail institucional para o atendimento dos cidadãos que desejarem participar das atividades do Poder Legislativo. As redes sociais também podem ser usadas para esse fim.
- Infraestrutura e recursos humanos necessários: não há necessidade de uma grande estrutura de comunicação para fazer isso acontecer. É preciso apenas manter uma pequena equipe que atenda ao telefone e responda aos e-mails.



- Um exemplo diferente e interessante é o programa “Ouvindo nosso bairro”. A iniciativa é da Prefeitura de Salvador (BA). Segundo o site do programa, os cidadãos metropolitanos podem apresentar até três sugestões de intervenções nos bairros.
- Para isso, basta informar os dados pessoais (CPF, nome completo, endereço, telefone e e-mail) e preencher um formulário online com as sugestões. As propostas são avaliadas por uma comissão técnica e aquelas consideradas exequíveis são consideradas válidas. As propostas aprovadas na avaliação técnica são submetidas à votação da população e as mais votadas são executadas.



- Essa é uma ação que as câmaras municipais podem adaptar e implementar. Com uma aba no website da câmara é possível reunir as demandas dos bairros da cidade. Esses pleitos podem subsidiar a redação das propostas legislativas. A iniciativa não tem necessidade de uma grande estrutura e pode incentivar a participação popular. Pode ser, também, um mecanismo de aproximação da câmara com os eleitores. E pode ainda servir para a câmara fiscalizar a prefeitura, provocando o poder executivo para resolver algumas das questões trazidas pela população.



- Como a maioria das câmaras municipais já tem um site, os custos são reduzidos e os fundamentos legais dependem apenas de uma resolução da própria casa que determine o funcionamento do programa.
- É possível, no plano local, surgirem alguns limites ao e-Democracia. Os obstáculos que podem surgir são: dificuldade de acesso da população à tecnologia e à internet, e educação política necessária para o início do processo de participação. Nesse caso, a expansão do acesso gratuito de internet nas cidades e o oferecimento de cursos de letramento digital oferecidos pelas câmaras municipais por meio do Centro de Atenção ao Cidadão (CAC) podem resolver tais entraves.



- Considerando as oportunidades oferecidas pelo uso da internet em todos os setores da vida social, a implementação de canais virtuais de participação é altamente esperada pela população. Mas, é preciso reiterar que as câmaras municipais e os vereadores devem estar sempre atentos aos desafios estruturais, à escassez de recursos humanos adequados à proposta e à cultura política da realidade local.



- Na Era Digital, as imagens das instituições e dos atores políticos são criadas nas redes sociais. O fluxo de informações e de comunicação em tempo real dão sentido à interação entre expressões, interpretações e indivíduos. É importante salientar que as redes podem ser mobilizadas por agentes e instituições que não pretendem promover o debate e o interesse público ou a oferta de serviços públicos, mas sim a promoção de políticos, de partidos e de pessoas que ocupam cargos na administração pública. As iniciativas do poder legislativo que promovam a comunicação pública nas redes sociais devem buscar formas institucionalizadas que unam a representação e a participação. Como no poder local, a distância entre o cidadão e seu representante é menor, há enorme espaço para as câmaras municipais assumirem papéis centrais na construção de parlamentos abertos (Bernardes e Leston-Bandeira, 2016; Bernardes, 2019; Bernardes, 2021).



- Portanto, a sociedade em rede oferece ferramentas que tornam o processo legislativo e a administração das câmaras municipais mais transparentes e favorece a criação de mandatos participativos. Há uma grande variedade de iniciativas em andamento no Brasil e no mundo que tem proporcionado as condições para as câmaras municipais se transformarem em Parlamentos de Portas Abertas. Cabe as câmaras municipais e aos parlamentares assumirem o protagonismo nesse processo e cada vez mais abrir as portas do Poder Legislativo para a participação popular.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BERNARDES, Cristiane Brum. Uso de perfis institucionais do Facebook pelas assembleias legislativas brasileiras: informar a quem, sobre o quê? In: ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS, 4., 2019, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: Secretaria Executiva do Encontro Nacional Participação, Democracia e Políticas Públicas, 2019, p. 1-28.
- BERNARDES, Cristiane Brum. Possibilidades e obstáculos na gestão de perfis em redes sociais pelas Assembleias Legislativas da Região Sudeste do Brasil. E-Legis, Brasília, v. 14, n. 35, p. 12-38, maio/ago. 2021. Disponível em: <https://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/615>. Acesso em: 18 nov. 2024.
- BERNARDES, Cristiane Brum; LESTON-BANDEIRA, Cristina. Information vs Engagement in parliamentary websites – a case study of Brazil and the UK. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 24, n. 59, p. 91-107, set. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/L3FKQhRBQVDMVj3FVBMzX9S/abstract/?lang=en>. Acesso em: 18 nov. 2024.
- BRAGA, Sérgio Soares. Podem as TICs auxiliar na institucionalização das Democracias? Um estudo sobre a informatização dos Órgãos legislativos na América do Sul e no Brasil. Brasília: Editora Plenarium, 2008.



GRATIDÃO!

