PARTICIPAÇÃO POPULAR:

UMA ANÁLISE DO PODER LEGISLATIVO DE SALVADOR NO ANO DE 2017

Michel Chagas[[1]](#footnote-1)

RESUMO

O presente artigo visa abordar a questão da participação popular na Câmara Municipal de Salvador. Os resultados encontrados demonstram que, embora haja previsões legais para a combinação do exercício do poder entre a representação e a manifestação direta do povo, há um uso ínfimo e limitado desses dispositivos. Proposições legislativas são aprovadas sem consultas e discussões públicas. As audiências públicas, importantes instrumentos de consulta, participação e legitimação do exercício do poder, em muitos casos têm sua aplicação limitada apenas a um cumprimento de requisito de validade dos atos administrativos. O tema é explorado teoricamente, conceituado e contextualizado para analisar sua importância e aplicação tendo como horizonte temporal a sessão legislativa de 2017.

**PALAVRAS-CHAVE:** Participação popular. Democracia representativa. Democracia semidireta. Representação política. Câmara Municipal de Salvador.

1 INTRODUÇÃO

O tema da participação popular e sua importância no contexto do Estado brasileiro surge de forma significativa na década de 1980. Primeiro com a mobilização popular[[2]](#footnote-2) e a possibilidade de apresentação de emendas populares[[3]](#footnote-3) no processo da Assembleia Nacional Constituinte[[4]](#footnote-4), pela primeira vez, após 6 outras cartas, houve participação popular na elaboração da constituição, promulgada em 1988.

Conhecida como Constituição Cidadã, a Carta Magna institui o Estado Democrático de Direito como regime político e trouxe significativas contribuições para promover o engajamento e partição popular nas três instâncias de poder: executivo, legislativo e judiciário, a exemplo de conselho, ouvidoria, audiência pública, plebiscito, referendo, iniciativa popular, entre outros.

Apesar de previsões contidas no ordenamento jurídico e da demanda crescente da sociedade por mais participação nas decisões políticas, a sua aplicação e adoção como um princípio ainda são desafios na gestão pública nos dias atuais.

As manifestações de 2013, conhecidas como manifestações de junho, foram marcadas por uma diversidade de pautas e demandas, iniciando com o preço das passagens, gastos com a copa do mundo e a postura de agentes policiais, mas também avançou para temas como democracia, representação política, papel dos partidos, corrupção e qualidade dos serviços públicos (AVRITZER, 2016, p. 75-82).

Sinais como esses demonstram um distanciamento entre as representações políticas e os eleitores de forma geral; um descompasso entre as agendas e decisões dos políticos para com a vontade popular.

No âmbito local ou do poder municipal, que é o mais próximo da população, essas distorções também estão presentes. Composta de 43 vereadores e vereadoras, a câmara municipal de Salvador é o poder legislativo do município e cumpre as funções de legislar sobre assuntos de interesse local, bem como suplementar as legislações federal e estadual no que couber, conforme os Art. 29 e Art. 30 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Dispor sobre normas de tributação municipal, orçamento, autorizar operações de crédito; concessão de serviços públicos, criar, alterar e extinguir cargos públicos, aprovar planos de desenvolvimento e normas urbanísticas, além de julgar as contas do prefeito são alguns exemplos dessa atuação.

No ano de 2017, 234 proposições foram aprovadas na Câmara Municipal de Salvador, nesse universo 206 proposições foram de iniciativa dos vereadores (SALVADOR, 2018b). Assim, faz-se necessário discutir o nível de participação popular nos processos internos e de tomada de decisão da Câmara Municipal. A lei orgânica de Salvador, expressamente, determina entre os princípios que fundamentam a organização do município, “o exercício da soberania e a participação popular na administração municipal e no controle de seus atos”, conforme a Lei Orgânica do Município de Salvador, Art. 6, inciso III. (SALVADOR, 2018a).

As implicações das decisões na vida dos munícipes, por si só, justificam a importância da participação popular nos processos internos da casa, bem como no exercício do mandato parlamentar. A participação da população não pode se reduzir a uma escolha no ciclo eleitoral.

A participação popular na esfera pública amadurece a democracia, assim faz-se necessário que a escuta e interação sejam constantes, dinâmicas e adotadas como um princípio para o poder legislativo, uma vez que esse poder é o mais próximo da população e tem um papel fundamental no desempenho da gestão municipal, nos rumos da cidade e consequentemente na vida dos munícipes.

A literatura e estudos no campo da administração, gestão pública, ciência políticas e políticas públicas dentre outras áreas afins, relacionam a qualidade da democracia e o desempenho da gestão pública com o nível de participação adotado nos processos de tomada de decisão. Entretanto, o paradigma da participação ainda é um desafio nos dias atuais.

Assim, esse trabalho discute a participação popular no regime democrático, tendo como objeto de estudo a Câmara Municipal de Salvador, no horizonte temporal da sessão legislativa de 2017. Usa-se pesquisa exploratória, a partir de exame teórico, para discutir, conceituar e contextualizar o tema. Utiliza-se ainda dados da diretoria legislativa, do sistema eletrônico dos processos legislativos da Câmara Municipal de Salvador e matérias jornalísticas sobre a referida casa legislativa.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A palavra democracia surgiu no século V a.C. e no sentido etimológico significa o “governo ou poder do povo”. (SARTORI, 1994, p. 22). Em discurso na cerimónia de inauguração do Cemitério Militar de Gettysburg, Abraham Lincoln descreveu a democracia como “o governo do povo, pelo povo e para o povo”. (LINCOLN MEMORIAL, 2015).

Giovanni Sartori, teórico e cientistas político italiano, argumenta que a democracia não é apenas o poder popular, mas o exercício do poder restrito da maioria que respeita os direitos da minoria. O autor observa que as democracias modernas dependem dos seguintes requisitos: poder limitado da maioria, procedimentos eleitorais e a transmissão do poder dos representantes (SARTORI, 1994, p. 52-53).

Paulo Bonavides, em sua obra Ciência Política, considera que, do ponto de vista formal, há três modalidades básicas de democracia, sendo elas: a democracia direta (o povo decide, através do sufrágio, determinado assunto de governo), a democracia indireta ou representativa (o povo elege representantes que decidem em seu nome) e a democracia semidireta (combinação das duas modalidades anteriores) (BONAVIDES, 2008a, p. 288).

Recorrendo a obra de Cunha Júnior encontramos a seguinte descrição de democracia semidireta.

Da conjugação da Democracia representativa e Democracia direta temos um modelo misto de Democracia semidireta, que nada mais é senão uma Democracia representativa com alguns institutos ou mecanismos de participação direta do povo na formação da vontade política nacional. Da democracia semidireta se desenvolve a chamada Democracia participativa. (CUNHA JÚNIOR, 2011, p. 527).

Diversas correntes teóricas se debruçaram sob o conceito e fundamentos da representação política. Bonavides destaca que desde século XVIII até a contemporaneidade o debate acerca representação busca responder: a quem deve o representante fidelidade? Ao povo, à nação, ao partido, à circunscrição eleitoral? Até onde deve ir sua independência e capacidade de divergir de seus eleitores e de sua agremiação partidária? (Ibid., p. 238). Assim recorro a sua obra para apresentar três grandes doutrinas para o sistema representativo: a regra da duplicidade, a regra da identidade e a regra com base no fundamento marxista.

A regra da duplicidade, a velha doutrina do sistema representativo, expressa-se da ideia de total independência do representante em face do representado. Assim, após eleitos, os representantes já não são responsáveis perante os eleitores. Essa doutrina foi consagrada na Revolução Francesa, seus teóricos acreditam na falta de capacidade do povo em compreender e tomar decisões sobre as coisas públicas e defendem a limitação da legitimidade e vontade do eleitor, apenas, ao processo eleitoral.

Montesquieu (1951, p. 400) defende que, “no sistema representativo cabe ao povo tão somente escolher os representantes, atribuição para a qual reputa sobejamente qualificado”. Sieyès, nesta mesma corrente, discursou na Assembleia constituinte francesa de 1791, onde afirmou: “é para a utilidade comum que os cidadãos nomeiam representantes, bem mais aptos que eles próprios a conhecerem o interesse geral e a interpretar sua própria vontade”. Completa o orador: “Se os cidadãos ditassem sua vontade, já não se trataria de Estado representativo, mas de Estado democrático” (SIEYÈS apud BONAVIDES, 2008a, p. 220-222).

A regra da identidade imperou no sistema representativo do século XX e buscou superar o caráter aristocrático da representação sob o fundamento da duplicidade, assim como responder aos anseios do ideário de igualitarismo disseminado com a Revolução Francesa, das transformações dentro do modelo da democracia como a adoção sufrágio universal e a expansão do pensamento socialista.

Em termos estritos, Bonavides descreve que a regra da identidade retira ao representante todo o poder próprio de intervenção política e o acorrenta à vontade dos governados, sendo esta a vontade deve ser reproduzida (BONAVIDES, 2008a, p. 218).

No entanto, a doutrina da identidade também desenvolveu distorções na sua aplicação. Na busca de defender os interesses dos representados, partidos e grupos de pressão se estabeleceram como instrumento dessa vontade.

Em suma, o princípio da - “identidade”, tão caro à doutrina democrática, foi “instrumentalizado” — aqui com máxima eficácia — para colher vivos e sem deformações os interesses prevalentes dos grupos que estão governando a chamada sociedade de massas e lhe negam a vocação democrática. (BONAVIDES, 2008a, p. 234-235).

A regra com base no fundamento marxista é uma leitura do teórico polonês Marek Sobolewsky que interpreta a representação como simples relação entre governantes e governados. Bonavides sumariza tal fundamento nestes termos:

Um processo, isto é, uma acomodação contínua que se estabelece entre as decisões políticas e as opiniões. [...]. A representação política, observa ele, sendo uma relação entre governantes e governados, não consiste apenas de relações diretas entre eles, mas também, de maneira concomitante, de relações entre os cidadãos e as distintas organizações intermediárias, que servem de porta-vozes à opinião. (BONAVIDES, 2008a, p. 243 e 244).

Sobolewsky relata que para materializar essa relação direta e indireta que se desenvolve instrumentos como:

Eleições, referenda, petições, comícios, notas oficiais e declarações de governantes, etc., bem como os instrumentos técnicos e organizatórios que consentem uma expressão sistemática da opi­nião: meios de comunicação de massas (imprensa, rádio, televisão, etc.), partidos políticos e grupos de interesse. (SOBOLEWSKY apud BONAVIDES, 2008a, p. 242).

Após esse exame sobre as principais concepções de forma e exercício do poder político, suas mudanças no contexto dos modelos de Estado, observar a discussão em torno da titularidade do poder, assim como as reflexões sobre o papel dos representantes e representados no processo de tomada de decisão, seguimos para o modelo vigente no Brasil.

A Constituição Federal de 1998, no seu Art. 1º, instituiu a República como forma de governo e a democracia, o Estado Democrático de Direito, como regime político. Dirley da Cunha Júnior descreve a República como

[...] a forma como os governantes ascendem ao GOVERNO e como se dá a relação entre governantes e governado” e complementa que “O Estado democrático se assenta no pilar da soberania popular, pois a base do conceito de democracia está ligada à noção de governo do povo, pelo povo e para o povo” (CUNHA JÚNIOR, 2011, p. 523-526).

A modalidade adotada no Brasil é semidireta, uma combinação de democracia representativa com democracia direta como definido no Art. 1º, parágrafo único da Carta Magna que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” e no Art. 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”.

Sobre esses instrumentos de participação direta, Cunha Júnior apresenta uma precisa descrição:

*Plebiscito* é a consulta popular prévia aceca de determinada questão política ou programa governamental; *referendo* é consulta popular a *posteriori* destinada a obter do povo a ratificação ou não de proposta legislativa já aprovada ou programa já adoto; e *iniciativa popular* é prerrogativa atribuída ao povo de diretamente apresentar projetos de lei ao Poder Legislativo, atendidas certas condições (CUNHA JÚNIOR, 2011, p.527).

Consideradas as bases históricas e o enquadramento no sistema político vigente do Brasil, o presente artigo discutirá os elementos de garantia da participação popular na Câmara Municipal de Salvador, tendo como recorte temporal o ano de 2017.

2.2 A COLETA DE DADOS

Apesar de previsões contidas no ordenamento jurídico e da demanda crescente da sociedade por mais participação nas decisões políticas, a sua aplicação e adoção como um princípio ainda são desafios na gestão pública nos dias atuais.

O número crescente de abstenções e votos nulos (BRASIL, 2016; CRISTALDO, 2016), críticas em manifestações sobre o sistema de representação como vimos desde as manifestações jun. 2013 (AVRITZER , 2013; MARTINS, 2016) e pesquisas de opinião sinalizam para uma situação de crise da democracia representativa (COUTO , 2016). Pesquisa do Instituto Ipsos, publicada no Jornal O Estado de S. Paulo, registra que 94% dos eleitores não se sentem representados por políticos (BRAMATTI, 2017). A democracia nos tempos atuais exige a redução de distâncias entre representante e representado.

Dispositivos de consulta popular como plebiscito, referendo e projeto de iniciativa popular foram assegurados na constituição de 1988, Art. 14, incisos I, II e III. A regulamentação, no entanto, esperou mais 10 anos com a Lei 9.709 de 1998. Segundo a Diretoria Legislativa da Câmara de Salvador (SALVADOR, 2018). Nunca houve realização de consultas populares, como plesbicito e referendo, desde a criação da Câmara até os dias atuais. Examinando o período de 2013 a 2018, também não há registros de apresentação de projetos de iniciativa popular no legislativo municipal. Essas informações demonstram uma falta de uso de mecanismo de democracia direta previsto no ordenamento jurídico vigente.

Considerando as proposições de iniciativa da Câmara Municipal de Salvador[[5]](#footnote-5), os projetos de lei ordinária e complementar, somados com os projetos de resolução e decretos legislativos (espécies normativas que implicam em obrigações para a gestão pública e para os administrados), 206 projetos foram aprovados no ano de 2017. Nesse universo, proposituras de concessão de honrarias[[6]](#footnote-6) destacam-se na incidência de produção legislativa da casa com 40,29% dos registros. Os dados dão conta de que 69,9% das proposições concederam honrarias, criaram datas comemorativas e denominaram logradouros ou outros espaços públicos. Embora sejam assuntos de competência do legislativo municipal, o resultado demonstra uma superposição desses assuntos em relação à diversidade de problemas enfrentados por uma metrópole como Salvador.

**Tabela 1** - Proposições de iniciativa da Câmara Municipal de Salvador

|  |  |
| --- | --- |
| **MODALIDADE DE PROPOSIÇÃO** | **QUANT APROVADA** |
| Leis ordinárias e complementares | 93 |
| Resolução | 107 |
| Decretos legislativos | 6 |
| **TOTAL** | **206** |

Fonte: Diretoria Legislativa da Câmara Municipal de Salvador, CI 03/2018 de 28 de março de 2018 (adaptado pelo autor).

**Tabela 2** - Assuntos de maior incidência

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Assuntos** | **QUANT** | **%** |
| Concessão de títulos e honrarias | 83 | 40,29 |
| Criação data comemorativa no calendário da cidade | 45 | 21,84 |
| Denominação de logradouro ou outros espaços públicos | 16 | 7,77 |
| Todos outros assuntos | 62 | 30,10 |
| **TOTAL** | **206** | **100** |

Fonte: Diretoria Legislativa da Câmara Municipal de Salvador, CI 03/2018 de 28 de março de 2018 (adaptado pelo autor).

A ausência de audiências públicas é uma outra característica encontrada nesse universo de proposições. O decreto nº 8.243 de 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social, define audiência pública como “mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é subsidiar decisões governamentais” (BRASIL, 2014).

No ano de 2017, a Câmara de Salvador realizou 36 audiências públicas[[7]](#footnote-7), entretanto apenas 15 audiências tiveram como pauta projetos em tramitação na casa; alguns encontros tiveram o mesmo projeto como objeto de discussão; assim, contabiliza-se que apenas 10 projetos legislativos foram pautados em discussão aberta, por meio de instrumento próprio, previstos no regimento interno da casa e Lei Orgânica do Município.

Como demonstrado no quadro abaixo, apenas um tema das audiências públicas realizadas foi referente a proposta legislativa de autoria dos vereadores, especificamente a discussão para colher contribuições para o estatuto da igualdade racial de Salvador, no entanto esse projeto não foi a votação no ano de 2017.

**Quadro 1** - Audiências alusivas a propostas legislativas realizadas no ano de 2017

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Data** | **Assunto** | **Origem da propositura** | **Observação** | **Votado em 2017** |
| 09/05 | PLE 223/2017 – Desafetação e alienação de bens imóveis | Executivo | Exigência legal | X |
| 26/05 | Projeto de lei complementar nº 03/2017 (Previdência dos Servidores) | Executivo | - | X |
| 26/09 | Apresentação do projeto de lei nº 439/2017 (alteração no Código Tributário e de Rendas do Município) | Executivo | - | X |
| 28/06 | Lei de diretrizes orçamentárias | Executivo | Exigência legal | X |
| 18/10 | Plano plurianual | Executivo | Exigência legal | X |
| 24/10 | Plano plurianual | Executivo | Exigência legal | X |
| 13/11 | Lei orçamentária anual | Executivo | Exigência legal | X |
| 07/04 | PLE 302/2016 Programa Revitalizar | Executivo | Exigência legal | X |
| 15/05 | PLE 223/2017 – Desafetação e alienação de bens imóveis | Executivo | Exigência legal | X |
| 18/05 | Parque Metropolitano de Pituaçu (Via Atlântica) | Executivo | Exigência legal | 0 |
| 03/07 | Linha Viva | Executivo | Exigência legal | 0 |
| 14/07 | Estatuto da igualdade racial de Salvador | Legislativo | - | 0 |
| 13/11 | Estatuto da igualdade racial de Salvador | Legislativo | - | 0 |
| 22/11 | Estatuto da igualdade racial de Salvador | Legislativo | - | 0 |
| 30/11 | Estatuto da igualdade racial de Salvador | Legislativo | - | 0 |

Fonte: Salvador (2008b), adaptado pelo autor.

A Lei Orgânica de Salvador, no capítulo sobre planejamento e desenvolvimento urbano e habitação, Art. 71, Inciso III prevê o “estímulo e garantia de participação da comunidade em todas as fases do processo de planejamento, desenvolvimento e organização territorial e espacial do Município”. (SALVADOR, 2018).

O Estatuto das Cidades, que estabelece diretrizes gerais da política urbana, no seu Capítulo IV, Art. 43, estabelece que para garantir a gestão democrática da cidade deve-se utilizar instrumentos como debates, audiências e consultas públicas. No Art. 44 aborda especificamente a gestão orçamentária no âmbito municipal determinando que

[...] incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal. (BRASIL , 2001).

A lei de responsabilidade fiscal, que alcança a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, eu seu Art. 48, § 1º, inciso I, também traz referência ao instrumento da audiência público na garantia da transparência da gestão fiscal, é definido que a transparência será assegurada também mediante: “incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos”. (BRASIL , 2000)

Os códigos vistos acima são, em verdade, os responsáveis pela realização das maiorias das discussões públicas realizadas no ano de 2017. Do número reduzido de audiências, 10 projetos foram pautados e nesse universo, 7 projetos tivera como condição de validação legal, exatamente, a realização de audiência pública.

Trago para esse exame seis projetos aprovados no ano de 2017, quais jugo de significativa relevância na vida dos munícipes, mas que não passaram por uma discussão em audiência pública na Câmara Municipal de Salvador.

**Quadro 2** - Alguns projetos aprovados no ano de 2017 sem realização de audiência pública

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Projeto** | **Ementa** | **Principais implicações** |
| 02/2015 | Institui o Regime Disciplinar da Guarda Civil Municipal do Salvador, e dá outras providências | Estabeleceu direitos, deveres e infrações disciplinares assim como as respectivas sanções |
| 13/2017 | Dispõe sobre os estabelecimentos do ensino básico municipal divulgarem o Índice de Desenvolvimento Escolar da Educação Básica - IDEB alcançado pelas escolas públicas municipais de Salvador. | Determina que escolas públicas da rede municipal divulguem anualmente seus índices obtidos no IDEB |
| 363/2017 | Dispõe sobre a delimitação e denominação dos bairros dos Municípios de Salvador, na forma que indica, e dá outras providências. | Ampliou o número de bairros de Salvador de 36 para 163 e oficializou as três ilhas que pertencem a Salvador (Maré, Frades e Bom Jesus dos Passos como bairros) |
| 42/2009 | Dispõe sobre medidas corretivas e punitivas no caso de existirem focos de mosquito da Dengue, em imóveis do município de Salvador e dá outras providências | Estabelece penalidades ao morador ou proprietário do bem em caso de ausência ou recusa para autorizar a entrada de fiscais da prefeitura |
| 506/2017 | Autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito externo, junto ao CAF - Banco de Desenvolvimento da América Latina, na forma que indica e dá outras providências. | Autorizou prefeitura de Salvador contrair empréstimo de U$ 60,7 milhões (dólares) |
| 520/2017 | Autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito interna junto à Caixa Econômica Federal, e dá outras providências | Autorizou prefeitura de Salvador contrair empréstimo de R$ 75 milhões (reais) |

Fonte: Salvador (2008b), adaptado pelo autor.

Não discuto o mérito das proposições aprovadas, mas chamo a atenção para o fato de não realização de consulta e debate público com a população do município, nem mesmo com as entidades classistas ou associações dedicadas aos temas em questão. Fato que reafirma a precariedade na aplicação da participação popular.

2.3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados encontrados demonstram que, embora haja previsões legais para a combinação do exercício do poder entre a representação e a manifestação direta do povo, há um uso ínfimo e limitado desses dispositivos.

A população soteropolitana nunca experimentou a possibilidade decidir, em primeira instância, se deseja que o legislativo municipal elabore um determino código (plebiscito) ou mesmo foi consultada pela aprovação de um já elaborado pelos representantes (referendo).

Os vereadores e vereadoras, que têm como função típica legislar, vêm concentrando suas produções legislativas de caráter mais simbólico que estrutural. Uma grande metrópole como Salvador ter 70% da produção legislativa de seus membros voltada para concessão de títulos e honrarias, criação de datas comemorativas e denominação de espaços públicos, é no mínimo subutilizar a possiblidade da casa em formular soluções para problemas como o alto nível de desemprego, o acesso a saneamento básico ou o déficit habitacional.

Segundo levantamento dos jornalistas Felipe Paranhos e Gabriel Nascimento, há uma quantidade considerável de proposições em que o texto é literalmente copiado de iniciativas de outras cidades, sem nenhum ajuste ou adaptação (PARANHOS, 2017).

As audiências públicas, importantes instrumentos de consulta, participação não vêm sendo utilizadas como instrumentos de efetivar a participação popular.

O Regime Disciplinar da Guarda Civil Municipal do Salvador, protocolado em fevereiro de 2015, sendo aprovado no dia 7 de agosto de 2017 sem a realização de uma audiência pública. A votação aconteceu, exatamente, um dia após um de seus membros, Vereador Toinho Carolino, sofrer uma agressão de agentes da guarda conforme noticiado na imprensa local[[8]](#footnote-8)[[9]](#footnote-9). Seria proveitoso que a população, sindicado dos servidores municipais, a associação da guarda municipal e os próprios agentes da guarda pudessem discutir e contribuir com um texto final para essa legislação.

Legislação direcionada para escolas públicas sem consulta a comunidade escolar, alterações na composição dos bairros sem ouvir as associações comunitárias, medidas corretivas e punitivas para proprietários sem discussão prévia e endividamento do município sem discutir com a população as implicações dessa operação na vida financeira do município no presente e futuro não parecem respeitar ao princípio da participação popular e nem da efetivação de um Estado Democrático de Direito.

Em muitos casos, ainda, as audiências públicas têm sua aplicação limitada apenas a um cumprimento de requisito de validade do ato administrativo como vimos no Quadro1.

Discutir em ambiente aberto com a garantia da manifestação dos presentes e efetivamente colher contribuições e ponderar posições deveria ser uma prática no exercício do mandato parlamentar. Pois, garantir e aprimorar a participação popular na administração pública é efetivar a soberania popular e qualificar o regime democrático.

A Constituição de 1988 consagra a titularidade do poder nas mãos do povo, institui um regime democrático de direito e caracteriza o cidadão como sujeito de direitos e agente ativo na vida social, política e econômica do País. No entanto, mesmo superado o viés liberal, aristocrático e elitista sobre da representação política que imperou do século XVIII ao XX, encontramos uma prática no exercício do poder que nos remete aos pensamentos de Montesquieu e Sieyès de privar a população o direito de participar das decisões políticas e restringir o seu papel apenas ao processo de escolha de representantes no ciclo eleitoral.

Em seu livro, Teoria Constitucional da Democracia Participativa, P. Bonavides advoga pela participação popular e assim pelo cumprimento constitucional da titularidade do poder, seja no seu exercício de forma direta ou indireta.

A democracia participativa desloca o eido do poder no exercício da soberania, dos corpos representativos para as correntes da cidadania, e estas, sendo o próprio povo, exprimem desde as instâncias supremas, de forma direta e imediata, sua vontade, com tomar assim as decisões governamentais e institucionais de grau mais elevado, as quais não podem nem devem ficar sujeitas à intermediação nem ao livre alvedrio das autoridades representativas do legislativo ou do executivo. (BONAVIDES, 2008, p. 285).

Como previsto na Lei Orgânica de Salvador, a participação popular é um dos princípios fundamentais do município, sua adoção precisa ser uma prática no exercício do poder e no controle dos atos administrativos. A adoção da participação popular tem um grande potencial de qualificar, legitimar e superar limitações na formulação de decisões no campo político.

**3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este trabalho não esgota o assunto da participação popular na Câmara Municipal de Salvador, nem o foi o objetivo proposto. Entretanto, o estudo contribui para uma comparação teórica do avanço do modelo e pensamento a respeito da representação política e a participação efetiva da população nos processos de decisão, com foco no âmbito do poder legislativo local.

O tema da participação é explorado com foco no poder executivo. É necessário dispensar importância aos outros poderes, em especial para o poder legislativo municipal, o que está mais próximo, ainda que fisicamente, da população. São os vereadores e vereadoras os defensores dos interesses e vontades do povo. Como já exposto, a Câmara Municipal aprecia e delibera sobre assuntos importantes e de impacto na vida dos munícipes e no desempenho da gestão municipal como matérias orçamentárias, operações de crédito, amplitude e execução dos serviços públicos, efetivo de servidores públicos, planos de desenvolvimento e normas urbanísticas, além de fiscalizar e julgar as contas do prefeito.

Dessa forma, é fundamental que a elaboração de políticas públicas e o processo de tomada de decisão na esfera pública leve em conta as demandas e opiniões apresentadas pela própria sociedade. As pessoas moram no município e lidam diariamente com oferta, precariedade ou demanda de políticas públicas. Os munícipes são agentes capazes de contribuir nas soluções para os problemas da cidade.

No atual cenário, quase não há possibilidades de controle popular sobre a conduta e decisões tomadas pelos parlamentares no exercício dos mandatos. O poder exercido unicamente dentro do gabinete, do ciclo mais próximo do vereador, ou apenas pelo próprio eleito, contrapõe com a ideia de democracia, que não pode ser confundida com a mera representação.

Uma vez eleito, o vereador não se torna um agente onisciente, perito em todos os temas e pronto para decidir sobre qualquer agenda. Sem uma interação constante, o vereador abandona o compromisso de servir de instrumento de representação da vontade popular e de ser uma caixa de ressonância do pensamento e aspirações da sociedade; isto é um problema, pois, para observadores como Paulo Bonavides: “Não há democracia sem participação. De sorte que a participação aponta para as forças sociais que vitalizam a democracia e lhe assinam o grau de eficácia e legitimidade no quadro social das relações de poder”. (BONAVIDES, 2008b, p. 51).

Nos dias atuais, é preciso aplicar os diversos meios e instrumento que possibilite a participação do povo no processo de formação de decisões. E fundamental combinar a delegação de representação com mais interação, com mecanismos dinâmicos de consulta, de controle e interação, ou seja, de participação efetiva da população nas decisões políticas. O papel essencial do representante é de articular os diferentes interesses, de traduzir e avaliar os impactos das possíveis escolhas e conduzir uma tomada de decisão coletiva, participativa, representativa e, assim, legítima.

**REFERÊNCIAS**

AVRITZER, Leonardo. **O que as manifestações no Brasil nos dizem?** **Carta Capital**, 18 jun. 2013. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/o-que-as-manifestacoes-no-brasil-nos-dizem-1313.html> Acesso em: 02 jun. 2018.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. 3.ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2016.

BESNOSIK, Limiro. **CMS elege vencedores do Prêmio Jánio Lopo e apresenta relatório 2017,** Jornal Atarde, 06 de dezembro de 2017. Disponível em: <http://bahiaja.com.br/politica/noticia/2017/12/06/cms-elege-vencedores-do-premio-janio-lopo-e-apresentarelatorio-2017,106050,0.html> Acesso em: 02 jun. 2018.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. v.1. 11. ed. São Paulo: Editora UNB, 1998.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 15.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008a.

\_\_\_\_\_\_. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 2008b.

BRAMATTI, Daniel. Classe política enfrenta rejeição generalizada. **O Estado de S. Paulo**, 13 agosto 2017. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,classe-politica-enfrentarejeicao-generalizada,70001934388>. Acesso em: 02 jun. 2018.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Comissão de Legislação Participativa. O menor caminho entre os interesses da população e a Câmara dos Deputados.** 3.ed. Brasília, Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 02 jun. 2018.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**: Lei 10.257 de 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil\_03/Leis/LEIS\_2001/L10257.htm>. Acesso em: 27 jun. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 8.243**, Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências de 23 de maio de 2014. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/\_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm>. Acesso em: 27 jun. 2018.

BRASIL. **Lei de responsabilidade Fiscal**: Lei Complementar 101 de 4 de maio de 2000. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/Leis/lcp/Lcp101.htm>. Acesso em: 27 jun. 2018.

BRASIL. **Lei n. 9.709, de 18 de novembro de 1998.** Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federa**l**, Brasília, DF.

BRASIL. Senado Federal. **Jornal da Constituinte - Exposição A Participação Popular nos 25 anos da Constituição Cidadã**, Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/noticias/especiais/constituicao25anos/exposicao-senado-galeria/Jornal-Constituinte.pdf> Acesso em: 02 jun. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Abstenções, votos brancos e nulos representam 34,7% em Salvador**, Tribunal Superior Eleitoral, 08 de novembro de 2016. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Novembro/segundo-turno-das-eleicoes-municipais-2016-registra-aumento-de-abstencoes> Acesso em: 02 jun. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados, **Resolução 21 de 2001.** Cria a Comissão Permanente de Legislação Participativa. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/documentos/legislacao/resolucao21.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2018.

CRISTALDO, Heloisa. Desconfiança do eleitor aumentou índice de abstenção, **Jornal A Tarde**, 03 de outubro de 2016. Disponível em: <http://atarde.uol.com.br/politica/eleicoes/noticias/1806322-desconfianca-do-eleitor-aumentou-indice-de-abstencao> Acesso em: 02 jun. 2018.

COUTO, Marlen. Para pesquisador, protestos expressam insatisfação com modelo de democracia representativa, **O Globo**, 13 de março de 2016. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/para-pesquisador-protestos-expressam-insatisfacao-com-modelo-de-democracia-representativa-18866278> Acesso em: 02 jun. 2018.

CUNHA JÚNIOR. Dirley. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. Bahia: Juspodivm, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação popular na administração pública, **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 191, p. 26-39, jan. 1993. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45639/47412>. Acesso em: 02 jun. 2018.

LINCOLN MEMORIAL. **The Gettysburg Address**. Disponível em: <https://www.nps.gov/linc/learn/historyculture/inscriptions.htm>. Acesso em: 02 jun. 2018.

MARTINS, Raphael. **Por que os partidos políticos não nos representam?** Exame, 15 de março de 2016. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/por-que-os-partidos-politicos-nao-nos-representam/>. Acesso em: 02 jun. 2018.

PARANHOS, Felipe; NASCIMENTO, Gabriel. **Um quinto dos projetos apresentados pelos vereadores de Salvador são plagiados no todo ou em parte** Metro1, 06 de abril de 2017. Disponível em: <http://metro1.com.br/noticias/politica/33520,um-quinto-dos-projetos-apresentados-pelos-vereadores-de-salvador-sao-plagiados.html> Acesso em: 02 jun. 2018.

PINTO, Victor. **Em resposta a agressão contra Toinho, Câmara aprova regime disciplinar da Guarda**, 07 de agosto de 2017. Disponível em: <https://www.bocaonews.com.br/noticias/politica/politica/182740,em-resposta-a-agressao-contra-toinho-camara-aprova-regime-disciplinar-da-guarda.html> Acesso em: 27 jun 2018.

SALVADOR. **Câmara aumenta eficiência em 2017**. Diário Oficial do Legislativo [Câmara Municipal de Salvador], Salvador, BA, N° 5.128, 07 dez. 2017. p. 03.

SALVADOR. **Lei Orgânica do Município de Salvador**. Disponível em: <http://www.cms.ba.gov.br/LOM001.pdf> Acesso em: 2 jun. 2018a.

SALVADOR. Diretoria Legislativa da Câmara Municipal de Salvador, **CI 03/2018** de 28 de março de 2018b.

SARTORI, Giovanni. **A Teoria da Democracia Revisitada: O Debate Contemporâneo**. São Paulo, Editora Ática, 1994.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25.ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, Yuri. **Projeto disciplina ação da Guarda Municipal e é criticado por sindicato**, 10 de agosto de 2017. Disponível em: <http://atarde.uol.com.br/politica/noticias/1884741-projeto-disciplina-acao-da-guarda-municipal-e-e-criticado-por-sindicato> Acesso em: 27 jun. 2018.

**ANEXO A** - Relação de audiências públicas no âmbito das comissões permanentes – Ano 2017.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Data** | **Assunto** | **Comissão** |
| 09/05 | PLE 223/2017 – Desafetação e alienação de bens imóveis | CCJ e CFOF |
| 16/05 | Falta de vagas nos cemitérios municipais | CCJ e CFOF |
| 26/05 | Projeto de lei complementar nº 03/2017 | CCJ, CFOF e Saúde |
| 26/09 | Apresentação do projeto de lei nº 439/2017 | CCJ, CFOF e CDET |
| 20/02 | Relatório de gestão fiscal do 3º quadrimestre de 2016 | CFOF |
| 31/05 | Relatório de gestão fiscal do 1º quadrimestre de 2017 | CFOF |
| 28/06 | Lei de diretrizes orçamentárias | CFOF |
| 27/09 | Relatório de gestão fiscal do 2º quadrimestre de 2017 | CFOF |
| 18/10 | Plano plurianual | CFOF |
| 24/10 | Plano plurianual | CFOF |
| 13/11 | Lei orçamentária anual | CFOF |
| 19/05 | Terceirização da alimentação escolar | CFOF |
| 19/10 | Serviço social na educação | CFOF |
| 18/12 | Somos todos EJA – Nenhum a menos! | CFOF |
| 13/07 | EAD em saúde | Saúde |
| 20/09 | Situação da UPA da Cidade Baixa | Saúde |
| 24/10 | Liminar que afeta os profissionais de enfermagem | Saúde |
| 07/04 | PLE 302/2016 programa revitalizar | CPUMA |
| 15/05 | PLE 223/2017 – Desafetação e alienação de bens imóveis | CPUMA |
| 18/05 | Parque Metropolitano de Pituaçu (Via Atlântica) | CPUMA |
| 03/07 | Linha viva | CPUMA |
| 10/08 | Barra “Urbanismo, Meio Ambiente e Cidadania” | CPUMA |
| 01/04 | Transporte público em Salvador | CTTSM |
| 04/09 | Situação política da Venezuela | Cidadão |
| 10/03 | Empoderamento da mulher | Mulher |
| 12/04 | Monoparentalidade feminina | Mulher |
| 25/04 | Pelo fortalecimento do VIVER: uma conquista do movimento feminino | Mulher |
| 14/07 | Estatuto da igualdade racial de Salvador | Reparação |
| 13/11 | Estatuto da igualdade racial de Salvador | Reparação |
| 22/11 | Estatuto da igualdade racial de Salvador | Reparação |
| 30/11 | Estatuto da igualdade racial de Salvador | Reparação |
| 05/06 | Arte de rua e o uso dos espaços públicos | Cultura |
| 15/09 | Situação do artesanato no município de Salvador | Cultura |
| 23/11 | Cultura e Desenvolvimento: as linguagens da dança e do teatro | Cultura |
| 20/07 | A assistência como política de proteção social e garantia de direitos | CASDPD |
| 13/11 | A atual situação do abrigo Dom Pedro II | CASDPD |

Fonte: Diretoria Legislativa da Câmara Municipal de Salvador, CI 03/2018 de 28 de março de 2018.

1. Administrador e especialista em gestão pública municipal pela Faculdade de Administração da UFBA. [↑](#footnote-ref-1)
2. Mais de 72.000 cartas com sugestões foram enviadas por meio de formulários disponibilizados em agências dos correios. [↑](#footnote-ref-2)
3. Para serem aceitas, as emendas deveriam ser propostas por três entidades e apresentar assinaturas de 30 mil eleitores. [↑](#footnote-ref-3)
4. Em 27 de novembro de 1985, durante o processo de redemocratização, foi convocada a Assembleia Nacional Constituinte, por meio da emenda constitucional 26, com a finalidade de elaborar uma nova Constituição. [↑](#footnote-ref-4)
5. Soma-se ao total de proposituras, do ano de 2017, 23 projetos de lei ordinária e mais 5 projetos de lei complementar de inciativas do Executivo Municipal aprovados na Câmara Municipal de Salvador. [↑](#footnote-ref-5)
6. Regimento Interno da CMS, Art. 204. “As honrarias poderão ser concedidas a personalidades nacionais ou estrangeiras, radicadas no País ou a ele vinculadas, comprovadamente merecedoras e com relevantes serviços prestados ao Estado ou ao Município” [↑](#footnote-ref-6)
7. A relação de todas audiências públicas realizadas no ano de 2017 encontra-se no Anexo 1. [↑](#footnote-ref-7)
8. Pinto, Victor. Em resposta a agressão contra Toinho, Câmara aprova regime disciplinar da Guarda, 07 de agosto de 2017. Disponível em: <https://www.bocaonews.com.br/noticias/politica/politica/182740,em-resposta-a-agressao-contra-toinho-camara-aprova-regime-disciplinar-da-guarda.html> Acesso em: 27 jun 2018. [↑](#footnote-ref-8)
9. Silva, Yuri. Projeto disciplina ação da Guarda Municipal e é criticado por sindicato, 10 de agosto de 2017. Disponível em: <http://atarde.uol.com.br/politica/noticias/1884741-projeto-disciplina-acao-da-guarda-municipal-e-e-criticado-por-sindicato> Acesso em: 27 jun. 2018. [↑](#footnote-ref-9)