

# Guia de Introdução à Participação Cidadã

## SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO ..... XX

**A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E O FORTALECIMENTO DA GESTÃO MUNICIPAL ..... XX**

- Igualdade e liberdade: os dois grandes valores da democracia ..... XX
- A democracia representativa ..... XX
- Do elitismo democrático à democracia participativa ..... XX
- A cidadania como conquista de direitos, e não dádiva de governantes ..... XX
- A participação como direito: histórico e fundamentos jurídicos ..... XX
- Indicadores de participação cidadã ..... XX
- O fortalecimento da participação popular na consolidação dos ODS ..... XX

**PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E DADOS ABERTOS**

- Conceito de dados abertos e sua introdução no Estado brasileiro
- Governo Aberto
- Publicidade *versus* sigilo de informações
- Prestação de contas e o exercício do controle social

**A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E O PODER EXECUTIVO**

- Conselhos de políticas públicas
- Conferências de políticas públicas
- Audiências públicas
- Consultas públicas
- Portal da Transparência e acesso à informação
- Agenda 2030: elementos para o alinhamento participativo do PPA aos ODS

**A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E O PODER LEGISLATIVO**

- Acompanhamento dos trabalhos das câmaras municipais
- Plebiscito, referendo e iniciativa popular
- Consultas e audiências públicas no legislativo
- *E-Cidadania*: o cidadão como legislador

**A ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ**

- Associações de moradores e a participação
- Comunidades temáticas de discussão e organização social

- A construção de parcerias
- Requerimentos administrativos e medidas judiciais
- Parcerias com a imprensa e mídias independentes

## **DESAFIOS E ESTRATÉGIAS PARA A PARTICIPAÇÃO**

- Desigualdades estruturais de renda, gênero e raça
- Complexidade técnica e acesso à informação
- O sentimento de inefetividade da participação
- Baixa intensidade da mobilização e da organização social
- Cooptação de lideranças sociais por prefeitos e vereadores
- O envelhecimento populacional e a miopia da agenda de políticas públicas para idosos
- A função pedagógica da participação cidadã

## **BOAS PRÁTICAS MUNICIPAIS**

- Orçamento Participativo
- Plano de Metas
- Projeto Araraquara 2050

## **SISTEMA MUNICIPAL DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ**

- Infográfico: Política Cidadã
- Âmbito normativo
- Âmbito administrativo
- Âmbito de mobilização e organização social
- Âmbito pedagógico
- Infográfico: Etapas para implementação do SMPC
- Política Municipal de Participação Cidadã
- Captação de recursos para programas de participação cidadã

## **PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS**

- O Ciclo do PCS
- Os 12 eixos do PCS
- Alinhamento aos ODS
- Plataforma Cidades Sustentáveis

## **ANEXOS: MODELOS DE TEXTOS NORMATIVOS**

- Anexo 1 – Projeto de Emenda à Lei Orgânica Municipal
- Anexo 2 – Projeto de Lei Complementar – SMPC e PMPC

## **REFERÊNCIAS**

## **GLOSSÁRIO**

## **CRÉDITOS**

## APRESENTAÇÃO

A ideia de livre participação de todos os cidadãos e cidadãs nas decisões políticas está diretamente associada aos dois grandes valores da democracia: igualdade e liberdade. Hoje, em boa parte das sociedades modernas, esse conceito abrange todas as pessoas de forma indistinta, não importando seu gênero, raça, cor ou credo religioso. Essa conquista aparentemente elementar é resultado de mudanças e transformações que ocorreram ao longo de mais de dois mil anos de história da democracia. Um modelo de governo dinâmico que continua evoluindo e que ainda pode e deve ser muito aprimorado.

Ainda numa perspectiva histórica, muitos avanços no campo da democracia são extremamente recentes. Basta lembrar que até 1930 as mulheres não tinham direito ao voto no Brasil; há pouco mais de 50 anos os negros não participavam das eleições nos Estados Unidos. E até hoje, em muitos lugares supostamente democráticos, a igualdade e a liberdade são frequentemente retalhadas com doses brutas de autoritarismo e cerceamento de direitos básicos. Os exemplos estão em várias partes do mundo.

Mesmo nas democracias mais consolidadas, onde todas e todos têm direito à igual participação na produção das leis e na eleição para cargos públicos, há um vasto caminho a se percorrer para garantir, de fato, que todos participem da vida pública e das decisões políticas em igualdade de condições. O reconhecimento formal de direitos iguais, embora relevante, não assegura que eles serão exercidos. Não raro, as eleições são insuficientes para gerar legitimidade democrática e representatividade para os diferentes atores e grupos, ideias e interesses sociais. Nesse contexto, o Estado organizado continuará atuando como um reprodutor de desigualdades, como um ente distante da população e indiferente aos seus desejos e necessidades.

Na tradição democrática moderna, em que a eleição ocupa o centro do processo decisório, a participação direta da população ainda ocorre de maneira pouco efetiva. De modo geral, o cidadão comum não tem voz nem espaço de escuta. Não participa de processos decisórios que, na prática, são definidos por diferentes grupos intermediários entre eles (os cidadãos) e aqueles que escolheram para representá-los. Neste modelo, a sociedade é chamada ao voto apenas para escolher seus representantes e não para participar da gestão pública. Ou seja, a eleição não resolve toda a questão da autorização que os governantes recebem da população, tampouco assegura a representatividade que cabe às pessoas por direito.

No Brasil, não é diferente. A Constituição de 1988 trouxe um avanço enorme para o fortalecimento da cidadania e da participação cidadã na vida pública, mas, a rigor, as liberdades formais não se traduziram em liberdades reais para toda a população. Vivemos em um país em que os direitos sociais evoluíram antes que se consolidassem os direitos civis e políticos; onde há um enorme distanciamento entre o Estado e a sociedade civil; onde o campo político se submete ao poder econômico de forma recorrente e pernicioso. Aqui, os direitos civis e políticos ainda são percebidos como dádivas dos governantes, e não como conquista dos cidadãos.

É nesse contexto – e em muitas outras lacunas – que a participação direta encontra sua importância, seu poder de transformação e sua capacidade de fortalecer a democracia. Ao envolver atores historicamente excluídos das decisões políticas, ela pode dar uma enorme contribuição para reduzir a falta de representatividade de diversos agentes sociais. Ao pressupor a criação de espaços para argumentação e aprendizagem, institui processos capazes de mudar a percepção e o entendimento da realidade das partes envolvidas, sejam tomadores de decisão hegemônicos, vozes dissonantes ou mesmo cidadãos comuns – aqueles que não participam de grupos políticos, sociais ou econômicos específicos.

Com seu papel pedagógico elementar, a participação direta também qualifica o cidadão, amplia o seu conhecimento e expande a sua capacidade de análise e entendimento da realidade. Ainda, apresenta uma pluralidade de desenhos institucionais que trazem ganhos e benefícios fundamentais para a construção de uma sociedade mais justa, democrática e sustentável.

É importante considerar também outros aspectos. No contexto brasileiro, os gestores públicos municipais e a sociedade civil enfrentam cinco grandes desafios: econômico-sociais (crescimento do desemprego, da desigualdade e da pobreza); fiscais (redução das receitas e ampliação da demanda por investimentos e políticas públicas); ambientais (mudanças climáticas, água, resíduos sólidos, degradação ambiental, etc.); administrativos (incongruência entre os modelos de gestão vigentes, as transformações históricas e culturais e a criação de um ambiente favorável à participação); e de legitimidade política (crise de representatividade, polarização política, fragmentação de discursos e demandas, impasses na governança nacional e global, comunicação em rede; etc.).

Evidentemente, não há respostas prontas para desafios dessa dimensão, uma vez que elas serão construídas na prática cotidiana. No entanto, há algumas referências que podem orientar os caminhos a serem percorridos. As mais fundamentais são a própria Constituição Federal de 1988, o pacto social que estabeleceu a ordem política e jurídica vigente; e a Agenda 2030, que consolidou os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) como um caminho possível para a redução da fome, da pobreza e das desigualdades.

Ambas trazem como diretrizes a adoção de processos de planejamento integrados e participativos. Nesse sentido, as políticas públicas devem ser empiricamente referenciadas e se valer de indicadores que possibilitem seu adequado monitoramento. Mais do que isso, porém, devem ser elaboradas a partir da pactuação entre diferentes setores da sociedade, de modo que possam considerar diferentes visões, necessidades e demandas em seu processo de formulação.

Além disso, em outro sentido, a legitimidade e a eficiência da gestão pública também dependem da participação cidadã. Pois ela melhora e fortalece a gestão municipal, pressupõe a transparência e a prestação de contas permanente, o acesso a dados abertos, o controle social e, ainda, a corresponsabilização pelas decisões tomadas.

Para a sociedade civil, trata-se de uma oportunidade para ampliar seu entendimento da realidade e para influenciar diretamente as resoluções que podem melhorar a qualidade de vida de todos os cidadãos e cidadãs. Uma sociedade democraticamente engajada, ativa e participante da vida pública e política fortalece a cidadania. Por consequência, contribui para expandir a noção dos direitos e deveres de cada um. Quem ganha com isso é a soberania popular, o todo – o que se reverte, por sua vez, em benefícios democráticos individuais e coletivos.

Esses e outros assuntos relacionados à participação cidadã são o tema central deste guia. Ao longo da publicação, apresentamos conceitos, referenciais teóricos e normativos, indicadores e institutos de democracia participativa e participação cidadã. Também trazemos exemplos de boas práticas e orientações para a implementação de um sistema municipal de participação cidadã, bem como uma proposta para a criação da Política Municipal de Participação Cidadã.

Essencialmente, o guia tem dois objetivos: auxiliar gestores públicos municipais e a sociedade civil no processo de elaboração de políticas públicas locais, fundamentado em atividades de capacitação e com foco no fortalecimento de espaços participativos; e disseminar

conhecimento sobre o tema para os cidadãos em geral, com a finalidade de sensibilizar, mobilizar e capacitar tanto os gestores públicos quanto a sociedade civil.

Desenvolvida com o apoio do Projeto CITnova, a publicação também serve como material complementar aos conteúdos e ferramentas da Plataforma Cidades Sustentáveis e às atividades de capacitação do Programa Cidades Sustentáveis. Dessa forma, esperamos contribuir não só para o fortalecimento de processos mais inclusivos e democráticos, mas também para assegurar que seus valores básicos deixem de ser meramente formais. Igualdade e liberdade são direitos de todos e todas. Mais do que reconhecê-los, é preciso efetivá-los. Este será um passo fundamental para continuarmos aprimorando a história da democracia.

Boa leitura!

# A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E O FORTALECIMENTO DA GESTÃO MUNICIPAL

## Igualdade e liberdade: os dois grandes valores da democracia

Democracia é uma palavra resultante da composição dos substantivos gregos *dêmos* (povo) e *krátos* (força, superioridade, poder político). Assim, pode-se dizer que democracia é o regime político em que o povo exerce o poder. Mas quem é o *povo*? Quem de fato exerce esse poder?

Entre os gregos, a palavra *povo* poderia designar tanto os homens adultos livres, residentes e nascidos na cidade-Estado, como “a parte menos elevada da população, a classe não-nobre da sociedade”, que representava sua maioria (BOVERO, 2002, p. 15 – 16). Mulheres, portanto, não eram consideradas cidadãs e não tinham o direito de participar da vida política da cidade-Estado. A propósito, o jurista Friedrich Müller (2010, p. 47, 63) entende que o povo não pode ser considerado como simples “ícone” para a legitimação do poder, mas deve sempre corresponder à “totalidade dos atingidos pelas normas”.

No mundo contemporâneo, a ideia de livre participação de todos os cidadãos e cidadãs nas decisões políticas e coletivas remete aos dois grandes valores da democracia: igualdade e liberdade. O primeiro afirma-se desde a Antiguidade como valor que “distingue a democracia na sua especificidade entre as formas de governo”. Mas igualdade entre quem? Igualdade em quê? Quem é de fato considerado “cidadão”?

Hoje, em boa parte das sociedades modernas, esse conceito abrange todos os “adultos integrados na sociedade”, independentemente de seu gênero, raça, cor e credo religioso. Todas e todos têm direito à igual participação na produção das leis e na eleição para cargos públicos. Consequentemente, o “indivíduo sujeito de vontade racional” é o fundamento da democracia, pois é a ele que se reconhece “o dom exclusivo da liberdade como autonomia”, de “dar lei a si mesmo”. Assim, se a igualdade é o primeiro dos “substantivos da democracia”, a liberdade é o segundo mais usado (BOVERO, 2002, p. 19 – 29).

Mas a democracia também se define pela forma como o poder se estrutura. Na tradição democrática grega, o sistema político podia ser compreendido como um círculo, no qual todos os indivíduos estavam à mesma distância do centro do poder. Já na tradição democrática moderna, em que a eleição, e não a participação direta, ocupa o centro do processo

decisório, o mais adequado é descrever o sistema político como uma pirâmide, cujo vértice é ocupado apenas por alguns cidadãos.

Um sistema político com esse formato pode ser autocrático, quando o processo decisório é descendente, ou seja, aqueles que ocupam o vértice é quem decide e impõe as decisões à base. Ou, então, democrático, quando o processo decisório é ascendente, com as decisões sendo tomadas inicialmente pela base, de maneira que a vontade do conjunto dos indivíduos condicione as decisões a serem tomadas pelos governantes.

Pode-se dizer, portanto, que a democracia é o regime político do “*poder ascendente*”: é o poder do povo que legitima os governantes. Entretanto, na prática, o que se observa é que, entre a base e o vértice da pirâmide, existem diversos grupos intermediários, como os partidos políticos e grupos de pressão, que estão muito mais próximos do que o “cidadão comum” do “momento culminante da decisão política e, portanto, são capazes de influenciar mais sobre o seu conteúdo” (BOVERO, 2002, p. 32 – 34).

Devem ser considerados, ainda, três outros princípios para a caracterização de um regime político como democrático: o primeiro é a publicidade do poder – a democracia é o “governo do poder visível, ou seja, do poder que se exerce ou deveria exercer publicamente”, e “sob o controle da opinião pública”, como definiu o filósofo e jurista italiano Norberto Bobbio (2000); o segundo princípio é a resolução dos conflitos interindividuais e sociais de forma pacífica, por meio de procedimentos e critérios institucionalizados; e o terceiro é a tomada de decisões, incluindo a produção de normas jurídicas, conforme regras institucionalizadas, sendo a da maioria a mais importante, diante das dificuldades para a formação de consensos.

Destaca-se, por fim, que o conceito de democracia não deve ser considerado estático e abstrato, o que poderia levar à conclusão de que os regimes democráticos não passam de utopias inatingíveis. Ao contrário, tal conceito deve ser utilizado de uma perspectiva histórica, pois a democracia, na prática, é um processo histórico e dinâmico de construção da emancipação humana, como escreveu o constitucionalista José Afonso da Silva (2001).

### **A democracia representativa**

A doutrina reconhece, basicamente, dois tipos históricos puros de democracia – a democracia direta e a democracia indireta, além de um modelo misto, chamado de democracia semidireta.

A democracia indireta é a que de fato se realizou nos grandes Estados modernos (SARTORI, 1994, p. 225 – 228) e pode ser definida como o regime político no qual “o povo se governa por meio de ‘representante’ ou ‘representantes’ que, escolhidos por ele, tomam em seu nome e presumidamente no seu interesse as decisões de governo”.

Se a representação política se desenvolveu, inicialmente, com o sufrágio restrito à elite econômica, pois sua universalização era considerada perigosa pelas classes dominantes, ao longo do século XIX as lutas políticas tinham como meta a universalização do sufrágio, de maneira que democracia e sufrágio universal passaram a se confundir (DUVERGER, 1962, p. 81 – 81). Segundo Ferreira Filho (2010, p. 46), com o sufrágio universal desenvolveu-se a concepção de que “o povo se governa, embora indiretamente, por meio dos representantes que elegia”.

Na democracia representativa, ou governo representativo, como explica Carré de Malberg (1948, p. 916 – 917), a participação dos cidadãos na gestão do Estado se limita à eleição dos representantes da nação e à influência que exercem sobre os eleitos – que, em tese, procuram agir de acordo com as preferências dos eleitores, objetivando a reeleição.

O reconhecimento formal de direitos iguais, embora relevante, não assegura que eles serão exercidos. Se não houver condições objetivas para tanto, as eleições serão insuficientes para gerar legitimidade democrática e responsabilização dos dirigentes políticos. O Estado organizado, por sua vez, atuará como um reproduzidor de desigualdades. Ou seja, a eleição não resolve toda a questão da autorização dos cidadãos e não assegura a representação da diversidade de atores, ideias e interesses sociais. Há, portanto, uma demanda por democratização do Estado e da sociedade (HELD, 1986, p. 229 – 237), para que os cidadãos e cidadãs façam parte de processos de deliberação e tomada de decisão que influenciam diretamente seu cotidiano e qualidade de vida.

Além disso, a justificativa de que a forma elitista seria a única possível para as grandes escalas diante da complexidade da administração não se sustenta. A gestão burocrática, fundada na ideia de soluções homogêneas para cada problema, não atende à pluralidade de soluções demandadas no contexto contemporâneo, para as quais a participação diversificada pode contribuir muito (SANTOS & AVRITZER, 2002, p. 45 – 51).

## **Do elitismo democrático à democracia participativa**

Após a Segunda Guerra Mundial, ganhou força uma ideia de democracia estruturada em arranjos institucionais que favoreceram a competição entre elites políticas. Um método de seleção de líderes oposto à doutrina clássica de participação na vida política – e não de um “governo pelo povo, mas sim de um governo aprovado pelo povo”, nas palavras do economista e cientista social austríaco Joseph Schumpeter (1984). Caracterizado pela “luta competitiva pelos votos da população”, esse método permite a aceitação da liderança, de maneira que o povo não governa, mas apenas aceita ou recusa “as pessoas designadas para governar”.

Apesar da hegemonia desse modelo liberal-elitista, emergiram também experiências e teorias que compõem um campo político e teórico contra-hegemônico, com protagonismo de “comunidades e grupos sociais subalternos”, o qual ganhou força no final do século XX em razão da crise de legitimidade da democracia representativa, tanto nos países centrais como nos periféricos e semiperiféricos (SANTOS, 2002b, p. 31 – 32).

Originalmente, a ideia de democracia participativa manifestou-se na atuação dos movimentos estudantis dos anos 1960, espalhando-se nos anos seguintes para a classe trabalhadora, em razão da crescente insatisfação com a estrutura social e as práticas políticas dominantes naquele período (MACPHERSON, 1978, p. 97, PATEMAN, 1992, p. 9).

Nesse contexto, a crítica ao elitismo democrático apresentou três elementos fundamentais: a separação entre o público e o privado, um fator que submete o campo político ao poder econômico; o distanciamento do Estado em relação à sociedade civil; e a não tradução das liberdades formais em liberdades reais para todos os cidadãos (SANTOS, 2002b, p. 31 – 32).

O reconhecimento formal de direitos iguais, embora relevante, não assegura que eles serão exercidos. Se não houver condições objetivas para tanto, as eleições serão insuficientes para gerar legitimidade democrática e responsabilização dos dirigentes políticos, e o Estado organizado atuará como um reproduzidor de desigualdades. Há, portanto, uma demanda por democratização do Estado e da sociedade (incluindo-se as fábricas, por exemplo) (HELD, 1986, p. 229 – 237).

Ou seja, a eleição não resolve toda a questão da autorização dos cidadãos e não assegura a representação da diversidade de atores, ideias e interesses sociais. Além disso, a justificativa de que a forma elitista seria a única possível para as grandes escalas diante da complexidade da administração não se sustenta. Isso porque a gestão burocrática, fundada na ideia de soluções homogêneas para cada problema, não atende à pluralidade de soluções demandadas no contexto contemporâneo, para as quais a participação diversificada pode contribuir muito (SANTOS & AVRITZER, 2002, p. 45 – 51).

Nesse contexto, a ideia de democracia participativa manifestou-se originalmente na atuação dos movimentos estudantis nos anos 1960, espalhando-se nos anos seguintes para a classe trabalhadora, em razão da crescente insatisfação com a estrutura social e as práticas políticas dominantes naquele período (MACPHERSON, 1978, p. 97, PATEMAN, 1992, p. 9).

No que se refere à participação, há quatro diferenças básicas entre o modelo liberal-elitista e a democracia participativa: 1) a inclusão de atores historicamente excluídos das decisões políticas; 2) o caráter deliberativo da participação; 3) o papel pedagógico da participação; e 4) a pluralidade de desenhos institucionais.

A democracia participativa tem como primeiro fundamento a reivindicação de espaços participativos ampliados para atores sociais mais vulneráveis nos aspectos político, social e econômico. São pessoas geralmente excluídas dos processos decisórios (ainda que formalmente incluídos) e que buscam formas alternativas de participação em condições de igualdade (CAMPBELL, MARQUETTI & SCHONERWALD, 2009, p. 5 – 7, AVRITZER, 2007). Nesse sentido, os movimentos sociais desempenham um papel fundamental na “institucionalização da diversidade cultural” e “ampliação do político, pela transformação de práticas dominantes, pelo aumento da cidadania e pela inserção na política de atores sociais excluídos” (SANTOS & AVRITZER, 2002, p. 53).

O segundo fundamento do modelo é o caráter deliberativo da participação: não é suficiente a inclusão de novos atores para votarem em alternativas que não formularam, pois também é necessária a criação de espaços para argumentação e aprendizagem. Não se trata apenas de agregar opiniões individuais previamente definidas no momento decisório: a participação compreende um processo de aprendizagem no qual é possível mudar as preferências em razão dos argumentos apresentados no debate público (CAMPBELL, MARQUETTI & SCHONERWALD, 2009, p. 5 – 7).

O terceiro fundamento da democracia participativa é seu *papel pedagógico*, pois o processo participativo ajuda a “desenvolver uma ação responsável, individual, social e política”. Ou seja, qualifica o cidadão para participar e amplia o seu conhecimento sobre questões coletivas, incrementando sua capacidade de julgamento. É, sobretudo, nos âmbitos local e do trabalho que se desenvolve a educação por meio da participação, pois são nesses espaços que se resolvem as questões que afetam de forma mais direta o cotidiano das pessoas.

A ausência de processos participativos nesses espaços ajuda a explicar a impotência e a apatia política da maioria. Nas atividades do trabalho e da administração local não somos preparados para participar e assumir responsabilidades e poder, mas, ao contrário, somos treinados para obedecer e esperar que os outros decidam sobre as questões coletivas (PATEMAN, 1992, p. 35 – 63).

O quarto fundamento que diferencia a participação no modelo de democracia participativa em relação ao liberal-elitista é a pluralidade de desenhos institucionais, pois eleger representantes não é a única forma de participar das decisões políticas. Em termos de arquitetura institucional, a própria democracia participativa também pode ser de baixa ou de alta intensidade. É de baixa intensidade quando se limita ao momento da decisão. É de alta intensidade quando antes da decisão abrange a formulação da agenda e, posteriormente, seu monitoramento (CAMPBELL, MARQUETTI e SILVA, 2009, p. 7).

Portanto, ao contrário do que ocorre com o modelo liberal-representativo, a democracia participativa não apresenta um arcabouço jurídico-institucional básico para a concretização de seus princípios, como o mandato, os sistemas eleitorais e os partidos políticos. O que há são diferentes experiências de inovação institucional que, em geral, não resultam de formulações acadêmicas ou de tecnocratas, mas são forjadas pela sociedade civil e pela luta política.

Há três modelos de instituições participativas. O primeiro é o do *bottom-up*, que prevê a possibilidade de participação de todos os cidadãos e a atuação do governo apenas como facilitador do processo deliberativo, como ocorre no Orçamento Participativo (leia mais na página xx). Contudo, sua eficiência depende de profunda sintonia entre a sociedade e as autoridades públicas, ou seja, exige muita organização e vontade política de ambos.

O segundo modelo é o de partilha de poder, constituído por instituições híbridas com a participação do Estado e da sociedade – por exemplo, os conselhos de políticas públicas.

Tais instituições são menos participativas do que as do modelo *bottom-up*, pois o Estado possui mais prerrogativas na determinação do formato de participação.

O terceiro modelo é o de ratificação, no qual audiências públicas podem rejeitar ou aprovar políticas propostas por governos locais, como nos processos de aprovação dos planos diretores municipais, obrigatórios por lei. Nesse modelo, a participação não substitui a prerrogativa do Estado na produção de uma política pública específica (AVRITZER, 2012).

Ressalta-se que os modelos representativo e participativo não são antagônicos, mas complementares. A democracia participativa não tem a pretensão de substituir a representativa, mas sim de complementá-la.

## **Box**

### ***Accountability*: prestação de contas e controle social**

De maneira sintética, o professor de teoria política e social Andrew Arato (2002, p. 91) define a *accountability* como a conexão entre representantes e representados “baseada na capacidade dos eleitores, individualmente ou em grupo, de exigir que os representantes expliquem o que fazem (respondam por, sejam responsabilizados ou mesmo punidos pelo que fazem)”. Esse conceito compreende, portanto, as ideias de explicação/prestação de contas e responsabilização.

Trata-se de uma forma de avaliação retrospectiva, pois os representantes não poderiam “ser forçados a cumprir as promessas e programas enquanto estiverem no cargo, mas podem ser punidos por seus atos e omissões nas eleições subsequentes”. Assim, interessaria aos representantes satisfazer as expectativas dos representados, embora estes não possam impor àqueles suas vontades em relação a políticas específicas (ARATO, 2002, p. 91 – 92).

A *accountability* também apresenta uma dimensão deliberativa, pois permite a comunicação entre representantes e representados não somente no momento eleitoral, mas também por meio de diversos mecanismos e ferramentas disponibilizados por organizações da sociedade civil – por exemplo, para o monitoramento e acompanhamento de indicadores de gestão. Além disso, é possível estabelecer por lei estruturas de interação entre Estado e sociedade, o que pode implicar, inclusive, na garantia de recursos materiais necessários (de origem pública) para que tais organizações de caráter democrático cumpram seus papéis

(ARATO, 2002, p. 93 – 98). A *accountability* democrática também pode se manifestar, portanto, por meio da participação cidadã.

Outra forma de *accountability*, denominada de horizontal, é a exercida por órgãos de controle, como os Tribunais de Contas, o Ministério Público, o Poder Judiciário e o próprio Legislativo.

### **A cidadania como conquista de direitos, e não dádiva de governantes**

O conceito de cidadania tem origem na compreensão de que os indivíduos que compõem o povo de determinado Estado são titulares de direitos e participam da própria constituição desse Estado – e não apenas objetos do poder. Essa teoria foi apresentada originalmente por Rousseau em 1762, que atribuiu aos indivíduos a condição de cidadãos quando participam de sua autoridade soberana (e de sujeitos, quando se submetem às leis do Estado). Tal conceito foi desenvolvido por Jellinek (2000) ao formular sua Teoria Geral do Estado, acrescentando como diferencial aqueles que têm cidadania ativa, ou seja, os que preenchem os requisitos necessários para a participação na formação da vontade do Estado e do exercício da soberania – como delimitar a idade dos que podem ou não votar. A partir dessa base teórica foi construída a compreensão liberal de cidadania, enquanto vínculo de natureza jurídica e política entre um indivíduo e um Estado, que confere àquele um conjunto de direitos civis e políticos, dentre os quais o de votar e ser votado.

Entretanto, as transformações do Estado e da sociedade nos séculos XIX e XX inviabilizaram a compreensão exclusivamente liberal da cidadania. Na análise de Thomas Humphrey Marshall (1967), a cidadania, entendida como um *status* concedido aos sujeitos, comporta um princípio de igualdade entre todos os seus detentores, de maneira que sua expansão tem por consequência a alteração do padrão de desigualdade social. De acordo com o autor, a cidadania é composta por três partes que, por natureza, iriam se desenvolver sucessivamente: *civil* (direitos necessários à liberdade individual), *política* (direito de participar do exercício do poder político) e *social* (direitos que abrangem desde o necessário para o mínimo bem-estar até o direito de participar integralmente da *herança social*).

É preciso, entretanto, relativizar o potencial explicativo dessa teoria para a realidade de estados periféricos ou semiperiféricos da América Latina, uma vez que ela foi

construída a partir da observação da sociedade inglesa. José Murilo de Carvalho (2002) demonstra que, no Brasil, ao contrário do preconizado por Marshall, os direitos sociais evoluíram antes que se consolidassem os direitos civis e políticos. Assim, são percebidos como dádivas dos governantes, e não como conquistas dos cidadãos.

Em segundo lugar, tais componentes da cidadania relacionam-se entre si e com a dimensão da luta política, que extrapola o campo representativo, abrangendo as mais diferentes formas de mobilização social e interferência nos processos decisórios do Estado. Isso remete a uma compreensão da democracia e da cidadania em sua dimensão participativa, desenvolvida a partir dos anos 1970.

Acrescenta-se que a compreensão da cidadania em sua dimensão participativa tem especial relevância quando se consideram as políticas públicas como instrumento para a concretização dos direitos de cidadania. Como observa Maria Paula Dallari Bucci (2002), o adjetivo *público* refere-se tanto aos destinatários como aos autores das políticas, o que inclui a processualidade inerente à elaboração, execução e controle dessas políticas. No conjunto de processos (legislativo, governamental, administrativo, orçamentário, judicial e eleitoral) envolvidos na implementação de uma política pública, por meio do contraditório, deve-se assegurar a expressão de todos os interesses em conflito na sociedade em torno de determinada agenda. Como a representação política é insuficiente para tanto, os diversos instrumentos para o exercício da democracia e da cidadania participativa são fundamentais.

### **A participação como direito: histórico e fundamentos jurídicos**

A Constituição Federal de 1988 surge como um marco na história da República, no que se refere à construção de um modelo institucional participativo. Instituída numa época em que o país acabava de sair de uma ditadura civil-militar – com aguda repressão de direitos individuais e de movimentos coletivos, de baixa transparência e publicidade sobre o destino de verbas públicas e a tomada de decisões, entre várias outras questões que a História não há de apagar – a nova Carta inaugurou uma série de instrumentos de freios e contrapesos a ímpetus políticos que pudessem flertar com características autoritárias. Nesse aspecto, estabeleceu avanços significativos para a ordem institucional e impediu retrocessos para o acúmulo de poder e a diminuição da transparência no uso dos poderes constituídos. Não por acaso, alguns juristas a encaram como uma “Constituição-Resposta” (COELHO, 2009, p. 203),

vislumbrando-a como uma espécie de produto resultante de uma reação social contrária à experiência ditatorial.

Até então, no recente passado republicano brasileiro, muito embora a evocação do poder popular estivesse presente em todas as cartas políticas desde a Constituição de 1934, tal princípio era muito mais simbólico do que efetivo, relegando a população – sobretudo os mais pobres – a uma condição de meros espectadores, inclusive reprimindo qualquer expressão mais comunitária e ativa da individualidade e da cidadania. O poder popular era, pois, mero argumento retórico que não possuía maiores repercussões na realidade social da nação. (COMPARATO, 1989)

Nesse sentido, pode-se dizer que a Carta da República de 1988, também chamada de “Constituição Cidadã”, de certa maneira inaugurou um período na estrutura normativa brasileira no qual a cidadania, até então vista sob uma dimensão eminentemente passiva, com a participação restrita (quando muito) ao momento do voto, transformou-se em um valor com características multidimensionais: não só o cidadão seria o sujeito passivo de direitos, mas também passaria a ter em si a prerrogativa de impulsionar e influenciar – por vezes diretamente – os rumos da nova República.

Assim, destacam-se como evoluções que abriram caminho para uma sociedade mais democrática e participativa não apenas a tripartição de funções estatais (Legislativo, Executivo e Judiciário), o sufrágio universal (CF, Art. 14) e a consagração da forma federativa (CF, Art. 18 e seguintes), mas também a criação de uma série de sistemas de controle e fiscalização de ações governamentais pela sociedade civil. Ainda que de forma indireta, destacam-se as novas atribuições delegadas ao Ministério Público, a criação da Defensoria Pública e a abertura para participação em âmbitos processuais e institucionais. Desse modo, permitiu-se que os cidadãos, de forma individual ou em grupo, pudessem questionar, cobrar e apresentar demandas ao poder público, bem como acompanhar suas ações e exigir transparência e prestação de contas (leia mais na página xx).

Além disso, ao prever uma série de direitos fundamentais sociais (CF, Art. 5º e 6º), a Lei Maior não só assentou a obrigatoriedade do Estado no fornecimento de bens e serviços públicos, com o objetivo de garantir o acesso universal à saúde, educação e moradia, entre outros, como também buscou resgatar uma parcela significativa da população historicamente fustigada pela desigualdade estrutural do país. Ainda, condicionou a formulação das políticas

públicas à participação popular, inserindo os cidadãos – especialmente os alvos de determinada política – como efetivos copartícipes de sua elaboração (BAVA, 2000). Ou seja, qualquer pessoa poderia deliberar, em igualdade com os representantes eleitos, sobre como se daria a criação, a análise e a gestão de políticas públicas. Foi o que se convencionou chamar de *controle social*, enquanto promessa constitucional.

Pode-se dizer que essa vocação constitucional parte da valorização da arena política local, descrevendo um desenho participativo rico em mecanismos que propõem a construção de políticas públicas sob uma perspectiva comunitária.

Em princípio, essas políticas devem passar por um processo de formulação coletiva, como foi, por exemplo, a “8ª. Conferência Nacional de Saúde”, que adotou uma metodologia coletiva de plenárias públicas e compilou propostas populares que acabaram se concretizando, posteriormente, no Sistema Único de Saúde (SUS) – veja o quadro na página xx.

Essas políticas, após implementadas, passariam a ser coadministradas por conselhos permanentes e conferências periódicas (plenárias), os quais teriam a prerrogativa de pautar novas iniciativas dentro dos limites da lei, além de fiscalizar a aplicação de recursos, deliberar sobre aprovação de projetos e analisar o andamento das medidas implementadas.

Com efeito, pode-se dizer que a raiz normativa dessas estruturas participativas (ou IPs, sigla para instituições participativas, como são usualmente conhecidas) vem desde a própria Constituição, a qual, no parágrafo único de seu Art. 1º, expressamente confere ao povo o efetivo (e direto) exercício do poder:

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:

[...]

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (BRASIL. 1988. Constituição da República)

De forma mais específica, também define a Carta Maior, em seu décimo artigo, que será assegurada “[...] a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de

discussão e deliberação”, criando-se uma abertura à participação de camadas da sociedade civil em órgãos permanentes de discussão.

Do mesmo modo, é digno de destaque o Art. 37, § 3º:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: [...] (BRASIL. 1988. Art. 37)

O dispositivo acima, ao mesmo tempo em que relaciona os princípios da administração pública, também consagra o dever de publicidade dos atos administrativos (o que depois veio a se materializar em diversos dispositivos legais, como a Lei de Acesso à Informação - Lei 12.527/2011), bem como o mandamento da participação direta de usuários de bens e serviços públicos em órgãos da administração direta e indireta.

Por fim, nesse mesmo sentido, os Artigos 187, 194, VII, 198, III, 204, II e 216-A, X da Constituição também determinam a gestão participativa das políticas de seguridade social, saúde, assistência social, cultura e agrária, criando um embrião para toda estrutura participativa que conhecemos atualmente.

## **Box**

### **8ª Conferência Nacional de Saúde: a sociedade civil e a participação no debate da Constituição de 1988**

#### **O que foi?**

Um evento convocado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social e pelo Ministério da Saúde buscando diretrizes para a formulação da política de Saúde junto à nova Constituinte. Até então, as sete conferências anteriores não contaram com participação popular, mas somente com a composição por membros do Legislativo e dos Ministérios. A 8ª Conferência, por outro lado, como fruto do movimento sanitarista que lutava pela saúde como direito desde pelo menos a década de 1970, contou com cinco dias de debate e mais de quatro mil participantes. Seu modelo de discussão, através de grupos de trabalho e eleição de delegados para votação de propostas, representa até hoje um marco para a Seguridade Social.

## **Quando e onde ocorreu?**

De 17 a 21 de março de 1986, em Brasília.

## **Resultados**

A consolidação da Saúde como direito universal (até então ligada somente a quem possuía previdência), bem como sua noção ampla como política preventiva e não somente remediativa; a criação de um consenso sobre a necessidade de formação de um sistema único e universal de saúde, com gestão descentralizada, participação popular e valorização da municipalidade.

Fonte: Conselho Nacional de Saúde<sup>1</sup>

Cf. <https://conselho.saude.gov.br/ultimas-noticias-cns/592-8-conferencia-nacional-de-saude-quando-o-sus-ganhou-forma>.

Em linhas gerais, embora diversos artigos da Constituição tratem da participação direta e colegiada da sociedade civil em órgãos do poder público, há pouca especificação sobre em quais termos (e com quais limites) esse controle social pode ser exercido, deixando boa parte das regulamentações para leis ordinárias.

Nesse sentido, considerando-se a relevância do movimento sanitário, das lutas sindicais e entidades religiosas leigas dos anos 1980 para o processo de redemocratização do país, não foi por acaso que algumas das primeiras experiências institucionais participativas despontaram justamente a partir da criação do SUS e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), justamente pela pressão que esses setores exerceram na redemocratização do país.

Com efeito, os Artigos 33 a 38 da Lei 8.080/1990 (Lei Orgânica da Saúde), por exemplo, foram os primeiros dispositivos legais relevantes a efetivamente preverem o controle de uma política pública em parâmetros participativos, vinculando a execução da política e o controle de fundos públicos à criação de conselhos permanentes com participação da sociedade civil. Além disso, eles também estipularam um processo ascendente de planejamento orçamentário, projetado para se dar de forma descentralizada e horizontal: desde os municípios

até o Governo Federal, e não o oposto como até então ocorria. Foi o início da compreensão da participação dos cidadãos nas políticas públicas como direito.

Modelo semelhante foi adotado pela política de assistência social que, por meio da Lei 8.742/1993 (Lei Orgânica de Assistência Social), em seus Art. 5º e 6º, previu a formulação da política de forma descentralizada e participativa. Para além, os artigos 16 a 19, de forma pioneira, trouxeram em um texto normativo a previsão da paridade na composição dos órgãos colegiados, aperfeiçoando-se ainda mais a garantia de participação.

Poucos anos depois, a Lei 10.257/2001 (também conhecida como Estatuto da Cidades) seguiu essa mesma linha ao determinar que a política urbana deveria se pautar em uma “[...] gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade [...]”. Pelos seus preceitos, a participação popular também foi exigida em diferentes momentos, como na elaboração das leis de planos diretores e em estudos de impactos de empreendimentos urbanos. Percebe-se a cristalização da participação local como fundamento do novo planejamento urbano.

Desde então, o modelo dos conselhos e conferências acabou se espalhando por estados e municípios com diversas particularidades e nas mais diversas políticas. Contudo, nem sempre esses espaços efetivamente possuem caráter deliberativo ou são atrelados a um fundo público, de modo que seus limites de atuação variam e são estipulados na própria lei ordinária daquela determinada matéria. Ainda assim, mesmo que sejam meramente consultivos, a sua estrutura típica sempre remete a um colegiado permanente, com regimento próprio, previsão de competências, forma de eleição e composição.

Nesse sentido, apesar de a participação cidadã constar como elemento pontual em diversas leis e decretos que regulam determinadas políticas ou espaços de fiscalização do poder público, nota-se a inexistência de uma política, lei ou norma mais específica que a defina em termos gerais – como um artigo dentro da Constituição Federal, por exemplo. Ou seja, não existe nenhum dispositivo constitucional ou lei que, de forma clara e expressa, defina o controle social em si, nem que busque traçar seus limites em face do poder decisório dos gestores. Ao menos em um campo jurídico, isso fragiliza a garantia de respeito a decisões colegiadas, uma vez que sua hierarquia no sistema normativo brasileiro muitas vezes acaba sendo meramente presumida.

Isso explica, por exemplo, o fato de que diversas decisões colegiadas (ou mesmo a existência de determinados conselhos e fóruns) acabam sendo questionadas, inclusive judicialmente, sobretudo embasados no princípio da discricionariedade administrativa<sup>2</sup>, desprestigiando a participação popular; ou mesmo o porquê de determinados conselhos poderem ser extintos de forma unilateral (leia mais na página xx). Somente em poucas políticas públicas brasileiras a participação cidadã é efetivamente regulada, de modo que a ausência de sua previsão como regra a ser aplicada em todos os âmbitos da administração pública faz sua efetividade depender da boa vontade do gestor. Assim, diante do embate entre a discricionariedade e a participação cidadã, nem sempre prevalecem as decisões tomadas nos colegiados. Em muitos casos, entende-se que as deliberações desses órgãos ferem a liberdade de tomada de decisão do gestor, invadindo sua competência de atuação.

Cabe observar, no entanto, que a leitura das leis brasileiras, sobretudo da Constituição, do Estatuto da Cidade e das próprias normativas específicas que regulam as mais diversas políticas sociais, demonstram uma intenção comum dos legisladores, ainda que não tão bem definida, de que a discricionariedade deva estar condicionada à participação cidadã.

Isso porque a capacidade técnica do gestor e a vontade comunitária devem ser complementares no processo de tomada de decisão, assegurando inclusive maior eficiência e legitimidade na adoção, elaboração e implementação de políticas públicas. Além disso, tratando-se de princípios, a Lei de Acesso à Informação (Lei Nº 12.527/2011) não deixa dúvidas de que as práticas governamentais devem se pautar também pelo “desenvolvimento do controle social da administração pública” (Art. 3º, V).

Box

2 Discricionariedade administrativa ou discricionariedade do poder público é o termo pelo qual se descreve a prerrogativa que a administração pública possui, por meio de seus gestores, de tomar decisões de forma livre, conforme seus critérios de oportunidade e conveniência, mas com vistas ao interesse público dentro dos limites impostos pela lei (CF, art. 37, *caput*). Ou seja, em tese, dentro dos limites da lei, o gestor possui liberdade decisória, não precisando sujeitar suas deliberações a nenhum tipo de influência interna ou externa. O debate que se faz é, em síntese, que a ausência de uma previsão legal ampla e geral, sobretudo constitucional, do controle social, acaba por fragilizar este instituto uma vez que, por outro lado, a liberdade decisória do gestor é plenamente prevista – inclusive em termos de execução e estratégias para políticas públicas.

## **A tentativa frustrada de regulamentar o controle social – e sua fragilidade jurídica na estrutura das instituições brasileiras**

Em 2013, o Decreto Presidencial 8.243/2013 tentou consolidar a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). O objetivo era pacificar o entendimento a respeito do funcionamento de instituições participativas, além de definir conceitos e propor princípios e novas formas de participação de maneira ampla e difundida por todos os órgãos da administração pública.

Entre outras iniciativas, o decreto permitia que coletivos populares, ainda que despersonalizados juridicamente, pudessem participar de órgãos participativos, sendo entendidos também como parte da sociedade civil. Da mesma forma, o Art. 3º tratava a participação social como o “direito do cidadão e expressão de sua autonomia”, obrigando o Estado ainda a garantir o “uso de linguagem simples e objetiva, consideradas as características e o idioma da população a que se dirige”, como forma de se garantir não só a transparência dos atos administrativos, mas também que toda a população tivesse efetivas condições de compreender os dados informados e exercer o controle social.

Em outro artigo, o decreto obrigava os órgãos e entidades da administração direta e indireta a considerar as deliberações de seus respectivos colegiados para fins de formulação, execução, monitoramento e avaliação de programas e políticas públicas. Com isso, colocava fim à reiterada prática de descon sideração das recomendações e deliberações de conselhos consultivos. O texto previa ainda a criação de ambientes virtuais de participação, obrigando o Estado a repensar a participação não só em ambientes físicos, mas também em fóruns e outros instrumentos *online* que pudessem chegar a pessoas impossibilitadas de participar de reuniões presenciais.

Por fim, o Art. 10º tornava obrigatório, dentro dos limites de cada situação específica, que conselhos observassem a paridade entre membros do poder público e da sociedade civil em suas composições, garantindo que gestores não tivessem uma maioria para aprovar suas deliberações mesmo em contrariedade à vontade expressa pela participação cidadã.

No entanto, o Senado entendeu, no Projeto de Decreto Legislativo do Senado Federal nº 147/2014, que a matéria não poderia ser regulada por decreto presidencial, mas somente por lei ordinária efetivamente discutida e votada nas casas legislativas federais,

sustando os efeitos da PNPS. Apesar de tal entendimento ser controverso, o momento de alta instabilidade política no governo federal, especialmente marcada pelas divergências entre o Congresso e a então presidenta da República, Dilma Rousseff, favoreceu a decisão de revogar o decreto presidencial. A alegação foi que a presidente teria invadido competência normativa privativa do Congresso.

Atualmente, um projeto de lei com conteúdo semelhante ao do Decreto Presidencial 8.243/2013 encontra-se em tramitação no Congresso Nacional (PL 128/19), ainda sem previsão de votação.

### **Indicadores de participação cidadã**

Indicadores de participação cidadã, em síntese, têm a função de quantificar e qualificar a eficiência de determinado processo participativo, partindo de hipóteses e critérios pré-definidos – como elementos que tratam da catalogação e da avaliação da atividade participativa. Instituições como o IPEA<sup>3</sup> (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) e o OIDP<sup>4</sup> (Observatório Internacional em Democracia Participativa), por exemplo, têm fornecido importantes dados e pesquisas na área.

Sobre sua análise em si, é importante considerar que nem todos os dados e conclusões devem ser tidos como absolutos ou aplicados de uma forma generalizada, como se pudessem ser transpostos para qualquer outra hipótese ou localidade. Ou seja, não são uma receita pronta. Isso porque, embora possam de fato fornecer uma visão ampla e geral sobre os impactos e funcionamento de determinadas instituições participativas, por outro lado retratam variáveis e particularidades que não necessariamente se encaixariam em qualquer situação, especialmente levando-se em conta que se trata de uma pesquisa empírica em ciência não exata.

Nesse sentido, conforme aponta o cientista político Adrian Gurza Lavalle (2011), seria precipitado designar ou classificar um processo deliberativo simplesmente como exitoso ou não exitoso. Isso porque a multiplicidade de fatores que intercala o processo participativo

3 Cf. Publicações do IPEA: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_alphacontent&view=alphacontent&Itemid=357](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent&view=alphacontent&Itemid=357).

4 Cf. Publicações da OIDP: <https://oidp.net/pt/publications.php>.

invariavelmente gera uma série de externalidades que podem levar a várias conclusões, inclusive contraditórias entre si.

Ao mesmo tempo em que a deliberação coletiva pode aprimorar a eficiência de determinada política, pode também descrever um processo de afastamento do representante (conselheiro, delegado escolhido em conferência ou afins) de sua base, na medida em que este passe a verter sua agenda para as questões mais burocráticas e técnicas da área, deixando de ter tempo, disposição ou mesmo habilidade para tratar da política com a base que o elegeu. Por isso, analisar indicadores de participação deve ser uma tarefa comedida, de forma que se observe as particularidades de cada situação, evitando catalogar ou replicar processos participativos de forma precipitada.

Por exemplo, Avritzer (2008) anota que as práticas do Orçamento Participativo (OP) se deram na Porto Alegre dos anos 1980 e 1990 somados a uma conjunção de fatores sociais que podem ter contribuído para o sucesso do modelo (leia mais sobre Orçamento Participativo na página xx). Neste caso, a disputa de poder com alternância entre partidos de esquerda nos cargos do executivo municipal (o que impunha um compromisso maior com a radicalização da participação cidadã), ou mesmo a influência de determinados movimentos sociais, podem ter criado as condições ideais de efervescência e mobilização para que as camadas populares se integrassem àquele processo decisório. Todos estes fatores, e não simplesmente a existência do OP em si, podem ter influenciado o sucesso desse instrumento naquele período, algo que não necessariamente se repetiu em outras localidades.

Em princípio, para orientar uma avaliação segura quanto ao funcionamento e impacto das instituições participativas, Anduiza e Maya (2005) propõem uma avaliação que se pautem em elementos que possam responder às seguintes perguntas: quem, em que e de que forma se participa? Qual o resultado em si da participação? Sob esses critérios, é possível mensurar a qualidade da participação, sua relevância e consequência em termos de tomada de decisão. Isto é, quantas pessoas de fato participaram do processo decisório? Quais setores sociais estão engajados? Há segmentos excluídos? De qual maneira ocorre a participação? As formulações colegiadas foram relevantes para a decisão final tomada pelo gestor?

Assim, indicadores sociais que de fato busquem trazer considerações seguras a respeito do funcionamento das IPs e seu alcance em termos reais devem se atentar em correlacionar o público-alvo daquela política coletivamente gerida com aqueles que participam.

Isto é, a política está sofrendo influência daqueles que dela se utilizam? Ou a lógica excludente que já permeia os espaços institucionais tradicionais se repete ali, fazendo a população mais vulnerável ser apenas sujeito passivo daquela relação de poder?

Outro indicador que pode auxiliar de forma consistente diz respeito à origem de atuação do agente participante: representa um coletivo? Uma associação? Uma entidade do terceiro setor? Qual a relação de diálogo que estabelece com sua base? De que forma consegue transmitir o que ocorre na IP em que participa para seu coletivo?

Critérios que estabeleçam o tempo em que determinado tema é debatido e o lapso até que seja decidido pelo gestor também auxiliam a correlacionar elementos de efetividade da participação. Do mesmo modo, há que se perguntar: o representante que atua nas IPs consegue exercer a função de agente multiplicador e criar uma continuidade de participação entre os seus (efeito pedagógico da participação)?

Todos esses elementos, somados a outros específicos de cada localidade, podem servir como subsídio para que se meça a participação não somente com critérios quantitativos, mas também para que se possa efetivamente conhecer a profundidade de seu impacto nas comunidades locais, trabalhando suas limitações e aprimorando sua abertura à sociedade civil - com linguagem clara, simples e direta, permitindo que a população encontre respaldo e resultado em seu diálogo com o Estado.

### **Box**

#### **Indicadores do PCS relacionados à participação**

Os eixos e indicadores do Programa Cidades Sustentáveis (leia mais sobre o PCS na página xx) contemplam alguns indicadores de participação social que apresentam princípios básicos relacionados ao tema. De modo geral, eles envolvem aspectos legais e institucionais, qualitativos e quantitativos, e podem ser um bom ponto de partida para avaliar a maturidade do município em relação à implementação de processos participativos. Também podem funcionar como instrumentos para auxiliar gestores e sociedade civil a melhor direcionarem seus esforços e recursos em termos de aprimoramento e eficiência de gestão. Confira abaixo alguns exemplos:

- Acesso ao sistema de informação ao cidadão

Pedidos negados no sistema de informação ao cidadão, de acordo com a Lei de Acesso à Informação (percentual em relação ao total de pedidos registrados).

- Conferências Municipais

Listagem das Conferências Municipais realizadas e como se dá a participação da população nesses processos.

- Conselhos Municipais

Secretarias do governo que possuem Conselhos Municipais com participação da sociedade (percentual em relação ao total de secretarias).

- Dados em formato aberto

Disponibilização dos dados públicos em formatos abertos (xml, csv, json) e acessíveis.

- Espaços de participação deliberativos e audiências públicas na cidade

Espaços de participação deliberativos que existem na cidade (periodicidade dos encontros, número de participantes, convocação de reuniões, etc.)

- LAI – Lei de Acesso à Informação regulamentada

Regulamentação municipal da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011)

- Mecanismos de democracia direta

Mostra a regulamentação relacionada à Democracia Direta e se houve temas colocados para consulta à população via plebiscito e/ou referendo.

- Orçamento executado decidido de forma participativa

Percentual do orçamento executado decidido de forma participativa, em relação ao total do orçamento.

- Participação de adolescentes e jovens em instâncias deliberativas

Marco legal que regule os mecanismos de participação social de adolescentes e jovens.

- Pedidos respondidos no sistema de informação ao cidadão

Percentual de pedidos respondidos no sistema de informação ao cidadão, de acordo com a Lei de Acesso à Informação, sobre o total de pedidos registrados.

- Portal da Transparência

Existência e pleno funcionamento dos mecanismos de Transparência Ativa e Passiva no município.

- Programa de Metas

Indica a existência de Plano de Metas a regulamentação do plano na Lei Orgânica do Município e lista as audiências públicas realizadas no processo de elaboração do plano.

## **O fortalecimento da participação popular na consolidação dos ODS**

**PARA A ARTE: USAR OS ÍCONES DOS ODS PARA ILUSTRAR ESSES TEXTOS.**

A Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) se tornaram um protocolo internacional para o desenvolvimento sustentável, subscrito por líderes de Governo e de Estado de 193 países-membros, incluindo o Brasil. Na prática, a Agenda 2030 se apresenta como guia de orientação para o planejamento de ações e políticas públicas estratégicas, visando alcançar um novo padrão de desenvolvimento econômico, social e ambiental para os países signatários.

O desenvolvimento sustentável é compreendido na Agenda 2030 como sendo aquele que consegue atender às necessidades da geração atual sem comprometer a existência das gerações futuras. Com efeito, a proposta da ONU reconhece a necessidade da erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, o combate às desigualdades intrínsecas e extrínsecas às diferentes nações, a preservação do planeta, a criação do crescimento econômico sustentado e a promoção da inclusão social.

De acordo com o documento "Transformando nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável", a visão de desenvolvimento universal e de longo prazo materializada na Agenda 2030 e nos ODS se fundamentam nos seguintes eixos conceituais:

- Enfoque de direitos: implica o cumprimento dos compromissos que os Estados assumiram em sua legislação interna e nas normas internacionais. A sociedade deve ser o sujeito de direitos, implicando aos governos obrigatoriedade nas regras de conduta e resultados.
- Igualdade substantiva: objetiva avançar rumo a sociedades mais igualitárias, solidárias e coesas.
- Promoção do pleno-emprego e de qualidade. O pleno emprego é imprescindível para alcançar a igualdade e mantê-la no longo prazo; o aumento da produtividade e da qualidade do emprego é inseparável da universalização dos direitos num Estado de bem-estar.
- Perspectiva de gênero: a eliminação da desigualdade entre mulheres e homens é um eixo transversal que exige a superação dos papéis tradicionais baseados na divisão sexual do trabalho, a eliminação das hierarquias e privilégios que reproduzem a subordinação das mulheres e o fechamento de todas as brechas de desigualdade.
- Responsabilidades comuns, mas diferenciadas: as obrigações dos países em matéria ambiental, econômica e social devem ser proporcionais ao seu grau de desenvolvimento e ao grau em que são responsáveis pelos problemas que é preciso enfrentar.
- Progressividade: é necessário estabelecer critérios claros de progressividade no cumprimento das metas e não aspirar somente a mudanças incrementais simples ou marginais, bem como impedir que ocorram retrocessos em relação ao que foi alcançado.
- Indivisibilidade: a Agenda 2030 deve ser um conjunto integrado e não uma soma de objetivos e metas isolados. É preciso que os objetivos e metas estejam inter-relacionados e, em muitos casos, que existam processos de realização conjunta. Este critério é fundamental na formulação das políticas e ações públicas e implicando os governos a construírem estruturas institucionais integrais que permitam superar a fragmentação das intervenções públicas.
- Transparência e prestação de contas: o acesso às informações pertinentes, suficientes e oportunas é requisito fundamental para formular políticas e contar com mecanismos de monitoramento e avaliação, bem como com uma intensa participação.

- Participação cidadã: a Agenda 2030 e os ODS requerem processos de apropriação social para converterem-se em objetivos nacionais compartilhados pela sociedade. O diálogo social e a participação cidadã somente serão alcançados se essa participação na formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas, for estimulada.

A Agenda 2030 se mostra um plano de ação ambicioso, de caráter universal, coletivo e transformador, sobretudo ao colocar a dignidade e a igualdade das pessoas no centro do desenvolvimento. Apesar de sua natureza global e universal, a aplicação dos ODS para contextos locais não decorre de simples transposição, daí a relevância de uma efetiva participação cidadã no processo de implementação dos ODS.

O reconhecimento do papel ativo dos atores locais na promoção do desenvolvimento sustentável mostra que esses atores não são meros executores da Agenda 2030. Os atores locais deverão participar das adequações das metas globais às realidades das comunidades locais, ou seja, assumir a corresponsabilidade na discussão, implementação e monitoramento de projetos estratégicos do município associados aos ODS.

Entretanto, para o fortalecimento da participação cidadã na consolidação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, os municípios terão que enfrentar pelo menos dois desafios importantes: a) a criação de um ambiente favorável à participação; e b) desenvolvimento institucional de uma governança local.

A criação de um ambiente favorável à participação possibilitará a sensibilização e mobilização dos cidadãos, ainda que tenham diferentes interesses e expectativas, a ponto de se reconhecerem como parte relevante do projeto de transformação do seu município, ao passo que, a institucionalização de uma governança local se torna necessária para assegurar a inclusão de uma diversidade de protagonistas locais, que assumirão o compromisso com a transformação econômica, social e ambiental do município. O primeiro desafio desperta o interesse na participação, enquanto que, o segundo, estabelece os mecanismos legais que garantirão a participação de todos os atores, especialmente dos grupos mais vulneráveis.

Uma solução adequada para os dois desafios resultará numa participação ativa da sociedade civil no processo de tomada de decisões e construção de políticas públicas e na implementação dos ODS. Por sua vez, isso redundará numa cidadania mais engajada, no aumento da transparência, na melhora do planejamento das ações do poder público, na

prestação de contas e responsabilização (*accountability*) e na corresponsabilidade pelo desenvolvimento inclusivo, justo e sustentável da cidade.

## Box

### **Relatório Luz: a sociedade civil analisa a Agenda 2030**

Produzido por mais de 50 organizações da sociedade civil, o *Relatório Luz* apresenta um panorama da implementação dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) no Brasil, um dos 193 países signatários do acordo que deu origem à Agenda 2030, na ONU. A série anual foi iniciada em 2017 e cobre as áreas social, econômica e ambiental, registrando também as dificuldades e desafios para o cumprimento das metas previstas nos ODS. A publicação é uma das ações coordenadas pelo Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030, formado em 2014 por organizações não governamentais, movimentos sociais, fóruns e fundações brasileiras para atuar diretamente com os temas relacionados aos ODS, especialmente na defesa de direitos, no combate à desigualdade e no respeito aos limites do planeta. Entre diversas ações e iniciativas, o GT trabalha na difusão, promoção e monitoramento da Agenda 2030 e busca divulgar os ODS, mobilizar a sociedade civil e incidir politicamente junto ao governo brasileiro e ao sistema das Nações Unidas para a sua implementação.

## **Participação cidadã e dados abertos**

### **Conceito de dados abertos e sua introdução no Estado brasileiro**

A *Open Knowledge Internacional* define dados abertos como aqueles que podem ser livremente acessados, utilizados, replicados, modificados e compartilhados para qualquer finalidade, bastando que o usuário cite sua fonte e sua abertura. Para que um dado seja considerado aberto, ele precisa estar disponível na rede mundial de computadores de forma gratuita, sem contrapartidas para sua utilização, acesso ou replicação e em formato compreensível para ser processado da forma mais ampla possível. Sua utilização, portanto, está

diretamente relacionada à publicidade de informações com a finalidade de universalização do conhecimento.

No caso da administração pública, no entanto, a divulgação de informações é imperativa. Os dados devem ser disponibilizados em sua íntegra, sem nenhum recorte e da forma mais próxima àquela coletada na fonte, de modo que o usuário possa definir o melhor meio de explorá-los. Além disso, sua licença deve ser livre, sem proprietário, e permitir que qualquer indivíduo possa obter acesso, independentemente de registro ou identificação. Por fim, os dados também devem ser divulgados em formato compreensível por qualquer computador, por meio de programas livres (*softwares* livres), permitindo seu processamento integral e de forma mais ágil a contar de sua coleta, garantindo-se a relevância.

Ainda sobre a divulgação de informações pelo Poder Público, como já afirmado público, o Art. 37 da Constituição Federal traz a publicidade como princípio da Administração direta e indireta, o que impõe um dever de transparência não só com relação às decisões em si, mas também sobre todo processo decisório, inclusive as informações que o influenciaram. Nessa mesma linha, a Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) regula a publicidade de informações, especificando o dever de fornecimento de dados, sobretudo nos art. 3º, 8º e 30.

### **Governo Aberto**

Mais recentemente, o Decreto Presidencial 8.777/2016 criou a Política de Dados Abertos do governo federal, com o objetivo de ampliar o fornecimento de informações e estatísticas sob o controle do Estado, buscando aumentar a transparência e propiciar o controle social (Art. 1º), fomentando também as pesquisas em gestão pública. Mesmo informações que em um primeiro momento não estejam disponíveis podem ser solicitadas via requerimento administrativo por qualquer cidadão, de tal modo que o pedido só possa ser negado por decisão devidamente fundamentada, seja pelo dado ser classificado como sigiloso, conforme definição estabelecida em lei, ou quando a sua divulgação impuser gastos desproporcionais e não previstos aos cofres públicos. Ainda assim, se a negativa se basear em excesso de gastos, o Estado deverá apresentar análise de viabilidade de sua inclusão futura em plataforma digital.

Para esta finalidade, o governo mantém, em *site* próprio, o Portal Brasileiro de Dados Abertos, no endereço eletrônico <http://dados.gov.br/>. Ali estão disponíveis desde as despesas tomadas pelo ente federativo até dados de censo ou estatísticas de fornecimento de bens e serviços públicos.

Como observado, trata-se de um desdobramento natural do próprio princípio da publicidade da administração pública, assegurando que a população tenha amplo acesso a todo tipo de dado, inclusive indicadores que possam servir como subsídio para a tomada de decisões ou, ainda, para monitorar a eficiência e os custos de determinada política pública, obra ou serviço. São, portanto, dos mais importantes subsídios para a formulação de políticas públicas e para o exercício do controle social.

É importante destacar que a medida também foi adotada em estados e municípios, a exemplo do Decreto Estadual Nº 55.559/2010 - SP, criado anos antes da iniciativa federal. A existência de portais específicos de dados em cada estado ou município pode ser consultada no próprio *site* oficial do respectivo ente federativo.

Com efeito, as justificativas para a sua implementação são as mais variadas. Vão desde os benefícios que ampliam a capacidade de análise de dados por diferentes abordagens e atores sociais até a própria noção de que, se estes dados foram coletados mediante financiamento e interesse público, devem estar voltados a toda a sociedade, e não apenas a determinados setores com autorização prévia.

No entanto, existem limites para essa publicidade, sendo que algumas informações, por sua própria natureza, devem ser divulgadas com ressalvas ou mesmo com limitação de acesso, a fim de que não se ponha em risco a privacidade de determinados dados ou a soberania estatal em setores estratégicos.

Ainda no âmbito federal, o Dialoga Brasil ([dialoga.gov.br](http://dialoga.gov.br)) constitui um espaço de participação digital no qual as ideias da população podem se transformar em propostas para ajudar a melhorar as ações do governo. Neste site, a sociedade civil também pode conhecer mais sobre os programas federais e apresentar sugestões para a criação de novos projetos ou o aperfeiçoamento dos já existentes.

### **Publicidade *versus* sigilo de informações**

Tratando-se de informações provenientes do Estado, a publicidade é a regra geral em qualquer nível da Federação, incluindo as entidades da Administração indireta, fundações,

autarquias e congêneres, e ainda no caso de entidades privadas que recebam para fornecimento de bens e serviços em parceria ou sob financiamento público.

Isso porque os cidadãos têm o direito de ter acesso a todo tipo de gastos, planejamentos e decisões tomadas pelo poder público. A exceção se dá quando a informação é classificada como sigilosa (Lei 12.527/2011, Art. 4º, III), o que ocorre somente em caráter temporário e quando assim o exigirem a segurança do Estado ou da sociedade, sobretudo em respeito à privacidade. Esse sigilo, contudo, não é absoluto e pode ser aplicado de modo parcial, a depender do caso concreto.

As hipóteses, prazos, formas e procedimentos para classificação de uma informação como sigilosa estão dispostos principalmente nos Art. 23 a 34 da Lei de Acesso à Informação. Assim, os dados podem ser classificados como sigilosos quando sua divulgação: colocar em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional; prejudicar ou colocar em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do país, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais; colocar em risco a vida, a segurança ou a saúde da população; oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do país; prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas; prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional; pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares ou; comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

Para que determinada informação seja classificada como sigilosa, é necessário que o agente competente fundamente a decisão com a justificativa para o sigilo, o assunto sobre o qual diz respeito a informação e o prazo de restrição, na forma do art. 28 da Lei de Acesso à Informação. O grau de sigilo divide-se em: ultrassecreto; secreto; e reservado, sendo que cada grau só pode ser classificado pela autoridade competente, na forma do Art. 27. Quanto aos prazos de restrição, estes vão de cinco a vinte e cinco anos (no caso de informação ultrassecreta).

Quando uma informação é classificada como sigilosa, somente poderá ter acesso a ela o agente para quem seja indispensável o seu conhecimento. Ainda assim, este deverá ser devidamente registrado e autorizado para tal, respondendo por sua divulgação ou extravio.

No que se refere a informações pessoais, cuja divulgação implique em ofensa à intimidade, honra, imagem ou liberdades e garantias individuais, o Estado deverá resguardar sua restrição, independentemente da classificação de sigilo, pelo prazo máximo de cem anos (Lei 12.527/2011, Art. 31).

Finalmente, fora as situações disciplinadas pela Lei de Acesso à Informação, há ainda outras hipóteses excepcionais (sempre previstas na legislação), como o sigilo de determinados processos judiciais (Lei 13.105/2015, Art. 189) ou restrições decorrentes de segredo industrial, quando o caso.

Em nenhuma hipótese o sigilo será absoluto e indefinido no tempo, podendo, inclusive, ser reavaliado ou mesmo desconsiderado quando necessário à tutela judicial ou administrativa.

Isso significa que os gestores não podem negar informações de forma arbitrária, incluindo aquelas relacionadas a despesas diretas ou indiretas, ou ainda à alocação de recursos materiais ou humanos. Caso um pedido de informações seja negado, o cidadão poderá ainda recorrer administrativamente ou mesmo acionar o Poder Judiciário por Ação de *Habeas Data*.

### **Prestação de contas e o exercício do controle social**

O dever de abertura de informações ao público em geral, como consta na Constituição, na Lei de Acesso à Informação e outros tantos dispositivos legais (constituições de estados e leis orgânicas), é uma ferramenta importante porque obriga o poder público a disponibilizar a relação de todas as despesas e contratos por ele realizados, além de indicadores, justificativas e diagnósticos que levaram à adoção de tais medidas.

O acesso a esses dados, portanto, fornece subsídios para a participação cidadã e controle de gastos públicos e da eficiência dos serviços e políticas públicas por qualquer cidadão. Além disso, munidos de tais informações, o trabalho dos conselhos e comissões se torna mais fácil, uma vez que os colegiados obtêm mais elementos para aprovar ou rejeitar contas de determinados setores, opinar sobre planos e projetos, bem como acionar o Judiciário em situações específicas.

Todos os níveis da Federação têm um “portal da transparência” com essa finalidade, ou seja, um *site* no qual disponibiliza relações de receitas e despesas nas mais diversas áreas,

juntamente com ordens de serviços, indicadores, contratos e holerites, bem como formulários e protocolos específicos para requisição de informações.

A existência desses mecanismos, ainda que não sejam necessariamente usados, coíbe (embora não impeça) a prática de desvios ou, ao menos, permite que estes sejam descobertos e punidos, cumprindo relevante papel para uma distribuição mais justa e eficiente de verba pública.

## **A participação cidadã e o Poder Executivo**

### **Conselhos de políticas públicas**

A criação dos conselhos de políticas públicas está diretamente ligada às lutas pela redemocratização do país, especialmente no que se refere aos coletivos sanitaristas, de assistência social e de educação. Não por acaso, esses movimentos influenciaram a abertura dos deputados constituintes à participação popular, em 1988, e se fizeram presentes na Assembleia Constituinte, lançando uma série de ideias que se concretizaram no princípio participativo, posteriormente inscrito na Constituição de 1988.

Nesse sentido, sua existência foi especialmente prevista nos Art. 31, §1º e Art. 216-A, §2º, II, da Carta da República, bem como nos Art. 77, §3º e Art. 79. Parágrafo Único, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, além das mais diversas leis e decretos, sendo a mais conhecida a Lei Orgânica da Saúde (Lei 8.080/90, Art. 14-A e 14-B).

Tais conselhos constituem, de fato, a principal estratégia participativa prevista pela Constituição, por serem mais próximos e acessíveis à população. No plano teórico, são o que Avritzer (2008) designou por instituição participativa vertical (em contraposição à horizontal, materializada na experiência do Orçamento Participativo, melhor detalhado na página xx), já que toda sua competência de atuação é definida “de cima para baixo”, por normas previamente expedidas pelo poder público.

Com efeito, materializam a mais expressa e literal valorização da participação local do cidadão, por atuarem de forma permanente, colegiada e de modo articulado com os gestores da política, votando prestações de contas, direcionando recursos e realizando diagnósticos sobre as ações realizadas na área. São, assim, instrumentos que atuam simultaneamente no

controle social de políticas públicas, sobretudo sociais, e na partilha de poderes e responsabilidades com o gestor, sendo suas decisões equivalentes a atos administrativos.

Suas reuniões devem ser públicas, divulgadas com ampla antecedência e em local e horário de fácil acessibilidade, responsabilizando-se o ente público por tais garantias. Por se reunirem de forma bastante regular (semanalmente ou mensalmente, a depender do conselho), permitem uma participação mais enfática, homogênea e permanente dos usuários das políticas e de organizações da sociedade civil, o que concretiza não só uma maior proximidade do cidadão com a área, mas a sua própria formação enquanto sujeito político e agente multiplicador em sua comunidade, fazendo a efetiva ponte entre usuários e seus representantes.

Os colegiados são compostos por cidadãos eleitos em reunião previamente convocada para tal finalidade, dividindo-se a composição entre representantes do governo e da sociedade civil. Enquanto o poder público normalmente subdivide seus indicados entre servidores em cargos de confiança e representantes de trabalhadores técnicos nas áreas, a sociedade civil se faz representada tanto por usuários diretos daquela política quanto por entidades privadas (organizações do terceiro setor, em geral) que realizam serviços públicos mediante parceria. Para fins de composição de conselhos, a sociedade civil engloba todos os setores sociais não ligados diretamente ao poder público. A paridade entre os dois setores (sociedade civil e governo) é indicada, mas nem sempre ocorre.

Ademais, os conselhos se dividem pelos três entes da federação (municipal, estadual e nacional), possuindo caráter consultivo ou deliberativo. Aqueles de caráter consultivo não vinculam suas deliberações ao gestor, embora seja aconselhável que este as leve em consideração no momento de pautar a política. Por sua vez, aqueles que possuem caráter deliberativo vinculam o poder público às suas decisões, criando direito público subjetivo o qual, se desrespeitado, pode ser remediado com medidas judiciais, criando mecanismos para que os conselhos possam fazer valer suas decisões.

### **Box**

#### **‘Revogação’: a canetada que extinguiu centenas de instâncias de participação**

Em 11 de abril de 2019, o presidente Jair Bolsonaro extinguiu centenas de órgãos colegiados no país sob a justificativa de que não seria possível conhecer sua eficiência, alegando ainda que a medida representaria economia de recursos públicos. Conhecido como “Revogação”<sup>5</sup>, o Decreto Presidencial nº 9.759/19 determinou o fim de mais de 700 instâncias vinculadas à administração federal, nas contas do

próprio governo, constituídas por outros decretos ou portarias – como conselhos, comitês, comissões, grupos, juntas, equipes, mesas, fóruns, salas e outras denominações semelhantes.

Cinco dias depois da publicação do decreto no Diário Oficial da União, uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 6.121) buscou invalidar a decisão e resguardar os órgãos colegiados. Em exame de urgência, o STF (Supremo Tribunal Federal) acolheu em parte o pedido da Ação<sup>5</sup>, revogando somente a extinção de colegiados previstos em lei – pois estes demandariam outra lei para que fossem anulados, inclusive com tramitação nas casas legislativas, não bastando para isso um decreto feito de forma unilateral por apenas um dos Três Poderes.

Ainda assim, centenas de conselhos e demais órgãos colegiados, nas mais diversas áreas de atuação, acabaram de fato extintos, representando um retrocesso nunca antes visto em termos de retirada de espaços de deliberação. Um exemplo é a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável (CNODES), criada pelo Decreto 8.892/2016 e vinculada à estrutura da Secretaria de Governo da Presidência da República. De natureza consultiva e paritária, a CNODES articulava os entes federativos e a sociedade civil para a implementação e fomento dos ODS no país. Quase três anos depois de sua criação, já considerada um modelo para outras comissões no mundo, ela foi extinta peremptoriamente, sem previsão de reinstalação e reinício das atividades.

Da ciência e tecnologia aos direitos humanos, da internet ao meio ambiente, várias áreas foram afetadas. O Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (FBMC), o Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (Planaveg) e sua respectiva Comissão (Conaveg), a Comissão Nacional da Biodiversidade (Conabio), a Comissão Nacional de Florestas (Conaflor), o Comitê Gestor da Internet no Brasil e o Conselho Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas tiveram o mesmo destino da CNODES: a extinção.

## **Conferências de políticas públicas**

As conferências de políticas públicas são encontros periódicos em formato de plenárias, que buscam, por meio do debate, alcançar um diagnóstico e propor diretrizes para determinadas políticas. No plano teórico, por terem atuação e funcionamento previstos em níveis do ordenamento jurídico brasileiro, contribuem para estruturar a ação social. Ainda, quando encerram aquilo que Robert Goodin (2008) entende como momentos deliberativos, compreendem um processo de troca e intermediação de forças entre sociedade civil e Estado em busca de consensos (ou ao menos compromissos e concessões recíprocas sobre determinada área).

O histórico das conferências de políticas públicas remonta à Era Vargas e, desde então, centenas de eventos do gênero foram realizados pelo país, nos três níveis da Federação

e com objetivos distintos, mantendo-se, em geral, a mesma estrutura. Usualmente, as conferências ocorrem em um período de um a quatro dias, a depender da complexidade do tema tratado, sendo convocadas por lei a cada dois ou quatro anos.

No local e hora designadas, uma série de debates tomam forma em grupos de trabalho abertos a qualquer cidadão, os quais terão como objetivos propor discussões, moções, resoluções e diretrizes conforme os temas e limites estabelecidos nos regimentos internos e na lei que as convocou. Todo cidadão possui direito de falar, mas não necessariamente de votar, de modo que um número limitado de pessoas será escolhido, como delegados, para votarem a resolução final do encontro.

Por fim, pode haver ainda a eleição de delegados para as etapas seguintes da conferência (municipais, regionais, estaduais e nacionais, a depender da organização da própria política em questão) e uma plenária final. Posteriormente, as resoluções e diagnósticos são encaminhados via conselhos para as respectivas pastas, podendo ser aproveitados tanto para a gestão da política em si quanto para integrar um futuro PPA (Plano Plurianual) e planos setoriais, se for o caso.

As formas de convocação, regimento interno e periodicidade variam de acordo com a política, mas suas previsões partem de leis que posteriormente são regulamentadas pelo respectivo conselho.

Desse modo, as conferências constituem importante meio para a participação popular, sendo um instrumento apto a captar os anseios e opiniões da população de forma mais pontual do que os conselhos, o que pode servir aos mais variados propósitos – não só de planejamento, mas também acadêmicos. As discussões, por sua vez, sempre podem – e devem – ser revisitadas pelos gestores. Por contemplar discussões e deliberações mais pontuais, o escopo das conferências é mais limitado, mas privilegia uma participação mais ampla de camadas da sociedade civil, inclusive por não demandar a fidelização de uma carga horária de dedicação permanente, como ocorre com os conselhos.

### **Audiências públicas**

A Constituição de 1988 também se preocupou em garantir o respeito ao pluralismo e à diversidade (Art. 1º). Isso levou à necessidade de que, toda vez que alguma decisão relevante de interesse público fosse tomada dentro da República, seja por qualquer um dos poderes, o

povo devesse ser chamado para ser ouvido (Constituição Federal, Art. 58, §2º, II, e Lei 9.784/1999, Art. 32 e seguintes). Um exemplo bastante emblemático é o da elaboração e implementação dos planos diretores municipais, os quais necessariamente só podem ocorrer com a participação dos segmentos da sociedade em audiências públicas e sessões de debate (Cf. art. 40, §4º, I do Estatuto das Cidades, lei nº 10.257/01).

Isso não significa que a participação, nesses casos, se dê em busca de consensos e deliberações coletivas, tal qual ocorre com conselhos, por exemplo, mas sim que ao menos a população tenha a abertura de ser consultada a respeito dos impactos que aquela determinada decisão pode gerar em suas realidades específicas.

Com efeito, as audiências deverão ser chamadas com o máximo de antecedência possível, sendo dada ampla publicidade à sua convocação, especialmente quanto à matéria do debate, o horário e o local de sua realização – que deverá ser acessível aos cidadãos, inclusive levando em conta situações excepcionais de acessibilidade, prevendo condições de mobilidade para pessoas com deficiência, cidadãos residentes em zonas rurais ou mesmo em municípios com alta dispersão populacional.

Por constituírem mais um método de consulta do que propriamente deliberação, a autoridade convocadora poderá rejeitar as ideias ali propostas, de acordo com critérios de conveniência e oportunidade.

A necessidade da realização de audiências públicas se faz especialmente importante para elaboração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, sendo obrigatória para a demonstração e avaliação das metas fiscais de cada quadrimestre, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000, Art. 9º, §4º).

Além disso, sua realização também é obrigatória em processos licitatórios que ultrapassem o teto de 100 vezes os limites legais do art. 23 da Lei de Licitações (Lei 8.666/1993, Art. 39).

Por fim, até mesmo o Supremo Tribunal Federal (STF), em julgamentos de Ações Diretas de Inconstitucionalidades (ADI), Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADC), Agravos em Recursos Especiais (ARE), Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) e Recursos Especiais (RE) poderá convocar audiências públicas quando

o relator do processo julgar necessário, diante da repercussão geral do tema e do interesse público presente (Leis Nº 9.868/1999 e Nº 9.882/1999, bem como Emenda Regimental do STF Nº 29/2009).

Nesse sentido, são exemplos emblemáticos de audiências públicas no Judiciário aquelas em que a população foi ouvida sobre os seguintes temas: Candidaturas Avulsas (ARE nº 1054490), Aborto (ADPF nº 442), Direito ao Esquecimento (RE nº 1010606) e Financiamento de Campanhas Eleitorais (ADI nº 4650), entre outros.

Embora não seja obrigatória em todos os casos, a convocação de audiências sempre é indicada quando o tema pode gerar relevantes impactos orçamentários e sociais, permitindo-se transparência e atuando como uma espécie de avaliação de impacto prévia, a qual deverá ser sempre realizada juntamente a outros processos participativos.

### **Consultas públicas**

Outro importante meio de participação cidadã é conferido pelas consultas públicas, muitas vezes praticadas de modo complementar às audiências públicas. Esse modelo consiste em mecanismos eletrônicos abertos e com tempo de duração definido em metodologia de formulário, pelos quais a administração pública (sejam gestores e legisladores ou mesmo agências reguladoras) submetem determinado ato administrativo à apreciação popular prévia.

As consultas são um pouco mais direcionadas do que as audiências, pois em geral já se apresenta um esboço da decisão, buscando-se medir a aprovação e os diagnósticos da população a respeito daquele tema, avaliando-se assim seu impacto social. Também não possuem poder deliberativo, mas criam uma pressão popular sobre o tema, o que permite a ocorrência de maiores debates a seu respeito.

Ao final do processo, o órgão responsável pelo recebimento publica um relatório de análise das contribuições, o qual é levado em consideração na efetiva tomada de decisão.

### **O Portal da Transparência e o acesso à informação**

A publicidade de informações é um imperativo na República pós-1988, materializada no art. 37 da Constituição, nas Leis Complementares nº 101 e 131 e na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11) – em especial no que se refere à aplicação de recursos. Por isso, a publicidade integral de metas fiscais, orçamentos, programas e despesas é mandatória.

Nesse sentido, é natural que tais dados adquiram uma forma privilegiada de divulgação por meio da internet, especialmente pelo fato de vivermos na era da informatização. Para além de qualquer meio físico, portais eletrônicos conseguem compilar mais dados e de forma mais didática, integrando assuntos e criando conexões entre temas de forma ágil e facilitada, tendo como efeito não só a divulgação de uma grande base de dados, mas efetivamente a possibilidade de sua compreensão. É assim que surgem os portais da transparência.

Esses *sites* compilam todos os tipos de dados orçamentários dos municípios, estados e União, desde a previsão orçamentária e metas de gastos até os valores específicos de contratos e folha salarial de servidores – inclusive com benefícios. Os portais ainda vinculam programas e previsões com efetivos gastos, permitindo sua análise tanto acadêmica quanto para fins de controle social.

Ainda assim, é importante mencionar a necessidade de adoção de outras estratégias de divulgação de informações, por conta da exclusão digital sistêmica ainda muito presente no Brasil. Nesse sentido, uma alternativa relevante consiste em manter um banco de dados com a versão impressa de deliberações, normativas e informações públicas em geral nos setores de atendimento ao cidadão dos municípios. Além disso, convém considerar ainda a criação e o fomento de centros de inclusão digital para esta finalidade, assim como replicar os impressos em centros culturais e bibliotecas públicas, as quais também podem fornecer computadores para acesso das informações em sua versão *online*.

**Agenda 2030 e os desafios dos municípios: elementos para o alinhamento participativo do PPA aos ODS**

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e suas metas relacionadas, de natureza global e universalmente aplicáveis, foram pensados para o uso em diferentes realidades, capacidades e níveis de desenvolvimento.

Para que os propósitos da Agenda 2030 se concretizem, é necessário que as metas estabelecidas pelos ODS sejam disseminadas e alcançadas, pressupondo-se que a administração local assuma esses objetivos no planejamento local e promova uma forte pactuação com os demais atores territoriais para que as ações sejam integradas e sustentáveis.

A Agenda 2030 representa uma oportunidade de retomada do planejamento de longo prazo, com objetivos e metas para um período que extrapola os tradicionais ciclos do planejamento municipal brasileiro. Isso não significa ações contraditórias ou excludentes, ao contrário, mas sim uma grande oportunidade para promover nas cidades um desenvolvimento econômico, social e ambiental sustentável e inclusivo.

Nessa perspectiva, os municípios brasileiros têm a oportunidade de articular o planejamento de longo prazo, com base nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, associando-os com ações a serem planejadas e previstas no Plano Plurianual (PPA) – o principal instrumento de planejamento de médio prazo da administração pública brasileira, obrigatório para todos os entes federativos e instituído pela Constituição Federal de 1988.

O PPA é uma lei de iniciativa do Poder Executivo, definido como a base do sistema de planejamento público, com duração de quatro anos, em que se estabelece diretrizes, objetivos e metas da administração pública, com o propósito de viabilizar a implementação dos programas, que, por sua vez, devem compreender o conjunto de políticas públicas financiadas por ações orçamentárias e não orçamentárias.

O Plano Plurianual deve apresentar explicitamente as escolhas do governo e da sociedade, assim como indicar os meios para a implementação das políticas públicas e orientar taticamente a ação do Estado para a consecução dos objetivos pretendidos.

O documento deve traduzir, na sua essência, os anseios da sociedade em ações efetivas de governo, isto é, deve apresentar ações estratégicas para atender às demandas identificadas em audiências públicas ou outras formas de participação cidadã. Além disso, deve estar fundamentado nas propostas apresentadas na campanha eleitoral. Como deve ser

elaborado ao longo do primeiro ano de gestão, o gestor tem como referência para o início de seu mandato as prioridades de investimento programadas pela gestão anterior.

De acordo com o Manual Técnico de Orçamento (MTO 2020), o PPA deve ser elaborado seguindo uma estrutura que contemple as seguintes dimensões:

- **Dimensão estratégica:** é a orientação que tem como base a visão de longo prazo, os eixos e diretrizes estratégicas;
- **Dimensão tática:** define caminhos exequíveis para o alcance dos objetivos e das transformações definidas na dimensão estratégica, considerando as variáveis inerentes a determinada política pública.
- **Dimensão operacional:** relaciona-se com o desempenho da ação governamental no nível da eficiência e é especialmente tratada na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual, conforme as definições gerais do Plano Plurianual. Busca a otimização na aplicação dos recursos disponíveis e a qualidade dos produtos entregues, mediante o fortalecimento da ideia de planejamento.

É na dimensão estratégica que se define o alinhamento das ações operacionais de quatro anos com a Agenda 2030 e os ODS, apontando o comprometimento governamental com a transversalidade das ações, com o planejamento de longo prazo e com a importância estratégica da participação cidadã no planejamento do município, como forma de garantir uma interação virtuosa entre o Estado e o cidadão com vistas à efetividade das políticas públicas.

Essas dimensões devem estar articuladas de tal maneira a garantir a competência do setor público na formulação de políticas públicas, tendo como princípios a eficiência, a eficácia e a efetividade.

Ao definir os objetivos da Agenda 2030 como base de referência para a construção e operacionalização das decisões estratégicas do novo Plano Plurianual, os municípios promoverão uma integração das agendas de desenvolvimento sustentável, garantindo o mínimo de coerência das ações propostas no PPA, enquanto medidas estratégicas pactuadas de médio prazo, com um horizonte de transformação do desenvolvimento do município de longo prazo.

Essa convergência não só é possível como aconselhável, uma vez que as estratégias e programas que integram o PPA do município guardam sinergias e conexões importantes com as metas e indicadores propostos pela Agenda 2030.

É bem possível, no entanto, que os municípios encontrem alguns problemas de difícil equalização no processo de alinhamento e incorporação efetiva das três dimensões do desenvolvimento sustentável – econômica, social e ambiental – proposto pela Agenda 2030 às estratégias, programas e ações do PPA. Dentre as diversas dificuldades a serem enfrentadas para o alinhamento das agendas, podem ser destacadas: a) a visão de curto prazo dos agentes políticos (ciclo da reeleição); b) a inércia das estruturas de poder econômico e político arraigadas nas cidades; c) as dificuldades dos gestores de enxergarem as ações e programas em execução numa perspectiva de longo prazo; d) as dificuldades técnicas dos gestores públicos para construir indicadores gerenciais de qualidade para o monitoramento e a avaliação de desempenho dos programas em relação à meta declarada.

Há, ainda, duas experiências de inovações institucionais no âmbito local que podem integrar um sistema municipal de participação cidadã: o orçamento participativo e o programa de metas. Ambos são tratados nas páginas xx e xx, respectivamente, nas quais são abordados alguns exemplos de boas práticas em participação cidadã.

## **A participação cidadã e o Poder Legislativo**

### **Acompanhamento dos trabalhos das câmaras municipais**

A relação dos cidadãos com os vereadores não termina na hora do voto. Na verdade, é o contrário, é justamente neste momento que ela começa. É fundamental que a população acompanhe os trabalhos das câmaras municipais e os projetos de lei em tramitação, destacando-se, por exemplo, as revisões do Plano Diretor e as Leis Orçamentárias do município (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual).

No entanto, em razão da ineficiência dos serviços públicos e da cultura da intermediação, do favor e do clientelismo, é comum que muitas pessoas procurem pelos parlamentares da cidade para solicitar algum tipo de intervenção junto de órgãos públicos para obter serviço ou benefício – ou ainda privilégio – que lhes seria devido por suposto direito, mas que fora negado ou não atendido em tempo e condições razoáveis. Obviamente, não é deste

tipo de relação que se trata aqui, mas sim do exercício da cidadania, do controle e do monitoramento social, a fim de exercer o direito que cabe a cada um de nós como agentes do processo político.

Do lado da sociedade civil, o acompanhamento dos trabalhos dos vereadores contribui para um melhor direcionamento do processo legislativo e para o melhor atendimento dos interesses e demandas da comunidade. Da parte dos parlamentares, trata-se de uma maneira de estarem mais bem informados em seu trabalho legislativo, bem como de ampliarem sua legitimidade política, ou seja, o fundamento democrático de sua atividade parlamentar. Há, pois, uma corresponsabilização da sociedade na gestão local.

A própria Constituição Federal já previu três formas de participação cidadã no processo legislativo: a iniciativa popular, o plebiscito e o referendo. Todas elas também devem estar previstas nas Leis Orgânicas dos Municípios. Além disso, tem crescido a adoção da prática de audiências e consultas públicas sobre projetos de lei antes que sejam levados à votação em plenário – sendo as audiências obrigatórias para o Plano Diretor e as Leis Orçamentárias. Há, ainda, diversas possibilidades de aproximação entre as câmaras municipais e os cidadãos já experimentadas em diversas cidades brasileiras.

### **Plebiscito, referendo e iniciativa popular**

A Constituição Federal estabelece, em seu Artigo 14, que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular”.

Dentre as atribuições do Congresso Nacional previstas no Artigo 48 da Constituição consta, no inciso XV, “autorizar referendo e convocar plebiscito”. Por simetria, o mesmo se aplica às câmaras municipais. Portanto, a utilização desses dois mecanismos de democracia semidireta depende de decisão do Poder Legislativo. As únicas hipóteses constitucionais de obrigatoriedade da realização de plebiscito são as das decisões sobre criação, incorporação ou desmembramento de estados (Artigo 18, § 3º) e municípios (Artigo 18, § 4º), as quais dependem de consulta prévia à população.

Ao tratar da Lei Orgânica dos municípios, a Constituição determina no inciso XIII de seu Artigo 29 que ela deverá contemplar a possibilidade de “*iniciativa popular* de projetos

de lei de interesse específico do município, da cidade ou de bairros, por meio de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado”. Isso significa que os cidadãos podem apresentar um projeto de lei para tramitação na câmara municipal bastando que seja subscrito por 5% de seu eleitorado – requisito que dificulta a utilização do instituto. O projeto assim apresentado deverá tramitar pelas comissões pertinentes da Casa e ser levado à votação em plenário.

Os três institutos foram regulamentados pela Lei Federal Nº 9709/1998.

Em seu Artigo 2º. encontramos as definições de plebiscito e referendo:

Art. 2º. Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

§ 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.

§ 2º. O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição.

Na esfera federal, conforme Art. 3º da referida lei, além das hipóteses do Art. 18 da Constituição, plebiscitos e referendos poderão ser convocados para deliberações sobre “questões de relevância nacional, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo”, o que se dá “mediante decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das casas do Congresso Nacional, de conformidade com esta Lei”. Nos municípios, cabe à Lei Orgânica definir a forma de convocação de plebiscitos e referendos.

Uma vez aprovada a convocação desses instrumentos, o presidente do Poder Legislativo deverá comunicá-la à Justiça Eleitoral, a quem caberá, nos termos do Artigo 8º da citada Lei: I – fixar a data da consulta popular; II – tornar pública a cédula respectiva; III – expedir instruções para a realização do plebiscito ou referendo; IV – assegurar a gratuidade nos meios de comunicação de massa concessionários de serviço público, aos partidos políticos e às frentes suprapartidárias organizadas pela sociedade civil em torno da matéria em questão, para a divulgação de seus postulados referentes ao tema sob consulta”. Cabe ressaltar que se considera aprovada em plebiscito ou referendo a matéria que obtiver a maioria simples dos votos na consulta popular (Art. 9º).

Quanto à iniciativa popular, além do disposto na Constituição, a Lei Federal nº 9709/1998 determina que:

“Art. 13, §1º. O projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto;

§ 2º. O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.

Art. 14. A Câmara dos Deputados, verificando o cumprimento das exigências estabelecidas no art. 13 e respectivos parágrafos, dará seguimento à iniciativa popular, consoante as normas do Regimento Interno”.

De forma simétrica, o mesmo deve ocorrer com projetos de iniciativa popular apresentados junto às câmaras municipais.

### **Consultas e audiências públicas no legislativo**

As casas do Poder Legislativo poderão submeter projetos de lei que se encontrem em tramitação ao debate com a população por meio de consultas e audiências públicas, sejam de iniciativa do Executivo, de parlamentares ou popular. Nas consultas públicas, em geral realizadas pela internet, os projetos são publicados e a população pode manifestar sua opinião favorável ou desfavorável, bem como oferecer críticas, sugestões ou argumentos que justifiquem a aprovação do projeto.

As audiências públicas são reuniões abertas à participação da comunidade nas quais projetos em tramitação são apresentados e debatidos, ouvindo-se especialistas na matéria e pessoas com posições favoráveis e contrárias à sua aprovação. Ressalta-se que tanto as consultas como as audiências públicas apresentam caráter consultivo, portanto, não vinculam a decisão do legislador ou do chefe do Poder Executivo.

### ***E-Cidadania: o cidadão como legislador***

As casas legislativas federais têm mantido, ao menos desde 2012, uma interessante iniciativa para participação popular no processo legislativo. Trata-se de um espaço criado dentro de seus *sites* pelo qual qualquer cidadão pode ter acesso a diversas formas de participação, bastando a realização de um cadastro com *e-mail* válido. Em geral, são ambientes virtuais desenvolvidos para acompanhamento de sessões públicas, tomada de opinião a respeito de projetos normativos ou mesmo para a efetiva apresentação de proposta legislativa.

No modelo adotado pelo Senado Federal há três iniciativas principais: o *Consulta Pública*; o *Evento Interativo*; e a *Ideia Legislativa*. Na primeira, qualquer cidadão pode opinar sobre projetos de lei, medidas provisórias ou emendas à Constituição em tramitação na casa, permitindo-se ao legislador obter um termômetro da opinião pública. O *Evento Interativo*, por sua vez, é o espaço no qual o cidadão poderá acompanhar, *online*, audiências públicas, sabatinas e outros eventos abertos, com espaço próprio para comentários, apresentações ou notícias sobre o tema.

Já a *Ideia Legislativa* consiste em um canal pelo qual o cidadão pode apresentar ou apoiar propostas legislativas, as quais, após alcançado um apoio mínimo de 20 mil assinaturas, serão submetidas à análise da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), que emitirá parecer contrário ou favorável. Se não obtiver o número de apoios em um certo período de tempo, ou mesmo se a CDH rejeitar, a proposta será arquivada. Do contrário, seguirá como projeto legislativo em tramitação regular nas casas.

O exemplo recente que obteve mais repercussão é a Sugestão nº 30 de 2017. Após ter recebido mais de duzentos e cinquenta mil assinaturas populares, o projeto se tornou a PEC (Proposta de Emenda Constitucional) nº 222/19<sup>6</sup>, a qual pretende alterar o Art. 39 da Constituição com o fim de vedar o pagamento de auxílio, ajuda ou qualquer outra forma de retribuição a título de reembolso de despesas efetuadas com moradia a senador, deputado federal, deputado estadual, deputado distrital e vereador. A proposta ainda está em tramitação.

Em geral, a iniciativa é de fácil implementação em municípios, especialmente aqueles que já contam com endereço eletrônico próprio para o Poder Legislativo, bastando criar uma área específica dedicada a tal tarefa. Quanto aos fundamentos legais, basta uma resolução interna da própria casa que especifique o funcionamento do programa<sup>7</sup>.

## **Box**

### **Experiências de aproximação entre as câmaras municipais e a população**

6 Cf. <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8054409&ts=1594008737689&disposition=inline>.

7 A este respeito, pode-se tomar por modelo a Resolução 19/2015 do Senado Federal, que regulamenta o *E-Cidadania*. Cf. <https://legis.senado.leg.br/norma/561835/publicacao/15622229>.

Existem diversas possibilidades, algumas bastante simples, para promover a aproximação entre as câmaras municipais e os cidadãos. Por exemplo: transmissão ao vivo das sessões da câmara e reuniões de suas comissões pela internet; audiências públicas em diferentes regiões da cidade, utilizando-se, por exemplo, escolas públicas ou espaços de associações comunitárias; plenárias presenciais e *online* de prestação de contas dos trabalhos legislativos; fóruns de debate pela internet; plena transparência do processo legislativo e da administração da câmara.

No campo da educação para a cidadania, destaca-se o projeto *Parlamento Jovem*, uma iniciativa do Congresso Nacional<sup>8</sup> e de diversas assembleias legislativas<sup>9</sup> e câmaras municipais<sup>10</sup>. Segundo o *site* da Câmara dos Deputados, o *Parlamento Jovem Brasileiro (PJB)* consiste em um “programa de Educação para Democracia, que anualmente oferece a estudantes do ensino médio de todo o país a oportunidade de simular a jornada de trabalho dos deputados federais. Os jovens tomam posse e exercem o mandato como deputados jovens durante cinco dias na Câmara dos Deputados, em Brasília. Criado pela Resolução nº 12/2003 e regulamentado pelo Ato da Mesa nº 49/2004, o PJB se propõe também a ser ferramenta pedagógica nas escolas, proporcionando discussão de temas como política, cidadania e participação popular. Enquanto os professores e estudantes se engajam no processo de elaboração de projetos de lei para o PJB, são criadas múltiplas oportunidades de reflexão em sala de aula. Os jovens podem aprender mais sobre sua realidade, com a busca de soluções para os problemas existentes e o entendimento das responsabilidades de governos, organizações e cidadãos”.

O projeto é facilmente replicável em câmaras de municípios com as mais diferentes dimensões e características, contribuindo com a educação para a cidadania dos jovens, melhor conhecimento sobre o Poder Legislativo local e a discussão sobre questões sociais relevantes, particularmente as de interesse da juventude. Sugere-se, por exemplo, a realização das seguintes atividades: palestras em escolas para apresentação do projeto e de conceitos fundamentais; formação de partidos políticos fictícios pelos estudantes com orientação de seus

8 Cf. Parlamento Jovem Brasileiro: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/programas-institucionais/educacao-para-a-cidadania/parlamentojovem>. Acesso em: 20 jun. 2020.

9 Cf. Parlamento Jovem Paulista: <https://www.al.sp.gov.br/transparencia/participe/parlamento-jovem/>. Acesso em: 20 jun. 2020.

10 Cf. Parlamento Jovem Paulistano: <http://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/estao-abertas-as-inscricoes-para-a-19a-edicao-do-parlamento-jovem-paulistano/>. Acesso em: 20 jun. 2020.

professores; oficinas para elaboração de projetos de lei; visita monitorada à Câmara Municipal; eleição da “Mesa Diretora Jovem”; simulação de Sessão Ordinária; apresentação dos projetos para o prefeito; passeio cultural com os participantes para conclusão do projeto, por exemplo, com visita à assembleia legislativa.

Ressalta-se que as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) também se referem “às formas diversas de exercício da cidadania” nos diversos ambientes educacionais. Assim, é fundamental considerar a articulação entre as câmaras municipais e as escolas para a promoção de atividades educacionais e formativas de jovens orientadas ao exercício da cidadania e à participação democrática. Além do Parlamento Jovem e suas possíveis aplicações na esfera local, há uma série de projetos conjuntos que podem ser desenvolvidos entre o setor público, escolas e estudantes.

## **A organização da sociedade civil para a participação cidadã**

A existência de um arcabouço jurídico que garanta e favoreça a participação cidadã nas políticas públicas locais, bem como de uma atuação das lideranças políticas nesse sentido, é fundamental para o processo de democratização da gestão pública e o fortalecimento de uma cidadania ativa. Entretanto, isso não ocorrerá sem mobilização social.

No Brasil e na América Latina, existem muitos movimentos que atuam no campo do controle social das políticas públicas e se voltam justamente para fortalecer a *accountability* na esfera da democracia representativa. São organizações que acompanham o trabalho dos eleitos, pressionando-os a cumprir suas promessas eleitorais, que procuram direcionar a ação estatal para o interesse público, por instrumentos que não se limitem às eleições, que levam informações para o conjunto da população com o objetivo de reduzir a “assimetria de informação entre cidadãos e governos”, e que estimulam o exercício da cidadania ativa, entre outras ações e iniciativas.

Um exemplo é o Mapa da Desigualdade de São Paulo, uma iniciativa da Rede Nossa São Paulo que consiste no levantamento de dados públicos e indicadores temáticos dos 96 distritos da capital paulista. Esse trabalho permite a comparação entre diferentes áreas da cidade, de modo que se possa verificar os locais mais desprovidos de serviços e equipamentos

públicos. Com isso, auxilia os gestores municipais a identificar prioridades e necessidades da população e seus distritos. Ao contribuir para o entendimento de dinâmicas importantes da cidade, também se coloca como um instrumento para a elaboração de políticas públicas mais inclusivas e a construção de planos setoriais mais integrados. Ainda, o Mapa da Desigualdade preenche uma lacuna em termos de difusão de informações públicas, amplia o alcance do conhecimento sobre os territórios e facilita a assimilação dos dados disponíveis.

A metodologia do Mapa da Desigualdade também apresenta grande potencial para ser aplicada ou adaptada para outras localidades. No Rio de Janeiro, a Casa Fluminense elaborou o Mapa da Desigualdade da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, um diagnóstico realizado a partir de 40 indicadores dos 22 municípios que compõem a RMRJ. Organizados em 10 eixos temáticos (habitação, emprego, saneamento, etc.), os dados ajudam a desenhar o cenário de vulnerabilidade social da região e conectam os cenários de desigualdades aos territórios metropolitanos por meio de mapas ilustrados.

No Distrito Federal, trabalho semelhante foi feito pelo Movimento Nossa Brasília, em parceria com o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) e a Oxfam Brasil. Juntos, eles lançaram o Mapa das Desigualdades do DF, publicação que analisa as desigualdades que permeiam o Distrito Federal a partir do cruzamento dos dados coletados na Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – PDAD (Codeplan/2019), do Governo do Distrito Federal. A iniciativa inclui também pesquisas qualitativas realizadas pelas duas organizações em diferentes territórios do Distrito Federal, para além do Plano Piloto.

### **Associações de moradores e a participação**

As associações de moradores e assembleias de bairros exercem um papel fundamental para disseminar os preceitos da democracia e da cidadania, uma vez que permitem ao cidadão a possibilidade efetiva de reivindicar seus direitos e a participação na tomada de decisões.

Para a formação de uma associação de moradores, por exemplo de uma rua, um prédio, um bairro ou uma vila, é necessária a união para fins lícitos de um grupo de pessoas, que residem em um mesmo local e passam a se organizar na forma de pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos.

A principal finalidade para a criação de uma associação é agregar moradores em torno de lutas coletivas, por meio da construção de uma consciência crítica, que possa resultar em

melhoria do bem-estar da comunidade. A associação de moradores adquire legitimidade no momento em que passa a ser reconhecida como um canal para o conhecimento e acesso aos direitos e para esclarecimentos dos deveres de cada cidadão. A institucionalização jurídica da associação deve ocorrer nos termos do Código Civil Brasileiro (artigos 53 a 61).

Nessa perspectiva, ela se torna um espaço de mobilização popular em torno de causas coletivas e da construção de uma participação mais ativa. Pedagogicamente, a associação é também um espaço da prática da democracia participativa, da construção da cidadania e da formação do cidadão político, na medida em que os moradores se organizam em torno de debates para a definição de prioridades de interesse comum.

O processo decisório na associação ocorre respeitando as decisões do conjunto ou da maioria dos moradores, em reuniões de assembleia. Estas, por sua vez, acontecem periodicamente por meio de reuniões ordinárias e, esporadicamente, de reuniões extraordinárias com a presença aberta aos moradores locais.

Essas organizações também são um canal importante para a apresentação de demandas locais junto ao poder público municipal, bem como para mobilização da participação e a representação de pessoas daquela localidade em conferências, conselhos, audiências públicas, orçamento participativo e outras instâncias.

### **Comunidades temáticas de discussão e organização social**

Além das associações de moradores, as pessoas podem se organizar também em grupos ou movimentos com recortes temáticos, como mobilidade urbana, educação, saúde, cultura, moradia, etc. Nessas comunidades, podem ser elaboradas e divulgadas propostas de políticas públicas, organizadas mobilizações para reivindicação de direitos, bem como para monitoramento de políticas e serviços públicos, tanto junto ao Poder Executivo como ao Legislativo e às instituições participativas.

Tais comunidades não precisam se organizar apenas em bases físicas, podendo se agrupar por meio de ferramentas digitais, como redes sociais e grupos de discussão *online*. Entretanto, tais organizações, que podem ou não ser juridicamente constituídas, tendem a ter melhores resultados em seus objetivos quando constroem uma articulação entre a arena virtual e a ocupação e mobilização em espaços públicos e fóruns institucionais.

## **A construção de parcerias**

A participação cidadã, por excelência, pressupõe uma ressignificação dos padrões de interação entre sociedade civil e Estado, saindo de um paradigma de lutas individuais para uma forma de articulação intersetorial, coletiva e constantemente articulada. Para isso, deve-se superar a ideia da atuação fragmentada em arenas específicas, promovendo-se uma atuação combinada entre os mais diversos grupos civis em todos os seus espaços de atuação em busca de melhorias conjuntas e agendas estrategicamente formuladas.

A experiência participativa demonstra que o controle social tende a ser mais efetivo quando se vale de táticas conjuntas, buscando não somente a divisão e o repasse financeiro dentro de um programa específico e isolado, mas sim articulando-se a melhoria da gestão pública como um todo: tanto entre usuários quanto entre trabalhadores e entidades privadas prestadoras de serviço. Além disso, o processo participativo exige um entendimento mútuo entre diferentes setores sociais, muitas vezes com ideias e interesses conflitantes.

Nesse sentido, é comum a articulação entre as mais diversas organizações civis, com destaque para as popularmente chamadas *entidades* ou *Organizações Não-governamentais (ONGs)*, além de grupos religiosos, associações locais de moradores e movimentos sociais. Isso tem trazido bons resultados em diferentes aspectos, tanto para a mobilização de atores e engajamento de cidadãos quanto para o monitoramento e aprimoramento de políticas públicas. Essas organizações podem servir de ponte entre as comunidades locais e os representantes inseridos nas instituições participativas, criando conexões entre as arenas e evitando o já mencionado distanciamento entre as lideranças civis e suas bases, bem como o alheamento da população a respeito dos serviços prestados.

Além disso, podem auxiliar no diagnóstico e planejamento locais e são importantes aliadas dos usuários quando se trata da busca de melhorias estruturais para aquela determinada política, uma vez que conhecem de perto a realidade da demanda e da oferta dos serviços, podendo contribuir significativamente para o aprimoramento do planejamento na área – tanto no que se refere a melhores condições para os trabalhadores daquele setor quanto para os usuários finais da política.

Com efeito, o processo de integração desses diversos e independentes coletivos é conhecido como “formação de redes”, sendo que não somente buscam o compartilhamento de ideias, mas efetivamente de dados, estatísticas, diagnósticos e planejamentos entre todas as suas componentes. Isso promove o aprofundamento e a qualificação do debate em busca de melhorias que não só se limitem à fiscalização da execução de uma política, mas repensem todo o planejamento governamental e tensionem pela superação de debilidades estruturais, por meio do acúmulo de experiências.

Nesse sentido, o trabalho realizado pela Rede Nossa São Paulo (RNSP) congrega uma série de iniciativas tanto na área acadêmica quanto de gestão de políticas públicas, sendo inclusive uma articuladora decisiva para a aprovação do Programa de Metas no município de São Paulo<sup>11</sup> (Emenda nº 30 a Lei Orgânica Municipal de 26 de fevereiro de 2008), importante avanço no controle social e na valorização do cidadão como agente fiscalizador<sup>12</sup>.

Atualmente, a RNSP possui diversas iniciativas relacionadas à mobilidade urbana, participação cidadã, reforma política e combate à desigualdade. A mais recente é o “(Re)age São Paulo”, uma parceria com a Fundação Tide Setúbal que permitiu a produção de um novo programa de metas para a capital paulista, ancorado na Agenda 2030.

A formação de redes entre diversos atores e associações é, portanto, imperativa para que se possa avançar no combate à desigualdade e aperfeiçoar a efetividade dos programas sociais brasileiros. Nesse aspecto, elas atuam em um processo que tanto lança luz para diversas nuances da questão social como também permite que a sociedade civil exerça maior influência sobre as tomadas de decisão. Além disso, evitam que os gestores consigam promover uma política de entrincheiramento, que coloque em campos opostos trabalhadores, usuários e entidades na luta por maiores recursos financeiros. Exemplo disso é a Rede Cidades – por Territórios Justos, Democráticos e Sustentáveis.

## **Parcerias com órgãos públicos de fiscalização e controle**

11  
São Paulo. Disponível no endereço eletrônico:  
<<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/LOM.pdf>>.

12  
trabalhado no capítulo 7º deste Guia.

Cf. Art. 69-A da Lei Orgânica do Município de

O tema do Programa de Metas será melhor

Outras parcerias importantes para a sociedade civil podem e devem ser realizadas com os órgãos estatais dedicados à fiscalização do erário, como os Tribunais de Contas, os Ministérios Públicos estaduais e Federal, as Defensorias Públicas e as Controladorias Gerais.

Os Tribunais de Contas são órgãos auxiliares no controle externo da administração pública, previstos na Constituição (Art. 70 e seguintes). Compostos por profissionais das áreas de Direito, Administração e Contabilidade, a eles compete, anualmente, analisar e julgar as contas dos entes federativos, elaborando pareceres favoráveis ou contrários (no todo ou em parte) às contas apresentadas. Além de esmiuçar os registros contábeis apresentados pelos gestores, o que em si já é de grande auxílio fiscalizatório, os tribunais (que, ao contrário do que o nome sugere, não integram o Poder Judiciário) ainda possuem escolas de formação, publicações científicas e cartilhas que reúnem informações relevantes sobre boas práticas administrativas.

Nessa mesma linha, o Ministério Público Federal e os Ministérios Públicos estaduais, em relação ao controle social, também atuam na fiscalização da administração do patrimônio público, tanto pelo fato de acompanharem de perto os atos do gestor por sua própria competência funcional (Constituição Federal, Art. 129), quanto por sua estrutura institucional, que permite a qualquer membro da sociedade civil fazer representações e informar irregularidades, a fim de que possam ser devidamente apuradas. Além disso, o órgão também produz uma série de cartilhas e orientações voltadas à sociedade civil, buscando explicar temas jurídicos e administrativos de forma clara e didática.

No que se refere à atuação das Defensorias Públicas (estados e União), por sua vez, a vocação consiste na “[...]orientação jurídica, promoção dos direitos humanos e defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados [...]” (BRASIL. Constituição da República. Art. 134).

Por isso, sua atuação está fortemente ligada à proteção de direitos fundamentais, tanto de forma individual, atuando na advocacia gratuita para a população de baixa renda (nas áreas cíveis, criminais e execuções criminais, infância e juventude) quanto coletiva, possuindo competência para ajuizamento de processos que envolvam a recusa ou omissão do Estado na oferta de serviços públicos. As defensorias públicas também podem celebrar Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) com os gestores e acordos extrajudiciais com poder vinculativo

que buscam garantir, de forma rápida, o atendimento de determinadas demandas de interesse público sem a necessidade (e morosidade) de se ingressar com uma demanda judicial.

Além disso, auxiliam as Controladorias Gerais – importantes órgãos voltados à auditoria de contas públicas em nível municipal, estadual e da União – no controle interno da administração pública, auxiliando diretamente o Executivo no que se refere aos contratos e despesas públicas, prevenindo e combatendo a corrupção. Desse modo, são um importante aliado da população na fiscalização do erário.

Nota-se, portanto, que essas instituições criadas no bojo da Carta de 1988, tanto as de controle interno quanto externo, podem e devem ser acionadas no controle social e exercem um importante papel como aliadas da sociedade civil, seja para defesa de direitos e concretização de políticas públicas, para prevenção de irregularidades, ou mesmo para saná-las judicialmente ou extrajudicialmente. Todas possuem competência autônoma, com liberdade funcional para a defesa e a promoção dos direitos humanos e garantia de uma ordem democrática.

### **Requerimentos administrativos e medidas judiciais**

A criação e propagação de portais da transparência e de dados abertos pelo país foi um imperativo trazido como reflexo da Lei de Acesso à Informação (LAI). Ou seja, o ente público tem o dever de divulgar espontaneamente todo tipo de informação da qual disponha. Ainda assim, é comum que diversos dados e contratos não sejam disponibilizados para a população, total ou parcialmente, impossibilitando o efetivo exercício do controle social e da ação fiscalizadora.

Nesses casos, seja pela omissão proposital ou acidental, qualquer cidadão pode solicitar a divulgação da informação por meio de requerimento administrativo protocolado diretamente no órgão ou entidade responsável pelo dado, com fundamentado nos Art. 9º, i, “c” e Art. 10 da LAI.

O pedido não possui necessariamente um formato específico, bastando que identifique o requerente e especifique a informação desejada. O protocolo pode ser feito presencialmente no setor ou órgão, ou mesmo *online*, uma vez que os portais da transparência têm seções específicas para o envio desses requerimentos.

Nos termos da lei, o ente público deverá autorizar e fornecer a informação de modo mais rápido possível, ou no prazo máximo de vinte dias, prorrogáveis por mais dez, indicar onde o requerente poderá obter a informação (caso não a possua), delimitar local e data para que se obtenha acesso ao conteúdo (se não puder ser disponibilizado de imediato), ou recusar o acesso, justificadamente, nos termos do Art. 11 da lei.

Caso o requerente não obtenha acesso à informação desejada pela via administrativa, poderá ainda recorrer ao Poder Judiciário, seja por meio do *Habeas Data* (do Latim, em tradução livre: *obtenha seus dados*) ou do Mandado de Segurança.

O primeiro instrumento consiste no chamado “remédio constitucional”, previsto no art. 5º, LXXII da Constituição e regulado pela lei 9.507/97<sup>13</sup>, pelo qual o requerente, por meio de advogado, poderá solicitar ou retificar informações a seu respeito que estejam sob controle do poder público. A ação é gratuita e qualquer cidadão pode utilizá-la.

Quando a informação negada for de interesse público e não disser respeito somente à pessoa do requerente, a medida judicial indicada é a do Mandado de Segurança, previsto no art. 5º, LXIX da Constituição Federal e na lei 12.016/09<sup>14</sup>. Trata-se de uma espécie de processo voltado para proteger o que se chama de direito líquido e certo, ou seja, quando há recusa no cumprimento de determinada obrigação pelo ente público mesmo sob existência de expressa previsão legal ou decisão judicial.

Nesse caso, a liquidez e certeza do direito de acesso à informação se fundamenta justamente no Art. 37 da Constituição e na LAI, além de leis específicas, a depender do caso concreto. Tal qual ocorre com o *Habeas Data*, o Mandado de Segurança poderá ser impetrado por qualquer cidadão, por meio de advogado, devendo a petição ser acompanhada da fundamentação legal para o pedido e a prova da recusa do fornecimento da informação pelo ente público (violação do direito).

Há ainda os Mandados de Segurança Coletivos (art. 21 da lei 12.016/09), os quais só poderão ser impetrados por partido político com representação no Congresso Nacional ou por organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em

13  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9507.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9507.htm)>.

Disponível no endereço eletrônico:

14  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/112016.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112016.htm)>.

Disponível no endereço eletrônico:

funcionamento há pelo menos um ano, tendo seu escopo limitado à atuação de cada um destes atores, possuindo, portanto, alcance mais contido.

Em todos os casos, o pedido será apreciado pelo Judiciário, o qual fundamentará a decisão e, se for o caso, intimará o ente público para que preste a informação requerida, fixando prazo e multa por não cumprimento. Tratam-se, portanto, de importantes instrumentos para obtenção de informações diretamente pela população quando estas forem indevidamente negadas pelo gestor.

### **Parcerias com a imprensa e mídias independentes**

Há de se destacar também a imprensa como relevante (e histórica) aliada da sociedade civil na realização de denúncias contra atos da administração pública. Por seu alcance e repercussão entre as camadas mais populares, as mídias tradicionais sempre se mostraram importantes influenciadores sociais, podendo alterar rapidamente a opinião da sociedade sobre a gestão de determinada política.

Além disso, a expansão da internet e o aumento da oferta de bens de tecnologia informatizada nos últimos anos permitiram o surgimento de uma variedade de fontes de informação, além dos órgãos de imprensa tradicionais (jornais impressos, revistas, rádios e TVs). Novos atores surgiram nesse cenário, como jornais e blogs sem vínculos com as grandes empresas de comunicação e anunciantes, a denominada mídia independente ou imprensa alternativa.

Esses agentes sociais, não raramente formados por associações civis independentes ou mesmo cidadãos autônomos (não necessariamente profissionais da área da comunicação), utilizam a internet como principal plataforma para muitas vezes divulgar notícias e informações baseadas no chamado jornalismo investigativo. Assim, em sincronia com as instituições e redes participativas, colocam em pauta assuntos que não são geralmente cobertos pela mídia tradicional, fazem denúncias e auxiliam a sociedade civil a exercer pressão sobre o poder público para o atendimento de demandas sociais e a divulgação de dados e informações de interesse público.

Isso contribui com a diversidade das fontes de informação e abre um vasto campo de atuação tanto para organizações da sociedade civil quanto para profissionais da área e cidadãos em geral. Cabe ponderar, porém, que é preciso observar os limites éticos e legais dessa

forma de atuação e, ainda, entender a enorme diferença entre esses canais e aqueles que se prestam à divulgação de notícias falsas e servem a interesses escusos. Assim, mais do que nunca, o jornalismo profissional conserva grande importância como fonte de notícias e forma de combate à desinformação. Cumpre também um papel relevante para a divulgação de serviços e informações de interesse público, bem como para a fiscalização do poder público e a denúncia dos mais variados problemas em nível local.

Com efeito, a importância estratégica do contato com as mídias independentes se relaciona justamente ao acesso que possuem aos mais variados extratos da população, podendo efetivamente levar aos cidadãos as informações que nem sempre são difundidas pelo ente como devido – ou mesmo pelas mídias tradicionais de grande alcance e audiência, também chamada com frequência de “grande imprensa”. Além de atuar na cobertura de pautas e eventos que não costumam despertar interesse dos grandes meios de comunicação, por motivos diversos, os veículos independentes também podem ser importantes canais para a divulgação dos trabalhos feitos por associações e instituições participativas, informando e conscientizando a população sobre temas relevantes de interesse público.

#### **Box**

##### **32xSP: jornalismo em lugares ignorados por outras mídias**

Resultado de uma parceria entre a Agência Mural de Jornalismo das Periferias e a Rede Nossa São Paulo, com apoio da Fundação Ford, o site 32xSP retrata a capital paulista a partir de notícias e informações de suas 32 prefeituras regionais. Com muitos conteúdos produzidos a partir de dados públicos, o 32xSP aproxima os paulistanos de sua região administrativa, dá voz aos moradores e também abre caminhos para a interação da sociedade civil com o poder local. O site utiliza a informação como ferramenta de engajamento dos cidadãos no seu território e, por fim, na vida da cidade. Para tanto, procura mostrar as desigualdades e as características específicas das 32 prefeituras regionais da cidade, apoiando-se na cobertura *in loco* do território, com jornalistas que mantêm forte vínculo com essas áreas da cidade. Dessa forma, procura preencher uma lacuna de informação sobre a capital paulista e suas prefeituras regionais, fazendo-se presente em lugares tradicionalmente ignorados por outros veículos.

## **Desafios e estratégias para a participação**

A efetividade de um sistema municipal de participação cidadã enfrenta uma série de desafios: desigualdade socioeconômica estrutural no Brasil (renda, patrimônio, gênero e raça), com as hierarquias políticas e a cultura autoritária com ela relacionada; a complexidade técnica das questões referentes às políticas públicas; pouco engajamento ou mesmo resistência do governo municipal e do aparelho burocrático ao modelo de gestão participativo; inefetividade da participação; baixa intensidade da mobilização e da organização social; falta de tempo e motivação para a participação; fragilidade dos vínculos dos representantes populares com suas bases; e a cooptação de lideranças sociais por prefeitos e vereadores.

Apesar desses desafios comuns a muitas cidades, as características específicas de cada município também influenciam o êxito ou o fracasso das políticas de participação cidadã, com destaque para: o grau de inclusão social e de garantia de direitos, pois embora seja um problema nacional, há variações significativas entre regiões e municípios; a composição da sociedade civil organizada, cultura cívica, mobilização e engajamento político; a abertura e o incentivo do governo à democracia participativa; a dimensão do município (grande, médio ou pequeno porte) (BAVA, 2000; e a espontaneidade da criação dos canais institucionais de comunicação entre Estado e sociedade civil (SANTOS JÚNIOR, 2015).

### **Desigualdades estruturais de renda, gênero e raça<sup>15</sup>**

A problemática do desenvolvimento econômico tem feito parte das preocupações dos teóricos há muito tempo, que procuram compreender as causas e os mecanismos que explicariam a prevalência de um caráter acentuadamente desigual no processo de desenvolvimento capitalista. Uma vez que esse processo é heterogêneo, o aprofundamento das desigualdades econômicas e sociais passa a desafiar os economistas, de maneira geral, a refletirem sobre as questões relacionadas ao desenvolvimento e ao subdesenvolvimento.

<sup>15</sup> A utilização do termo “raça” neste guia, além de buscar manter o critério tal qual oficialmente utilizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), também busca ilustrar o elemento “raça” não como uma forma de diferença biológica do ser humano, mas justamente como um elemento estrutural de segregação, caracterizado por uma assimetria historicamente naturalizada entre indivíduos com base especialmente em sua cor de pele. Traz em si, portanto, a crítica à noção sociologicamente construída de que indivíduos possam ser diferenciados pelas cores de suas peles (Cf. GUIMARÃES, 1998)

Atualmente, é consensual entre os economistas que a concepção de desenvolvimento econômico centrada exclusivamente nos diferenciais do PIB per capita ou índice de Gini é insuficiente para revelar, na plenitude, a perversidade e a perenidade das desigualdades sociais no Brasil. Nesse sentido, agregam-se às análises outros indicadores e elementos que permitem identificar os impactos diferenciados das janelas de oportunidades e do subdesenvolvimento.

O debate recente sobre desenvolvimento econômico tem sido bastante influenciado pelas reflexões de Amartya Sen, cuja ideia-força procura demonstrar que o desenvolvimento de um país está essencialmente ligado às oportunidades oferecidas à população para fazer escolhas e exercer sua cidadania. Ou seja, o desenvolvimento é concebido como um processo de expansão das liberdades individuais substantivas. De modo incisivo, o autor ressalta que “o desenvolvimento consiste na eliminação das privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente. A eliminação de privações de liberdades substanciais (...) é constitutiva do desenvolvimento” (SEN, 2000:10).

Essa perspectiva de análise, sob os parâmetros da ampliação das liberdades, dirigiu a atenção para a necessidade de que se removem as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. (SEN, 2000:17-18).

O desenvolvimento econômico deve, portanto, estar centrado nas pessoas e na ampliação do seu bem-estar, entendido como aumento do escopo das escolhas, da capacidade e, sobretudo, da liberdade de escolher.

A matriz histórica de desigualdades e de pobreza no Brasil tem se tornado mais evidente a cada crise econômica, a cada década perdida e a cada ajuste econômico recessivo, que afeta a base da pirâmide social – e não raro perpetua privilégios acumulados ao longo de décadas e séculos.

A gravidade dos níveis de desigualdades socioeconômicas no Brasil é recorrentemente evidenciada em dados e indicadores de concentração de renda e riqueza, o que permite retratos atualizados desse desequilíbrio estrutural de nossa sociedade, ao passo que reforçam a necessidade e a urgência de medidas para reverter esse processo de exclusão e subdesenvolvimento.

Os números sobre a concentração de renda no Brasil são claros ao evidenciar a dimensão das desigualdades. Os dados apontam que o 1% mais rico da população brasileira recebe, em média, mais de 25% de toda a renda nacional; os 5% mais ricos detinham, em 2017, a mesma fatia de renda dos demais 95% da população brasileira. Esses dados tornavam o Brasil o país com maior concentração de renda do mundo no 1% da população mais rica (OXFAM BRASIL, 2017; SOUZA, 2016).

Por outro lado, o documento *Síntese de Indicadores Sociais 2019 – Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira*, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), aponta que 25,3% da população brasileira encontra-se abaixo da linha da pobreza, o que corresponde a aproximadamente 52,5 milhões de pessoas.

Alguns agravantes devem ser destacados nesse contexto. A análise dos rendimentos por gênero, com base nos dados da Oxfam Brasil, publicados em 2017 no relatório *A distância que nos une – Um retrato das desigualdades brasileiras*, mostra que as mulheres ganhavam apenas 62% do valor dos rendimentos dos homens, em 2015. A pesquisa conclui que, se mantida a evolução das últimas duas décadas, as mulheres brasileiras que, em geral, cumprem dupla jornada, terão equiparação salarial com os homens somente em 2047. Ao considerar somente a renda do trabalho, as mulheres são mais numerosas na faixa salarial de 0 a 1,5 salário mínimo, tendo uma participação menor nas faixas superiores de salário. Na faixa de renda superior a 10 salários mínimos, 66% das pessoas são homens.

Outro agravante da problemática da desigualdade social no Brasil está relacionado à histórica desigualdade racial. Ao considerar os rendimentos por raça, a análise revela uma situação ainda mais grave. Segundo dados publicados em 2017, no relatório *A distância que nos une*, entre os trabalhadores que recebem até 1,5 salário mínimo estão 67% dos negros, em contraste com menos de 45% dos brancos. Na faixa com renda superior a 10 salários mínimos, 80% se declararam brancos. A análise comparativa entre os rendimentos de indivíduos brancos e negros mostra que o valor dos rendimentos dos negros alcançava apenas 57% do valor dos rendimentos dos brancos. Com base nessa distribuição e na evolução das últimas décadas, a estimativa da Oxfam Brasil é de que ocorra a equiparação da renda média de negros e brancos por volta de 2089<sup>16</sup>.

A concentração de riqueza no Brasil torna a situação ainda mais grave do que as desigualdades de renda: o 1% da população mais rica do país detém 48% de toda a riqueza nacional, enquanto os 10% mais ricos concentram 74%. No outro extremo, o da pobreza, 50% da população brasileira possui apenas 3% da riqueza total do país. Outro dado relevante é que os seis maiores bilionários do país possuíam, conjuntamente, riqueza equivalente ao patrimônio dos 100 milhões mais pobres (OXFAM, 2017).

Em um país rico como o Brasil, os níveis de desigualdades socioeconômicas e de pobreza são alarmantes e afronta os padrões civilizatórios. A concentração de riquezas, especialmente na forma de renda e patrimônio, produz uma imensa tragédia social no país, impedindo a mobilidade social e perpetuando a miséria em todo o território nacional.

Diante do exposto, são necessárias mudanças estruturais na distribuição de renda no Brasil, de modo a erradicar a pobreza, romper com o circuito de marginalização social e corrigir as disfunções do nosso modelo de desenvolvimento econômico. A manutenção de uma democracia forte e ativa exigirá o enfrentamento dessas disparidades sociais e o rompimento com os mecanismos de concentração de riqueza e renda, caso contrário, a pobreza e a desigualdade social continuarão apresentando faces, raça e gênero no Brasil.

### **Complexidade técnica e acesso à informação**

A complexidade técnica da gestão e das políticas públicas é outro desafio à participação cidadã. Por um lado, há uma assimetria de conhecimentos entre burocracia, representantes eleitos e cidadãos – e a qualidade e a efetividade da participação dependem de um razoável domínio sobre normas jurídicas, estruturas e processos administrativos, indicadores socioeconômicos, orçamento público, etc.

Por outro lado, mesmo as questões eminentemente políticas, ou seja, referentes a conflitos de interesses e distributivos, são encobertas por questões técnicas com a pretensão de tratá-las como se fossem neutras, como se não houvesse alternativas em disputa, deixando-as de fora do âmbito de decisão dos cidadãos, seja pela via representativa ou pela participativa. Um problema adicional é a dificuldade de acesso aos indicadores sociais, econômicos, ambientais e de gestão dos municípios – quando eles existem.

Trata-se de um paradoxo da democracia, pois o crescimento da complexidade técnica inevitavelmente acompanha a ampliação das políticas e dos serviços públicos. No entanto, isso pode ser mitigado por meio da mais ampla transparência na administração pública, da pedagogia da participação cidadã e da inclusão de temas pertinentes à gestão pública na educação escolar.

Nesse sentido, as diversas ferramentas de acesso à informação e os espaços interativos possibilitados pela internet constituem um instrumento importantíssimo de mitigação dos desafios impostos pela complexidade técnica, mas não podem ser considerados como uma solução definitiva. Eles também exigem cautela, pois podem ser empregados para manipulações por governantes e outros atores poderosos. Diante da profusão de informações, há grande dificuldade de seleção daquelas que apresentam dados verdadeiros.

A internet é um instrumento muito útil para ampliar a transparência, o acesso e a produção de informações pelos cidadãos, bem como os espaços de debate público e as oportunidades de organização social. Entretanto, este recurso não implica uma nova forma de democracia. Ele é apenas uma nova ferramenta a seu serviço, que poderá apresentar diferentes resultados conforme os desenhos institucionais e o modo como é utilizado – ou seja, a postura dos atores políticos diante da ferramenta. Além disso, a internet apresenta limitações materiais (por exemplo, nem todos têm acesso a ela), educacionais e culturais (quem não tem uma boa formação estará em desvantagem na obtenção, interpretação e produção de informações e argumentos). Assim, também pode ser um instrumento de manutenção ou ampliação da desigualdade e da exclusão dos mais pobres do processo político (GAROT, 2008, p. 96 – 104).

### **O sentimento de inefetividade da participação**

Apesar de a participação cidadã ser um princípio norteador da administração na República pós-1988, não é raro observar que as próprias instituições a rejeitem. Em parte, a tradição institucional brasileira, marcada por histórico recente de centralização autoritária do poder, bem como pelo próprio passado imperial e coronelista, ajudam a compreender essa configuração (PONTUAL e ARAÚJO, 2004, p. 121 – 123).

Além disso, há um excessivo personalismo na democracia brasileira, especialmente no que se refere à chefia do Poder Executivo, que concentra muitos poderes e de quem se espera a resposta para os problemas sociais. A influência do poder econômico sobre o governo, seja

por meio do financiamento das campanhas eleitorais (apesar da vedação de doações por pessoas jurídicas), ou dos diversos mecanismos a que recorrem os grupos de pressão, em condições extremamente desiguais, também gera uma sensação de impotência em grande parte da população, o que desestimula a participação cidadã.

Outro fator estrutural diz respeito à responsabilidade civil e criminal a que os gestores estão sujeitos, em função da administração do erário. Como o direito brasileiro, em especial a Lei Complementar nº 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal), entre outras normas, traz rígidos critérios para o planejamento e o cumprimento de metas orçamentárias, o gestor se sente pouco propenso a compartilhar seu poder deliberativo, receoso de atrair para si o ônus de despesas contraídas direta ou indiretamente pelas decisões tomadas nas instâncias participativas. Essa limitação acaba se concretizando em uma lógica de gestão na qual o gestor tenderá a manter sob sua tutela unilateral (critérios de conveniência e oportunidade) o máximo de deliberações que possam lhe causar constrangimentos com o Poder Judiciário ou os órgãos de fiscalização e controle.

Ademais, a própria burocratização das políticas públicas (muitas vezes incontornável) cria uma dinâmica tão lenta de planejamento e execução de programas, sobretudo em conselhos e conferências, que a população pouco conhece e pouco se interessa a seu respeito. Quando conhece, é incapaz de estabelecer a conexão direta entre a atuação de determinada instância participativa e o resultado prático obtido.

Esse fator, somado à linguagem altamente técnica utilizada nos documentos e reuniões, além da própria forma e horário inflexível em que esses encontros ocorrem, acabam por afastar os usuários mais imediatos da política. Não raro e nem sem motivo, eles não veem a participação nestes espaços como fonte concreta de partilha de poder. Isso coloca a promessa participativa prevista na Carta da República entre tantas outras que se mostram vazias à população, gerando um sentimento de não legitimação do processo decisório e das próprias instituições, por extensão. Ninguém se dispõe a participar de um espaço que pensa (ou sabe) não conseguir realmente influenciar (ARATO, 2002, p. 100 – 101).

Por fim, há o fato de a participação nem sempre se dar de forma igual entre os integrantes de espaços e fóruns abertos à população. Frequentemente, muitos atores mobilizam suas agendas para demandas particulares e específicas de seus grupos e associações, não articulando necessariamente uma agenda conjunta que busque mudanças estruturais mais

profundas. Isso coloca em descrédito – especialmente sob a visão do usuário – a real efetividade daquele instrumento, o qual acaba refletindo, mesmo que inconscientemente, a mesma lógica de sobreposição de interesses particulares da política majoritária (AVRITZER, 2012, p.16).

### **Baixa intensidade da mobilização e da organização social**

Essa mesma dinâmica acaba se refletindo no fenômeno conhecido por “sanfona de participação”, que descreve o fato de que a baixa intensidade de mobilização tem sido constante no país e só tende a se alterar quando determinados atores se interessam por alguma agenda específica, concentrando-lhes a atuação e posteriormente voltando a esvaziar os espaços participativos depois que a demanda for atendida (AVRITZER, RECAMÁN E VENTURI, 2004).

Justamente por isso, a participação acaba limitada a determinados setores de vanguarda que direcionam os rumos da política mesmo sem necessariamente serem o público-alvo daquela, criando o fenômeno conhecido por “participação por representação” (ou sub-representação). Isso acaba intensificado pela participação daqueles que estão ligados principalmente a instituições conveniadas com as prefeituras que, por exemplo, tenham interesses específicos nas pautas dos conselhos de políticas públicas.

Ou seja, por conta de todos os obstáculos estruturais já citados, entre outros, o destinatário das políticas (sobretudo as sociais) raramente acaba sendo aquele que participa efetivamente das instituições participativas, sendo muitas vezes representado por indivíduos de outros recortes socioeconômicos que não necessariamente refletem os anseios e as vivências daquele público-alvo da política. Dessa forma, rompe-se o ideário da legitimação do processo decisório por meio da atuação direta do usuário.

Mesmo quando o representante de fato pertence àquele extrato social, ainda há o risco de se distanciar de seu grupo posteriormente, provocando um efeito oposto ao esperado das instituições participativas: afastar as já escassas lideranças populares de sua base, individualizando e burocratizando sua atuação, em vez de criar líderes e agentes multiplicadores.

Nesse sentido, Cortes (2004) destaca que em suas pesquisas foi comum perceber um abismo entre a realidade social de conselheiros e público-alvo de determinadas políticas. Os representantes cidadãos apresentavam renda e escolaridade, em geral, consideravelmente mais

altas do que as dos efetivos usuários da política, levando a uma contradição com o ideário da participação direta.

A participação, enquanto direito, permanece sendo privilégio de poucos. Para além das razões já mencionadas, questões sistêmicas mais simples e cotidianas, como a carga horária de trabalho da maior parte da sociedade civil, também a impedem de se fazer presente minimamente nos espaços decisórios (AVRITZER, RECAMÁN & VENTURI, 2004, p. 30 – 38). Há, ainda, fatores como a distância entre os centros de decisão e as periferias, a ausência de acessibilidade para pessoas com deficiência, fora o próprio tempo demandado para a participação presencial, o que inviabiliza o comparecimento de parte da classe trabalhadora.

### **Cooptação de lideranças sociais por prefeitos e vereadores**

Mesmo quando se superam as dificuldades estruturais, a resiliência da população ainda encontra outros tipos de obstáculos. Além do já mencionado risco de distanciamento da liderança social de sua base, fato que acaba se concretizando em grande parte das situações, levando a um fortalecimento do ator participante mas não de sua base popular (BAVA, 2004, p. 33 – 40), há ainda o risco de descaracterização da participação e do exercício da liderança por meio da cooptação dos agentes.

Mesmo lideranças com respaldo popular e em instituições participativas (IPs) atuantes acabam desvirtuadas de suas funções por ações deliberadas de determinados governos. Por exemplo, ao deslocar tais lideranças civis para outras funções institucionais, notadamente cargos de confiança da administração, ainda que a intenção seja a de qualificar a formulação do debate público – e geralmente não é. Nesses casos, a contratação acaba gerando um dever de lealdade para com o gestor, ou no mínimo um sentimento de constrangimento em se votar propostas que lhe sejam contrárias. E isso acontece para além das próprias limitações de eficácia das IP, relegadas muitas vezes a um papel consultivo ou protocolar, seja pela decisão do gestor (SANTOS JÚNIOR, 2004, p. 41 – 44) ou pelas limitações de competência que o próprio direito impõe (Princípio da Discricionariedade e leis fiscais). Desse modo, impede-se o avanço de medidas estruturais que se contraponham a interesses políticos e econômicos.

### **O envelhecimento populacional e a miopia da agenda de políticas públicas para idosos**

A longevidade é o grande legado do século XX para a humanidade e um dos grandes desafios para o século XXI. O aumento da esperança de vida ao nascer e a queda na taxa de natalidade têm permitido uma transformação demográfica acelerada.

Essa realidade global se mostra irreversível e irrefutável, uma verdadeira revolução social, como relevam os indicadores demográficos. Segundo a Organização Mundial da Saúde (2020), em 2019, o número de pessoas com 60 anos ou mais era de 1 bilhão, com previsão de aumentar para 1,4 bilhão em 2030 e para 2,1 bilhões, em 2050.

No Brasil, o ritmo do envelhecimento populacional tem ocorrido também de maneira bastante rápida. A população com idade superior a 60 anos já representa 14,4% dos brasileiros e as projeções do IBGE apontam que essa proporção chegará perto de 30% em 2050.

Esse ritmo de mudanças na estrutura etária da população, sem precedentes na história, traz imensos desafios para os indivíduos, famílias, sociedade, empresas e para o poder público.

O primeiro – e talvez o mais complexo – se refere à superação dos diversos tipos de preconceitos contra os idosos (ageísmos<sup>17</sup>), uma violência psicológica materializada em práticas diárias de atos discriminatórios, desdenhosos, ultrajantes ou puramente de insensibilidade.

O ponto de partida para superar a cultura do ageísmo é o reconhecimento da velhice como uma conquista que deve ser valorizada nas relações multigeracionais, especificamente na relação entre a sociedade e a parcela da população com maior idade. Ademais, é indispensável avançar no processo de fortalecimento das correntes de solidariedade intergeracional e incentivar mudanças culturais que reafirmem constantemente a importância de cada geração.

Outro desafio importante que emergiu com a revolução da longevidade e que deve alçar prioridade na agenda política do Estado são as desigualdades nos padrões de envelhecimento. A realidade mostra que os idosos vivem contextos econômicos e sociais distintos ao longo da vida, que se agravam, para muitos, com o aumento da idade (OMS, 2005: p.15).

É importante mencionar que o aumento da expectativa de vida dos brasileiros, diferentemente dos países desenvolvidos, ocorre em concomitância com a baixa efetividade das políticas públicas de proteção social e com a perenidade das condições de miserabilidade da maioria da população. Ou seja, um processo de desigualdade e marginalização que se desenvolve ao longo da vida, por meio das dificuldades de acesso à educação, à saúde, à renda e ao emprego, e que se manifesta perversamente na velhice.

A elevada concentração de renda leva muitos pobres a não conseguirem atingir os 60 anos para ter direito a uma aposentadoria ou aos 65 anos para ter acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Nesse contexto, a coincidência entre pobreza e envelhecimento exige uma adequação da rede de proteção social para garantir um envelhecimento digno para as pessoas, independentemente de sua condição social (ALCÂNTARA et. al., 2016).

Para que estes indivíduos tenham um envelhecimento ativo e saudável, são necessárias ações institucionais intersetoriais direcionadas para garantir uma autonomia funcional aos indivíduos a partir da prevenção ou retardamento das comorbidades, o que exige serviços de saúde preventivos, comportamentos saudáveis, relação acolhedora e solidariedade na família, além de um ambiente físico, social e econômico saudável.

Os avanços no arcabouço jurídico brasileiro para a proteção da pessoa idosa, a partir da Constituição Federal de 1988, foram substanciais, sobretudo ao exigir o efetivo amparo a essa população por parte do Estado, da sociedade e da família, além da promulgação, na forma de Lei, da Política Nacional do Idoso (PNI), em 1994, e do Estatuto do Idoso, em 2003.

Na esteira deste processo é lançado o programa "Estratégia Brasil Amigo da Pessoa Idosa" (EBAPI), criado em 2018 pelo Governo Federal, visando estimular os municípios a implementar ações de desenvolvimento humano e de promoção do envelhecimento ativo, saudável, sustentável e cidadão (Brasil, 2018b).

Entretanto, as políticas públicas para o envelhecimento ainda são pouco efetivas para garantir os direitos integrais da pessoa idosa. As razões da baixa efetividade são diversas, mas de modo geral estão associadas ao desconhecimento dos gestores municipais sobre a localização e as características socioeconômicas dessa população, ao papel de mero replicador

de políticas públicas elaboradas pelos governos estaduais e Federal e à ineficiência dos espaços de participação cidadã (Conselho do Idoso, audiências públicas, ouvidoria dos idosos, etc).

Para garantir que sejam construídas e aprovadas políticas públicas com maior efetividade no atendimento das demandas dos idosos, na garantia de seus direitos constitucionais, na proteção diante das adversidades do envelhecimento e na valorização dos idosos, é fundamental o estímulo à ocupação desses espaços democráticos de participação.

Os mecanismos para o envolvimento e engajamento político no Brasil têm se ampliado, com maior sensibilização e mobilização de gestores públicos e da sociedade civil, desde a democratização e a promulgação da Constituição de 1988. Como previsto na Carta, os conselhos gestores de políticas públicas constituem uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil. Por meio de órgãos como os Conselhos de Idosos, as pessoas podem participar e se incluir nos processos de organização e transformação social visando à mudanças culturais, à garantia de direitos e à ampliação do pensamento crítico.

Embora essa aproximação da pessoa idosa com os atores políticos seja fundamental para garantir esse protagonismo, a realidade se mostra, em muitos casos, bastante adversa e pouco exitosa, como bem observou Mota Campos et al (2020) ao afirmar que "a participação por si só não é uma garantia de que isto aconteça". Em muitos municípios brasileiros, a experiência de participação nos Conselhos de Idosos revela uma situação bastante crítica mesmo para aqueles que acompanham as reuniões, que procuram exercer a cidadania e ampliar seus direitos em instâncias legalmente constituídas. Nesse sentido, é preciso registrar de forma crítica que a frustração dos idosos ocorre por encontrar espaços esvaziados, sem valorização da participação democrática, loteados por partidos políticos ou sem força política para garantir que suas demandas sejam atendidas e efetivadas.

Numa visão otimista, é preciso acreditar que eventuais frustrações também possam contribuir para incentivar lutas políticas da sociedade civil para o aperfeiçoamento das instâncias de participação cidadã e para desmistificar a visão de que esses canais sejam panaceias democráticas.

A despeito da lacuna da participação de idosos nos canais democráticos nos municípios brasileiros, é necessário um esforço para mudar essa realidade. Para o gestor público municipal, é imprescindível ampliar e articular esses canais, seja como forma de disseminar valores democráticos na administração pública, seja para obter maior eficiência na gestão.

A maior participação social permitirá determinar prioridades nas escolhas das políticas públicas, assim como uma aferição concomitante de sua efetividade e implementação. No caso dos idosos, a participação democrática deve ser exercida especialmente dentro dos Conselhos de Direito das Pessoas Idosas e de outros canais de participação social, como forma de exercer sua cidadania e de contribuir para a construção de políticas que reconheçam os seus direitos, sobretudo de ter acesso a bens e serviços que lhes permitam um envelhecimento ativo e saudável.

### **A função pedagógica da participação cidadã**

Há, entre autores entusiastas do modelo participativo dos anos 1980 e 1990, a ideia da chamada “função pedagógica da participação”. Ou seja, a noção de que a própria permanência do ator social em um processo deliberativo gera sua capacitação contínua e simultânea, estimulando-o a se envolver cada vez mais e a agir como multiplicador (PATEMAN, 1992).

Passados mais de trinta anos da promulgação da Constituição, a realidade infelizmente demonstrou que a participação não teve o êxito esperado em termos de acesso da população aos espaços decisórios.

Além dos obstáculos já citados, há autores que identificam também um equívoco do legislador ao abrir canais de participação (ou canais de deliberação) sem necessariamente alterar a lógica individualista que marca a correlação de forças sociais no Brasil. Isso porque, para tal linha de pensamento, seria necessário promover um efetivo debate sobre a participação, criando uma cultura que até hoje é inexistente, para além de somente criar instituições. Ou seja, para que o fim da participação cidadã seja alcançado, não basta criar canais institucionais e esperar que um povo que culturalmente sempre esteve às margens de qualquer decisão estatal comece a participar espontaneamente. (PONTUAL e ARAÚJO, 2004, p. 121 – 123)

É necessário, portanto, criar condições materiais para que essa nova cultura seja incorporada pela sociedade brasileira. Alguns elementos podem indicar o caminho a ser tomado: criar condições institucionais para que as IPs de fato possam repercutir na vida social, e não apenas referendar decisões já tomadas pelo gestor (criar um sistema de participação); criar condições materiais para o exercício da participação, desde a formação dos atores sociais até a efetivação de instâncias em que a população possa se fazer presente (inovação institucional)

(SANTOS JÚNIOR, 2015); valorizar o saber popular e utilizá-lo como fonte do processo decisório; promover uma efetiva educação sobre a existência das IPs e sua atuação (proposta recorrente em diversas conferências); e, por fim, incentivar ações associativas, permitindo que a prática coletiva possa suplantar a lógica individualista que predomina na luta por acesso a bens e serviços públicos.

Nesse sentido, apesar de existir correlação entre a participação e o aprendizado atuante, é necessário que o Estado brasileiro crie mecanismos prévios para que a ação coletiva minimamente tome forma. É preciso, portanto, tratar do tema não só como política de gestão, mas efetivamente como política de educação, promovendo uma cultura coletiva, a valorização do saber local e uma metodologia própria a fim de que os novos canais não se tornem microcosmos da mesma (e desigual) relação de poder já estabelecida nas instâncias ordinárias da República.

## **Boas práticas municipais**

### **O Orçamento Participativo**

O Orçamento Participativo (OP) é uma inovação no campo da democracia política e econômica implantada pela primeira vez em Porto Alegre, no ano de 1989. Não existe uma definição consensual desta iniciativa, inclusive em razão da variação de suas instituições e das práticas políticas adotadas conforme as especificidades de cada localidade e a evolução da experiência. Entretanto, o OP basicamente consiste em “uma forma de democracia participativa em que os cidadãos e a sociedade civil organizada têm o direito de participar diretamente na determinação da política fiscal” (MARQUETTI, SILVA e CAMPNELL, 2009, p. 2 – 3).

Cinco critérios básicos devem estar presentes para caracterizar uma experiência como Orçamento Participativo:

- 1) “discussão do processo financeiro e orçamentário”, considerando-se a “questão de como os recursos financeiros escassos devem ser aplicados”;

2) envolvimento do âmbito municipal ou distrital (não basta a abrangência no nível de bairros);

3) “deve ser um processo que se repete ao longo dos anos”, ou seja, não basta uma atividade eventual para caracterizá-lo;

4) “deve incluir alguma forma de deliberação pública dentro de uma estrutura como reuniões específicas ou fóruns”, de maneira que a participação de cidadãos em debates em conselhos locais ou Câmaras Municipais não é suficiente, pois o “OP deve incluir instituições específicas e, portanto, uma nova esfera pública”;

5) “requer-se alguma forma de *accountability* do processo”, ou seja, os participantes devem receber retornos sobre a realização ou não dos projetos propostos, por meio de publicações ou reuniões anuais (SINTOMER et alii, 2012, p. 2 – 4).

Há, ainda, quatro razões principais para o reconhecimento da importância do OP como inovação institucional no campo da democracia econômica:

- Sustenta um ideal de democracia para toda a sociedade;
- Apresenta um “efeito pedagógico em que os participantes aprendem sobre direitos e responsabilidades”;
- “Aperfeiçoa a performance fiscal dos governos”;
- “Tem efeitos distributivos no gasto dos recursos públicos e, em particular, tende a melhorar a qualidade de vida dos pobres” (MARQUETTI, SILVA e CAMPNELL, 2009, p. 3 – 5).

Por outro lado, os autores ressaltam que a essência do OP não pode ser reduzida à dimensão econômica, pois se refere a uma “mudança do papel dos seres humanos na sociedade, e, por meio dela, capacita as pessoas a mudarem tanto a sociedade como elas mesmas – são capacitadas a construir um mundo melhor” (MARQUETTI, SILVA, CAMPNELL, 2009, p. 5).

O pioneirismo de Porto Alegre é explicado por um contexto bastante favorável ao desenvolvimento das oportunidades abertas pela Constituição Federal de 1988, o qual compreendia um histórico de dissidência política em relação ao governo central, condições sociais superiores à média brasileira, presença de destacados movimentos sociais urbanos e um

desejo político genuíno por parte dos gestores públicos municipais à época (de 1989 a 2004). Além disso, havia uma demanda da sociedade civil, especialmente das associações comunitárias, por maior participação nos processos decisórios em nível local. Anos depois de sua implantação, em 2004, mesmo com a mudança de partido após as eleições municipais, a institucionalização social do OP permaneceu a mesma, embora gradualmente tenha perdido destaque.

Especificamente na experiência de Porto Alegre, havia três momentos em que os cidadãos podiam participar de reuniões públicas e abertas: na definição de suas preferências, na sua transformação no orçamento de investimentos e no monitoramento da execução orçamentária. A força política do OP era tão grande que a maioria das propostas aprovadas pelo Conselho do Orçamento Participativo eram aceitas pelo Legislativo – mesmo que a determinação constitucional delegue a aprovação do orçamento de investimentos à Câmara Municipal.

Uma explicação para isso é que o OP foi capaz de empoderar setores sociais tradicionalmente excluídos pelas políticas governamentais. Como resultado, ocorreram importantes efeitos distributivos na cidade, com uma inversão de prioridades de investimentos em relação aos interesses tradicionalmente hegemônicos dos mais ricos (MARQUETTI, SILVA, CAMPNELL, 2009, p. 8 – 12, 20).

A arquitetura institucional do OP em Porto Alegre compreendia assembleias abertas a todos nos bairros; assembleias e conselhos participativos de delegados nos distritos; e um conselho participativo geral no âmbito municipal. Além das reuniões organizadas conforme o critério territorial, havia outras temáticas (saúde, educação, infraestrutura, moradia etc.). Nas assembleias eram definidas prioridades e escolhidos delegados para os conselhos. Qualquer indivíduo poderia participar das assembleias e não havia privilégios para as associações de moradores, embora cumprissem um papel fundamental na organização dos cidadãos. Os delegados submetiam-se a um controle rígido de suas bases, podiam ser destituídos e eram eleitos para um mandato de um ano, com restrições à reeleição, características que diferenciavam seu tipo de representação da partidária-eleitoral, especialmente em razão de sua reduzida autonomia.

Com exceção do controle técnico sobre a viabilidade das propostas formuladas pelos cidadãos, os recursos reservados para as diferentes áreas de investimento eram

distribuídos entre os distritos considerando-se: as prioridades definidas nas assembleias locais de acordo com o princípio de um voto por pessoa, o número de habitantes e a qualidade da infraestrutura e dos serviços disponíveis, de maneira que havia uma ação orientada pelo princípio da justiça social (SINTOMER et alii, 2012, p. 5).

Apesar do reconhecimento da importância do OP, também foram encontrados vários problemas na experiência de Porto Alegre:

1) insuficiência de recursos para atender satisfatoriamente às demandas da população, assim como ausência de controle sobre o montante de recursos disponível para investimentos – ou seja, limita-se à face do gasto público, não interfere na receita pública, o que fragiliza sua capacidade transformadora;

2) restrição ao âmbito municipal, enquanto decisões fundamentais no campo econômico e dos investimentos públicos são tomadas nas esferas estadual e federal;

3) dependência em relação ao compromisso político com o projeto do prefeito e outras autoridades municipais, cuja eleição independe do processo do OP;

4) influência das especificidades dos desenhos institucionais adotados sobre seus resultados, notadamente no que se refere à maneira como as preferências são definidas, o orçamento é elaborado e o monitoramento do processo, organizado;

5) o foco na elaboração do orçamento limita seu escopo a questões de curto prazo (ou às vezes de médio prazo), não abrangendo problemas que precisam ser enfrentados em longo prazo – o que não se trata de uma limitação conceitual, mas é o que a prática revelou;

6) o OP limita-se ao “orçamento público em uma economia que é predominantemente privada” (MARQUETTI, SILVA, CAMPNELL, 2009, p. 24 – 26).

Já em São Paulo, a trajetória do OP foi diferente da de Porto Alegre. Entre 1989 e 1992, a participação iniciou-se nas administrações regionais, porém faltou articulação com o governo central. Além disso, as estruturas participativas eram baseadas no engajamento de associações, excluindo a população situada à margem do associativismo. A heterogeneidade e a falta de coesão entre elas também enfraqueceram o projeto. As políticas participativas foram interrompidas nas gestões de 1993 a 1996 e de 1997 a 2000, sendo retomadas posteriormente entre 2001 e 2004 (DIAS, 2006, p. 41 – 53).

Desse modo, o OP e outros espaços participativos não provocaram mudanças estruturais na gestão pública em São Paulo. Prova disso é que o Orçamento Participativo foi novamente extinto na gestão de 2005 a 2008. Entre 2013 a 2016, foi retomado com um novo formato, dentro do denominado “Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento” e com um papel fundamental do “Conselho de Planejamento e Orçamentos Participativos” (CPOP). A avaliação geral é a de que, apesar de alguns avanços, o OP não atingiu seus objetivos na capital paulista.

Nos anos 1990, o Orçamento Participativo espalhou-se pela América Latina e depois pelo restante do mundo, assumindo formatos bastante diversificados. Essa disseminação é explicada pelo investimento do Banco Mundial na implementação do OP e por sua divulgação nas edições do Fórum Social Mundial, realizadas em Porto Alegre – particularmente em uma atividade paralela denominada de Fórum de Autoridades Locais (SINTOMER et alli, 2012, p. 8). O OP também contribuiu para a divulgação do projeto na Conferência Habitat II da ONU, realizada em Istambul, em 1996, na qual foi reconhecido como uma das 42 melhores práticas de governança urbana do mundo (GILMAN, 2016).

Os experimentos de OP na América Latina tiveram características que variaram desde a construção de um “empoderamento participativo na governança”, como no caso de Porto Alegre, até “falsos experimentos”, ou seja, aqueles em que foram implantados “de cima para baixo e não eram baseados na mobilização da sociedade civil”, com a aplicação de um montante bastante reduzido das despesas orçamentárias e pouquíssimos efeitos redistributivos. De qualquer forma, em variados graus, o OP contribuiu com a melhoria da transparência no emprego dos recursos públicos, a redução da corrupção e do clientelismo, a distribuição de riquezas e a modernização e a eficiência da administração pública (SINTOMER et alii, 2012, p. 7 – 8).

O contexto europeu, evidentemente, é bastante diverso da realidade da América Latina. Lá, a demanda por esse tipo de inovação institucional relacionava-se especialmente com a crescente abstenção eleitoral e com o desinteresse da população pela política e pela gestão pública. Além disso, problemas financeiros enfrentados por governos locais em alguns países, sobretudo após a crise internacional iniciada em 2008, também exigiam o aperfeiçoamento da governança local. Esse cenário favoreceu e impulsionou a busca por novas formas de legitimação democrática.

As experiências na África foram, em geral, apoiadas e dependentes de poderosas instituições internacionais, especialmente o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas (ONU). De certa forma, a ideia de OP ingressou no continente com alguma perspectiva neocolonialista. Consequentemente, atendia muito mais aos interesses dos financiadores estrangeiros dos projetos locais por transparência orçamentária do que a preocupação com o direito dos cidadãos à ampliação de sua participação democrática. Na Ásia, as experiências iniciais resultaram mais de iniciativas locais do que da transferência transnacional do projeto do OP, embora existam semelhanças entre seus princípios e metodologia com os processos adotados na América Latina e na Europa (SINTOMER et alii, 2012, p. 8 – 16).

A primeira experiência de OP nos Estados Unidos ocorreu em um projeto-piloto em Chicago, entre 2009 e 2010, divulgado na edição do Fórum Social Americano, ocorrida em Atlanta, em 2007. A iniciativa envolveu um montante de apenas US\$ 1,3 milhão. Já em 2015, Boston, Chicago e New York City alocaram US\$ 40 milhões por meio do Orçamento Participativo, havendo informações de que o número de participantes e os valores alocados têm dobrado a cada ano nos Estados Unidos desde 2011.

A importância do OP encontra-se na promoção do empoderamento dos cidadãos, os quais passam, por exemplo, a conhecer melhor os problemas da comunidade, a decidir sobre como alocar recursos para resolvê-lo e a trabalhar em conjunto com representantes eleitos e servidores públicos. Já da parte dos representantes eleitos e tecnocratas, eles passam a contar com informações mais precisas sobre as preferências dos cidadãos. Em sua visão, a diferença fundamental em relação a outras experiências participativas é que as pessoas têm poder para decidir sobre a aplicação dos fundos públicos, e não apenas a possibilidade para opinar em relação a decisões que serão tomadas pelos gestores. (GILMAN, 2016).

Outro aspecto positivo do OP é a capacidade de tornar questões complexas sobre orçamento e política fiscal compreensíveis para o cidadão comum. Assim, mais do que o resultado dos investimentos realizados por meio dos recursos alocados, ocorre uma mudança de padrão de exercício da cidadania e transformações nas próprias relações cívicas. Inclusive, pessoas entrevistadas que eram habituadas a participar de outras instâncias, como associações de moradores e de pais e professores, afirmaram que o Orçamento Participativo era a forma de engajamento cívico mais significativa de que já haviam participado. Assim, a investigação da autora “sugere que o OP pode ser uma ferramenta importante para os esforços por uma governança aberta e inclusiva, não só nos Estados Unidos, mas globalmente” (GILMAN, 2016).

Existe, ainda, um aspecto relevante do OP como instrumento de política pública, que diz respeito à distribuição e execução do orçamento pelo território, com qualidade e atenção às áreas mais vulneráveis. Nesse sentido, ele apresenta grande potencial para assegurar a descentralização do orçamento, de modo que as demandas e necessidades da população sejam melhor encaminhadas e atendidas. Conhecendo as regiões para as quais os recursos estão sendo destinados, pode-se garantir mais investimento para os territórios que apresentam os maiores *deficits* de serviços e equipamentos públicos de qualidade, bem como de infraestrutura urbana. Nesse ponto, os conselhos participativos podem ser grandes atores na fiscalização e na condução das despesas e investimentos municipais.

## **O Plano de Metas**

A aprovação pioneira do Projeto de Emenda à Lei Orgânica do Programa de Metas – posteriormente chamado de Plano de Metas – no município de São Paulo, em 2008, foi resultado de iniciativa liderada pelo então Movimento Nossa São Paulo (MNSP) que, mais tarde, a ser conhecido como Rede Nossa São Paulo (RNSP). O Projeto de Emenda à Lei Orgânica (EC N.º 08/2007) apresentava como objetivos explícitos: fomentar a prática do planejamento na administração pública, com estabelecimento de metas e indicadores de desempenho; valorizar os programas apresentados durante as campanhas eleitorais como compromissos efetivos de gestão e qualificar o debate eleitoral; e instituir uma “ferramenta eficaz de controle social”.

A Emenda à Lei Orgânica do Programa de Metas do município de São Paulo determina, inicialmente (Art. 69 – A, *caput*, da Lei Orgânica), que o prefeito, eleito ou reeleito, apresente um plano de metas de sua gestão em até noventa dias após a posse. O documento deve ser elaborado de acordo com as propostas defendidas na campanha e registradas na Justiça Eleitoral, além de contemplar as “diretrizes, objetivos, prioridades, ações estratégicas, indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da administração pública”. Também deve servir de base para a elaboração da lei orçamentária referente ao plano plurianual, bem como fortalecer a transparência, a ampla participação e a corresponsabilidade da sociedade em relação à execução das políticas públicas. Eis, portanto, o núcleo da norma: a vinculação do

prefeito a uma gestão baseada em metas e indicadores elaborados a partir de seu programa eleitoral e do Plano Diretor Estratégico.

Os parágrafos que compõem o Art. 69 estabelecem um conjunto de princípios norteados pelo objetivo de favorecer o controle social da gestão pública. O primeiro deles é o da publicidade: o § 1º determina que “o Programa de Metas será amplamente divulgado, por meio eletrônico, pela mídia impressa, radiofônica e televisiva e publicado no Diário Oficial da Cidade” no dia seguinte ao prazo estipulado para sua apresentação. O conhecimento de metas objetivas do governo pela população é o primeiro requisito para o exercício do controle social.

O segundo princípio é o da democracia participativa – o conhecimento sobre o Plano de Metas é fundamental, mas insuficiente, pois não basta uma postura passiva da população. Ao contrário, esta deve ter a possibilidade de debatê-lo, criticá-lo e oferecer sugestões. Assim, o § 2º prescreve que “o Poder Executivo promoverá, dentro de trinta dias após o término do prazo a que se refere este artigo, o debate público sobre o Programa de Metas mediante audiências públicas gerais, temáticas e regionais, inclusive nas subprefeituras [depois renomeadas para prefeituras regionais]”.

O terceiro princípio é o da prestação de contas, o qual permite a verificação do cumprimento das metas e a avaliação crítica do desempenho da gestão pela população e pelo Poder Legislativo. Este princípio estabelece que o Poder Executivo deve divulgar “semestralmente os indicadores de desempenho relativos à execução dos diversos itens do Programa de Metas” (§ 3º) e, ao final de cada ano, “o relatório da execução do Programa de Metas” por todos os meios previstos para a sua divulgação (§ 6º).

Como a realidade do município e a própria administração pública são dinâmicas, está prevista a possibilidade de o prefeito realizar “alterações programáticas no Programa de Metas”, as quais devem respeitar a Lei do Plano Diretor Estratégico, bem como ser justificadas por escrito e amplamente divulgadas (Art. 69 – A, § 4º).

Além disso, a legislação aprovada na cidade de São Paulo apresenta um conjunto de critérios que devem ser respeitados na elaboração e fixação dos indicadores de desempenho. Com isso, embora de forma genérica, acrescenta-se à exigência formal de apresentação do Plano de Metas uma determinação de seu conteúdo. De acordo com o estabelecido no referido dispositivo, o documento deve contemplar, por exemplo, a promoção do desenvolvimento

ambientalmente, socialmente e economicamente sustentável, e a inclusão social, com redução das desigualdades regionais e sociais.

Por fim, os §§ 9º e 10 acrescentados ao art. 137 da legislação paulistana determinam que as prioridades e ações estratégicas do Plano de Metas e da lei do Plano Diretor Estratégico deverão ser incorporadas, respectivamente, às leis orçamentárias e ao projeto de lei que visa à instituição do plano plurianual.

Em pesquisa realizada por Fiabane (2011:124, 145), alguns dos resultados positivos observados com a adoção do Plano de Metas em nível municipal foram: a “apropriação da linguagem e dos meios da máquina pública pelas organizações da sociedade civil”; a articulação de atores bastante distintos como lideranças comunitárias e religiosas, militantes e empresários em torno de objetivos e a partir de uma linguagem comum; e a abertura de “novos canais e novas linguagens na promoção da *accountability* governamental”.

As emendas à Lei Orgânica do Plano de Metas foram disseminadas e aprovadas em diversos municípios brasileiros e da América do Sul. Dentre as capitais do país, além de São Paulo, alguns exemplos são Florianópolis, João Pessoa, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Porto Alegre e Vitória.

Concomitante ao processo de aprovação de diversas emendas às Leis Orgânicas, e a partir da experiência paulistana, surgiram movimentos similares à RNSP em dezenas de municípios brasileiros e também da América Latina – Córdoba (Red Ciudadana Nuestra Córdoba), Mendoza (Nuestra Mendoza) e San Martín de los Andes (Red Ciudadana San Martín de los Andes Cómo Vamos) são alguns exemplos fora do Brasil.

A partir dessas experiências, foi constituída a Red Latinoamericana por Ciudades y Territorios Justos, Democráticos y Sustentables (RLACTJDS), a qual é formada por iniciativas e movimentos de mais de 60 cidades de dez países da América Latina. Dentre as ações comuns, encontram-se o monitoramento de indicadores de qualidade de vida e a promoção da participação cidadã, o que inclui troca de experiências, debates e ações relacionadas ao Plano de Metas.

Em nível federal, a repercussão da aprovação e da aplicação das emendas às Leis Orgânicas do Plano de Metas resultou na apresentação de uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC N.º 10/2011), a qual pretende alterar “os artigos 28, 29 e 84 da

Constituição Federal para instituir a obrigatoriedade de elaboração e cumprimento do Plano de Metas pelo Poder Executivo municipal, estadual e federal, com base nas propostas da campanha eleitoral”. O projeto, denominado “PEC da Responsabilidade Eleitoral”, é justificado pelo fato de que, ao contrário da prática atual, os programas apresentados durante as campanhas eleitorais devem ser capazes de orientar efetivamente a gestão pública. Além disso, trata-se de um eficiente instrumento de gestão democrática, o qual auxiliará a transparência do governo vigente, oferecendo oportunidade para que os eleitores conheçam as metas e os indicadores das diversas áreas da administração pública.

Proposta semelhante (PEC nº 52/2011) foi apresentada posteriormente pela Rede Nossa São Paulo, em parceria com 97 organizações da sociedade civil, e apensada à primeira. A iniciativa, com o objetivo de melhorar a qualidade do processo político brasileiro, obteve o apoio de 12 partidos e a assinatura de 174 deputados federais. No dia 26 de outubro de 2011, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania aprovou o parecer do relator, favorável à constitucionalidade de ambas as propostas. Em 13 de dezembro de 2011, por Ato da Presidência, foi criada Comissão Especial para analisá-las, que também aprovou parecer do relator favorável às duas emendas, com substitutivo, no dia 4 de setembro de 2013. A proposta ainda aguarda apreciação pelo plenário da Câmara dos Deputados.

Com pequenas variações, os textos normativos dos municípios que aprovaram a Lei das Metas são muito semelhantes, seguindo o modelo de São Paulo. O próprio substitutivo aos Projetos de Emenda à Constituição Federal que aguarda votação do plenário da Câmara dos Deputados apresenta os mesmos elementos, com pequenos ajustes decorrentes de sua aplicação às três esferas da Federação.

De modo geral, portanto, o Plano de Metas apresenta potencial para favorecer a relação de complementariedade entre democracia representativa e democracia participativa, pois os instrumentos de participação direta entrelaçam-se tanto com as eleições como com os processos de formação das políticas públicas, normalmente conduzidos de forma exclusiva pelos representantes eleitos e a burocracia.

A previsão da realização de audiências públicas para discutir o Plano de Metas também abre a possibilidade para incluir nos processos de decisão política atores historicamente excluídos, embora isso dependa da maneira como esses encontros serão efetivamente realizados. A maioria das leis prevê a realização de audiências públicas (temáticas

e regionais) nos 30 dias seguintes à apresentação do Plano de Metas. O prefeito também deve prestar contas à população a cada seis meses e publicar um relatório anual sobre o andamento das metas.

Essa possibilidade de discussão das metas e o incremento do acesso dos cidadãos aos procedimentos e às informações que subsidiam as decisões sobre as políticas públicas contribui para que a participação política assuma um caráter deliberativo, com valorização da argumentação e não restrito ao ato de decidir. Desse modo, contribui para reduzir a assimetria de informações em relação aos representantes eleitos e à burocracia.

O acesso a informações técnicas expressas de maneira mais concreta (metas) e melhor compreensíveis para a população também tem um sentido pedagógico relevante, e essa é uma das variáveis centrais a serem consideradas nas experiências institucionais quando se tem como referência o modelo participativo.

Por outro lado, diferentemente do que ocorre no Orçamento Participativo, a Emenda do Plano de Metas não prevê nenhuma forma de substituição de tomada de decisões por representantes eleitos (especialmente dos chefes do Poder Executivo) pela ação direta dos cidadãos. Estes atuam exclusivamente de forma consultiva (quando participam das audiências públicas para debater o Plano de Metas) e no monitoramento de seu cumprimento. Isso poderia caracterizá-la como uma experiência participativa de baixa intensidade, ou mesmo o que Pateman (1992) denomina de “pseudoparticipação”. Assim, certa dose de ousadia e de criatividade institucional é necessária nesse âmbito para que o instituto possa assumir um caráter participativo de alta intensidade, contribuindo efetivamente para o aperfeiçoamento do controle social das políticas públicas.

Além disso, outro elemento importante da lei que institui o Plano de Metas é a ausência de previsão de consequências jurídicas ou sanções administrativas para o descumprimento das metas estabelecidas pelo próprio administrador. Isso pode limitar a eficácia da emenda, por um lado, mas também levar a uma extensa e inócua judicialização da política, por outro. Além disso, de modo geral, dificilmente a aplicação de sanções representaria um avanço em termos de aperfeiçoamento da democracia, uma vez que, além de moroso, um eventual litígio judicial poderia estimular – e acobertar – disputas partidárias.

Assim, há indícios de que as perspectivas para ampliação da eficácia da Emenda do Programa de Metas devem ser buscadas no campo do controle social, por meio do

monitoramento de indicadores e das ações do poder público ao longo dos quatro anos de mandato. Em última instância, o não cumprimento das metas estabelecidas pode ter um impacto negativo nas eleições, dada a visibilidade que os balanços de gestão ganham em épocas eleitorais. Nesse sentido, o Plano de Metas é um importante instrumento para o cidadão avaliar a capacidade de execução e realização do gestor. Ademais, informações de pesquisa sistemática sobre o Plano de Metas em municípios paulistas (GASPARDO, 2020), baseada em análises de documentos e entrevistas realizadas com os responsáveis ou potenciais interessados neste instrumento, tais como secretários municipais, vereadores, jornalistas e integrantes de organizações da sociedade civil, mostram um quadro pouco promissor quanto à efetividade do programa como ferramenta de planejamento: à exceção das experiências de São Paulo, Jundiaí (2013 – 2016) e Louveira (2013 – 2016), as demais foram, em maior ou menor grau, executadas pró-forma.

Alguns municípios cumprem a lei formalmente, mas pouco mudou na atuação do Executivo, do Legislativo e da sociedade civil quanto ao seu cumprimento ou acompanhamento real de programas e projetos. Noutros, nem formalmente houve respeito à legislação, até porque o não cumprimento da lei não gera qualquer tipo de punição aos gestores públicos. A conclusão é que, na maioria dos municípios pesquisados, o programa de metas é tratado como mais uma exigência formal para os gestores do Executivo e para os vereadores. Ele não se constitui em instrumento efetivo para o planejamento das ações públicas, tampouco para a sua fiscalização ou monitoramento. Ainda, entra no mesmo bojo da legislação orçamentária, cujas audiências quadrimestrais obrigatórias também se revestem, quase sempre, de pura formalidade, sem grandes consequências, participação ou cobrança de resultados por parte da sociedade civil, que seria a maior interessada em monitorar as metas estabelecidas pelo governo local. Portanto, a Emenda do Programa de Metas tem uma aptidão relativa para atingir as finalidades que prescreve, sobretudo em razão da fragilidade das sanções jurídicas; porém carece de efetividade (ou eficácia social) na maioria dos casos estudados, pois não há obediência de seus destinatários ao comportamento esperado pelo legislador.

Os diferentes graus de êxito ou fracasso da Emenda do Programa de Metas não apresentam uma única explicação, mas devem-se a um conjunto de fatores normativos, sociais, políticos e administrativos: 1) falta de adaptação do projeto às peculiaridades de cada localidade; 2) não previsão de sanções; 3) presença (ou ausência) de movimentos sociais empenhados na concretização da Emenda do Programa de Metas e seus diferentes níveis de organização; 4) existência de corpo técnico qualificado na prefeitura para condução do programa; 5) postura do

prefeito; 6) postura da Câmara Municipal; 7) composição das forças políticas do município; 8) condições histórico-sociais de exercício da cidadania no Brasil (e em cada município em particular).

Esses fatores de natureza política, social e administrativa demonstram que a institucionalização jurídica de espaços participativos de planejamento confere alguma segurança, mas raramente serve para garantir a qualidade dos processos, de maneira que podem ser úteis para o aperfeiçoamento da administração pública. No entanto, sozinhos, instrumentos como o Programa de Metas não são necessariamente capazes de induzir mudanças de comportamentos políticos tanto de representantes eleitos e da burocracia quanto da sociedade e da imprensa. Apesar disso, vale destacar os avanços que este instrumento trouxe para cidades como São Paulo, tanto em termos de gestão quanto de participação e publicidade de informações.

Mais informações sobre o Plano de Metas e meios para implementá-lo em nível local podem ser encontradas no *Guia para Elaboração do Plano de Metas*.

## **O Projeto Araraquara 2050**

A construção de um projeto de longo prazo para os municípios revela-se uma ousadia política e uma transgressão ao modelo consagrado de gestão que aprisionou prefeitos e gestores públicos na angústia de solucionar problemas cotidianos. A realidade brasileira mostra que, em geral, é praticamente inexistente o planejamento municipal de longo prazo. O que existe são agentes políticos e gestores públicos que procuram agir para resolver os problemas de "ontem", num ambiente com restrições orçamentárias, limitações da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e sob a vigilância do Ministério Público e do Tribunal de Contas do Estado (TCE) e da Defensoria Pública.

O “Projeto Araraquara 2050”, elaborado entre 2017 e 2018, transformado em Lei (Lei Municipal 9.500/2019), visa romper com esse círculo vicioso da gestão pública e apresentar um projeto de desenvolvimento de longo prazo para a cidade de Araraquara, no interior de São Paulo, com base em diretrizes estratégicas e conceituais alinhadas à Agenda

2030 e aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). O “direito à cidade” é seu fio condutor.

Trata-se de uma proposta que visa ao rompimento com as contradições do atual estilo de desenvolvimento de Araraquara como cidade. Em sua essência, o projeto busca atacar as desigualdades surgidas em tempos recentes e aquelas há muito consolidadas no município. Isso significa contrapor a uma trajetória de expansão urbana horizontal especulativa, que deixou na cidade um rastro enorme de acomodação não sustentável da sua população, encarecendo as redes de infraestrutura e expulsando a população economicamente menos favorecida para áreas periféricas ou ambientalmente sensíveis do município.

Com esse intuito, a nova proposta de desenvolvimento territorial, baseada num modelo de cidade compacta, integrada e policêntrica, procura fortalecer e consolidar a visão de planejamento e desenvolvimento urbano sustentável, compartilhada e legitimada entre os agentes do território. Desse modo, busca contribuir para a promoção das condições necessárias à competitividade, sustentabilidade e à coesão social, bem como para o desenvolvimento de uma base de conhecimento dos fenômenos da cidade, de forma a construir uma visão sistêmica que oriente melhor as decisões, estimule uma governança compartilhada e uma cidadania mais ativa e participativa.

Nessa perspectiva, o projeto foi uma construção coletiva e democrática, com base num caráter participativo como fórmula de enriquecimento permanente do planejamento e da gestão das ações do governo municipal, conferindo-lhes transparência e maior eficácia na execução das políticas públicas – e, sobretudo, maior identidade e sentimento de pertencimento à população.

Pensar o futuro de uma cidade é uma atividade complexa e bastante desafiadora, em virtude da responsabilidade social implícita nas escolhas dos fatos portadores de futuro, dos desafios a serem enfrentados e das estratégias de desenvolvimento de longo prazo. Pensar estrategicamente a cidade de Araraquara exigiu uma reflexão sobre as estruturas produtivas e sociais e suas relações de poder e representatividade.

A primeira etapa de planejamento buscou definir os objetivos da Agenda 2030 como base de referência para a operacionalização do projeto, sem se contrapor às decisões estratégicas amplamente discutidas e aprovadas no Plano Plurianual (PPA 2018-2021) do município, o qual deve incorporar as diretrizes do Plano Diretor e dos planos setoriais no que se

refere a investimentos. Ao contrário, o esforço foi no sentido de promover a integração das agendas, garantindo o mínimo de coerência do PPA, enquanto medidas pactuadas de curto e médio prazos, com uma proposta e diretrizes de longo prazo.

Para atingir os objetivos dessa primeira etapa, estruturou-se o projeto em três macro-temas (desenvolvimento urbano e rural, desenvolvimento econômico e desenvolvimento social), fortemente correlacionados. Essas dimensões não são estanques, ao contrário, possuem sobreposição no processo de planejamento e desenvolvimento das políticas públicas.

Os três macro-temas foram desdobrados em quatro eixos estratégicos, de modo a possibilitar maior eficácia no planejamento e execução das políticas públicas e dos programas municipais:

- a) Desenvolvimento Econômico, Inovação e Geração de Trabalho e Renda;
- b) Cidade Integrada, Inovadora e Sustentável;
- c) Inclusão Social, Diversidade e Territórios;
- d) Governança, Inovação e Transparência na Administração Pública.

Esses eixos estratégicos ou eixos estruturantes são os alicerces necessários para a concretização da visão global do Araraquara 2050. Individualmente, cada eixo representa um conjunto de questões de fundo que aparecem como pressupostos ou pontos de partida para modificar as trajetórias de exclusão econômica e social. Essas bases de sustentação devem ser sólidas e necessitam ser devidamente consideradas, pois delas depende o sucesso desse projeto de futuro.



Fonte: Projeto Araraquara 2050: diretrizes para uma Agenda Estratégica e Pactuação de uma Visão de Futuro (2018)

Para apoiar as ações estratégicas em cada eixo é necessária a realização de estudos temáticos, de caráter prospectivo, com a finalidade de identificar demandas, soluções, dinâmicas e fatos portadores de futuro, cuja repercussão sobre a configuração territorial do desenvolvimento, nos horizontes estabelecidos, sejam mais expressivos e determinantes.

Nesse contexto, é fundamental assinalar, em linha com o princípio da construção coletiva e democrática, que o engajamento dos cidadãos numa reflexão crítica e propositiva sobre os atuais problemas e potenciais da cidade se torna imprescindível para a construção de propostas que garantam transformações sociais, culturais, ambientais e econômicas direcionadas à promoção da qualidade de vida de gerações presentes e futuras.

Deve-se, portanto, intensificar os mecanismos de participação cidadã na disseminação e implementação da Agenda 2030, incentivar e auxiliar as iniciativas da sociedade civil organizada no cadastramento e catalogação de todas as ações correlatas aos ODS, bem como promover a integração, o diálogo intersetorial e a articulação entre as esferas governamentais, a sociedade civil e outras iniciativas afins ligadas à implementação da Agenda 2030 em âmbito municipal.

Um processo de planejamento e gestão pública integrada deve prever, além das etapas de implementação, ferramentas de monitoramento de desempenho das políticas adotadas e instrumentos de redirecionamento das ações frente às incertezas sobre o futuro, de maneira que se possa acompanhar os resultados efetivos. Assim, emerge a discussão sobre a vertente político-administrativa do aprimoramento da governança no setor público, que pode ser definida como a habilidade e a capacidade governamental para formular e implementar políticas públicas, mediante o estabelecimento de relações e parcerias coordenadas entre organizações públicas e/ou privadas.

Para promover uma governança político-administrativa mais eficiente, o Projeto Araraquara 2050 propôs a criação no curto prazo de uma Escola de Governo e um Gabinete do Futuro.

Ao final da primeira etapa, em 2030, o projeto será submetido a uma avaliação técnica dos progressos, dos objetivos atingidos e dos entraves que dificultam o município avançar com maior rapidez nesse processo de transformação para um modelo inclusivo e sustentável, com maior compacidade, com padrões de consumo e produção sustentáveis, mas, sobretudo, que promova o empoderamento dos pobres e das pessoas em situação de elevada vulnerabilidade.

Essa reavaliação permitirá a identificação de lacunas do processo de desenvolvimento do município, propor medidas e iniciativas de correção de trajetórias, acoplar novos desafios para a etapa que seguirá até 2050, sem perder de vista o único ponto inegociável, que é o fio condutor do projeto, ou seja, o direito à cidade. Não será uma tarefa simples, uma vez que o cotidiano urbano aponta justamente para a negação de direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais consagrados.

Desse modo, o Projeto Araraquara 2050 tem o propósito de romper com desigualdades entrenchadas e desmontar a máquina da segregação social instalada no município. O ponto de partida foi o reconhecimento de que transformações no estilo de desenvolvimento do município era uma tarefa lenta e complexa, a qual envolvia três grandes desafios: a sensibilização das autoridades locais para as mudanças necessárias, as modificações culturais da urbe e o rompimento com grupos de interesses do capital mercantil imobiliário, refratários a qualquer mudança que afete seu domínio sobre o território da cidade.

O primeiro desafio se constitui um grande nó desse processo, pois o Executivo e o Legislativo são movidos, invariavelmente, por agendas locais de curto prazo, cujo horizonte de resultados deve ocorrer e ser visível antes do período do próximo pleito eleitoral. O segundo desafio é a mudança de cultura, a construção de uma cidade para as pessoas, o que exige a transformação dos padrões culturais da população no que tange ao espaço urbano, aos espaços públicos e, sobretudo, em relação à sociabilidade. A busca por uma cidade mais sustentável, inclusiva, resiliente e justa significa transformar ideias de mobilidade, respeitar diferenças e a diversidade, e não naturalizar a exclusão, o que significa enxergar os invisíveis.

O terceiro desafio é bastante complexo, pois significa o enfrentamento das estruturas de poder econômico e político arraigados na construção da cidade, considerando sua ligação com membros do executivo e legislativo.

Apesar dos grandes desafios a serem enfrentados, é preciso assumir o compromisso político com a transformação por meio do planejamento de longo prazo e romper com a antinomia entre o pensar e o agir, bem como com os grupos de interesses locais que defendem a cultura do atraso como forma de manter fragmentos de poder político e econômico.

## **Sistema Municipal de Participação Cidadã**

O objetivo desta seção é apresentar algumas orientações práticas para a implementação de um Sistema Municipal de Participação Cidadã, compreendendo os âmbitos normativo, administrativo, de mobilização e organização social e pedagógico. Tais orientações destinam-se tanto a gestores municipais que poderão se envolver na sua implementação quanto à sociedade civil, que poderá se organizar e se mobilizar para tanto. Evidentemente, tais diretrizes podem e devem ser adaptadas às características de cada município. Para seu êxito, no entanto, não bastam apenas reformas institucionais. É necessário, por um lado, uma transformação cultural que possibilite a incorporação da participação cidadã como método de gestão municipal e, por outro, a organização e mobilização social permanentes.

**Para a arte, aqui entra a primeira ilustração: POLÍTICA CIDADÃ - UMA PROPOSTA PARA AS CIDADES BRASILEIRAS** (diretrizes e objetivos)

## **Âmbito normativo**

O Sistema Municipal de Participação Cidadã deve ser institucionalizado por meio de normas jurídicas. Preferencialmente, a estrutura geral e os princípios relacionados devem receber a forma de Emenda à Lei Orgânica, o que amplia sua estabilidade caso governos futuros não desejem incorporar a democracia participativa na gestão local. A emenda deve prever a criação de conselhos municipais (alguns já são obrigatórios por mandamento constitucional), Ouvidoria Municipal, conferências municipais temáticas, consultas públicas, audiências públicas, comissões e a possibilidade de realização de plebiscitos (embora já conste na Constituição Federal, é importante sua expressão na Lei Orgânica). A regulamentação desses institutos, por sua vez, deve ser prevista em Leis Complementares específicas, as quais podem ser detalhadas por meio de decretos do prefeito e resoluções dos conselhos municipais.

A edição dessas normas deve ser precedida do mais amplo debate com a comunidade, envolvendo não apenas governo e vereadores, mas também as mais diversas lideranças sociais, movimentos, imprensa, etc., inclusive com a realização de audiências e consultas públicas.

## **Âmbito administrativo**

No âmbito administrativo, o Sistema Municipal de Participação Cidadã requer:

- a) A constituição de um “Núcleo de Participação Cidadã” junto ao gabinete do prefeito, o qual deverá ser responsável por: coordenação geral do sistema e articulação dos processos participativos em todas as secretarias; divulgação das políticas, das normas e dos espaços participativos; articulação com lideranças, organizações e movimentos sociais; fomento à mobilização social. Além de um secretário ou assessor do prefeito, o núcleo deve incluir servidores de carreira, a fim de assegurar a continuidade da política;
- b) A constituição de um “Conselho Municipal de Participação Cidadã”, o qual deverá ser composto, além dos membros do “Núcleo de Participação Cidadã”, por um representante da sociedade civil de cada um dos conselhos municipais de direitos ou políticas públicas (Assistência Social, Criança, Educação, Meio Ambiente, Mobilidade Urbana, Saúde, etc.). Caberá a este conselho estabelecer diretrizes específicas do Sistema Municipal de Participação

Cidadã a partir do arcabouço normativo já mencionado, bem como monitorar sua implementação;

c) A formação do maior número de servidores possível sobre as questões políticas, legais e administrativas pertinentes à participação cidadã, compreendendo tanto secretários e assessores como servidores de carreira, especialmente aqueles responsáveis pela formulação de políticas públicas e pelo contato com a população;

d) A ampla divulgação por via digital, impressa (resumos) e pela imprensa das instâncias participativas, seus fundamentos jurídicos, competências, composições e procedimentos, bem como agenda, localização, pautas, atas, deliberações, propostas etc., sempre em linguagem acessível a toda a população;

e) A plena aplicação da Lei de Acesso à Informação e da Lei da Transparência;

f) A criação de fóruns de políticas públicas no *site* da prefeitura vinculados com mídias sociais virtuais. Nesses fóruns, deverão ser publicadas informações de fácil compreensão sobre orçamento, indicadores socioeconômicos e indicadores de resultados de políticas públicas, possibilitando seu monitoramento e avaliação em espaços interativos de discussão;

g) A garantia da concretização das decisões tomadas nos espaços participativos, em respeito aos processos democráticos e para estimular a participação cidadã – há uma tendência de processos participativos que começam fortes se enfraquecerem rapidamente quando não apresentam resultados concretos.

### **Âmbito de mobilização e organização social**

O êxito de um Sistema Municipal de Participação Cidadã requer o fortalecimento da cultura democrática e das organizações da sociedade civil. Em um cenário ideal, tal cultura e tais organizações deveriam se desenvolver de forma espontânea e autônoma. Entretanto, em grande parte dos municípios isso não corresponde à realidade, de maneira que é necessário que uma organização da sociedade civil, uma pequena rede de organizações ou o próprio poder público liderem o processo de mobilização e organização social, sem o qual a política de participação não terá sustentação, não criará raízes sociais.

Dentre as diversas razões que explicam a falta de engajamento político e organização social, destaca-se o fato de que muitas vezes os cidadãos não compreendem

suficientemente o funcionamento do sistema político e as questões em relação às quais são chamadas a decidir; não têm tempo para participar; não se sentem motivados a participar pois entendem que a participação não implicará efeitos concretos na transformação da realidade.

Portanto, é necessário desenhar um sistema que promova melhor compreensão sobre o funcionamento do sistema político e as questões concretas em jogo nas eleições e nas instâncias participativas; que permita o entendimento dos efeitos concretos da participação, bem como a construção de estratégias coletivas para tal finalidade; e que não tome muito tempo e energia das pessoas. Acrescenta-se a isso que a qualidade da democracia não é obtida simplesmente com o voto e/ou participação em conselhos, conferências, etc. É preciso que tais atos sejam precedidos de reflexão crítica e bem informada.

O engajamento no projeto de organizações representativas de profissões (como Ordem dos Advogados do Brasil, Conselho Regional de Medicina e Conselho Regional de Arquitetura e Urbanismo), sindicais e empresariais, bem como da imprensa local é fundamental, podendo-se, por exemplo, articular um Fórum Permanente de Participação Cidadã a partir dessas instituições. No entanto, isso não é suficiente. As lideranças e organizações comunitárias, como associações de moradores, devem ser envolvidas.

Especificamente no âmbito da mobilização e participação cidadã, propomos a instituição, como mecanismo operacional, de *Núcleos de Cidadania Ativa* com as funções de: mobilização; formação; promoção de acesso a fontes diversificadas de informação; discernimento; e engajamento. Podem ter como base geográfica (instalações físicas para reuniões) a rede de ensino municipal ou estadual, sendo distribuídos por bairros ou regiões da cidade. Cada núcleo deve ser articulado a partir de um grupo mobilizador composto, por exemplo, por professores da escola onde está sediado, agentes comunitários de saúde da região, lideranças comunitárias, um servidor público municipal que atue no apoio administrativo e de estrutura, mas que não pode interferir politicamente na dinâmica do núcleo. Deve-se, ainda, organizar uma rede de núcleos, de maneira que possam se articular e partilhar informações e experiências.

### **Âmbito pedagógico**

Para que os indivíduos participem dos processos políticos de forma crítica, autônoma e com a máxima intensidade possível, é preciso que estejam bem informados sobre o funcionamento do sistema político, as questões objeto de decisões e como sua participação implica resultados concretos. Devem ser trabalhados conceitos de Estado, democracia, políticas públicas, etc.; disponibilizadas informações relevantes; e desenvolvidas competências para a participação em processos deliberativos, influenciando os debates, respeitando opiniões divergentes e com abertura para consideração séria e crítica dos argumentos dos demais participantes.

Os próprios Núcleos de Cidadania Ativa podem ser as sedes das atividades pedagógicas. Esse tipo de processo formativo e informativo pode ser realizado por meio de palestras e disponibilização de materiais escritos. No entanto, em face das transformações tecnológicas e culturais em curso, sabe-se que tais métodos convencionais tendem a surtir poucos resultados. Assim, devem ser combinados com os recursos de ambientes virtuais e metodologias interativas e participativas, como “simulações”, “soluções de problemas”, “rodas de conversa”, etc.

Os ambientes formativos virtuais podem compreender: “Manual Eletrônico de Cidadania Ativa” (documento para circulação aberta e ampla, que apresentará de forma consistente, simples e didática os conteúdos trabalhados em oficinas); videoaulas; *podcasts*; grupos de discussão em redes sociais e fóruns de debate *online*.

## **PARA A ARTE**

**Aqui entra a segunda ilustração: ETAPAS PARA A IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ** (fluxograma)

### **Política Municipal de Participação Cidadã**

A instituição da Política Municipal de Participação Cidadã envolve a articulação entre diversos setores sociais em uma série de etapas de preparação e implementação. Em termos cronológicos de execução, essas etapas podem se organizar da seguinte forma: preparação do município para a criação da política, o que inclui estudos diagnósticos, levantamento e análise da legislação e dos espaços participativos, e reconhecimento do terreno participativo local, isto é, qual o grau de organização da sociedade civil local e quais obstáculos para seu aprimoramento; capacitação

de gestores locais e elaboração de um Plano Municipal de Participação Cidadã; execução e fiscalização da recém-criada Política Municipal de Participação Cidadã e do Sistema Municipal de Participação Cidadã.

### **1ª etapa – Preparação institucional**

Antes de qualquer ação, é importante coletar dados sobre a realidade local e a possibilidade da implementação imediata do SMPC e da PMPC, haja vista o nível de organização civil local.

Plataformas de dados abertos podem auxiliar nesse sentido, mas é fundamental que se conheça o perfil da composição populacional local, bem como os principais obstáculos que a parcela mais vulnerável dos cidadãos enfrenta para ocupar espaços institucionais de debate e deliberação. Essa etapa é importante para avaliar e propor formas de superação dessas dificuldades. Por exemplo, digamos que a população da zona norte de um determinado município enfrente dificuldades para se organizar politicamente em virtude de seu perfil de renda e escolaridade, além da escassez de meios de transporte para o centro urbano. Uma PMPC que contemple esses cidadãos, portanto, deverá prever espaços de capacitação e informação para aquela localidade (algo que pode ser feito, por exemplo, em parceria com alguma entidade não governamental ou religiosa ali presente, ou mesmo em alguma rádio local comunitária), além de proporcionar formas de acesso às reuniões (seja com meios de transporte adequados a outras regiões da cidade ou realizando as reuniões em suas imediações). Em todo caso, é imprescindível que se conheça a realidade local para que o plano de participação realmente seja efetivo.

Outro passo importante é conhecer o município e o grau de participação ali existente. Quantos conselhos existem? Como estão previstos seus limites de atuação e o percentual e recorte de conselheiros não membros do poder público? É importante analisar seus regimentos internos e leis de criação, além da própria Lei Orgânica do Município para que se saiba exatamente quais mudanças serão necessárias em termos de legislação.

O próximo passo, por sua vez, depende de uma articulação entre o Poder Executivo e Legislativo local, para proposição e aprovação da Emenda à Lei Orgânica local (veja modelo do texto na página xx), da Lei da Política Municipal de Participação Cidadã (veja modelo na página xx) e da criação do Conselho do Núcleo Municipal de Participação Cidadã (veja proposta na página xx).

A seguir, em posse dos dados e diagnósticos coletados na primeira etapa, será possível moldar tanto o Núcleo Municipal e o Conselho de Participação Cidadã quanto os demais órgãos participativos locais, para que atendam às necessidades em termos de linguagem, horários e local das reuniões.

Além disso, é importante que se promovam espaços permanentes de formação e capacitação de gestores e servidores públicos, especialmente sobre temas como Orçamento Público Municipal ou áreas mais específicas do Direito, a depender da necessidade (por exemplo: Políticas de Saúde, Assistência Social, Educação, Habitação, Direito da Criança e do Adolescente, Direito dos Idosos, etc.). Parcerias com universidades locais, com os Tribunais de Contas e com a Defensoria Pública do Estado são imprescindíveis para auxiliar neste tipo de tarefa.

Por fim, encerrando a primeira etapa, é importante considerar a busca de fontes de financiamento para implementação do SMPC e da PMPC. Isso pode ocorrer tanto com recursos públicos locais do município, como também com o apoio de órgãos nacionais e internacionais (veja mais na página xx).

## **2ª etapa – Implementação da política e capacitação da sociedade civil local**

Em princípio, é necessário mobilizar para a agenda da participação cidadã os grupos sociais já organizados no município. Isso traz um funcionamento inicial mais dinâmico à PMPC sob a articulação de quem já é atuante na cidade, enquanto novas lideranças vão sendo capacitadas a partir dos diagnósticos observados na primeira etapa. Depois disso, deverá ser criada uma proposta de Plano Municipal de Participação Cidadã, a qual deverá ser partilhada em uma plataforma online de dados abertos, junto de outras informações compiladas e pertinentes.

Com auxílio da própria sociedade civil local, bem como de setores da imprensa e demais entidades interessadas, a proposta do plano deverá ser amplamente divulgada, para posterior criação de uma consulta pública a fim de que a população possa opinar e sugerir alterações e outros elementos para serem incorporados.

## **3ª etapa – Execução e fiscalização**

A última etapa diz respeito à execução e fiscalização do Plano Municipal, da PMPC e do SMPC. É importante que se crie um sistema de monitoramento e avaliação da implementação da participação cidadã. Isso pode ser realizado por meio da formação de redes de parceria com universidades (que se interessem em estudar os dados para fins acadêmicos em grupos de extensão e pesquisa universitária), Ministério Público Estadual, Defensoria Pública Estadual e Tribunais de Contas.

Esta etapa envolve também a execução das atividades previstas no Plano Municipal de Participação Cidadã, como a operacionalização dos conselhos, a realização de consultas e demais instâncias participativas.

Outro aspecto importante envolve a criação de parcerias para divulgação dos resultados da implementação da PMPC e do SMPC, por meio da mídia alternativa e imprensa local, além da plataforma municipal de dados abertos existente para essa finalidade. O monitoramento constante, no entanto, deve ir além do papel fiscalizador e incluir também o auxílio no processo de aprimoramento da política, servindo como base para futuras revisões no Plano Municipal de Participação Cidadã.

### **Captação de recursos para programas de participação cidadã**

Os municípios poderão contrair empréstimos junto a organismos multilaterais nacionais e internacionais, agências governamentais e bancos privados estrangeiros, desde que a operação de crédito externo seja autorizada pelo Ministério da Fazenda e aprovada pelo Senado Federal.

A captação de recursos externos, por meio de empréstimos e financiamentos, se tornou uma alternativa importante para os municípios poderem executar obras de infraestrutura, já que os desembolsos para o pagamento desses empréstimos são de longo prazo. As duas principais fontes de financiamento externo são o Banco Mundial (Bird) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

O BID é a principal fonte de financiamento multilateral para projetos de desenvolvimento econômico, social e institucional de programas de promoção da integração regional e do crescimento sustentável.

É promissora a participação da sociedade civil organizada no acompanhamento desses financiamentos, que, por sua natureza, geram impactos econômicos e sociais significativos. A participação cidadã no acompanhamento desse processo possibilitará maior transparência no uso dos recursos financeiros captados e na execução das ações.

Existem, ainda, outras modalidades de financiamento direcionadas para programas que promovam a melhoria de capacidades das organizações da sociedade civil. O objetivo desses programas é ampliar o protagonismo dessas organizações no debate público e estimular iniciativas que reforcem a democracia participativa.

A União Europeia (EU) é uma fonte importante de financiamento desses projetos para o Brasil. A UE reconhece a função das organizações da sociedade civil como fundamental para a articulação dos cidadãos, no sentido de fortalecer a democracia, o Estado de Direito e a promoção dos direitos humanos.

A mobilização de recursos dessa natureza pelas prefeituras ou organizações sociais, vinculadas a programas de interesse público e emancipatório, se constitui uma alternativa viável e fundamental para a expansão da participação cidadã, para a transparência das ações do poder público, para ampliar a cooperação internacional e para garantir maior efetividade das políticas sociais.

## **Programa Cidades Sustentáveis**

O Programa Cidades Sustentáveis (PCS) atua na sensibilização, mobilização e comprometimento de governos locais para a implementação de políticas públicas estruturantes, pautadas pelo enfrentamento às desigualdades e às mudanças climáticas, a promoção dos direitos humanos, a participação social e a transparência. Trata-se de uma agenda de sustentabilidade urbana que incorpora as dimensões social, ambiental, econômica, política e cultural no planejamento municipal.

O PCS foi lançado em 2012 para auxiliar a gestão pública e o planejamento das cidades brasileiras por meio de um conjunto de metodologias, ferramentas e conteúdos associados às atividades típicas da administração municipal.

Esse trabalho se apoia em metodologias para estimular o planejamento urbano integrado e a participação cidadã na gestão pública local, no uso de indicadores para a realização de diagnósticos, no monitoramento das ações do governo e no incentivo ao estabelecimento de metas para a gestão, principalmente por meio da construção do Plano de Metas.

(boxe)

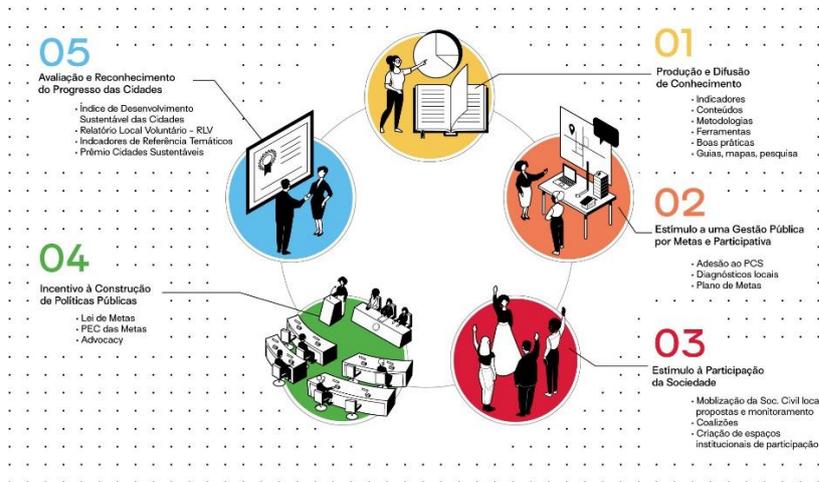
### **Alinhamento à Agenda 2030 e aos ODS**

Em 2015, com o lançamento da Agenda 2030 pela Organização das Nações Unidas (ONU), o Programa Cidades Sustentáveis iniciou um trabalho de análise de todos os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), a fim de estabelecer a correspondência dos 17 ODS e suas 169 metas com os 12 eixos temáticos e 260 indicadores do programa. Assim, o PCS assumiu um papel importante na implementação e municipalização dos ODS no Brasil, reafirmando-se como uma ferramenta para ação dos gestores públicos no cumprimento da Agenda 2030.

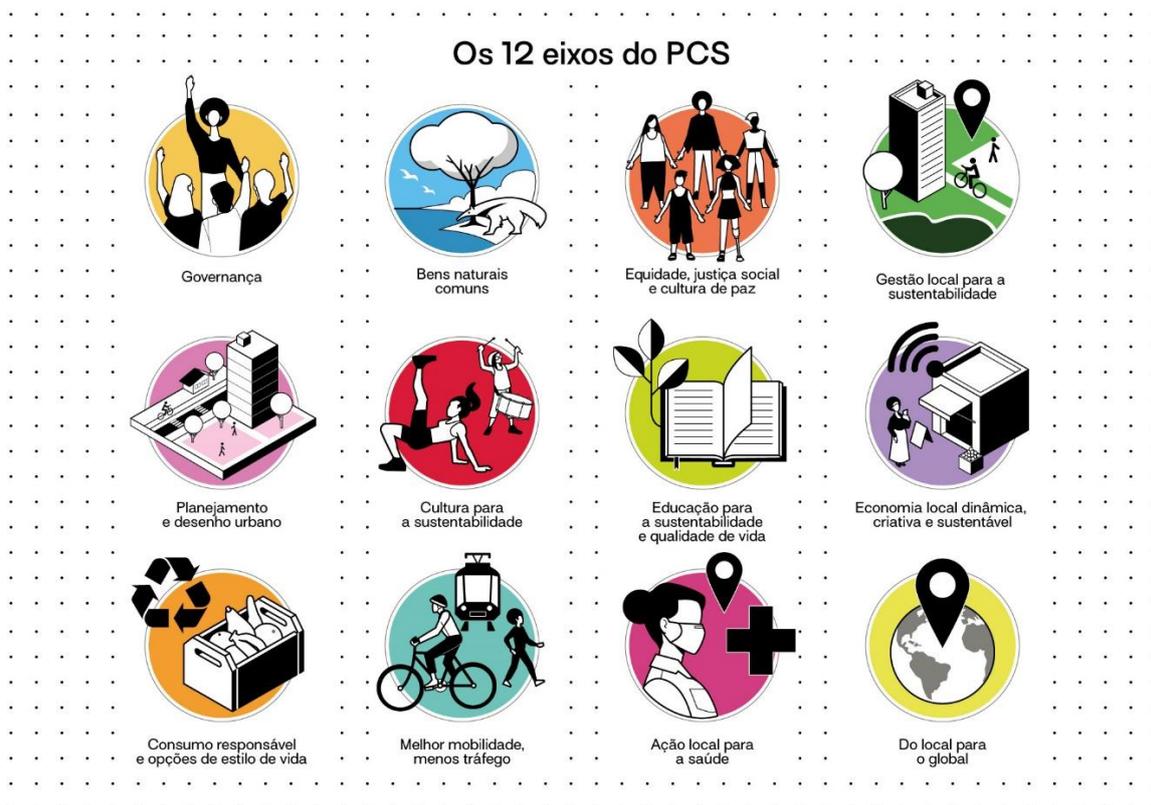
Assim como os eixos e indicadores, as boas práticas publicadas pelo programa também foram classificadas e relacionadas aos ODS, de acordo com o tema que abordam. Desse modo, os gestores públicos têm à disposição um conjunto de conteúdos organizados de tal forma que possam identificar as ações e políticas de acordo com suas necessidades e prioridades, além de observar aquelas que estão alinhadas aos compromissos e metas da Agenda 2030.

### **O Ciclo do PCS**

**Novo  
Ciclo de Ação**  
PCS - Programa Cidades Sustentáveis



**Os 12 eixos do PCS**



**Plataforma Cidades Sustentáveis**

Os conteúdos desenvolvidos pelo PCS são disponibilizados na Plataforma Cidades Sustentáveis ([www.cidadessustentaveis.org.br](http://www.cidadessustentaveis.org.br)), um ambiente aberto e de acesso livre, no qual os gestores públicos encontram ferramentas e metodologias para o exercício de suas atividades.

Constituída por módulos temáticos, a plataforma disponibiliza recursos e funcionalidades específicos, articulados em um ambiente de capacitação, estímulo, mobilização, informação e organização de atividades envolvendo a sociedade civil, o poder público, instituições técnico-científicas e a iniciativa privada.

Essa abordagem reúne diversos meios de monitoramento das características territoriais, sociais, ambientais, culturais, econômicas e institucionais. Além dos recursos para gestores públicos municipais, a plataforma também funciona como um observatório cidadão, pelo qual qualquer usuário pode acompanhar os dados e indicadores das cidades signatárias do PCS, bem como monitorar a evolução da gestão ao longo do tempo.

Desse modo, a plataforma se constitui como uma importante ferramenta de transparência, controle social e prestação de contas, uma vez que os dados disponibilizados pelas prefeituras são abertos a qualquer cidadão.

Nos últimos anos, esse conjunto de conteúdos e ferramentas foi aprimorado com o apoio do Projeto CITInova, uma iniciativa multilateral realizada pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), com apoio do Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF, na sigla em inglês), implementação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma) e executada em parceria com a Agência Recife para Inovação e Estratégia (Aries)/Porto Digital, o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), o Programa Cidades Sustentáveis (PCS) e a Secretaria do Meio Ambiente do Distrito Federal (Sema-GDF).

(box)

### **Participação cidadã na plataforma do PCS**

O módulo de participação cidadã da Plataforma Cidades Sustentáveis tem o objetivo de sensibilizar e capacitar a sociedade civil e os gestores municipais para que a participação cidadã seja incorporada como método de gestão municipal, por meio do estabelecimento e

fortalecimento de mecanismos municipais de participação da sociedade civil (conselhos, audiências públicas, acesso à informação, entre outros).

O módulo oferece instrumentos conceituais e administrativos para o processo de capacitação dos gestores e da sociedade civil, além de ferramentas interativas para os usuários (fórum, consultas públicas, testemunhos, etc.). Também disponibiliza informações e ferramentas para o entendimento e a implantação de um sistema de participação cidadã em nível municipal, além de metodologia e conteúdos técnicos e conceituais sobre o tema (guias, manuais, pesquisas, aplicações e trabalhos acadêmicos).

Funcionalidades e conteúdos relacionados ao módulo de participação cidadã:

- Orientações para a elaboração, implantação e divulgação dos seguintes instrumentos: conselhos municipais (composição e representatividade da sociedade civil, competências, agenda, localização, legislação de criação e apoio, atas, deliberações, propostas, etc.); ouvidoria municipal; conferências municipais e intermunicipais temáticas (saúde, educação, habitação, etc.); consultas públicas; comissões; plebiscitos;
- Orientações para a criação, pela sociedade civil, de comunidades temáticas online de discussão, divulgação e elaboração de propostas referentes às políticas públicas e seu monitoramento;
- Orientações para a criação, pela prefeitura, de fóruns e ambientes virtuais na internet, para construção, monitoramento e avaliação de políticas municipais pela sociedade civil;
- Orientações sobre a Lei de Acesso à Informação, Lei da Transparência e Lei de Responsabilidade Fiscal;
- Orientações sobre a forma de incorporação da sociedade civil nos processos participativos (apontamentos metodológicos, fontes, instrumentos e parceiros).

## **Anexos: modelos de textos normativos**

## Anexo 1 – Projeto de Emenda à Lei Orgânica Municipal

**Emenda nº \_\_\_\_\_, à Lei Orgânica do Município de \_\_\_\_\_**

Acrescenta dispositivo à Lei Orgânica de \_\_\_\_\_, instituindo o Sistema Municipal de Participação Cidadã – SMPC e a Política Municipal de Participação Cidadã.

À Câmara Municipal de \_\_\_\_\_ promulga:

Art. 1º. Fica acrescentado o inciso \_\_\_ ao Art. \_\_\_\_ da Lei Orgânica do Município de \_\_\_\_\_, com a seguinte redação:

“Art. \_\_\_\_ - Compete ao Município:

[...]

\_\_\_ - Criar e regulamentar por lei complementar o ‘Sistema Municipal de Participação Cidadã’, destinado a garantir o exercício da democracia participativa e do controle social das políticas públicas municipais”.

Art. 2º. Esta Emenda à Lei Orgânica do Município de \_\_\_\_\_ entra em vigor na data de sua publicação.

Câmara Municipal de \_\_\_\_\_, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

## **Anexo 2 – Projeto de Lei Complementar – SMPC e PMPC<sup>18</sup>**

**Projeto de Lei Complementar nº \_\_\_\_\_, de \_\_\_\_\_.**

Institui o Sistema Municipal de Participação Cidadã e a Política Municipal de Participação Cidadã e dá outras providências.

### **CAPÍTULO 1 – DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

Art.1º. Esta Lei regula e institui no âmbito do Município de \_\_\_\_\_, em conformidade com a Constituição da República Federativa do Brasil, a Lei Orgânica do Município e a Lei Federal nº 10.257/01, o Sistema Municipal de Participação Cidadã, que tem por finalidade promover a adoção de uma Administração Pública municipal pautada na transparência, na gestão democrática e na participação cidadã, por meio dos instrumentos especificados nesta Lei e outros já existentes ou que vierem a ser criados.

Parágrafo único. O Sistema Municipal de Participação Cidadã constitui a principal estratégia participativa no âmbito municipal, estabelecendo mecanismos de gestão compartilhada entre a Administração Pública e os membros da sociedade civil.

### **TÍTULO I**

#### **DA POLÍTICA MUNICIPAL DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ**

Art.2º. A Política Municipal de Participação Cidadã estabelecerá o papel do Poder Público municipal na gestão das políticas públicas locais, observados os princípios da publicidade, da

18  
inicial do PL nº 8.048/14. Cf.  
<[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=F0AB4375FE57BE8DEC0C976590A8D21D.proposicoesWebExterno2?codteor=1283165&filename=PL+8048/2014](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=F0AB4375FE57BE8DEC0C976590A8D21D.proposicoesWebExterno2?codteor=1283165&filename=PL+8048/2014)>. Acesso em 25 ago 2020.

A redação desta minuta foi baseada no texto

gestão democrática e do controle social, estabelecendo ainda programas e diretrizes para a educação em participação cidadã.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público formular políticas públicas e programas que conduzam à efetivação da participação cidadã tanto no que se refere à criação de novos espaços de discussão, quanto formas de se promover e difundir a formação da sociedade civil quanto ao funcionamento das instituições participativas.

Art. 3º. Para os fins desta Lei considera-se:

I - sociedade civil - os cidadãos, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e organizações;

II - conselho de políticas públicas - instância colegiada temática permanente, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas locais;

III - comissão de políticas públicas - instância colegiada temática, instituída por ato normativo, criada para o diálogo entre a sociedade civil e o governo em torno de objetivo específico, com prazo de funcionamento vinculado ao cumprimento de suas finalidades;

IV - conferência municipal – instância de debate, de formulação e de avaliação sobre temas específicos e de interesse público, com participação paritária de representantes do governo e da sociedade civil, para propor diretrizes e ações acerca do tema tratado;

V - ouvidoria pública municipal - instância de controle e participação cidadã responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública;

VI - mesa de diálogo - mecanismo de debate e de negociação com a participação dos setores da sociedade civil e do governo diretamente envolvidos no intuito de prevenir, mediar e solucionar conflitos sociais;

VII – casa dos conselhos – instância colegiada permanente voltada para o diálogo entre representantes dos conselhos e comissões de políticas públicas, no intuito de acompanhar as

políticas públicas e os programas governamentais, formulando recomendações para aprimorar sua intersectorialidade e transversalidade;

VIII - audiência pública - mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é aprofundar o debate sobre o tema em pauta e subsidiar decisões governamentais;

IX - consulta pública - mecanismo participativo a se realizar em prazo definido, de caráter consultivo, aberto a qualquer interessado, que visa a receber contribuições por escrito da sociedade civil sobre determinado assunto, na forma definida no seu ato de convocação; e

X - ambiente virtual de participação cidadã – qualquer mecanismo de interação social que utiliza tecnologias de informação e de comunicação, em especial a internet, para promover o diálogo entre administração pública municipal e sociedade civil.

§1º: As definições previstas nesta Lei não implicam na desconstituição ou alteração de conselhos, comissões e demais instâncias de participação cidadã já instituídos no âmbito do governo municipal.

§2º: Os conselhos, comissões e demais instâncias de participação cidadã já instituídos no âmbito do governo municipal deverão se adequar aos dispositivos desta lei.

Art. 4º São diretrizes gerais da PMPC:

I- reconhecimento da participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia;

II - complementariedade, transversalidade e integração entre mecanismos e instâncias da democracia representativa, participativa e direta;

III - solidariedade, cooperação e respeito à diversidade de etnia, raça, cultura, geração, origem, sexo, orientação sexual, religião e condição social, econômica ou de deficiência, para a construção de valores de cidadania e de inclusão social;

IV - direito à informação, à transparência e ao controle social nas ações públicas, com uso de linguagem simples e objetiva, consideradas as características e o idioma da população a que se dirige;

V - valorização da educação para a cidadania ativa;

VI - autonomia, livre funcionamento e independência das organizações da sociedade civil; e

VII - ampliação dos mecanismos de controle social.

Art. 5º São objetivos da PMPC, entre outros:

I - consolidar a participação cidadã como método de governo;

II - promover a articulação das instâncias e dos mecanismos de participação cidadã;

III - aprimorar a relação do governo municipal com a sociedade civil respeitando a autonomia das partes;

IV - promover e consolidar a adoção de mecanismos de participação cidadã nas políticas e programas de governo municipal;

V - desenvolver mecanismos de participação cidadã nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento;

VI - incentivar o uso e o desenvolvimento de metodologias que incorporem múltiplas formas de expressão e linguagens de participação cidadã, por meio da internet, com a adoção de tecnologias livres de comunicação e informação, especialmente, softwares e aplicações, tais como códigos fonte livres e auditáveis, ou os disponíveis no Portal do *Software* Público Brasileiro;

VII - desenvolver mecanismos de participação cidadã acessíveis aos grupos sociais historicamente excluídos e aos vulneráveis;

VIII - incentivar e promover ações e programas de apoio institucional, formação e qualificação em participação cidadã para agentes públicos e sociedade civil; e

IX - incentivar a participação cidadã em todos os níveis da Administração Pública municipal direta.

Art. 6º Os órgãos e entidades da Administração Pública municipal direta e indireta deverão considerar as instâncias e os mecanismos de participação cidadã, previstos nesta Lei, para a formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação de seus programas e políticas públicas.

Parágrafo Único: Os órgãos e entidades referidos no *caput* elaborarão, anualmente, relatório de implementação da PMPC no âmbito de seus programas e políticas setoriais, que deverão ser amplamente divulgados pela Secretaria de \_\_\_\_\_.

Art. 7º. São instâncias e mecanismos de participação cidadã, sem prejuízo da criação e do reconhecimento de outras formas de diálogo entre Administração Pública municipal e sociedade civil:

I - conselho de políticas públicas;

II - comissão de políticas públicas;

III - conferência municipal;

IV - ouvidoria pública municipal;

V - mesa de diálogo;

VI – casa dos conselhos;

VII - audiência pública;

VIII - consulta pública; e

IX - ambiente virtual de participação cidadã.

Art. 8º O Sistema Municipal de Participação Cidadã – SMPC será integrado pelas instâncias de participação cidadã previstas nos incisos I a IV do art. 7º desta Lei, sem prejuízo da integração de outras formas de diálogo entre a administração pública municipal e a sociedade civil.

Art. 9º Fica instituído o Conselho Municipal de Participação Cidadã (CMPC), ao qual compete a formulação de diretrizes, monitoramento, avaliação e fiscalização da Política Municipal de Participação Cidadã.

Parágrafo único: É da competência do CMPC a elaboração de seu regimento interno, no qual será estipulada a forma de coordenação e eleição de representantes.

Art. 9º Compete à Secretaria de \_\_\_\_\_:

I - acompanhar a implementação da PMPC nos órgãos e entidades da Administração Pública municipal direta e indireta;

II - orientar a implementação da PMPC e do SMPC nos órgãos e entidades da Administração Pública municipal direta e indireta;

III - realizar estudos técnicos e promover avaliações e sistematizações das instâncias e dos mecanismos de participação cidadã definidos nesta Lei;

IV - realizar audiências e consultas públicas sobre aspectos relevantes para a gestão da PMPC e do SMPC; e

V - propor pactos para o fortalecimento da participação cidadã em todas as instâncias da administração pública municipal.

Art.10. Ressalvado o disposto em lei, na constituição de novos conselhos de políticas públicas e na reorganização dos já constituídos devem ser observadas, no mínimo, as seguintes diretrizes:

I - presença de representantes eleitos ou indicados pela sociedade civil, garantindo-se a paridade em relação aos representantes governamentais;

II - definição, com consulta prévia à sociedade civil, de suas atribuições, competências e natureza;

III - garantia da diversidade de raça e identidade de gênero entre os representantes da sociedade civil;

IV - estabelecimento de critérios transparentes de escolha de seus membros;

V - rotatividade dos representantes da sociedade civil;

VI - compromisso com o acompanhamento dos processos conferenciais relativos ao tema de sua competência; e

VII - publicidade de seus atos.

§ 1º A participação dos membros no conselho é considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.

§ 2º A publicação das resoluções de caráter normativo dos conselhos de natureza deliberativa vincula-se à análise de legalidade do ato pelo órgão jurídico competente.

§ 3º A rotatividade das entidades e de seus representantes nos conselhos de políticas públicas deve ser assegurada mediante a recondução limitada a lapso temporal determinado na forma dos seus regimentos internos, sendo vedadas mais de duas reconduções consecutivas.

§ 4º A participação de dirigente ou membro de organização da sociedade civil que atue em conselho de política pública não configura impedimento à celebração de parceria com a Administração Pública

§ 5º Na hipótese de parceria que envolva transferência de recursos financeiros de dotações consignadas no fundo do respectivo conselho, o conselheiro ligado à organização que pleiteia o acesso ao recurso fica impedido de votar nos itens de pauta que tenham referência com o processo de seleção, monitoramento e avaliação da parceria.

Art. 11. Nas comissões de políticas públicas devem ser observadas, no mínimo, as seguintes diretrizes:

I - presença paritária de representantes eleitos ou indicados pela sociedade civil;

II - definição de prazo, tema e objetivo a ser atingido;

III - garantia da diversidade de raça e identidade de gênero entre os representantes da sociedade civil;

IV - estabelecimento de critérios transparentes de escolha de seus membros; e

V - publicidade de seus atos.

Art. 12. As conferências municipais devem observar, no mínimo, as seguintes diretrizes:

I - divulgação ampla e prévia do documento convocatório, especificando seus objetivos e etapas;

II - garantia da diversidade dos sujeitos participantes;

III - estabelecimento de critérios e procedimentos para a designação dos delegados governamentais e para a escolha dos delegados da sociedade civil;

IV - disponibilização prévia dos documentos de referência e materiais a serem apreciados;

V - definição dos procedimentos metodológicos e pedagógicos a serem adotados nas diferentes etapas;

VI - publicidade de seus resultados;

VII - determinação do modelo de acompanhamento de suas resoluções; e

VIII - periodicidade mínima bianual de sua realização, considerando o calendário de outros processos conferenciais.

Parágrafo único. As conferências municipais serão convocadas por ato normativo específico.

Art. 13. As mesas de diálogo devem observar, no mínimo, as seguintes diretrizes:

I - participação das partes afetadas;

II - envolvimento dos representantes da sociedade civil na construção da solução do conflito;

III - prazo definido de funcionamento; e

IV - acompanhamento da implementação das soluções pactuadas e obrigações voluntariamente assumidas pelas partes envolvidas.

Art. 14. A Casa dos Conselhos deverá garantir infraestrutura, equipamentos, pessoal para apoio técnico e operacional, materiais e outros meios necessários para o adequado funcionamento dos conselhos municipais.

Art. 15. As audiências públicas devem observar, no mínimo, as seguintes diretrizes:

I - divulgação ampla e prévia do documento convocatório, especificado seu objeto, metodologia e o momento de realização;

II - livre acesso aos sujeitos afetados e interessados;

III - sistematização das contribuições recebidas;

IV - publicidade, com ampla divulgação de seus resultados, e a disponibilização do conteúdo dos debates; e

V - compromisso de resposta às propostas recebidas.

Art. 16. As consultas públicas devem observar, no mínimo, as seguintes diretrizes:

I - divulgação ampla e prévia do documento convocatório, especificando seu objeto, metodologia e o momento de realização;

II - disponibilização prévia e em tempo hábil dos documentos que serão objeto da consulta em linguagem simples e objetiva, e dos estudos e do material técnico utilizado como fundamento para a proposta colocada em consulta pública e a análise de impacto regulatório, quando houver;

III - utilização da internet e de tecnologias de comunicação e informação;

IV - sistematização das contribuições recebidas;

V - publicidade de seus resultados; e

VI - compromisso de resposta às propostas recebidas.

Art. 17. Na criação de ambientes virtuais de participação cidadã devem ser observadas, no mínimo, as seguintes diretrizes:

I - promoção da participação de forma direta da sociedade civil nos debates e decisões do governo;

II - fornecimento às pessoas com deficiência de todas as informações destinadas ao público em geral em formatos acessíveis e tecnologias apropriadas aos diferentes tipos de deficiência;

III - disponibilização de acesso aos termos de uso do ambiente no momento do cadastro;

IV - explicitação de objetivos, metodologias e produtos esperados;

V - garantia da diversidade dos sujeitos participantes;

VI - definição de estratégias de comunicação e mobilização, e disponibilização de subsídios para o diálogo;

VII - utilização de ambientes e ferramentas de redes sociais, quando for o caso;

VIII - priorização da exportação de dados em formatos abertos e legíveis por máquinas;

IX - sistematização e publicidade das contribuições recebidas;

X - utilização prioritária de *softwares* e licenças livres como estratégia de estímulo à participação na construção das ferramentas tecnológicas de participação cidadã; e

XI - fomento à integração com instâncias e mecanismos presenciais, como transmissão de debates e oferta de oportunidade para participação remota.

Art. 18. O Poder Executivo deverá criar, junto ao seu gabinete, o Núcleo de Participação Cidadã, instância colegiada permanente composta por:

I - 1 (um) de seus Secretários Municipais, mais 04 (quatro) servidores sob sua indicação;

II - 5 (cinco) servidores municipais concursados que não exerçam função em cargos de confiança e nem que o tenham feito nos últimos 4 (quatro) anos, a serem indicados pelos conselhos municipais.

§ 1º. Compete ao Núcleo de Participação Cidadã, em conjunto com a Secretaria de \_\_\_\_\_, a coordenação geral do sistema e:

I - a articulação dos processos participativos em todas as secretarias;

II - a divulgação das políticas, das normas e dos espaços participativos;

III - a articulação com lideranças, organizações e movimentos sociais;

IV - a promoção de programas de educação para a participação cidadã;

V - o fomento à mobilização social.

§ 2º As reuniões do Núcleo de Participação Cidadã serão convocadas e presididas por seus representantes em rodízio, sendo convidados os secretários municipais e presidentes dos conselhos relacionados aos temas a serem debatidos na ocasião.

Art. 19. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

## **Referências**

ALCÂNTARA, A. O. Da Política Nacional do idoso ao Estatuto do Idoso: A difícil construção de um sistema de garantias de direitos da pessoa idosa. In: ALCÂNTARA, A. O., CAMARANO, Ana Amélia, GIACOMIN, Karla C. **Política Nacional do Idoso: velhas e novas questões**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

ANDUIZA, Eva; DE MAYA, Sergi. *La qualitat del participació: una proposta d'indicadors*. Barcelona: *Fundació Jaime Bofill*, 2005. Disponível em: <https://www.fbofill.cat/sites/default/files/405.pdf>. Acesso em 02 ago 2020.

ARATO, Andrew. **Representação, Soberania Popular e Accountability**. São Paulo: Lua Nova – Revista de Cultura e Política, n. 55 – 56, 2002.

AVRITZER, L. **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

AVRITZER, Leonardo (org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Editora Unesp, 2004. v. 1.

AVRITZER, Leonardo. Apresentação. In: AVRITZER, Leonardo. (org.). **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: Mapeando o debate. In: PIRES, Roberto C. Rocha (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011, p. 13-28.

AVRITZER, Leonardo. Democracy beyond aggregation: the participatory dimension of public deliberation. **Journal of Public Deliberation**, v. 8, 2012.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. In: **Opinião pública**. vol. 14, n. 1, Campinas: UNICAMP, 2008, p. 43-64.

AVRITZER, Leonardo. Democratization and changes in the pattern of association in Brazil. In: **Journal of interamerican studies and world affairs**, Outono de 2000, p. 59-73. Disponível em: <http://www.iheal.univ-paris3.fr/sites/www.iheal.univ-paris3.fr/files/AVRITZER%20ONG%20BR%C3%89SIL166438.pdf>. Acesso em 10. jun. 2020.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da Democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 561-597. Disponível em: <http://www.do.ufgd.edu.br/mariojunior/arquivos/boaventura/democratizademocracia.pdf>. Acesso em 13 mar. 2019.

AVRITZER, Leonardo. *Participatory institutions in democratic Brazil*. Washington: Johns Hopkins University Press, 2009.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. In: **Opinião Pública**, vol. 18, nº 2, 2012, p. 383-398.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: da Autorização à Legitimidade da Ação, **Dados**, 2007, v. 50, p. 443-464.

AVRITZER, Leonardo. Teoria Democrática, Esfera Pública e Participação Local. **Sociologias**, 1999. v. 1., n. 2. p. 18-43.

AVRITZER, Leonardo. Teoria Democrática e Deliberação Pública, **Lua Nova. Revista Cultura e Política**, 2000. v. 50, p. 25-46.

AVRITZER, Leonardo. *The different designs of public participation in Brazil: deliberation, power sharing and public ratification*, **Critical Policy Studies**, v. 6, p. 113-127, 2012.

AVRITZER, Leonardo. Um balanço da participação social no Brasil pós-constituição de 1988. In: AVRITZER, Leonardo (org.) **Experiência democrática, sistema político e participação popular**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013, p. 11-20.

AVRITZER, Leonardo; RECAMÁN, Marisol; VENTURI, Gustavo. O associativismo na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. (org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Editora Unesp, 2004. p. 11-57.

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Sousa. Para Ampliar o Cânone Democrático. In: Boaventura de Sousa Santos. (Org.). **Democratizar a Democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BAVA, Sílvio Caccia. Democracia e Poder Local. In: VILLAS BÔAS, Renata (org.). **Participação Popular nos Governos Locais**. São Paulo: Instituto Polis, 1994, p. 3-10.

BAVA, Sílvio Caccia. **Dilemas da gestão municipal democrática**. São Paulo: Instituto Polis, 2000.

BAVA, Sílvio Caccia. **Participação, Representação e novas formas de diálogo público**. São Paulo: Instituto Polis, 2001.

BAVA, Sílvio Caccia. **A Participação Cidadã como Estratégia de Governo**. São Paulo: Instituto Polis, 2002.

BAVA, Sílvio Caccia. **Os sentidos da Democracia e da Participação**. São Paulo: Instituto Polis, 2005.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. (Org.) ; WEFFORT, F. (Org.) ; BOLIVAR, L. (org.). **Direito, Cidadania e Participação**. São Paulo: T. A. Queiróz, 1981. v. 1.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. Democracia e Cidadania. In: VILLAS BÔAS, Renata (org.). **Participação Popular nos Governos Locais**. São Paulo: Instituto Polis, 1994, p. 11 – 19.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **Desafios para a democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: CEDAC/Oikos, 2005. v. 1.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. Em Defesa da República e da Democracia. In: BENEVIDES, Maria V. M., BERCOVICI, Gilberto e MELO, Claudineu (org.). **Direitos Humanos, democracia e República – Homenagem a Fábio Konder Comparato**. São Paulo: QuartierLatin, 2009, p. 723 – 738.

BNDES. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Cartilha de Cidades**. Brasília, 2018.

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política – A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos**. Org. Michelangelo Bovero. Trad. Daniela BeccacciaVersiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

BONAVIDES, Paulo. A Democracia Participativa e os Bloqueios da Classe Dominante. In: BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita, BERCOVICI, Gilberto e MELO, Claudineu (org.). **Direitos Humanos, democracia e República – Homenagem a Fábio Konder Comparato**. São Paulo: QuartierLatin, 2009. p. 825 – 840.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Teoria geral dos direitos fundamentais. In: MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 265-327.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. **Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição**. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2012, p. 01 (ed. Extra).

BRASIL. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. **Institui a política nacional de participação social - PNPS e o sistema nacional de participação social - SNPS, e dá outras providências**. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2014, p. 06.

BRASIL. Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016. **Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal**. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2016, p. 21.

BRASIL. Decreto nº 9.690, de 23 de janeiro de 2019. **Altera o decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - lei de acesso à informação**. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2019, p. 18.

BRASIL. Decreto nº 9.716, de 26 de fevereiro de 2019. **Revoga dispositivos do Decreto nº 9.690, de 23 de janeiro de 2019, que altera o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso à Informação**. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2019, p. 2.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. **Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências**. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 1990, p. 18055.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2001, p. 1.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da**

**constituição federal; altera a lei nº 8.112 [...] e dá outras providências.** Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2011, p. 1 (ed. Extra).

BRASIL. 2018b. **Documento técnico: Estratégia Brasil Amigo Da Pessoa Idosa.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretária do Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento – MTO 2020.** Edição 2020 (4ª Edição). Brasília. 2019.

BOVERO, Michelangelo. **Contra o Governo dos Piores – uma Gramática da Democracia.** Rio de Janeiro: Campus, 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas.** São Paulo: Saraiva, 2002.

Butler, R. N. (1969). Age-ism: Another form of bigotry. *The Gerontologist*, 9(4), 243–246.

CALDEIRA, Teresa, HOLSTON, James. In: AVRITZER, Leonardo (org.). **A participação em São Paulo.** V. 1. São Paulo: Unesp, 2004, p. 215-256.

CAMARANO, Ana Amélia. PASINATO, Maria Tereza. Envelhecimento, Pobreza e Proteção Social na América Latina, IPEA, **Texto de Discussão 1292,** Rio de Janeiro, 2007

CAMPBELL, Al; MARQUETTI, Adalmir; SCHONERWALD, Carlos E. da Silva. **Participatory Economic Democracy in Action: Participatory Budgeting in. Porto Alegre, 1989 - 2004.** EasternEconomicAssociation, 2009.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil. O Longo Caminho.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet.** Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

CHAUÍ, Marilena. Considerações sobre a democracia e os obstáculos à sua concretização. O capital contra a democracia. In: BAVA, Silvio Caccia. **Os sentidos da Democracia e da Participação.** São Paulo: Instituto Polis, 2004, p. 23-30.

COELHO, Inocêncio Mártires. Ordenamento jurídico, constituição e norma fundamental. In: MENDES, Gilmar Ferreira (org.). **Curso de direito constitucional.** 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 01-168.

COELHO, Inocêncio Mártires. Fundamentos do estado de direito. In: MENDES, Gilmar Ferreira (org.). **Curso de direito constitucional.** 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 169-182.

COELHO, Inocêncio Mártires. A experiência constitucional brasileira: da carta imperial de 1824 à constituição democrática de 1988. In: MENDES, Gilmar Ferreira (org.). **Curso de direito constitucional.** 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 183-201.

COELHO, Inocêncio Mártires. Direito Sociais. In: MENDES, Gilmar Ferreira (org.). **Curso**

**de direito constitucional.** 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 757-764.

COELHO, Inocêncio Mártires. Princípios constitucionais da administração pública. In: MENDES, Gilmar Ferreira (org.). **Curso de direito constitucional.** 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 875-894.

COMPARATO, Fábio Konder. Para viver a democracia. [S.l: s.n.], 1989.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. Resolução nº 291, de 06 de maio de 1999. **Aprova o regimento interno do conselho nacional de saúde.** Diário Oficial da União: Brasília, DF. Disponível em: <<http://conselho.saude.gov.br/legislacao/reginter.htm>>. Acesso em 17 ago. 2020.

CORTES, Soraya Vargas. Arcabouço institucional e participação em conselhos municipais de saúde e assistência social. In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. de (org.). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil.** Rio de Janeiro, 2004. p. 249-286.

CUNHA, Eleonora S. M. Inclusão social e política: o desafio deliberativo dos conselhos municipais de assistência social. In: AVRITZER, Leonardo. (org.). **A dinâmica da participação social no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2010. p. 93-128.

DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. **Democracia, sociedade civil e participação.** Chapeco: Argos Editora Universitária, 2007.

DAHL, Robert. **Democracy and its critics.** New Haven: Yale University, 1989.

DAHL, Robert. **Poliarquia – Participação e Oposição.** Trad. Celso Mauro Pacionik, São Paulo, Universidade de São Paulo, 1997.

DUVERGER, Maurice. **Ciência Política Teoria e Método.** Maurice Duverger. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1962.

FARIA, José Eduardo Campos de Oliveira. **Retórica política e ideologia democrática: a legitimação do discurso jurídico liberal.** Tese (Livre-docência em Filosofia e Teoria Geral do Direito). São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 1982.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Princípios Fundamentais do Direito Constitucional.** 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 43 – 77.

FIABANE, Danielle Fabian. **Controle Social: um novo frame nos movimentos sociais.** Tese (Mestrado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo: 2011. Disponível em: <[http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8233/Controle%20social%20um%20novo%20frame%20nos%20movimentos%20sociais%20\(2\).pdf?sequence=5](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8233/Controle%20social%20um%20novo%20frame%20nos%20movimentos%20sociais%20(2).pdf?sequence=5)>. Acesso em: 06 jan. 2015.

FREITAS, João Paulo N. Sabino de, PRADO, Fernanda Vianna, ZAGO, Marina Fontão, MARIN, Pedro de Lima. **Propostas para aceleração de duas metas em atraso da agenda 2012 : Programa de Metas do Município de São Paulo. 2011.** Dissertação de Mestrado.

Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

GAROT, Marie José. *De la Administración Electrónica a una Democracia Digital*, Revista Direito GV, v. 2, n. 11, p. 89 – 110, jan.-jun. 2006. GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6ª ed.. São Paulo: Atlas, 2008.

GILMAN, Hollie Russon. **Democracy reinvented: participatory budgeting and civic innovation in America**. Washington, DC: Brookings Institution, 2016.

GOODIN, Robert. *Innovating democracy: democratic theory and practice after the deliberative turn*. Oxford: Oxford University, 2008.

GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo. **Preconceito e discriminação: queixas de ofensas e tratamento desigual dos negros no Brasil**. Salvador: Novos Toques, 1998.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia – Entre facticidade e validade**. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HELD, David. C. **Modelos de Democracia**. Trad. Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

GASPARDO, Murilo. As tradições democráticas e os novos modelos de democracia, **Revista Acadêmica – Faculdade de Direito do Recife**, v. 87, n. 1, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/ACADEMICA/article/view/819>

GASPARDO, Murilo. Democracia participativa e experimentalismo democrático em tempos sombrios, **Estudos Avançados**, v. 3, n. 92, abr. 2018. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142018000100065](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142018000100065).

GASPARDO, Murilo. **Inovação institucional e democracia participativa na administração pública: a experiência do programa de metas**. São Paulo: Alameda, 2020.

GASPARDO, Murilo e ABREU, Ana Luiza. **Regulamentação dos grupos de pressão: os desafios da transparência e da equidade**, Revista Direito Público, v. 4, n. 78. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2868>. Acesso em 15 jul 2020.

GASPARDO, Murilo, ANDRADE, Cauê Ramos, MARIANO DE OLIVEIRA, Adolfo R. S. (org.). **Manual de Cidadania Ativa**. Franca: UNESP-FCHS, 2016. Acesso em <<https://www.franca.unesp.br/Home/Publicacoes/cidadaniativa-final---eletronico.pdf>>. Acesso em 15 jul 2020.

GASPARDO, Murilo e FERREIRA, Mauro. Inovação institucional e democracia participativa: mapeamento legislativo da Emenda do Programa de Metas, **RAP. Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 51, p. 129-146, 2017.

JELLINEK, Georg. **Teoría general del Estado**. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

LAVALLE, Adrián Gurza. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, Roberto C. Rocha (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011, p. 33-42.

MALBERG, Raymond Carré de. **Teoria General Del Estado**. Trad. José Lion Depetre. Pánuco (México): Fondo de Cultura Econômica, 1948.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MOTA CAMPOS, Maria E. da S.; AGUIAR, Cristina C. de; RIBEIRO, Andréia Q. Desafios e potencialidades para a gestão local na implementação de políticas públicas para. **GIGAPP EstudiosWorkingPapers**. Año (2020), Vol. 7. Núm.163, págs. 429-446. ISSN 2174-9515.

MULLER, Friedrich. **Quem é o Povo? A Questão Fundamental da Democracia**. Trad. Peter Naumann. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

OBSERVATÓRIO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **19.5. Fortalecimento dos Conselhos**. OPNE, [2015]. Disponível em: <http://www.observatoriodopne.org.br/indicadores/metas/19-gestao-democratica/estrategia/19-5-fortalecimento-dos-conselhos>. Acesso em 25 maio 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - PNUD (org.). Plano de ação internacional sobre o envelhecimento, 2002. tradução de Arlene Santos. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2003.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Envelhecimento ativo: uma política de saúde / World Health Organization**. Trad. Suzana Gontijo. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2005. 60p.

OXFAM BRASIL. A distância que nos une. Um retrato das desigualdades brasileiras. Brasil, 25 de setembro de 2017.

PAIVA, Claudio Cesar de. Projeto Araraquara 2050: diretrizes para uma Agenda Estratégica e Pactuação de uma Visão de Futuro. Unesp. Araraquara, 2018. 81 p.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Trad. Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREZ, Marcos Augusto. A Participação da Sociedade na Formulação, Decisão e Execução das Políticas Públicas. In: bucci, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 163 – 177.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). **Acompanhando a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável: subsídios iniciais do Sistema das Nações Unidas no Brasil sobre a identificação de indicadores nacionais referentes aos objetivos de desenvolvimento sustentável**/Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Brasília: PNUD, 2015. 291 p.

PONTUAL, Pedro. Por uma pedagogia da Participação Popular. In: VILLAS BÔAS, Renata (org.). **Participação Popular nos Governos Locais**. São Paulo: Instituto Polis, 1994, p. 63-76.

PONTUAL, Pedro, ARAÚJO, Laudicéia. Uma agenda da participação popular nos próximos anos. In: BAVA, Silvio, Caccia. **Os sentidos da Democracia e da Participação**. São Paulo: Instituto Polis, 2004.

PORTAL BRASILEIRO DE DADOS ABERTOS. **O que são dados abertos?** Brasília, [2018]. Disponível em: <<http://dados.gov.br/pagina/dados-abertos>>. Acesso em 02 ago 2020.

PORTAL E-CIDADANIA. **Sobre o portal e-cidadania**. Brasília, [2018]. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/sobre>>. Acesso em 02 ago 2020.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **O Contrato Social: Princípios de Direito Político**. Trad. Antonio de P. Machado. Rio de Janeiro: Ediouro, 1996.

SANTOS, Boaventura de Souza. Prefácio ao Volume 1. Coleção. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.) **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002b, p. 29 – 38.

SANTOS, Boaventura de Souza, AVRITZER, Leonardo. Para Ampliar o Cânone Democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a Democracia – os Caminhos da Democracia Participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. **Democracia e Governo Local: dilemas da reforma municipal no Brasil**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. Dilemas e desafios da governança democrática. In: BAVA, Silvio Caccia. **Os sentidos da Democracia e da Participação**. São Paulo: Instituto Polis, 2004, p. 41-47.

SARTORI, Giovanni. **A Teoria da Democracia Revisitada**. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 1994.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Trad. Sérgio Góes de Paula. Rio de Janeiro Zahar, 1984.

SEN, Amartya. K. **O desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

SILVA, Marcelo Kunrath. Dos casos aos tipos: notas para uma apreensão das variações Qualitativas na avaliação das instituições participativas. In: PIRES, Roberto C. Rocha (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011, p. 233-246.

SINTOMER, Yves, HERZBERG, Carsten, RÖCKE, Anja, ALLEGRETTI, Giovanni. Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budget, **Journal of Public Deliberation**, v. 8, i. 2, article 9, 2012. Disponível em: <<http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art9>>. Acesso em: 21 de jul. 2016.

SORJ, Bernardo; FAUSTO, Sergio (org.). On-line / off-line: lanueva onda de la sociedade civil y latransformación de la esfera pública. In: **Internet y movilizaciones sociales: transformaciones de espacio público y de la sociedad civil**. São Paulo: Edições Plataforma Democrática, 2015. Pp. 35 – 60.

SOUZA, Pedro H. 2016. A desigualdade vista do topo: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013”. Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Sociais. Brasília.

TATAGIBA, Luciana Ferreira. A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o Processo participativo. In: PIRES, Roberto C. Rocha (org.). **Efetividade das instituições participativas no brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011, p. 171-186.

WAMPLER, Brian. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: PIRES, Roberto C. Rocha (org.). **Efetividade das instituições participativas no brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011, p. 43-52.

WAMPLER, Brian. Instituições participativas como “enxertos” na estrutura do estado: A importância de contextos, atores e suas estratégias. In: PIRES, Roberto C. Rocha (org.). **Efetividade das instituições participativas no brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011, p. 151-158.

## **GLOSSÁRIO**

**Comissões permanentes do Poder Legislativo** – Grupos internos de parlamentares criados para analisar e alterar propostas legislativas

**Discricionariedade** – Prerrogativa conferida ao gestor de atuar conforme suas convicções, sem se sujeitar a agentes externos, desde que dentro dos limites da lei

**Iniciativa popular** – Proposta legislativa originada de qualquer cidadão através de plataforma online específica no sítio eletrônico da Câmara e do Senado Federal

**Habeas Data** – Espécie processual regulada pela lei 9.507/97 criada para que qualquer cidadão possa obter acesso, com ordem judicial, de informações sob tutela de órgãos públicos e que lhe diga respeito.

**Mandado de Segurança** – Espécie processual regulada pela lei 12.016/09 criada para proteger direitos individuais expressamente previstos em lei e desrespeitados ou lesionados por ato de autoridade pública.

**Plebiscito** – Procedimento de consulta popular previsto no art. 14, I da Constituição Federal pelo qual se busca a opinião da população sobre determinado projeto normativo que se busca aprovar, antes que este seja oficialmente proposto. Não possui necessariamente caráter vinculativo.

**Referendo** – Procedimento de consulta popular previsto no art. 14, II da Constituição Federal pelo qual se busca a opinião da população sobre determinado projeto normativo depois de já estar oficialmente proposto. Não possui necessariamente caráter vinculativo.

**Pobreza** – \* Envolve referencial teórico, melhor que o autor responda

**Renda** – \* Envolve referencial teórico, melhor que o autor responda

## **CRÉDITOS**

### **ELABORAÇÃO E REDAÇÃO**

#### **Murilo Gasparido**

Diretor da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS) da Universidade Estadual Paulista (Unesp), Livre-docente em Teoria do Estado (Unesp), Doutor (USP), Mestre (USP) e Bacharel em Direito (USP).

#### **Cláudio Cesar de Paiva**

Diretor da Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista (Unesp), Campus de Araraquara

#### **Adolfo Raphael Silva Mariano de Oliveira**

Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS) da Universidade Estadual Paulista (Unesp), Campus de Franca

### **PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS**

#### **Coordenação editorial**

Beto Gomes e Sérgio Frazão Helene

#### **Coordenação executiva**

Beto Gomes

#### **Revisão geral**

Zuleica Goulart

#### **Revisão de texto**

Benjamin Sérgio Gonçalves

#### **Design**

José Roosevelt Júnior | Mediacts

#### **Ilustrações**

Gil Tokio (Pingado)

**Para a arte:**

Incluir os créditos institucionais do ICS, como feito no guia de Planejamento Integrado, seguido pelo texto abaixo sobre o Citinova

Colocar logomarca do Citinova antes do texto abaixo

O *Guia de Introdução à Participação Cidadã* é uma publicação produzida com o apoio do *Projeto CITinova – Planejamento Integrado e Tecnologias para Cidades Sustentáveis*. Trata-se de um projeto multilateral realizado pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), com apoio do Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF, na sigla em inglês), implementação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), e executado em parceria com a Agência Recife para Inovação e Estratégia (ARIES)/Porto Digital, Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), Programa Cidades Sustentáveis (PCS) e Secretaria do Meio Ambiente (SEMA/GDF).

Acesse o site do Citinova e saiba mais sobre o projeto.