



Universidade Federal  
de São João del-Rei

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL-REI – UFSJ**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - PROFIAP**

**PARTICIPAÇÃO E LEGITIMAÇÃO DE ESPAÇOS INSTITUCIONAIS: UM  
ESTUDO A PARTIR DA PERCEPÇÃO DO CORPO LEGISLATIVO DE VILHENA -  
RO**

**FERNANDO PENAFIEL**

**SÃO JOÃO DEL-REI - MG**

**2022**

**FERNANDO PENAFIEL**

**PARTICIPAÇÃO E LEGITIMAÇÃO DE ESPAÇOS INSTITUCIONAIS: UM  
ESTUDO A PARTIR DA PERCEPÇÃO DO CORPO LEGISLATIVO DE VILHENA -  
RO**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de São João del-Rei – UFSJ como parte das exigências do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública para obtenção do título de mestre.

Orientadora: Dr<sup>a</sup>. Vânia Aparecida Rezende.

**SÃO JOÃO DEL-REI – MG**

**2022**

Ficha catalográfica elaborada pela Divisão de Biblioteca (DIBIB) e Núcleo de Tecnologia da Informação (NTINF) da UFSJ, com os dados fornecidos pelo autor.

P397p Penafiel, Fernando.  
Participação e legitimação de espaços institucionais  
: um estudo a partir da percepção do corpo legislativo  
de Vilhena - RO / Fernando Penafiel; Orientadora Vânia  
Aparecida Rezende. -- São João del-Rei, 2022.  
123 p.

Dissertação (Mestrado - Programa de Mestrado  
Profissional em Administração Pública - PROFIAP) --  
Universidade Federal de São João del-Rei, 2022.

1. Participação social. 2. Legitimidade. 3. Poder  
Legislativo. I. Rezende, Vânia Aparecida, orient. II. Título.

## FOLHA DE APROVAÇÃO

PARTICIPAÇÃO E LEGITIMAÇÃO DE ESPAÇOS INSTITUCIONAIS: UM ESTUDO A  
PARTIR DA PERCEPÇÃO DO CORPO LEGISLATIVO DE VILHENA - RO

FERNANDO PENAFIEL

BANCA EXAMINADORA:

---

Dr<sup>a</sup>. Vânia Aparecida Rezende  
Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ)  
Presidente da banca

---

Dr<sup>a</sup>. Caroline Miriã Fontes Martins  
Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ)  
Membro interno

---

Dr. Virgílio César da Silva e Oliveira  
Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)  
Membro externo

---

Dr<sup>a</sup>. Renata Pedretti Morais Lima  
Universidade Federal de Lavras (UFLA)  
Membro externo

## AGRADECIMENTOS

Ao longo da jornada diversos foram os motivos para agradecer, especialmente porque nada seria possível sem a compreensão e o estímulo necessário. Arrisco-me a reconhecer alguns dos indivíduos que, de alguma forma, contribuíram para a realização desta pesquisa.

Em primeiro lugar, agradeço a Deus, a quem acredito ser a fonte de todo conhecimento e sabedoria;

A meus pais: Lago e Maria Izabel, pelo cuidado, o ensino e a confiança despendida;

À Kelly, meu amor, pela compreensão, carinho insuperável e o estímulo científico generoso na caminhada. Sem suas considerações e incentivos nada disso seria possível;

À minha orientadora, professora Dr<sup>a</sup>. Vânia Aparecida Rezende, exemplo de força, superação, dedicação, humildade e conhecimento pautado pelo rigor científico. Sou grato por suas (re)leituras, pelo espírito acolhedor em que me esmero e pelo incansável incentivo na pesquisa;

Ao corpo docente do PROFIAP da UFSJ, pessoas incríveis que tive o prazer de conhecer e aprender mais sobre a academia e o desenvolvimento da pesquisa;

Aos componentes das bancas de qualificação e defesa, professores Dr<sup>a</sup>. Vânia Aparecida Rezende, Dr<sup>a</sup>. Caroline Miriã Fontes Martins, Dr. Virgílio César da Silva e Oliveira, e Dr<sup>a</sup>. Renata Pedretti Morais Lima, pelas sugestões pertinentes e contribuições relevantes para a pesquisa;

Aos colegas da 3<sup>a</sup> turma do PROFIAP da UFSJ, pelas prosas, a hospitalidade, indicações culinárias, companheirismo e auxílio verdadeiro;

Por fim, agradeço à Universidade Federal de São João del-Rei, por oportunizar a realização do mestrado com ensino público, gratuito e de qualidade.

## RESUMO

A redemocratização do Estado nacional possibilitada pelas diretrizes da Constituição brasileira de 1988 pautou uma nova concepção democrática, com descentralização política, administrativa e financeira e fortalecimento do caráter deliberativo local por meio de uma gestão pública com viés mais participativo. A partir dessas premissas, os entes da Federação criaram espaços institucionais nos quais os indivíduos que compõem o corpo social podem participar, sugerir e deliberar sobre a formulação e acompanhamento de políticas públicas e na aplicação de recursos orçamentários. No entanto, apesar dos avanços sentidos nesse campo, a literatura problematiza o descrédito de algumas pessoas em relação aos espaços participativos institucionais com questionamentos sobre a legitimidade das decisões tomadas nesses ambientes. Considerando a importância do tema da participação social na gestão pública, a pesquisa teve como objetivo analisar a percepção dos membros do Poder Legislativo do município de Vilhena, estado de Rondônia, com vistas a identificar uma possível deslegitimação dos espaços institucionais de participação social locais. Para isso, foi realizada uma pesquisa aplicada, com abordagem qualitativa, com coleta de dados via pesquisa documental e realização de entrevistas com roteiro semiestruturado com nove parlamentares do município estudado. As informações coletadas a partir das entrevistas foram elaboradas a partir da transcrição, tratamento, análise e interpretação dos resultados, usando a análise de conteúdo, pautada em seis categorias preestabelecidas acerca da ideia de cidadania deliberativa de Tenório. Os resultados da pesquisa demonstram a prevalência do reconhecimento sobre a importância da participação social para o direcionamento das políticas públicas locais, todavia, apontando para uma visão formalista e meramente opinativa de participação em junção com a baixa participação popular decorrente do desinteresse do poder público e da sociedade civil. Ressalta-se, assim, a dificuldade de aproximar a população dos espaços deliberativos e a necessidade de estabelecer e manter a qualidade das decisões em prol do bem coletivo nos espaços institucionais de participação social.

Palavras-chave: Participação social; Legitimidade; Poder Legislativo.

## ABSTRACT

The redemocratization of the national State made possible by the guidelines of the Brazilian Constitution of 1988 guided a new democratic conception, with political, administrative and financial decentralization and strengthening of the local deliberative character through public management with a more participatory bias. Based on these premises, the entities of the Federation created institutional spaces in which the individuals that make up the social body can participate, suggest and deliberate on the formulation and monitoring of public policies and the application of budgetary resources. However, despite the advances in this field, the literature problematizes the discredit of some people in relation to institutional participatory spaces with questions about the legitimacy of decisions taken in these environments. Considering the importance of the theme of social participation in public management, the research aimed to analyze the perception of members of the Legislative Power of the municipality of Vilhena, state of Rondônia, with a view to identifying a possible delegitimization of institutional spaces for local social participation. For this, an applied research was carried out, with a qualitative approach, with data collection via documentary research and interviews with a semi-structured script with nine parliamentarians from the studied municipality. The information collected from the interviews was elaborated from the transcription, treatment, analysis and interpretation of the results, using content analysis, based on six pre-established categories about Tenório's idea of deliberative citizenship. The research results demonstrate the prevalence of recognition of the importance of social participation for directing local public policies, however, pointing to a formalistic and merely opinionated view of participation in conjunction with the low popular participation resulting from the lack of interest of the public power and the civil society. Thus, the difficulty of bringing the population closer to deliberative spaces and the need to establish and maintain the quality of decisions in favor of the collective good in institutional spaces of social participation are highlighted.

Keywords: Social participation; Legitimacy; Legislative power.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1 REFERENCIAL TEÓRICO.....	18
1.1 Participação e legitimidade de espaços institucionais de participação social.....	18
1.2 Participação e “via autonomista”: o vínculo entre os espaços midiáticos e o ciberativismo.....	25
1.3 Estado, federalismo e gestão pública municipal.....	34
2 PERCURSO METODOLÓGICO.....	40
2.1 O método científico e a pesquisa.....	40
2.2 Classificação da pesquisa.....	42
2.3 Instrumentos para coleta de dados.....	43
2.4 Sujeitos.....	44
2.5 Elaboração, análise e interpretação dos resultados.....	44
2.6 Levantamento da produção científica sobre o tema.....	47
3 PESQUISA DOCUMENTAL.....	51
3.1 <i>Lócus</i> de estudo.....	51
3.2 Instrumentos participativos no município de Vilhena.....	52
3.2.1 Conselhos gestores.....	53
3.2.2 Audiências públicas.....	56
3.2.3 Participação em comissões permanentes.....	57
3.2.4 Sessões itinerantes.....	57
3.2.5 Ouvidorias .....	57
3.2.6 Iniciativa legislativa popular .....	58
3.2.7 Acesso à informação, transmissão das sessões e redes sociais .....	58
4 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS .....	60
4.1 Perfil dos entrevistados .....	60
4.2 Categorias de análise.....	69

4.2.1 Processo de discussão.....	69
4.2.2 Inclusão.....	76
4.2.3 Pluralismo.....	78
4.2.4 Igualdade participativa.....	81
4.2.5 Autonomia.....	83
4.2.6 Bem comum.....	85
4.3 Breve debate sobre as sugestões dos parlamentares para melhorar a participação.....	86
5 PRODUTO TÉCNICO E TECNOLÓGICO DO PROFIAP.....	89
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	110
REFERÊNCIAS.....	114

## LISTA DE QUADROS

Quadro 01: Períodos de participação social no Brasil pós-redemocratização.....	25
Quadro 02: Abordagens sobre a participação da sociedade civil a partir do século XX.....	27
Quadro 03: Categorias e critérios de análise da participação.....	33
Quadro 04: Perfil dos entrevistados.....	44
Quadro 05: Cidadania deliberativa: categorias e critérios de análise.....	45
Quadro 06: Publicações relacionadas ao tema de pesquisa.....	47
Quadro 07: Produções sobre participação social em confluência com o Poder Legislativo.....	48
Quadro 08: Conselhos gestores do município de Vilhena.....	54

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01: Divisão dos entrevistados por gênero.....	60
Gráfico 02: Divisão dos entrevistados por cor.....	61
Gráfico 03: Divisão dos entrevistados por idade.....	62
Gráfico 04: Divisão dos entrevistados por estado civil.....	63
Gráfico 05: Divisão dos entrevistados por estado civil.....	63
Gráfico 06: Tempo de trabalho na função política.....	64
Gráfico 07: Exercício de cargos na administração pública.....	65
Gráfico 08: Número de filiações partidárias dos entrevistados.....	67
Gráfico 09: Todos os partidos políticos em que os entrevistados já se filiaram.....	68
Gráfico 10: Partidos políticos atuais dos entrevistados.....	69

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CVMV - Câmara de Vereadores do Município de Vilhena
- DEM - Democratas
- FGV - Fundação Getúlio Vargas
- FPM - Fundo de Participação dos Municípios
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- ICMS - Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
- IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
- ITBI - Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
- IVVC - Imposto sobre Vendas de Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos
- PEGS - Programa de Estudos em Gestão Social
- PIB - Produto Interno Bruto
- PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro
- PMN - Partido da Mobilização Nacional
- PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
- PNPS - Política Nacional de Participação Social (PNPS)
- PDT - Partido Democrático Trabalhista
- PFL - Partido da Frente Liberal
- PODE - Podemos
- PP - Partido dos Progressistas
- PROS - Partido Republicano da Ordem Social
- PSB - Partido Socialista Brasileiro
- PSC - Partido Social Cristão
- PSD - Partido Social Democrático

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira  
PTB - Partido Trabalhista Brasileiro  
PTN - Partido Trabalhista Nacional  
PV - Partido Verde  
RI - Regimento Interno  
SAPL - Sistema de Apoio ao Processo Legislativo  
SCIELO - Scientific Electronic Library Online  
SPELL - Scientific Periodicals Eletronic Libraryum

## INTRODUÇÃO

O desenvolvimento social brasileiro é marcado pela exclusão e desigualdade de atuação dos atores sociais em espaços institucionalizados de tomada de decisão na esfera pública. A partir dos anos 1980, o contexto nacional revela um grande engajamento da sociedade civil em busca da reconstrução e da ampliação do modelo democrático estatal. Essas mobilizações tiveram como foco redesenhar o modelo institucional de gestão pública para criar, ampliar e consolidar espaços participativos nos quais as pessoas têm poder de dialogar, acompanhar, fiscalizar e deliberar sobre o direcionamento de programas e políticas públicas (GOHN, 2003, 2019a; AVRITZER, 1999, 2017; FARAH, 2001; ABERS, 2016; AGUIAR; CUNHA, 2017; DAGNINO, 2004; RODRIGUES, 2019).

A experiência brasileira revela que as pessoas têm interesse em participar das decisões públicas porque a “democracia é um estado de participação” (BORDENAVE, 1994, p. 8). Com essa pauta, os movimentos de redemocratização vivenciados no Brasil nos anos 80 objetivaram, além do diálogo entre população e governantes, enfrentar a corrupção e melhorar a transparência, a responsabilização dos agentes públicos e o controle das políticas públicas (SOUZA, 2001).

Para Gohn (2003), os movimentos sociais brasileiros têm grande contribuição na restauração e ampliação do modelo democrático nacional. De acordo com a autora, não se trata apenas da reconstrução do regime político, mas também do estabelecimento de novos rumos para a cultura do País que possibilitam aos agentes interlocutores da redemocratização diálogos com a população e o Estado (GOHN, 2003). Como fruto dessa demanda social, a Constituição brasileira de 1988 apresentou um novo modelo institucional que enuncia a importância da participação e do controle social no direcionamento das ações na esfera pública.

A tradição autoritária, pautada em relações assimétricas, práticas clientelistas e corporativistas deu lugar a um desenho estatal no qual os indivíduos das mais diversas camadas sociais têm canais para proposições e deliberações sobre políticas públicas locais. A partir dessa nova concepção institucional, a Constituição de 1988 ressaltou a necessidade de reformas estruturais na administração pública com o objetivo de criar novos padrões de interação entre o Estado e a sociedade por meio de rotinas de diálogo inovadoras no âmbito institucional. Com base nisso, diversas transformações ocorreram na administração pública nacional possibilitando a adoção de novas práticas de gestão com foco na eficiência, transparência, controle social e legitimidade política nas políticas públicas (ANJOS; VIEIRA; ABRANTES, 2017). Portanto,

os debates sobre a reforma do Estado conduziram a um processo de descentralização política e “participação dos cidadãos na elaboração e implementação de políticas públicas.” (FARAH, 2001, p. 125).

Diante do desenvolvimento estatal vivenciado desde o período da redemocratização do País e, especialmente após a Constituição de 1988, uma concepção participativa de gestão pública apresenta mecanismos que fortalecem o modelo democrático e possibilitam aos indivíduos que compõe o corpo social espaços para participar e decidir nos processos de formulação e acompanhamento de políticas públicas e na aplicação de recursos orçamentários. Desta forma, a norma constitucional destacou as premissas da participação e da descentralização, conferindo autonomia aos entes federais para a criação de conselhos gestores de políticas públicas, orçamentos participativos, conferências, fóruns de discussão, consultas públicas, audiências públicas, etc. A participação social, portanto, rompe com a tradição autoritária que defende o monopólio do conhecimento administrativo ao Estado, trazendo uma verdadeira partilha de poder entre os entes públicos e a sociedade civil.

Não obstante aos avanços participativos sentidos desde a promulgação da norma constitucional de 1988, autores como Avritzer (2017; 2021); Gohn (2019a; 2019b); Abers (2016); Couto, Carrieri e Ckagnazaroff (2019); Bordenave (1994); Demo (1991); Tenório (2005) e Paula, Palassi e Silveira (2021) problematizam o descrédito de parte da população em relação aos espaços participativos institucionais, com questionamentos sobre a legitimidade das decisões tomadas nesses ambientes. Tais questionamentos estão ligados, principalmente, a instrumentalização desses espaços institucionais como meras instâncias de legitimação da vontade governamental, onde os processos de discussão das decisões públicas não atendam a fatores como a inclusão de atores sociais de diferentes segmentos, pluralidade de representação, inclusão de indivíduos antes excluídos dos debates, igualdade de condições para a atuação e autonomia dos participantes para a tomada de decisões que objetivem o bem coletivo.

Então, diante da evolução do processo de participação social no Brasil alavancado no período pós Constituição de 1988, a pesquisa busca responder ao seguinte problema: os espaços institucionais de participação social de Vilhena (RO) estão sendo desacreditados na percepção dos integrantes do Poder Legislativo local?

Em razão do problema de pesquisa acima especificado, tem-se como objetivo geral analisar a percepção dos membros do Poder Legislativo do município de Vilhena, estado de Rondônia, com vistas a identificar uma possível deslegitimação dos espaços institucionais de participação social locais. Especificamente, o trabalho pretende: a) Identificar os espaços

institucionais de participação da sociedade no município de Vilhena; b) Compreender a dinâmica local de participação social na visão dos parlamentares locais; c) Desenvolver um Produto Técnico e Tecnológico para a Administração Pública com base as constatações da pesquisa visando ampliar a legitimidade dos espaços de participação da sociedade no município de Vilhena.

Contextualiza-se a pesquisa a partir de um foco municipalista, com base em estudos sobre gestão pública local e a importância que esse tema assumiu nas últimas três décadas. Trata-se, assim, de um estudo pautado na relevância dos municípios a partir do arranjo federativo insculpido na Constituição Federal de 1988, elevados à categoria de entes federativos prestadores de serviços públicos essenciais e responsáveis por um feixe de competências, atribuições e responsabilidades. Nesse sentido, ressalta-se a formação atual do País, composto em grande parte por municípios de pequeno e médio porte (84,61% deles), segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022), situação que ressalta a importância desses entes federados na composição do arranjo federativo brasileiro em especial pela necessidade de fortalecer e ampliar a autonomia municipal e a democracia local facilitando a resolução de questões que afetam a vida da população.

A justificativa da pesquisa encontra-se na própria consolidação do sistema democrático brasileiro que exige uma gestão pública dialógica, cooperativa e com igualdade de direitos entre sociedade civil e governo no direcionamento das políticas públicas. Neste sistema requer-se que as decisões públicas sejam tomadas com pluralidade de representação, sem violência ou qualquer tipo de coação ou cooptação de interesses (TENÓRIO, 2005). Sobre o tema, é importante ressaltar o alerta de Avritzer (2021) a respeito das crises democráticas que, no caso brasileiro, diferente de outras democracias consolidadas, tem um regime que sofre nos últimos anos uma degradação das instituições juntamente com a desconfiança da opinião pública em um verdadeiro processo de “desdemocratização”.

Ressalta-se ainda uma tendência contemporânea de negação dos canais de mediação política e das próprias instituições participativas percebida por Magalhães, Ornelas e Brasil (2021), situação que deve ser analisada juntamente com a desconstrução de instituições participativas conduzidas pelo Decreto 9.759, de 11 de abril de 2019 (BRASIL, 2019). Esse decreto extinguiu diversas instituições participativas ligadas à gestão de políticas públicas no âmbito federal e revogou o Decreto n. 8.243, de 23 de maio de 2014 (BRASIL, 2014), já susinado no ano de 2014, que definia a Política Nacional de Participação Social (PNPS).

Desta forma, as modificações recentes acabaram esvaziando muitas instituições participativas em âmbito federal, situação que pode ter impactado outros entes da federação e gerado mudanças também na estrutura da burocracia estatal dos municípios. Sendo assim, esta pesquisa tem como *locus* de estudo o município de Vilhena, localizado na porção sul do estado de Rondônia, com uma população estimada de 104.517 pessoas (IBGE, 2021), sendo o quarto mais populoso no estado.

Segundo Paula e Keinert (2016), parte dessa reação à participação social baseia-se na premissa de que o Estado é o único responsável pelas questões públicas, englobando a ideia de que a participação social representa uma ameaça ao Poder Legislativo e ao poder político estatal, o que levaria a uma redução da eficiência governamental vista como obstáculo à exclusividade da burocracia estatal. Todavia, Oliveira, Pereira e Oliveira (2010) ressaltam que o diálogo promovido em espaços participativos é importante para a transformação de ideias em leis municipais e pela ampliação das discussões sobre as próprias deliberações realizadas.

Portanto, é fundamental verificar como as instituições participativas do município de Vilhena são vistas pelos membros do Poder Legislativo local, tendo em vista que essas pessoas têm prerrogativas institucionais para apresentar proposições legislativas que podem tornar o processo de decisão de políticas públicas mais ou menos participativo na institucionalidade municipal, além de exercerem a função de fiscalizar à execução da legislação vigente e a efetividade dos espaços para participação existentes. Desta forma, os vereadores, eleitos para representar a vontade popular, podem deliberar sobre mudanças na legislação local e fiscalizar a efetividade da participação social do município podendo transformar qualitativa e quantitativamente as instituições participativas locais, trazendo assim mais democracia na gestão pública e na condição das políticas públicas locais.

A pesquisa então pretende contribuir para o fortalecimento do sistema democrático participativo no município de Vilhena com base nas constatações das percepções dos parlamentares locais sobre as instituições participativas. Assim, a proposição e os debates decorrentes embasaram o desenvolvimento de um instrumento de intervenção (Relatório Técnico) com o objetivo de auxiliar a administração pública local a fortalecer e ampliar quantitativa e qualitativamente os espaços institucionais de participação social municipais, podendo este instrumento de análise ser reaplicado em outros locais.

O texto está estruturado da seguinte forma: inicialmente apresenta-se o marco teórico sobre a participação social e a legitimação dos espaços institucionais voltados a essa prática. Essencialmente, utilizou-se o debate sobre legitimação dos espaços institucionais participativos

e a perspectiva conceitual de Tenório (2005; 2012) sobre a cidadania deliberativa, segundo a qual as decisões políticas são legítimas quando se originam de processos dialógicos orientados por princípios de inclusão, pluralismo, igualdade participativa e bem comum. Neste sentido, problematiza-se questões como a possibilidade de manipulação de espaços participativos, cooptação de participantes, a incorporação de atores sociais com pluralidade, a manutenção de interesses hegemônicos em ambientes institucionais e a fragilidade dos sistemas participativos representativos e deliberativos.

Em seguida, o texto expõe o tema da participação e a “via autonomista”, problematizando os espaços midiáticos e o ciberativismo, os quais oferecem um novo olhar para a temática da participação, formação de opiniões e estruturação da ação coletiva dos indivíduos potencializada pelas relações virtuais. Nesse tópico também são apresentados os períodos de participação no Brasil, assim como as abordagens teóricas sobre participação e como essas têm sido aplicadas nas pesquisas a partir do século XX. São debatidas então as ideias sobre Estado, federação e gestão pública local com o objetivo de demarcar a importância da Constituição Federal de 1988 para a descentralização de políticas públicas e o fortalecimento da autonomia dos entes federados subnacionais, em especial, os municípios, que foram alçados à categoria de entes da federação.

Posteriormente apresenta-se o percurso metodológico utilizado para atingir os objetivos da pesquisa, com categorias e critérios de análise de participação baseados na concepção de cidadania deliberativa de Tenório (2005). São então apresentados os resultados da pesquisa documental seguidos dos debates referentes à análise e interpretação dos resultados, que apontam para a prevalência do reconhecimento sobre a importância da participação social para o direcionamento das políticas públicas locais, todavia, apontando para visualização de uma visão formalista e meramente opinativa de participação em junção com a baixa participação popular decorrente do desinteresse público e da sociedade civil. Ressalta-se, assim, a dificuldade de aproximar a população dos espaços deliberativos e a necessidade de estabelecer e manter a qualidade das decisões em prol do bem coletivo nos espaços institucionais de participação social.

Por fim, é apresentado o Relatório Técnico que tem como objetivo contribuir para o aperfeiçoamento dos espaços institucionais de participação do município de Vilhena. Esse documento elenca um breve diagnóstico da participação local e traz recomendações para o estabelecimento ações para a ampliação qualitativa da legitimidade dos espaços de participação locais.

## 1 REFERENCIAL TEÓRICO

### 1.1 Participação e legitimidade de espaços institucionais de participação social

No Brasil, a questão da participação social na gestão pública assumiu grande importância nos debates acadêmico e político nas últimas três décadas, especialmente pela consagração do modelo de Estado Democrático de Direito na Constituição Federal de 1988. Esse enunciado indica a importância da participação social na esfera pública, possibilitando aos indivíduos que compõem o corpo social espaços institucionalizados para proposições e deliberações sobre políticas públicas. O desenho institucional estatal estabelecido pela Constituição Federal de 1988 combina representação e participação, possibilitando mais autonomia aos entes federais para a criação, via regulamentação própria, de mecanismos de participação e controle social visando o fortalecimento do modelo democrático, garantindo assim aos indivíduos mais espaços institucionais para influenciar na formulação, acompanhamento e fiscalização das ações públicas.

De acordo com Bordenave (1994), a participação é uma característica humana universal inerente a sua natureza social e pressupõe uma estrutura social com instituições organizadas para que todos os cidadãos tenham parte na produção, gerenciamento e usufruto dos bens de uma sociedade. Bordenave (1994) vislumbra um ideal de participação inclusiva, no qual qualquer pessoa influencie, inicialmente em grau primário e imediatista (família, escola, grupo de amigos, dentre outros) e depois em grau secundário, nas estruturas políticas e econômicas que impactam o bem coletivo.

Para Milani (2008), a participação social (também conhecida como cidadã, popular, democrática, comunitária, entre outras denominações) refere-se à prática de inclusão de atores sociais e organizações da sociedade civil no processo decisório de políticas públicas. Segundo esse autor, no cenário atual a participação foi transformada em um princípio político-administrativo que visa fomentar a participação de diferentes indivíduos de forma abrangente e criar redes de informação, elaboração, implementação e avaliação de decisões políticas de desenvolvimento local (MILANI, 2008). Tal fato é relevante por possibilitar o estabelecimento de espaços democráticos nos quais os indivíduos podem influenciar diretamente nos ambientes públicos.

É relevante lembrar que o desenho institucional que proporciona a participação social está relacionado com a própria manutenção de uma atividade administrativa proba. Isso ocorre

porque a gestão pública é “um *mínus* público para quem a exerce, isto é, a de um encargo de defesa, conservação e aprimoramento de bens, serviços e interesses da coletividade.” (MEIRELLES, 2010, p. 86). Diante disso, evidencia-se a necessidade de manter uma governança pública que fomente, proporcione e privilegie os espaços de participação social que fortalecem a cidadania e melhoram a própria gestão pública no atendimento do interesse coletivo e do bem comum.

Pinto *et al.* (2018) acreditam que a participação social na gestão pública proporciona uma proximidade entre os cidadãos e o governo local que facilita a resolução de conflitos, gera cooperação e confiança, reduz a pressão política e aumenta a legitimidade do governo. No mesmo sentido, Putnam (1996) observou, com base em uma pesquisa realizada na Itália, que nos governos locais onde há uma participação mais ativa da população em relação à gestão pública há um nível bem superior de desenvolvimento quando comparados com aqueles onde a população não se engajava nas deliberações administrativas.

Segundo Gohn (2016), há dois momentos relevantes na história brasileira recente sobre o tema da participação social na gestão pública: o primeiro, nos anos 1990, resultou de uma trajetória de luta para implantação de conquistas institucionais; o segundo período (de 2000 a 2015) aprofundou as formas de gestão deliberativa, com inovações no campo da participação popular, inclusive a participação virtual, redesenhando o formato de construção das políticas estatais com conferências, fóruns, audiências públicas, etc. Para Souza (2001), a construção e consolidação de instituições democráticas busca enfrentar diretamente a corrupção e promovem transparência e responsabilidade dos governantes e gestores públicos.

Milani (2008) reconhece uma multiplicidade de origens para o discurso da participação social: há referências sobre a necessidade de uso de ferramentas participativas nos manuais das agências internacionais de cooperação para o desenvolvimento, em programas de reforma estatal e de políticas de descentralização administrativas e também na prática de governos locais os quais inseriram estratégias para promoção de inovações democráticas (MILANI, 2008). Há ainda autores que enxergam a participação como uma reivindicação de movimentos sociais e indivíduos que desejavam participar diretamente em processos decisórios relacionados (BORDENAVE, 1994; KLEBA; COMERLATTO; FROZZA, 2015; ABERS; SERAFIM; TATAGIBA; 2014) e há ainda quem visualiza a participação social como um movimento de protagonismo civil para políticas sociais (GOHN, 2004) ou como espaço para interação e negociação entre sociedade e Estado (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014).

Abers, Serafim e Tatagiba (2014) reconhecem que a experiência criativa desses novos padrões institucionais de interação entre o Estado e a sociedade é realizado por meio de rotinas de comunicação e negociação inovadoras no âmbito institucional. Já Oliveira, Cançado e Pereira (2010) creditam esse novo modelo de esfera pública participativa ao arcabouço teórico do modelo de teoria comunicativa de Jürgen Habermas, possibilitando assim que a sociedade manifeste sua opinião em questões que afetam diretamente sua vida. Esse novo desenho institucional público é fruto do próprio desenvolvimento da sociedade contemporânea que exige a institucionalização de meios participativos na gestão pública (AGUIAR; CUNHA, 2017), fortalecendo assim a cidadania (controle social) e, conseqüentemente, melhorando a gestão pública.

Gohn (2019b) reconhece que o tema da participação tem sido fundamental para explicar processos de inclusão social, ações contra injustiças e para o reconhecimento de direitos advindos tanto de movimentos sociais de setores da sociedade civil como de processos engendrados no interior do Estado, operacionalizados por instituições que promulgam políticas públicas. Para Kleba, Comerlato e Frozza (2015), os anos de luta e pressões populares pela redemocratização brasileira e a conseqüente promulgação da Constituição Federal de 1988 levaram à criação dos instrumentos de participação individual e coletiva nas organizações públicas.

Nessa perspectiva, a gestão das políticas públicas promove maior interlocução entre atores e organizações que, uma vez reunidos em diferentes espaços de interesse público, podem viabilizar processos participativos e democráticos na relação entre governo e sociedade civil. (KLEBA, COMERLATTO E FROZZA, 2015, p. 1060).

A participação social na definição, acompanhamento e avaliação das ações de instituições públicas revela um cenário conjuntural de mecanismos institucionais que possibilitam à população influenciar, acompanhar e controlar a legalidade e o direcionamento das ações realizadas pelo poder público. Não se trata apenas de ouvir as pessoas para construir políticas públicas, mas também de possibilitar que esses indivíduos influenciem diretamente e, em determinados casos, decidam questões fundamentais sobre a estratégia e o controle da execução das políticas que influenciam suas vidas em sociedade.

Com o objetivo de fomentar a participação e o controle social das políticas públicas, a partir de 1990, criou-se no Brasil a obrigação de que cada ente federado construísse, em sua respectiva esfera de poder, estruturas integradas de participação social para o fortalecimento da boa governança. Cite-se, neste sentido, a institucionalização de audiências, conferências e consultas públicas; grupos de trabalho; reuniões; mesas de negociação; conselhos gestores de

políticas públicas (Conselhos de Direitos) e os orçamentos participativos como meios de a sociedade influenciar diretamente as decisões na esfera pública.

Como se vê, o modelo de gestão pública pós-Constituição Federal de 1988 visa incorporar os indivíduos aos debates públicos, reconhecendo a importância da participação social como resultado do processo de redemocratização do País, o que influenciou nas mudanças institucionais e organizacionais que criaram diversificados instrumentos para que os cidadãos influenciem diretamente as ações na esfera pública (AVRITZER, 1999). Esse novo desenho institucional aperfeiçoou a gestão pública, potencializando as ações estatais no direcionamento das decisões públicas.

Todavia, apesar do maior esforço e envolvimento de gestores públicos e comunidades locais com as experiências de participação social em municípios brasileiros ao longo dos últimos trinta anos, sua implementação ainda apresenta grande complexidade para muitos locais. Para Anjos, Vieira e Abrantes (2017), essa característica é uma das provas de que as práticas participativas ainda são marginais na cultura política brasileira.

Silva (2018) lembra que apesar do crescimento quantitativo das instituições participativas na estrutura administrativa brasileira, ainda existem muitas restrições e inseguranças na operacionalização de uma participação social que vá além dos mecanismos tradicionais de democracia liberal. Paula, Palassi e Silveira (2021) identificam ainda uma acelerada tentativa contemporânea de extinção e enfraquecimento das instituições e experiências participativas na administração pública agravada por uma reação conservadora que busca reduzir a influência progressista nos debates de políticas públicas. Assim, apesar dos avanços sentidos pelo corpo social em relação à participação social na estrutura estatal, a literatura ressalta muitos desafios para a efetividade de uma participação real e qualitativa dos indivíduos na gestão pública.

Maranhão e Teixeira (2006) visualizam quatro dilemas e desafios para a participação social: a) a articulação entre a participação e o modelo de desenvolvimento; b) eficácia e efetividade dos canais de participação; c) a apresentação clara dos sentidos da participação em disputa para melhor apresentação e debate; e d) a necessária articulação entre os espaços participativos para que se reforcem mutuamente no alcance das políticas públicas. Autores como Azevedo, Campos e Lira (2016) citam a demanda por acesso e transparência nas informações e o difícil compartilhamento do poder como problemáticas a serem superadas. Por sua vez, Pinto *et al.* (2018) destacam a persistência de modelos burocráticos e hierarquizados

de governança que impedem a visualização da participação social como possibilidade para enfrentar desafios locais e restabelecer a confiança no setor público.

A literatura especializada cita ainda questões como a tendência à instrumentalização e manipulação dos espaços participativos com vistas à legitimação das decisões governamentais (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2006), a baixa incorporação de novos atores sociais nos arranjos de governança e processos políticos (AVRITZER, 2008), a desigualdade no acesso aos instrumentos institucionais de decisão (SILVA, 2018) e a baixa conscientização das pessoas sobre práticas de participação popular na gestão pública (ANJOS; VIEIRA; ABRANTES, 2017). Oliveira e Pinheiro (2010) acrescentam ainda o debate sobre o autoritarismo e a cooptação nas relações entre gestores municipais e representantes da sociedade civil em busca da manutenção de interesses hegemônicos e a fragilidade do poder deliberativo fiscalizador nesses ambientes. Portanto, há um vasto campo que pode ser explorado em pesquisas vindouras visando propor soluções estratégicas para melhoria da participação social na gestão pública.

Os estudos recentes sobre participação social têm focado em questões como a capacidade do Estado de compatibilizar políticas de desenvolvimento econômico com inclusão social e proteção ambiental (ABERS, 2016); desenho institucional e efetividade deliberativa e participativa dos arranjos estatais de participação (AGUIAR; CUNHA, 2017); padrões participativos, deliberação e efetividade nas conferências nacionais (AVRITZER, 2012); relação entre o tamanho do território municipal a nível administrativo e possibilidades de desenvolvimento de processos participativos (AVRITZER; RAMOS, 2016); desafios do governo local na adoção da governança participativa (PINTO *et al*, 2018); diálogo dos atores sociais envolvidos na avaliação de políticas públicas (COUTO; CARRIERI; CKAGNAZAROFF, 2019); desafios para a participação social em políticas públicas na atual conjuntura político-econômica brasileira (GOHN, 2016); desafios da participação social em políticas públicas para a compreensão das desigualdades sociais (GOHN, 2019b); formas e possibilidades de participação virtual na gestão pública (TAVARES; CERQUINHO; PAULA, 2018); etc.

Como se vê, um dos principais desafios para a melhoria dos processos participativos na gestão pública refere-se ao ideal exposto por Bordenave (1994), no qual toda e qualquer pessoa possa ser incluída no processo de participação. Essa dificuldade decorre da própria dinâmica da participação social, a qual exige tempo e disponibilidade para participar das ações decisórias. Portanto, o modelo participativo não admite que apenas determinados indivíduos tenham possibilidade de direcionar o debate e deliberar sobre questões que impactam a vida da

sociedade em geral, porque é desenhado sob um viés democratizante, articulado para combater visões reducionistas e excludentes (DAGNINO, 2004).

Tomando por base as questões apontadas, transparece o debate atual sobre a efetividade de participação nos espaços institucionalizados de participação social na administração pública, representando assim um rico campo de estudos. Observa-se que a participação social, tanto em espaços informais quanto em espaços institucionalizados, é reconhecida como um canal que viabiliza experiências relevantes de influência dos cidadãos nos debates públicos. Não obstante este reconhecimento, autores como Demo (1991, 1996), Bordenave (1994), Tenório (1997), Tatagiba e Texeira (2006), Miguel (2017), Gohn (2019a; 2019b) e Silva (2018) indicam a existência de descrédito da população em relação às ações estatais e apresentam questionamentos sobre a legitimidade dos espaços institucionalizados de participação social na administração pública.

Segundo Couto, Carrieri e Ckagnazaroff (2019) o descrédito da população em relação ao Estado e a própria administração pública não é um fenômeno novo, assim como as práticas clientelistas, patrimonialistas e os discursos pautados em preceitos neoliberais de ineficiência estatal que permeiam o imaginário coletivo. Tenório (1997) já visualizava uma desconfiança da população em relação às instituições públicas e aos canais de participação social, especialmente porque muitos dos ambientes institucionais estariam assentados em estruturas arcaicas de poder resistentes a tentativas de mudanças sociais.

O descrédito do poder público perante a sociedade dificulta a formação de parcerias entre entidades da sociedade civil e órgãos do Estado. Do ponto de vista da população, a desconfiança é fruto de uma longa história de espoliação coletiva imposta por um Estado dominado por poucos, e se reflete na descrença com relação às ações emanadas do âmbito estatal e no desestímulo a uma participação popular mais efetiva. (TENÓRIO, 1997, p. 120).

Bordenave (1994) reconhece uma insatisfação dos cidadãos com o modelo de democracia representativa, pautada apenas no voto como meio de interação entre os gestores públicos e o povo. Para o autor, os cidadãos desejam cada vez mais ‘tomar parte’ no processo de tomada de decisões em nível coletivo e não somente durante as eleições periódicas. Assim, seria necessário um modelo democrático participativo (e não representativo), no qual “os cidadãos sentem que, por ‘fazer parte’ da nação, ‘têm parte’ real na sua condução e por isso ‘tomam parte’ – cada qual em seu ambiente – na construção de uma nova sociedade da qual se ‘sentem parte’” (BORDENAVE, 1994, p. 23).

Nesse contexto, Gaspardo (2018) apresenta quatro características fundamentais para o estabelecimento de uma 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”. Demo (1991) lembra da necessidade de um planejamento estatal que seja efetivamente participativo, não como mero discurso ou manipulação dos tecnocratas sobre a população, mas sim como processo de legitimação da cidadania popular coletivamente organizada.

A legitimidade se nutre na defesa da igualdade de oportunidades [...]. O ator substancial de processos participativos é o cidadão, menos o individual, embora haja lugar também para ele, mas sobretudo e caracteristicamente o cidadão organizado. Assim, é a cidadania organizada que funda a legitimidade de todos os processos participativos. Dela se parte e a ela se retorna. Não nasce na cúpula a legitimidade, pois é apenas delegação. Cidadão é sujeito de direitos, não objeto de espoliação. (DEMO, 1996, p. 120).

Sob outra perspectiva de análise, Tatagiba e Teixeira (2006) alertam para uma tendência de manipulação, cooptação e instrumentalização dos espaços participativos, usados muitas vezes como meras instâncias de legitimação da vontade do governo. Para essas autoras, a participação instrumentalizada em espaços institucionais estatais conduz a uma “despolitização da participação” que tem como consequência um esvaziamento de transformações sociais efetivas. Neste aspecto, Tenório (1997) alerta para a necessidade de buscar a voluntariedade e autonomia dos indivíduos para uma participação social legítima:

O envolvimento direto, e sem a intermediação de terceiros, do indivíduo com os seus problemas e com a busca de soluções não pode se dar por imposição ou qualquer tipo de coação. A falta de uma cultura de participação e a realidade marcada pela luta diária pela sobrevivência atuam, muitas vezes, como agentes refratores do engajamento popular na vida comunitária. Por outro lado, a mobilização social depende de se acreditar que soluções possam nascer do envolvimento da própria comunidade organizada, a partir da criatividade, do companheirismo e do inconformismo com certa realidade que se quer transformar. A participação, portanto, deve ser vista como o grande instrumento de acesso à cidadania. Em sua plenitude, a cidadania só se consolida na presença de uma participação entendida como ação coletiva e exercício consciente, voluntário e conquistado. (TENÓRIO, 1997, p. 104).

Portanto, estruturas institucionais representativas, que possibilitam meramente uma participação consultiva, na qual os atores sociais somente opinam sobre determinadas questões, sem poder deliberativo final, não têm o condão de modificar estruturas sociais. Exige-se, assim, para que os efeitos positivos da participação sejam sentidos, que os participantes tenham “poder decisório final” (MIGUEL, 2017, p. 90). Todavia, os estudos analisados destacam um

distanciamento entre a vontade dos representados e dos representantes políticos, situação que conduz a novas formas de organização popular para exigir atuações ou abstenções estatais em prol da coletividade, tema que será tratado no próximo tópico.

## 1.2 Participação e “via autonomista”: o vínculo entre os espaços midiáticos e o ciberativismo

Conforme apresentado no tópico anterior, o processo participativo se pauta, dentre outros inúmeros fatores, em uma perspectiva de construção social via instrumentalização de espaços participativos na esfera pública. Especificamente no âmbito brasileiro, a Constituição Federal de 1988 foi primordial para a descentralização político-administrativa e o fortalecimento da democracia, notadamente por desencadear uma série de instrumentos de empoderamento das pessoas no processo decisório das ações estatais. Embora não seja a única forma de interpretar o contexto nacional, a pesquisa se baseia na visão legítima de Avritzer (2017), indicando e sistematizando abaixo os períodos históricos de participação no Brasil.

### Quadro 01: Períodos de participação social no Brasil pós-redemocratização

Período	Descrição
Primeiro Período: 1985/2013	Padrão de participação se concentra no estabelecimento de mecanismos institucionais para gerar participação entre os pobres por meio de Orçamentos Participativos e Conferências Nacionais. Esse modelo impulsionou políticas sociais distributivas estatais. Tem-se como resultado um reforço participativo institucional e a legitimação das ações governamentais.
Segundo Período: a partir de 2013	A partir de junho de 2013 a participação social assume uma nova configuração, inicialmente com um polo participativo pluralizado e mais tarde com a divisão entre forças progressistas e conservadoras. A partir de 2015 o campo conservador torna-se hegemônico no repertório de ação coletiva.

Fonte: Adaptado de Avritzer (2017).

Na visão de Avritzer (2017), há uma nítida mudança no repertório de ação social e nos padrões de participação social no Brasil desde a redemocratização. No primeiro período (1985 a 2013) as instituições participativas ganharam muita força e relevância no direcionamento das decisões públicas, inclusive com a legitimação de suas ações pelo governo. No entanto, a partir de junho de 2013 ocorre uma polarização entre forças progressivas e conservadoras da sociedade e, a partir de 2015, essas últimas se tornam hegemônicas, levando a degradação dos valores democráticos, perda de direitos e mudanças na estrutura de equilíbrio dos poderes

estatais (AVRITZER, 2021). De acordo com Paula e Keinert (2016), as manifestações de junho de 2013 traduzem um marco de insatisfação da população com a qualidade dos serviços públicos e a exigência de maior participação na formulação e gestão de políticas públicas. Essa explicitação corrobora as ideias de Silva (2018) de que o aumento da gestão participativa nas políticas públicas não estanca as diferenças e a disputa de critérios de validade de legitimidade dos interesses na tomada de decisões políticas.

No âmbito da gestão pública, a manutenção de estruturas estatais altamente burocráticas e hierarquizadas dificultam a confiança da sociedade civil nos espaços institucionais de participação tradicional (PINTO *et al.*, 2018). Farah (2001) já alertava que o descrédito da população em relação às ações estatais decorrentes de práticas clientelistas e de corrupção, mais perceptíveis após a redemocratização, deram suporte ao discurso neoliberal de redução radical do Estado. Segundo essa autora, construiu-se no imaginário coletivo uma visão que não vê perspectivas, na qual o Estado é ineficiente por natureza, e tudo permanece igual porque esses vícios são inerentes ao próprio Estado. Assim, o Estado não poderia ser reformado, a não ser por meio da redução ao Estado mínimo (FARAH, 2001). Somado a isso, a instrumentalização desses locais como meras instâncias de legitimação da vontade governamental, cooptação e manipulação dos representantes da sociedade civil (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2016; OLIVEIRA; PINHEIRO, 2010) representam desafios para uma participação verdadeiramente inclusiva e qualitativa.

Silva (2018) acrescenta ao debate o “paradoxo da inserção”, segundo a qual existe um risco inerente ao processo de implementação da participação social onde as instituições participativas são capturadas e manipuladas por elites locais e/ou setoriais já estabelecidas com a ajuda de recursos privilegiados. Essa situação tornaria as instituições participativas meramente avalizadoras de decisões já tomadas em círculos restritos de poder, com uma existência meramente formal, dada sua obrigatoriedade legal (SILVA, 2018). Assim, o poder público acaba monopolizando a cessão de espaços físicos e recursos que limitam a participação e, além disso, evoca o conhecimento burocrático para estabelecer o domínio das agendas, a pauta das reuniões e o acolhimento de propostas deliberativas (PAULA; PALASSI; SILVEIRA, 2021). Como se vê, o debate diz respeito à centralidade do poder estatal e a dificuldade do Estado de lidar com a pluralidade de interesses e o compartilhamento do poder (SILVA, 2018).

Segundo Paula, Palassi e Silveira (2021) há duas vertentes que sustentam as investigações sobre a participação social na administração pública. A vertente analítica destaca

o marco teórico da participação como algo inovador, de cidadania e emancipação. A inovação diz respeito à repactuação da relação entre Estado e sociedade por meio de novos arranjos institucionais que combinam representação e ação direta no desenho e implementação das políticas públicas. Já a cidadania trata a participação como mecanismo de inclusão enquanto a emancipação aborda o processo de subjetivação, fazendo surgir sujeitos políticos e coletivos (PAULA; PALASSI; SILVEIRA, 2021).

Por sua vez, a vertente crítica avalia os limites e a crise da participação em três eixos de problematização: a) do ponto de vista da confluência perversa entre o neoliberalismo e o projeto democrático, tendo em vista a tensão e limites da participação advindos do projeto neoliberal; b) do enraizamento da cultura autoritária, pois a cultura nacional estabelece limites intrínsecos às experiências participativas; e c) do problema do participacionismo brasileiro, por representar uma participação “administrada” da sociedade civil nas instituições participativas (PAULA; PALASSI; SILVEIRA, 2021).

Gohn (2019b) apresenta as dez principais abordagens teóricas para o estudo e compreensão da participação, identificando como essas ideias têm sido aplicadas nas pesquisas sobre participação de grupos sociais e de instituições estatais a partir do século XX. O quadro abaixo, exposta a seguir, apresenta um resumo das dez teorias apresentadas por essa autora.

**Quadro 02:** Abordagens sobre a participação da sociedade civil a partir do século XX

<b>Abordagem</b>	<b>Principais características</b>
<b>Escolha racional</b>	Origina-se entre os pesquisadores norte-americanos e vê a participação como um cálculo entre os custos e benefícios que o indivíduo poderá obter pela participação.
<b>Proximidade dos centros de poder e da posição social dos indivíduos na sociedade</b>	Prioriza a posição dos indivíduos em relação às estruturas de poder considerando fatores como escolaridade, renda, sexo, etnia, profissão, etc. Posteriormente, essa abordagem passa a considerar a posição social dos indivíduos, considerando características, trajetórias familiar e escolar e propensão ao engajamento.
<b>Mobilização política institucional</b>	Focaliza os repertórios de grupos e de indivíduos e suas articulações relacionadas à estrutura de oportunidades políticas em determinados contextos. Para essa abordagem, a combinação entre repertórios e estruturas de oportunidades possibilita que as demandas ganhem espaço público.
<b>Identidade coletiva</b>	Foca na centralidade de fatores culturais, de identidade dos participantes, suas redes de pertencimento e compartilhamento de valores, de engajamento militante, institucional ou extrainstitucional, de indivíduos ou grupos. Destaca a inserção do indivíduo em redes de solidariedade como fator explicativo da participação. Entende que o aprendizado nos

	confrontos conduz ao desenvolvimento de identidades e acúmulo de forças sociopolíticas e culturais.
<b>Teoria crítica e reconhecimento de direitos</b>	Destaca questões sobre o reconhecimento de direitos sociais de grupos discriminados em dois campos, quais sejam: o de diferenças sociais, desigualdades, injustiças sociais; e o campo relacionado a questões de redistribuição de bens e direitos, como forma de compensar injustiças históricas.
<b>Engajamento militante ou neomarxista</b>	Essa abordagem segue duas vertentes. A primeira avalia o engajamento dos indivíduos em suas carreiras como militantes. A segunda considera a abordagem marxista com análises baseadas na luta de classes e movimentos sociais, focalizando a transformação das condições existentes na realidade social, econômica, sociopolítica e cultural.
<b>Decolonial</b>	Oferece uma releitura da história a partir do relato do colonizado para descolonização do saber e do ser. Para essa abordagem, a colonialidade é a face oculta da modernidade eurocêntrica, que impõe sentimentos de inferioridade aos colonizados.
<b>Relacional ou ciberativismo</b>	Presente nos estudos sobre redes e ciberativismo, oferece novos rumos para a temática da participação social e política dos indivíduos considerando o potencial de redes e mídias sociais alavancarem as relações entre grupos e indivíduos. Migrou das bases do interacionismo simbólico para focar nas relações virtuais das redes e mídias sociais. Nesta abordagem, as relações têm destaque na formação das opiniões e estruturação das ações coletivas nos âmbitos público e privado.
<b>De gênero, a partir de grupos de mulheres</b>	Apresenta um arcabouço conceitual relacionado a várias ênfases, como a luta contra discriminação no mercado de trabalho; discussões sobre o papel da mulher na sociedade, no campo e na educação; a questão de gênero; a mulher na política; a violência contra as mulheres e as reivindicações relacionadas ao próprio corpo; a luta contra o assédio moral e sexual, etc. No aspecto da participação, cria pautas identitárias e de novos direitos de participação, combate às desigualdades e reconhecimento de demandas para respeito às diferenças culturais.
<b>Autonomistas</b>	Embora não seja uma abordagem nova, foi reelaborada com suporte em teorias e ideias de outros aportes, como o socialismo libertário e o novo humanismo holístico. Tem como pressuposto fundamental a horizontalidade das relações, como acontece nos movimentos dos povos indígenas.

Fonte: Adaptado de Gohn (2019b).

Neste trabalho destaca-se o uso aprofundado da abordagem relacional que, segundo Gohn (2019b), nas primeiras décadas do século XX era pautada no interacionismo simbólico e nas contribuições da teoria crítica baseada na concepção de ação comunicativa habermasiana. Para essa autora, a questão relacional nas redes e mídias sociais demarcou novos rumos e abordagens na seara da participação social e política dos indivíduos, tendo em vista seu potencial de alavancar as relações entre grupos e indivíduos, transformando o foco nas relações diretas, face a face, do interacionismo, para o ambiente das relações virtuais, online, das redes e mídias sociais (GOHN, 2019b).

Outro suporte teórico fundamenta-se no posicionamento de Avritzer (2017), que observa uma mudança no modo de participação social a partir de 2013, fruto do descrédito nos espaços participativos institucionais e no questionamento sobre a legitimidade das decisões tomadas nesses ambientes. O autor reconhece dois momentos distintos de participação no Brasil: o primeiro, de 1985 a 2013 com o próprio Estado impulsionando a participação popular para a proposição de políticas públicas; e o segundo momento, a partir de 2013, com a modificação do repertório da ação coletiva e a assunção de uma nova configuração, inicialmente com um processo participativo pluralizado e mais tarde, com uma divisão entre forças progressistas e conservadoras da sociedade, sendo que estas últimas se tornam hegemônicas a partir do ano 2015 (AVRITZER, 2017).

Corroborando com as ideias acima, Miguel (2017) afirma que os protestos ocorridos em 2013 no Brasil indicam a existência de uma saturação das experiências institucionais de participação, a qual exigiu uma nova forma de expressão pública popular mais consistente. Para Gohn (2019a), a partir de 2013 o cenário da participação social incluiu novos atores sociais, especialmente grupos, coletivos e movimentos de jovens com bandeiras autonomistas e severas críticas às políticas públicas, ao papel do Estado e às formas de fazer política. Segundo essa autora, apesar de os movimentos se reconhecerem como apolíticos e/ou apartidários, novas organizações se formaram com foco diferente dos autonomistas, instaurando uma grande polarização na política com tensões e questionamentos sobre o próprio processo democrático. A partir de 2014 o repertório da ação coletiva tomou novos rumos e os grupos conservadores tornaram-se hegemônicos atuando na destruição de direitos básicos, criticando e fragilizando a democracia e desregulamentando ou revendo muitos espaços participativos (GOHN, 2019a).

Para Paula, Palassi e Silveira (2021), passado o entusiasmo da vertente analítica de participação social, com produção significativa da literatura, diversos autores passaram a enfatizar os limites e as dificuldades da democracia participativa com a vertente crítica. Segundo Gohn (2019b), a democracia representativa, os políticos e a própria política vêm sendo desacreditados pelos indivíduos, especialmente entre os mais jovens. Vários autores destacam a desconfiança no Estado e na administração pública, com implementação de espaços participativos superficiais, pouco inclusivos, consultivos e meramente legitimadores das decisões estatais (ABERS, 2016; COUTO; CARRIERI; CKAGNZAROFF, 2019; BORDENAVE, 1994; DEMO, 1991; PINTO *et al.*, 2018; TATAGIBA; TEIXEIRA, 2016; FARAH, 2001; SILVA, 2018). Na literatura, grande parte das abordagens e teorias sobre participação não focalizam, direta ou prioritariamente, a questão da desigualdade brasileira,

revelando assim uma tendência de crescimento de uma “via autonomista” nas redes e mídias sociais (GOHN, 2019b).

As redes e mídias sociais trouxeram um arcabouço de ferramentas para os indivíduos se manifestarem sobre questões sociais relevantes. A popularização da internet e o aumento da utilização de meios de comunicação digital têm promovido novos arranjos institucionais, profundas mudanças nas relações entre o Estado e a sociedade, especialmente na gestão pública (TAVARES; CERQUINHO; PAULA, 2018). A participação digital representa então uma forma de expandir a esfera pública, permitindo que essa mobilização de participantes atinja um maior número de indivíduos e proporcione um local de interação entre a sociedade civil e o setor público para criar e estruturar a ação coletiva e influenciar a gestão pública em suas decisões.

O cidadão virtual [...] parece almejar uma democracia diferente, não mais com a característica de representatividade, mas na sua forma direta, na qual o indivíduo se apodera do contexto e torna-se protagonista do momento/movimento democrático. Mediante tal predisposição, surgem em várias partes do mundo manifestações organizadas via Internet (a exemplo das manifestações da Primavera Árabe ocorridas, especialmente, em meados de 2010 e 2011, as manifestações das Jornadas de Junho em 2013 no Brasil, etc.), as integrações de culturas em prol de um bem maior (a exemplo do fundo pela educação de meninas, criado por Malala Yousafzai), as petições eletrônicas (realizadas, por exemplo, a partir do Avaaz), entre outras atividades que vão se configurando como pressão social sobre os Estados. (TAVARES, CERQUINHO, PAULA, 2018, p. 270).

Desta forma, o campo virtual se tornou uma arena de debates relevantes para a participação das pessoas em uma nítida expressão de cidadania e liberdade no processo democrático. A título de exemplo, Marinho (2019) afirma que recentemente a Islândia realizou um processo para criação da primeira constituição com consulta direta à população, assegurando a participação dos indivíduos por meio de mídias sociais para as discussões. Nota-se assim que as formas de comunicação virtuais transformaram profundamente as relações sociais no século XXI com impactos na forma como os indivíduos se comunicam, se organizam e interagem social, cultural, política e economicamente (GOHN, 2019b).

[...] internet y las TIC, favorecen un más fácil acceso de la ciudadanía a las actividades del gobierno, transformándolo em um ente más controlable y com menores posibilidades de ejercer um control jerárquicos in los adecuados contrapesos y limitaciones. (SUBIRATS, 2011, p. 31).

Embora a participação por meios virtuais represente um meio importante para direcionamento de demandas, o Brasil ainda possui um grande número de pessoas que não tem

acesso à Internet. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do último trimestre de 2019 realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PNAD, 2019), o País tem 39,8 milhões de pessoas sem acesso à Internet, o que representa 21,7% da população com idade superior a 10 anos. Os resultados da pesquisa ressaltam que domicílios com internet possuem rendimentos médios maiores que aqueles que não têm acesso à rede e que estudantes da rede privada acessam a rede com maior frequência que os discentes da rede pública (PNAD, 2019), revelando assim algumas consequências da desigualdade social brasileira. Portanto, a utilização da internet para participação se tornou um importante instrumento para construção de agendas, mas deve ser vista à luz dos efeitos da desigualdade social que persiste no País, uma vez que isso impacta a forma e uso desse recurso entre as pessoas.

A internet, como repertório de interação entre indivíduos, é capaz de gerar mudanças sociais pela relação entre os atores sociais, considerando questões como os recursos utilizados e as estratégias de interação escolhidas. Nesse aspecto, importante o alerta de Subirats (2011) e Dante e Subirats (2014) sobre a possibilidade de manipulação de espaços midiáticos, porque a internet permite um grande controle de dados, um sofisticado marketing político e grandes possibilidades de manipulação de informações capazes de gerar mudanças.

Paula (2005) realiza um estudo comparado, abordando a administração pública gerencial (movimento iniciado na década de 80 que enfatiza a profissionalização e o uso de práticas de gestão do setor privado) e administração pública societal (enfatiza a participação social e busca repensar a estrutura do Estado e o paradigma de gestão). Segundo Paula (2005) os dois modelos têm pontos positivos e negativos. A administração gerencial tem como pontos positivos: a) clareza em relação a organização do aparelho do Estado; e b) alguns métodos gerencialistas melhoram a eficiência do setor público. Porém, apresenta os seguintes limites: a) centralização do processo decisório; b) Ênfase nas dimensões estruturais; c) Implementação de modelos de reforma do Estado; e) Falta de proposta para a organização do aparelho do Estado. Já o modelo societal tem como pontos positivos: a) projeto de desenvolvimento que atende ao interesse nacional; b) constrói instituições mais abertas à participação social e voltadas às necessidades dos cidadãos; e tem como pontos limitantes: a) falta de elaboração sistemática de alternativas coerentes com o projeto político; e b) não articula dimensões econômico-financeiras, institucional-administrativa e sociopolítica da gestão pública (PAULA, 2005).

A participação dos atores sociais e suas interações podem também ser analisadas à luz da teoria sobre a gestão social, porque tratam de questões de interesse comum e de estabelecer novos referenciais para a administração (ABREU; OLIVEIRA; KRAEMER, 2019).

Acompanhando a teoria da ação comunicativa habermasiana, Tenório (2005) visualiza a gestão social como um contraponto à gestão estratégica já que pretende ser mais participativa e dialógica, proporcionando que diferentes sujeitos sociais exerçam o processo decisório na esfera pública. Nesse sentido, a gestão estratégica é determinada pelo mercado com base na competição que busca o lucro num âmbito mais individualista e a gestão social está mais voltada à solidariedade, com base na concordância e inclusão dos indivíduos, mais voltada ao aspecto coletivo (TENÓRIO, 2005).

Então, a gestão social baseia-se nas noções fundamentais explicitadas a partir da presença massiva de três elementos estruturantes: “(a) a forte presença de valores de democracia, participação, justiça, equidade e bem-estar social; (b) a dialogicidade, horizontalidade e solidariedades nas relações; e (c) a atuação intersetorial e interorganizacional”. (ARAÚJO, 2018, p. 41). Esse construto então diz respeito às práticas voltadas ao bem comum, podendo ser compreendida como o “processo gerencial dialógico onde a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação (ação que possa ocorrer em qualquer tipo de sistema social – público, privado ou não governamental.” (TENÓRIO, 2005, p. 102). Essa vertente, portanto, representa uma construção teórica que busca inovar os padrões vigentes por meio do fortalecimento da cidadania e da democracia (ARAÚJO, 2018), com decisões que pressuponham a participação e a interação entre sociedade e Estado em igualdade de posição.

Araújo (2018) lembra que não existe uma interpretação unívoca do conceito de gestão social, por ser um construto que permanece em formação, com múltiplas possibilidades interpretativas. Segundo o autor, essa diversidade de concepções, por vezes, apresenta lógicas e ideologias ambíguas e ambivalentes voltadas tanto a ampliação do público e os direitos de cidadania quanto à instrumentalidade gerencial do campo privado (ARAÚJO, 2018). Para Pinho e Santos (2015), a gestão social ainda necessita de uma consolidação para não se tornar um modismo porque seu aprofundamento teórico depende necessariamente do enfrentamento da complexidade da sociedade brasileira, profundamente desigual.

A crítica de Pinho e Santos (2005) baseia-se no desafio de explicitar determinados termos da Gestão Social, como sujeitos (hegemônicos e contra-hegemônicos), assim como questões como condições econômicas, sociais e políticas entre sujeitos e objeto do conhecimento. As autoras apontam também para uma falta de estabelecimento de projetos reais de transformação social e de condições e fatores fundamentais na formulação do construto de

Tenório, uma vez que a hegemonia capitalista traz limitações e possibilidades próprias de produção e reprodução da sociedade brasileira (PINHO; SANTOS, 2015).

Sem desconsiderar as críticas ao construto, os elementos estruturantes da gestão social podem oferecer uma importante contribuição na ressignificação do entendimento de esfera pública com base nas ideias de Habermas, valorizando os espaços de manifestação efetiva da sociedade civil para construção de posições, opiniões e decisões políticas por meio da ação coletiva (OLIVEIRA; CANÇADO, PEREIRA, 2010). Neste contexto, Tenório (2005) advoga que a esfera pública se pautar por uma autoridade negociada entre os participantes dos debates pressupondo igualdade de direitos individuais e discussão sem violência ou qualquer tipo de coação visando o entendimento mútuo.

A esfera pública constitui, essencialmente, uma estrutura comunicacional da ação orientada pelo entendimento e está relacionada com o espaço social gerado no agir comunicativo. Quando existe liberdade comunicativa estamos na presença de um espaço público constituído por intermédio da linguagem. Logo, as estruturas comunicativas da esfera pública devem ser mantidas operacionais por uma sociedade de pessoas ativas e democráticas. Diferente de um processo centralizador, tecnoburocrático, elaborado desde o gabinete, no qual o conhecimento técnico é o principal argumento da decisão, sob uma perspectiva descentralizadora, de concepção dialógica, a esfera pública deve identificar, compreender, problematizar e propor as soluções para os dilemas da sociedade, a ponto de essas serem assumidas como políticas públicas pelo contexto parlamentar e executadas pelo aparato administrativo de governo. (Tenório, 2005, p. 105)

Para Tenório (2005), o procedimento da prática da cidadania deliberativa na esfera pública é a própria participação. Deste modo, em uma perspectiva de gestão social, a participação pode ser compreendida a partir de seis categorias de análise descritas no conceito de cidadania deliberativa (TENÓRIO, 2005). No quadro três, exposto abaixo, cada uma delas é resumidamente descrita com os respectivos critérios.

### Quadro 03: Categorias e critérios de análise da participação

<b>Categoria</b>	<b>Descrição</b>	<b>Crítérios</b>
<b>Processo de discussão</b>	Analisa o funcionamento do debate e a tomada de decisão na esfera pública pressupondo oportunidades iguais de participação buscando o entendimento dos atores sociais envolvidos.	Canais de difusão; Qualidade da informação; Espaços de transversalidade; Pluralidade do grupo Promotor; Órgãos existentes; Órgãos de acompanhamento; e Relação com outros processos participativos
<b>Inclusão</b>	Trata da incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos espaços decisórios de políticas públicas.	Abertura dos espaços de decisão; Aceitação social, política e técnica; e Valorização cidadã.

<b>Pluralismo</b>	Investiga a multiplicidade de atores (poder público, mercado e sociedade civil) que, a partir de seus diferentes pontos de vista, estão envolvidos no processo de tomadas de decisão nas políticas públicas.	Participação de diferentes atores; e Perfil dos atores.
<b>Igualdade participativa</b>	Diz respeito à isonomia efetiva de atuação nos processos de tomadas de decisão nas políticas públicas.	Forma de escolha dos representantes; Discursos dos representantes; e Avaliação participativa.
<b>Autonomia</b>	Trata da apropriação indistinta do poder decisório pelos diferentes atores nas políticas públicas.	Origem das proposições; Alçada dos atores; e Possibilidade de exercer a própria vontade.
<b>Bem comum</b>	Analisa o bem-estar social alcançado com a prática republicada.	Objetivos alcançados; e Aprovação cidadã dos resultados.

Fonte: Adaptado de Silveira, Cançado e Pinheiro (2014).

Como visto, a perspectiva de Tenório (2005; 2012), com um importante referencial teórico para a administração, traz um arcabouço que pode contribuir para a organização e o funcionamento dos espaços de participação na qual as pessoas tenham direito a voz e voto, em um modelo coletivo, livre, em prol de um entendimento baseado em processos com transparência pública (OLIVEIRA; CANÇADO; PEREIRA, 2010). Trata-se de um modelo de análise importante para a verificação da participação dos cidadãos com foco em transformações sociais. Em síntese, esse viés de análise, com categorias e critérios bem delineados, pode ser utilizado para avaliar diversas facetas da participação social local, já que oferece um importante campo para o experimentalismo democrático.

### 1.3 Estado, federalismo e gestão pública municipal

Embora não seja escopo fundamental deste trabalho abordar o Estado e suas teorias, é essencial tratar brevemente da sua conceituação e estruturação. Segundo Ferreira Filho (1995, p. 39), o Estado “é uma associação humana (povo), radicada em base espacial (território), que vive sob o comando de uma autoridade (poder) não sujeita a qualquer outra (soberana)”. Para Weber (1982), o Estado é a comunidade humana que, dentro de um determinado território, reclama para si (com êxito) o monopólio da coação física legítima. A visão weberiana de estado prescinde de consenso e participação popular e se sustenta em uma relação de dominação entre os indivíduos mantida por meio do monopólio legítimo da força para impor as vontades aos subordinados.

Gramsci (1984) apresenta uma concepção ampliada de Estado, onde o poder é exercido mediante a força e o consentimento. Para o autor, o Estado é a própria sociedade organizada de forma soberana, por isso, a sociedade é vista como uma organização de grupos que se articulam com o objetivo de garantir a hegemonia de seus interesses. Gramsci (1984) divide a sociedade em política (ligada à arena das instituições políticas e do controle: âmbito da força) e sociedade civil (vista comumente na esfera privada: âmbito do consentimento). A partir dessa visão, o Estado tem como papel primordial assegurar as condições necessárias à expansão econômica e educar para alcançar o consenso social, ou seja, visualiza-se a política como um grande propulsor de construção e transformação histórica (GRAMSCI, 1984).

No aspecto histórico, Bresser-Pereira (2010) reconhece três estágios de evolução do papel estatal na construção e no direcionamento social. Nas sociedades antigas o Estado era um instrumento de dominação da oligarquia; na sociedade liberal do século XIX, continuava cumprindo uma função de dominação, agora da classe burguesa; já nas sociedades democráticas, apesar da impossibilidade de descartar o conceito de classe dominante, o Estado passa a ser visto como um instrumento por excelência da ação coletiva da nação e da sociedade civil. Nos dois últimos casos, o Estado é visualizado como o resultado ou de uma construção política ou de uma construção por meio da política (BESSER-PEREIRA, 2010).

O entendimento de que o Estado é um ente público com grande importância no direcionamento social não nega, entretanto, a visualização de limites de contribuição estatal no processo de construção social. Bresser-Pereira (2010) cita questões problemáticas como a lentidão e a dificuldade da construção da nação e da sociedade civil para a institucionalização da racionalidade; o condicionamento da política à estruturas econômicas e sociais; interesses corporativos para tomada de decisões; pressões de classes dominantes; e restrições econômicas para o atendimento de necessidades coletivas. Pode-se citar ainda os limites impostos pelo próprio regime econômico do capitalismo e as necessárias escolhas públicas no neoliberalismo. Todavia, como o Estado possui legitimidade para impor mudanças sociais, seu aparato pode ser utilizado para identificar demandas e problemas coletivos, planejar alternativas e elaborar políticas públicas voltadas a erradicar ou, ao menos, mitigar os efeitos negativos de problemas sociais, contribuindo assim para uma sociedade com maior coesão social.

Para cumprir sua função, o Estado brasileiro se organiza em uma federação, distribuindo um feixe de competências, atribuições e responsabilidades aos diferentes níveis governamentais: governo federal, regional e local. Como ensina Almeida (2001), a federação é uma forma de organização política baseada na distribuição de poder e autoridade entre

instâncias de governo que garante a independência do governo nacional e subnacional em suas respectivas esferas de ação. O que caracteriza o Estado Federado então é o compromisso entre os Estados-membros e o governo nacional e a possibilidade de distribuição de poder entre eles, ou seja, todos os entes da federação atuam dentro de seus limites de competências e atribuições.

O sistema federativo nacional tem como valor a inexistência de hierarquia entre os entes federados, garantido assim que não exista prevalência da União sobre os Estados-membros e desses sobre os Municípios, consideradas as competências que lhe são próprias. Ressalta-se na literatura que o sistema federado requer, para além de um laço formalista de cooperação e integração política, administrativa e financeira entre os entes federados, a articulação integrativa entre o povo e suas instituições. Neste sentir, Souza (1996) destaca a existência de diferentes valores, atitudes, crenças e interesses que se inter-relacionam em cada federação, observando que o federalismo brasileiro se baseia na acomodação de demandas sociais conflitantes como meio de mitigar as grandes desigualdades regionais existentes. Dessa forma, por exigir uma estrutura de poder não centralizada, o sistema federativo tem formas de interação essencialmente cooperativas e competitivas, caracterizadas por conflitos de poder e negociação entre esferas de governo (ALMEIDA, 2001).

Após o predomínio do regime autoritário militar tipicamente centralizador, os movimentos de redemocratização nacional culminaram na promulgação da Constituição Federal de 1988 com um novo arranjo federativo de descentralização política, administrativa e financeira no território nacional. Essa nova perspectiva acabou alterando “a agenda tradicional de integração social e regional e de coesão política, especialmente o papel de cada nível de governo no pacto federativo, gerando o desafio de redesenhar novas formas de organização e de gestão públicas.” (SOUZA, 1996, p. 103). A nova configuração federativa se sustenta na descentralização de políticas públicas, na concentração de poder na esfera federal com perda de relevância dos estados e no avanço do poder de atuação dos municípios (LOPREATO, 2022).

A literatura ressalta a promoção de uma reforma organizacional no Estado brasileiro a partir da Constituição de 1988, ampliando assim as competências regionais dos Estados-membros e elevando os Municípios à categoria de entes federativos. A referida norma proporcionou um papel de destaque aos Municípios para se organizarem de acordo com a Lei Orgânica própria, se governarem pela eleição do prefeito, vice-prefeito e vereadores, e se administrarem por meio da prestação de serviços públicos locais. Os Municípios também passaram a ter autonomia para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a

legislação federal e estadual no que couber, de acordo com as necessidades e peculiaridades típicas da localidade que traduzam um interesse predominantemente municipal.

Autores como Souza (1996), Almeida (2001), Vignoli (2009) e Lopreato (2022) convergem no entendimento de que a promulgação da Constituição Federal de 1988 também levou ao fortalecimento do poder local por meio das regras de competências e transferências tributárias obrigatórias. Segundo Lopreato (2022), esse desenho constitucional visou suprir a ausência do estado de bem-estar social e reequilibrar a federação por meio do direcionamento da receita tributária aos entes e dos direitos usurpados em anos anteriores. Houve uma desconcentração dos recursos financeiros públicos beneficiando os Municípios que foi possibilitada pelo aumento no percentual de repasse do imposto estadual do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que passou de 20% para 25%, pelo aumento das transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), com a instituição do Imposto sobre Vendas de Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos (IVVC) até o ano de 1995 e com a transferência da responsabilidade pelo Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) dos estados para os municípios (VIGNOLI, 2009).

Vignoli (2009) assevera que desde o ano 1995 houve um crescimento significativo da participação municipal na prestação dos serviços públicos especialmente pela grande proximidade do cidadão contribuinte com o poder constituído. Desde então, os Municípios assumiram um papel cada vez maior na arrecadação tributária e na composição dos gastos públicos com a prestação de serviços públicos que culminaram no fortalecimento do poder local (VIGNOLI, 2009).

Sobressai então a necessidade de compreender melhor a relação entre a esfera federal e a subnacional com foco específico na retrospectiva da trajetória municipalista nacional. A literatura reconhece a importância que a gestão municipal assumiu as últimas décadas, resultado do atual modelo federativo descentralizado que redefiniu as atribuições dos municípios no País. Com isso, os entes locais passaram a executar mais políticas públicas e ofertar mais serviços essenciais em áreas importantes como educação, saúde, habitação e assistência social.

De acordo com Souza (1996), há três posições nos estudos sobre o papel histórico do governo e da política locais: a) o primeiro realça a hegemonia da política local e dos grupos privados na estrutura de poder; b) o segundo defende que o governo central desempenha um papel primordial na política nacional; e c) o terceiro grupo traz uma posição intermediária que reconhece uma grande interdependência entre os níveis central e local.

Souza (1996) indica como vantagem da descentralização a transferência de autoridade para espaços territoriais e parcelas da população antes excluídas dos processos decisórios. Todavia, a descentralização também apresenta desafios para o desenvolvimento estatal quando, por exemplo, tende a ignorar níveis intermediários de governo focalizando apenas nas relações entre o centro e as esferas locais ou quando suas políticas não são equitativamente distribuídas (SOUZA, 1996). Essas questões são atravessadas pelas características nacionais que englobam uma grande dimensão territorial e desigualdades econômicas, sociais e regionais que acabam impactando nos processos de descentralização.

Sobre o tema, Fortes e Moraes (2016) trazem uma revisitação dos conceitos tradicionais de democracia e federalismo indicando uma tendência de superação dos paradigmas antigos e da valorização da participação popular proporcionada pela democracia contemporânea. Para os autores, a autonomia proporcionada pelo federalismo insere a esfera local como o melhor espaço público para o desenvolvimento de uma democracia de participação, deliberativa e inclusiva, para que os sujeitos decidam as questões que lhe dizem respeito (FORTES; MORAES, 2016).

Vignoli (2009) acredita que a descentralização, o fortalecimento da democracia local e da responsabilidade dos Municípios em implementar políticas públicas ressaltam uma tendência global de direção para os governos locais. A combinação desses fatores foi determinante para uma expansão sem precedentes do número de Municípios no País, com seu auge entre os anos de 1991 e 1997. Tal fato resultou no atual número de 5570 municípios, sendo o País formado, essencialmente, por pequenos municípios (78,76% deles com até 30.000 habitantes) (IBGE, 2022), que não têm capacidade de aumentar suas receitas tributárias e dependem, quase exclusivamente, das transferências constitucionais para sobreviver, enfraquecendo assim o poder local (VIGNOLI, 2009).

Souza (1996), Vignoli (2009), Simini (2017) e Lopreato (2022) visualizam inúmeras contradições e desafios para o federalismo nacional e o poder local. Ressaltam-se desafios como a dependência dos Municípios das esferas estadual e federal e a continuidade de alta concentração de poder central nas diretrizes de políticas públicas e outras competências importantes, situação que tende a dar continuidade em práticas clientelistas (SIMINI, 2017). No mesmo sentido, Lopreato (2022) ressalta que as características do pacto federalista brasileiro sustentam atualmente uma posição nuclear e proeminente do governo central, inclusive com uma expansão de norma limitantes da autonomia dos entes subnacionais na

execução de políticas públicas, destacando a desigualdade regional e de receitas tributárias e sua partilha como elementos condutores dos debates atuais sobre a federação.

Lopreato (2022) analisa o pacto federativo a partir de quatro vertentes caracterizadoras: a) a desigualdade regional na distribuição da arrecadação tributária e o respectivo sistema de partilha; b) a evolução da regulação do poder central sobre o governo subnacional; c) as relações entre o poder central e os entes subnacionais quanto aos gastos e autonomia das decisões; e d) a dinâmica em que ocorre a articulação entre os estados e municípios.

Desse modo, prevalece a necessidade de valorizar e ampliar a autonomia municipal e o governo democrático local proporcionadas pelo arranjo federativo atual, especialmente pela proximidade do poder local com os cidadãos. No âmbito local, os municípios podem se valer das arenas de participação social para articular as decisões que envolvem a prestação e fiscalização de serviços públicos. A superação das dificuldades problematiza a necessidade de fortalecimento institucional, o aprimoramento da governabilidade, transparência, eficácia das ações realizadas localmente e a aproximação do poder constituído com a comunidade num aspecto deliberativo para um controle social facilitado e melhor resolução de questões que afetam a vida da população.

## 2 PERCURSO METODOLÓGICO

### 2.1 O método científico e a pesquisa

Ao longo dos anos, a complexidade dos fenômenos naturais e sociais exigiu do ser humano novas atitudes para compreender, interpretar e modificar seu ambiente. Conforme expõe Araújo (2006), o conhecimento é alvo de estudo de uma gama de autores em diversas áreas do saber ao longo da história. Conceitualmente, o conhecimento pode ser visto como o ato a partir do qual o ser humano constrói a si mesmo com foco em novas possibilidades de realização na medida em que conhece novos meios (ARAÚJO, 2006).

O conhecimento de um fenômeno pode ser realizado de diferentes maneiras. Entre as diversas formas comumente citadas pela literatura, o conhecimento popular (também conhecido como vulgar ou senso comum) é um “modo comum, corrente e espontâneo de conhecer, que se adquire no trato direto com as coisas e os seres humanos.” (MARCONI; LAKATOS, 2011, p. 17). Nas palavras de Siqueira *et al.* (2008), o conhecimento popular é produzido geralmente pela interação com o mundo, de forma não problematizada no cotidiano. O senso comum pode conter compreensões erradas, mas serve como ponto de partida para o encaminhamento à ciência.

Por seu turno, o conhecimento filosófico é caracterizado como um “esforço da razão para questionar os problemas humanos e poder discernir entre o certo e o errado, unicamente recorrendo às luzes da própria razão humana.” (MARCONI; LAKATOS, 2011, p. 19). A título de comparação, enquanto o conhecimento popular lida com heranças e tradições adquiridas empiricamente de forma acrítica, o conhecimento filosófico é valorativo, racional, sistemático e não verificável, “já que os enunciados das hipóteses filosóficas [...] não podem ser confirmados nem refutados.” (MARCONI; LAKATOS, 2011, p. 19), fato que representa sua principal diferença do conhecimento científico.

De outro modo, o conhecimento científico apresenta um novo modo de apreender as coisas a partir da relação entre efeitos e causas e das leis que regem essas interações. São características do conhecimento científico: a) ser objetivo, por apreender os fenômenos do mundo como objetos de conhecimento independentemente de qualquer interferência externa; b) ser analítico, por abarcar problemas delimitados, isto é, visa entender a situação total de um objeto; c) ser específico, pois o tema que determinará o modo como seu objeto será abordado; d) ser claro, uma vez que busca resultados com exatidão sem correr o risco de gerar dúvidas capazes de invalidá-lo; e) ser distinto, tendo em vista que seus resultados podem ser

diferenciados dos outros diferentes e dados por variáveis; f) ser universal, eis que não se pretende restrito apenas a um setor ou região, é público; g) ser verificável, considerando que pode ser averiguado ou experimentado pela verificação; h) ser metódico porque é realizado com base em um planejamento; i) ser sistemático, pois é ordenado de maneira que as proposições estejam atreladas a um princípio que as fundamente; j) ser legal, na medida em que buscar determinar as supostas “leis naturais” que explicam a ordem e regularidade dos efeitos; k) ser explicativo, eis que propõe descrições detalhadas sobre a ocorrência de certos fatos sujeitos à investigação; l) ser previsível, porque projeta-se a empreendimentos e realizações de futuros conhecimentos (SIQUEIRA *et al.*, 2008). A ciência, então, é

[...] um conjunto de proposições e enunciados, hierarquicamente correlacionados, de maneira ascendente ou descendente, indo gradativamente de fatos particulares para os gerais, e vice-versa (conexão ascendente = indução; conexão descendente = dedução), comprovados (com a certeza de serem fundamentados) pela pesquisa empírica (submetidos à verificação) (MARCONI; LAKATOS, 2011, p. 24).

Como se vê, o conhecimento se relaciona com a Ciência e esta pode ser vista como a aplicação sistemática, contínua e abrangente do saber. Para Siqueira (2008), a ciência é como um conjunto de atitudes e atividades racionais, obtidos metodicamente e dirigidas para o conhecimento sistemático que seja capaz de ser submetido à verificação. Logo, a ciência é o conhecimento ou o sistema de conhecimento que abarca verdades gerais ou a operação de leis gerais especialmente obtidas e testadas por meio do método científico (SIQUEIRA *et al.*, 2008). Em resumo, pode-se dizer, com base em Marconi e Lakatos (2011), que a ciência tem como objeto algo que se pretende estudar, analisar, interpretar e sua função é o aperfeiçoamento da relação do homem com seu mundo por meio do conhecimento.

Importante dizer que a ciência está fundamentalmente atrelada à pesquisa e à metodologia. Como a “principal atividade da ciência é a pesquisa” (DEMO, 2014, p.22), a análise sistemática de um fenômeno geralmente pressupõe etapas como: a) observação de um fato (fenômeno); b) desenvolvimento de um problema; c) formulação de hipótese(s); d) tomada de dados e coleta de informações; e) análise e interpretação dos resultados; e f) conclusões. Trata-se do que se denominou como metodologia científica, compreendida como o estudo dos métodos do conhecer, são os meios de buscar o conhecimento, é uma forma de pensar para se chegar à natureza de um determinado problema, seja para explicá-lo ou para estudá-lo (SIQUEIRA *et al.*, 2008).

## 2.2 Classificação da pesquisa

Segundo Marconi e Lakatos (2003), a pesquisa consiste em um procedimento formal com método reflexivo e tratamento científico que engloba um caminho para conhecer a realidade ou para descobrir verdades parciais. Para Siqueira *et al* (2008), a pesquisa é um modo programado para o aprendizado humano que visa procurar respostas às indagações, na qual o indivíduo desenvolve um processo dialógico crítico com a realidade por meio do domínio de técnicas e conhecimentos. A pesquisa é a atividade nuclear da ciência consistente em buscar respostas para indagações por meio de métodos científicos.

A pesquisa em apreço teve como finalidade analisar a percepção dos membros do Poder Legislativo do município de Vilhena, estado de Rondônia, com o objetivo de identificar uma possível deslegitimação dos espaços institucionais de participação social locais. Sendo assim, do ponto de vista do enfoque do tema, a pesquisa utilizará a abordagem qualitativa pela preocupação com a descrição, análise e interpretação detalhada das informações em conformidade com a complexidade do comportamento humano (MARCONI; LAKATOS, 2011). A utilização da abordagem qualitativa

considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa. Esta não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas. O ambiente natural é a fonte direta para coleta de dados e o pesquisador é o instrumento-chave. Tal pesquisa é descritiva. Os pesquisadores tendem a analisar seus dados indutivamente. O processo e seu significado são os focos principais de abordagem. (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 70).

Relembre-se que a abordagem qualitativa não visa ser neutra ou positivamente objetiva porque questões como a classe, o gênero, a raça e a etnia do indivíduo, situado historicamente, modelam a investigação e tornam a pesquisa um processo multicultural (GRESSLER, 2003). Marconi e Lakatos (2011) lembram que o método qualitativo possibilita o contato direto com o indivíduo ou grupos humanos, com o ambiente e a situação investigada, auxiliando na capacidade de interpretação dos dados obtidos. Por conta desse diferencial, a abordagem qualitativa será empregada na pesquisa em tela.

Quanto à natureza, esta pesquisa se classifica como aplicada uma vez que visa “gerar conhecimentos para aplicação prática dirigidos à solução de problemas específicos” (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 51). Do ponto de vista dos objetivos, a pesquisa é descritiva,

pois registra, descreve e expõe as características e percepções observadas sem interferir nessas (PRODANOV; FREITAS, 2013), o que foi realizado por meio de entrevistas com roteiro semiestruturado.

Em relação aos procedimentos técnicos, foi utilizada a pesquisa de campo, com investigações que vão além da pesquisa documental, com coleta de dados junto a pessoas para obter informações e conhecimentos acerca do problema lançado.

### **2.3 Instrumentos para coleta de dados**

De acordo com Marconi e Lakatos (2003), a coleta de dados envolve o início da aplicação dos instrumentos e técnicas elaboradas. Inicialmente foi realizada uma pesquisa documental no acervo legislativo da Câmara de Vereadores do Município de Vilhena com o objetivo de conhecer os atos normativos que tratam sobre os espaços para participação social do município no período pós 1988, ano de promulgação da Constituição brasileira em vigor. O objetivo dessa fase inicial foi levantar, compilar e descrever os espaços institucionalizados de participação que existem no município, suas formas de composição, funcionamento e deliberação.

Após isso, foram utilizadas como instrumento para coleta de dados as entrevistas com roteiro semiestruturado com perguntas abertas, conforme disposto no apêndice A. As entrevistas foram realizadas no ano de 2022 em um período de duas semanas, tendo como sede os respectivos gabinetes parlamentares da CVMV, em salas reservadas, com a presença do pesquisador e do parlamentar. A duração das entrevistas variou de 08m36s a 34m07s.

Flick (2013) aduz que as entrevistas semiestruturadas devem ser precedidas da preparação de perguntas sobre o escopo da pesquisa. Desta forma, foram entrevistados os sujeitos de forma oral, com base em um roteiro de questões previamente estabelecido. Foi utilizado o roteiro de entrevista que consta no Apêndice A meramente como “um guia da entrevista” (FLICK, 2013, p. 114) e as questões foram aplicadas na mesma sequência para todos os entrevistados. Na ocasião, as entrevistas foram gravadas em formato de áudio com a permissão expressa dos entrevistados e posteriormente transcritas para análise.

As entrevistas foram realizadas com atenção às orientações de Flick (2013), sem a pretensão de direcionar as respostas dos sujeitos, visando coletar as opiniões e o ponto de vista

dessas pessoas, com informações significativas sobre o histórico e contexto pessoal dos entrevistados e sobre o tema de pesquisa.

## 2.4 Sujeitos

A pesquisa foi realizada com nove membros do Poder Legislativo do município de Vilhena. Todos os 13 parlamentares que compõem a Câmara de Vereadores do Município de Vilhena (CVMV) foram convidados a participar da pesquisa e nove deles aceitaram o convite. No entanto, dois vereadores não foram localizados em nenhuma das várias tentativas presenciais de contato e não responderam às tentativas de contato e outros dois vereadores não aceitaram participar da pesquisa. O quadro quatro apresenta o perfil dos entrevistados.

**Quadro 04:** Perfil dos entrevistados

Pseudônimo	Gênero	Cor	Escolaridade
Entrevistado 1	Masculino	Parda	2º grau completo
Entrevistado 2	Masculino	Branca	2º grau completo
Entrevistado 3	Masculino	Parda	2º grau completo
Entrevistado 4	Feminino	Branca	Superior completo
Entrevistado 5	Masculino	Branca	2º grau completo
Entrevistado 6	Feminino	Branca	Superior completo
Entrevistado 7	Masculino	Parda	Superior completo
Entrevistado 8	Masculino	Preta	2º grau completo
Entrevistado 9	Masculino	Branca	Superior completo

Fonte: elaboração própria (2022).

Destaca-se que as entrevistas realizadas com os parlamentares foram gravadas em formato de áudio, após prévia autorização dos participantes e compromisso do pesquisador com o sigilo das informações e confidencialidade para utilização exclusiva com fins acadêmicos e científicos.

## 2.5 Elaboração, análise e interpretação dos resultados

Após a realização das entrevistas, o conteúdo foi transcrito, tratado, analisado e interpretado de acordo com a análise de conteúdo, “considerada uma técnica para o tratamento

de dados que visa identificar o que está sendo dito a respeito de determinado tema.” (VERGARA, 2005, p. 15).

De acordo com Flick (2013), os passos analíticos envolvem a reavaliação do sistema de categorias e a interpretação dos resultados segundo as questões principais da pesquisa. Marconi e Lakatos (2003) lembram que a análise e interpretação são atividades distintas, mas estritamente relacionadas: analisar é explicar, evidenciando as relações entre os fenômenos estudados e as hipóteses formuladas, que podem ser refutadas ou confirmadas; na interpretação o pesquisador busca dar um significado mais amplo aos resultados com foco nos objetivos propostos e ao tema da pesquisa.

Segundo Prodanov e Freitas (2013), durante a análise e interpretação dos dados o pesquisador deve atender aos objetivos da pesquisa, comparando e confrontando dados e provas para confirmar ou rejeitar a hipótese ou os pressupostos da pesquisa. Desenvolveu-se então uma interpretação baseada nas evidências observadas nas entrevistas, relacionando-as ao referencial teórico da pesquisa.

Para a presente pesquisa, foram utilizadas como referenciais as seis categorias de análise citadas por Tenório (2005; 2012) quanto ao conceito de cidadania deliberativa legitimadora das decisões políticas, decomposto separadamente em: a) Processo de discussão; b) Inclusão; c) Pluralismo; d) Igualdade participativa; e) Autonomia; e d) Bem comum. Tais categorias são pertinentes aos propósitos e preocupações da pesquisa, considerando os agrupamentos relacionados a caracteres comuns dos elementos (BARDIN, 1977).

Cada uma das seis categorias de análise possui seus respectivos critérios de avaliação desenvolvidos pelo Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS) na Fundação Getúlio Vargas (FGV) para estabelecer um “modelo de avaliação da participação e da deliberação cidadã nos processos decisórios situados nas esferas públicas ou em políticas públicas praticadas no Brasil” (VILLELA, 2012, p. 36). Abaixo são especificadas as categorias e critérios de análise citadas por Villela (2012):

**Quadro 05** – Cidadania deliberativa: categorias e critérios de análise

Categoria	Critérios
<p><b>Processo de discussão:</b> discussão de problemas por meio da autoridade negociada na esfera pública. Pressupõe igualdade de direitos e é entendido como um espaço intersubjetivo e comunicativo que possibilita</p>	<p><b>Canais de difusão:</b> existência e utilização de canais adequados ao acesso à informação para a mobilização dos potenciais participantes;</p> <p><b>Qualidade da informação:</b> diversidade, clareza e utilidade da informação proporcionada aos atores envolvidos;</p> <p><b>Espaços de transversalidade:</b> espaços que atravessam setores com o intuito de integrar diferentes pontos de vista;</p>

o entendimento dos atores sociais envolvidos.	<p><b>Pluralidade do grupo promotor:</b> compartilhamento da liderança a fim de reunir diferentes potenciais atores;</p> <p><b>Órgãos existentes:</b> uso de órgãos e estruturas já existentes evitando a duplicação das estruturas;</p> <p><b>Órgãos de acompanhamento:</b> existência de um órgão que faça o acompanhamento de todo o processo, desde sua elaboração até a implementação, garantindo a coerência e a fidelidade em que foi deliberado de forma participativa;</p> <p><b>Relação com outros processos participativos:</b> interação com outros sistemas participativos já existentes na região.</p>
<b>Inclusão:</b> incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos espaços decisórios de políticas públicas.	<p><b>Abertura dos espaços de decisão:</b> processos, mecanismos, instituições que favorecem a articulação dos interesses dos cidadãos ou dos grupos, dando uma chance igual a todos de participação na tomada de decisões;</p> <p><b>Aceitação social, política e técnica:</b> reconhecimento pelos atores da necessidade de uma metodologia participativa, tanto no âmbito social quanto no político e técnico;</p> <p><b>Valorização cidadã:</b> valorização por parte dos cidadãos sobre a relevância da sua participação.</p>
<b>Pluralismo:</b> multiplicidade de atores (poder público, mercado e sociedade civil) que, a partir de seus diferentes pontos de vista, estão envolvidos no processo de tomada de decisão nas políticas públicas.	<p><b>Participação de diferentes atores:</b> atuação de associações, movimentos e organizações, bem como de cidadãos não organizados envolvidos no processo deliberativo;</p> <p><b>Perfil dos atores:</b> características dos atores em relação as suas experiências em processos democráticos de participação.</p>
<b>Igualdade participativa:</b> isonomia efetiva de atuação nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas.	<p><b>Forma de escolha dos representantes:</b> métodos utilizados para a escolha de representantes;</p> <p><b>Discursos dos representantes:</b> valorização de processos participativos nos discursos exercidos por representantes;</p> <p><b>Avaliação participativa:</b> intervenção dos participantes no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas.</p>
<b>Autonomia:</b> apropriação indistinta do poder decisório pelos diferentes atores nas políticas públicas.	<p><b>Origem das proposições:</b> identificação da iniciativa das proposições e sua congruência com o interesse dos beneficiários das políticas públicas adotadas;</p> <p><b>Alçada dos atores:</b> intensidade com que as administrações locais, dentro de determinado território, podem intervir na problemática planejada;</p> <p><b>Possibilidade de exercer a própria vontade:</b> instituições, normas e procedimentos que permitam o exercício da vontade política individual ou coletiva.</p>
<b>Bem comum:</b> bem-estar social alcançado por meio da prática republicana.	<p><b>Objetivos alcançados:</b> relação entre os objetivos planejados e os realizados;</p> <p><b>Aprovação cidadã dos resultados:</b> avaliação positiva dos atores sobre os resultados alcançados.</p>

Fonte: Villela (2012, p. 39-40).

Dessa forma, os dados coletados foram submetidos à análise associando-os às categorias de análise, focalizando suas peculiaridades e estabelecendo relações entre os elementos. A interpretação dos dados ocorreu segundo os elementos analíticos expostos no referencial teórico.

## 2.6 Levantamento da produção científica sobre o tema

No que tange à produção científica em pesquisas relacionadas à participação social na gestão pública, em especial, quando envolvem o Poder Legislativo, foi realizado um levantamento nas bases de dados *Spell - Scientific Periodicals Eletronic Librarym*; *Scielo - Scientific Electronic Library Online*; e no Portal de Periódicos e de teses e dissertações da CAPES visando uma análise breve sobre a produção científica com a temática da pesquisa. As informações foram coletados nas bases de dados indicadas por serem grandes indexadores de produções científicas, englobando as áreas de Administração Pública e de Empresas, com produções disponibilizadas gratuitamente para promover o acesso à informação, a análise e disseminação da produção científica.

Desenvolveu-se uma pesquisa a partir do mecanismo de busca nas bases de dados utilizando os descritores “participação social”; “gestão pública; e “legislativo” com delimitação temporal a partir de 1988. Após a leitura dos resumos das publicações, foram identificadas as produções científicas com melhor correlação com o tema de pesquisa.

Os resultados dessa ação mostram que existem 14 produções científicas que tratam da temática da participação social juntamente com alguma análise do Poder Legislativo. Até o ano de 2002 não houve publicações sobre o tema e a partir do ano de 2020 há um aumento expressivo no número de produções. O quadro seis demonstra a evolução do número de produções por tipo e ano.

**Quadro 06** – Publicações relacionadas ao tema de pesquisa

Ano de publicação	Artigo	Dissertação	Tese	Total
1988	0	0	0	0
1989	0	0	0	0
1990	0	0	0	0
1991	0	0	0	0
1992	0	0	0	0
1993	0	0	0	0
1994	0	0	0	0
1995	0	0	0	0
1996	0	0	0	0
1997	0	0	0	0
1998	0	0	0	0
1999	0	0	0	0
2000	0	0	0	0
2001	0	0	0	0
2002	0	0	0	0

2003	1	0	0	1
2004	0	0	0	0
2005	1	0	0	1
2006	0	0	0	0
2007	0	0	0	0
2008	0	0	0	0
2009	0	0	0	0
2010	0	0	0	0
2011	0	0	0	0
2012	0	0	1	1
2013	1	0	0	1
2014	0	0	0	0
2015	0	1	0	1
2016	0	1	0	1
2017	1	0	0	1
2018	0	0	0	0
2019	1	0	0	1
2020	4	0	0	4
2021	1	1	0	2
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>14</b>

Fonte: Levantamento bibliográfico (2022).

No que tange à análise do tema da participação social em conjunto com questões afetas ao Poder Legislativo, as publicações são variadas. Grande parte das produções científicas destacadas analisam a interlocução e efetividade participativa entre os parlamentares e a coletividade nos processos de deliberação de decisões públicas. Destacam-se, por exemplo, os desafios para uma participação social institucionalizada que seja efetiva e verdadeiramente deliberativa para a sociedade.

As produções mais recentes, por sua vez, reconhecem as tecnologias digitais como boas fontes para interação nos repertórios de ações entre o poder público e a população. Nesse aspecto, são analisados os níveis de institucionalização de mecanismos participativos, o perfil dos participantes e a influência dos diferentes níveis de poderes nas decisões públicas. Destaca-se a dificuldade de monitorar as intervenções participativas da população nos canais digitais para estabelecer uma melhoria no diálogo e engajamento público e disponibilizar, de fato, instrumentos que não sejam meramente formais aos cidadãos. No quadro 07 consta o resumo das produções sobre participação em confluência com o Poder Legislativo.

**Quadro 07** – Produções sobre participação social em confluência com o Poder Legislativo

Periódico ou Universidade (Programa)	Ano	Autor	Título
Revista ALCEU	2003	Delaine Martins Costa	Pelas veredas da participação popular: considerações a partir de uma etnografia

			na Câmara Municipal do Rio de Janeiro - 1997-2000
Revista Opinião Pública	2005	Maria Teresa Miceli Kerbauy	As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local
FGV (Administração Pública e Governo)	2012	Gabriela de Brelaz	O processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo: uma Análise das Audiências Públicas do Orçamento (1990-2010)
Revista de Ciências Humanas	2013	Carla Beatriz Marques Rocha e Mucci; Odemir Vieira Baêta; Simone Martins; Daniela Santana Araújo.	Poder legislativo e processo de participação: o caso do município de Viçosa - MG
FGV (Direito)	2015	Luís Gustavo Henrique Augusto	Participação social no processo legislativo federal. Um estudo da Comissão de Legislação Participativa (CLP), da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) e da iniciativa popular de lei
UFV (Administração)	2016	Itair de Oliveira Araújo	A participação social nas audiências públicas da Câmara Municipal de Viçosa - MG: avanço democrático ou mera formalidade?
Revista Sociologia e Política	2017	Gabriela Zorzal; Euzeneia Carlos.	Audiências públicas do Legislativo estadual: fatores endógenos e exógenos na análise da efetividade da participação
Revista Observatório	2019	Karol Natasha Lourenço Castanheira; Daniel Bruno Fernandes Conrado; Edson Vieira Bueno Júnior.	Portal Câmara Virtual: a participação cidadã no legislativo de Frutal
Revista Eletrônica do Alto Vale do Itajaí - REAVI	2020	Igor Noronha de Freitas; Nelson Guilherme Machado Pinto.	Os mecanismos de participação social da Câmara de Vereadores de Cachoeira do Sul e os objetivos da governança pública
Revista Sociologia e Política	2020	Cristiane Brum Bernardes	Engajamento público e uso institucional do Facebook nas assembleias legislativas da Região Sudeste
Revista Ktálysis	2020	Giovani da Silva Ladinho Junior; Simone Cristina Dufloth.	Influência da participação popular em interface digital na proposição de leis estaduais
Revista Eurolatinoamericana de derecho administrativo	2020	Vivian Cristina Lima López Valle; Gustavo Martinelli Tanganelli Gazotto; Claudio Roberto Barbosa Filho.	Participação no processo legislativo como direito fundamental: um olhar sobre as ferramentas de e-democracy no Congresso Nacional Brasileiro
UNINOVE (Cidades Inteligentes e Sustentáveis)	2021	Rafael da Silva Carvalho	Participação social do Poder Legislativo no município de São Paulo: revisão da lei de parcelamento, uso e ocupação do solo - 2016/2016
Revista de Movimentos Sociais e Conflitos	2021	Marcos André Vieira Meller; Silvio Gama Farias; Ulisses Gabriel.	Participação popular no âmbito do poder legislativo do estado de Santa Catarina

Fonte: Levantamento bibliográfico (2022).

Apesar da produção elencada destacar aspectos importantes da inter-relação entre participação social e Poder Legislativo, nenhuma das produções científicas buscou identificar a percepção dos parlamentares sobre os espaços institucionais de participação social. Prevalece então a necessidade de analisar a percepção dos membros do Poder Legislativo sobre as instituições participativas locais, até porque eles podem apresentar e aprovar propostas que visam tornar o processo decisório local mais ou menos participativo. Ademais, os parlamentares locais possuem a atribuição típica de fiscalizar o Poder Executivo com o objetivo de acompanhar a efetividade da legislação municipal, especialmente no que tange à manutenção de espaços institucionais de participação social, o que pode impactar em uma institucionalidade pública quantitativa e qualitativamente mais democrática.

### **3 PESQUISA DOCUMENTAL**

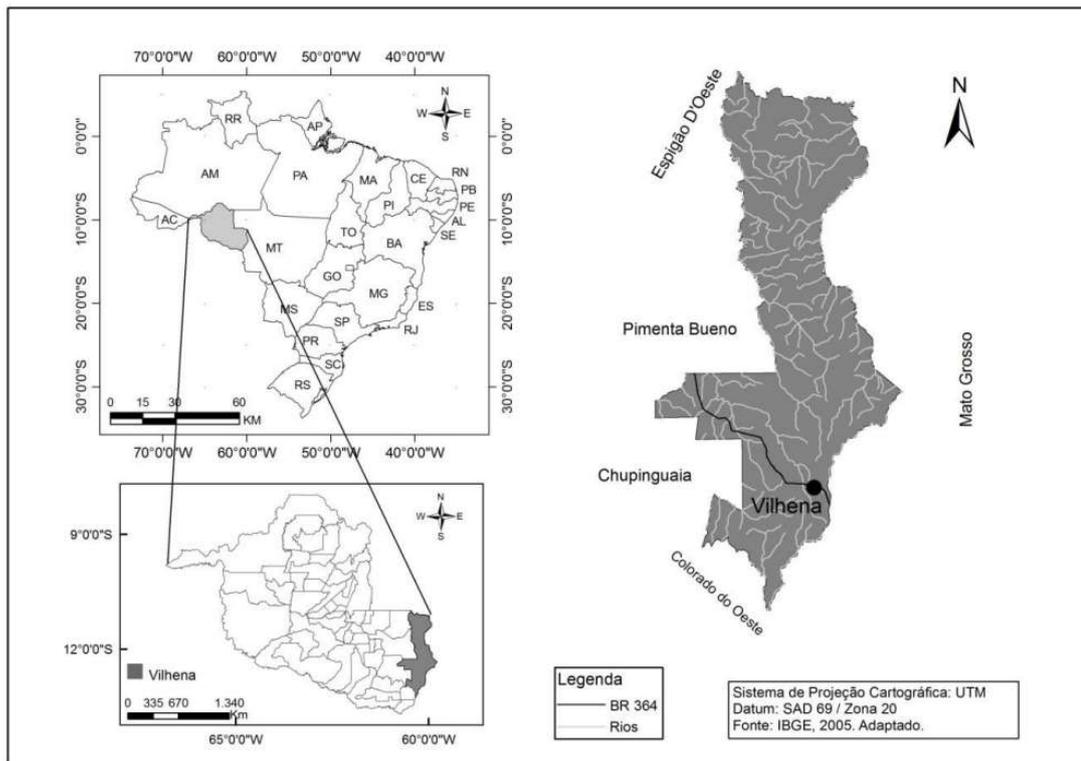
Para cumprir o propósito do trabalho, foi realizada uma pesquisa documental no acervo legislativo e nos arquivos da Câmara de Vereadores do Município de Vilhena com o objetivo de conhecer os instrumentos participativos existentes na organização municipal desde 1988, ano da promulgação da Constituição brasileira em vigor. O foco dessa fase foi levantar, compilar e descrever os espaços institucionalizados de participação social existentes no município e suas características principais, incluindo as formas de composição, funcionamento e deliberação.

#### **3.1 *Lócus* de estudo**

O município de Vilhena foi criado em 11 de outubro de 1977 pela Lei federal nº 6.448/1977 no então Território Federal de Rondônia. Localizado na porção sul-leste do estado de Rondônia, a cerca de 706 km da capital, Porto Velho, o município possui uma população estimada em 2021 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 104.517 pessoas, sendo o quarto município mais populoso do estado. O município possui 94,78% da população na zona urbana e 5,22% dos habitantes na zona rural (IBGE, 2021) e tem um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,731 bem como um Produto Interno Bruto (PIB) de 2,7 bilhões de reais e um PIB per capita de R\$ 28.420,11 no ano de 2018 (IBGE, 2021).

No que tange ao trabalho e rendimento, no município de Vilhena o salário médio mensal dos trabalhadores formais equivalia a 2,0 salários mínimos no ano de 2019, com 24,1% da população ocupada. Já a taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade correspondia a 97,8 % da população no ano de 2010 (IBGE, 2021).

**Figura 1** - Mapa de localização do município de Vilhena - RO, Brasil



Fonte: Barros *et al.* (2016)

A Câmara de Vereadores do Município de Vilhena, que exerce o Poder Legislativo no âmbito local, é composta por 13 (treze) parlamentares, 10 homens e três mulheres, filiados a partidos políticos de diversos espectros ideológicos. Entre eles, dois são do Podemos (PODE); dois do Avante (AVANTE); dois são do Partido Social Democrático (PSD); dois são Partido Verde (PV); um do Democratas (DEM); um do Progressistas (PP); um do Partido Social Cristão (PSC); um do Partido Republicado da Ordem Social (PROS); e um do Partido Socialista Brasileiro (PSB). Do total, 10 (dez) parlamentares estão exercendo o primeiro mandato e 3 (três) exercem o segundo mandato.

### 3.2 Instrumentos participativos no município de Vilhena

Nesta seção serão apresentados os espaços institucionalizados de participação social existentes no município de Vilhena.

### 3.2.1 Conselhos gestores

De acordo com Oliveira, Pereira e Oliveira (2010, p. 422), os conselhos gestores “representam meios públicos de deliberação criados para promover a participação social”. Os conselhos gestores representam um desenho institucional de partilha de poder constituídos pelo próprio Estado com representação mista de atores estatais e da sociedade civil (AVRITZER, 2008) visando a tomada de decisões públicas sobre a prestação de serviços e diretrizes de políticas públicas. Portanto, contribuem para uma maior democratização da gestão pública e ampliação da condução coletiva de políticas públicas, controle social e troca de informações entre a sociedade civil e o poder público (OLIVEIRA; PEREIRA; OLIVEIRA, 2010).

No município de Vilhena existem 21 conselhos gestores, todos com caráter deliberativo, criados entre os anos de 1991 a 2015, com número de membros que varia de 3 a 27. A composição dos conselhos varia muito, sendo que 10 (47,6%) são paritários, 7 (33,3%) são constituídos com maioria de membros representantes da sociedade civil e 3 (14,2%) possuem mais membros representantes do poder público. O Conselho Municipal Antidrogas não tem sua composição definida na legislação pesquisada e não foi possível localizar o regimento interno sobre o assunto.

Um fato que chama a atenção é a reserva de cadeiras específicas para conselheiros representantes de entidades religiosas. Dos 21 conselhos gestores, cinco (23,8%) possuem vagas reservadas exclusivamente para representantes dos segmentos denominacionais católicos e/ou de evangélicos e apenas o Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial reserva duas vagas específicas para representantes de religiões de matriz africana. Além desses, cinco (23,8%) conselhos possuem vagas específicas para representantes da Associação Comercial e/ou da Câmara dos Dirigentes Lojistas da cidade.

Nos conselhos municipais, os mandatos dos conselheiros variam de dois a quatro anos e apenas o Conselho Municipal de Educação prevê a possibilidade de mandato de até seis anos. Além disso, em 16 (76,19%) dos conselhos os presidentes são eleitos pelos próprios conselheiros e em 5 (23,81%) o presidente deve ser necessariamente um representante do Poder Público.

No quadro oito abaixo são listados os nomes desses conselhos, ano de criação, quantidade de membros, formato de composição, tempo de mandato dos conselheiros, presidência e formato das decisões.

**Quadro 08:** Conselhos gestores do município de Vilhena

Nome	Ano de criação	Quantidade de membros	Composição	Mandato	Presidência	Formato das decisões
Conselho Municipal de Saúde - CMS	1991	16	25% de Representantes do Poder Público; 75% de Representantes da Sociedade Civil.	2 anos	Eleito pelos conselheiros	Deliberativo
Conselho de Alimentação Escolar	1995	05	40% de Representantes do Poder Público; 60% de Representantes da Sociedade Civil.	2 anos	Secretário Municipal de Educação	Deliberativo
Conselho Municipal de Trabalho e Emprego	1995	3	40% de Representantes do Poder Público; 60% de Representantes da Sociedade Civil.	Informação não disponível	Secretário Municipal de Assistência Social	Deliberativo
Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS	1996	10	50% de Representantes do Poder Público; 50% de Representantes da Sociedade Civil.	2 anos	Representante da Secretaria Municipal de Assistência Social	Deliberativo
Conselho Municipal de Educação - CME	1997	9	12% de Representantes do Poder Público; 88% de Representantes da Sociedade Civil.	2; 4; e 6 anos	Eleito pelos conselheiros	Deliberativo
Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB	1997	16	62% de Representantes do Poder Público; 38% de Representantes da Sociedade Civil.	4 anos	Eleito pelos conselheiros	Deliberativo
Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável	1999	12	50% de Representantes do Poder Público; 50% de Representantes da Sociedade Civil.	2 anos	Secretário Municipal de Agricultura	Deliberativo
Conselho Municipal de Direitos e de Defesa da Mulher	2000	10	50% de Representantes do Poder Público; 50% de Representantes da Sociedade Civil.	2 anos	Eleito pelos conselheiros	Deliberativo
Conselho Municipal de Turismo - COMTUR	2000	11	36% de Representantes do Poder Público; 64% de Representantes da Sociedade Civil.	2 anos	Eleitos pelos conselheiros	Deliberativo

Conselho Municipal dos Direitos do Idoso - CMDI	2000	12	50% de Representantes do Poder Público; 50% de Representantes da Sociedade Civil.	2 anos	Eleitos pelos conselheiros	Deliberativo
Conselho Municipal de Segurança Pública	2000	18	89% de Representantes do Poder Público; 11% de Representantes da Sociedade Civil.	1 ano	Eleitos pelos conselheiros	Deliberativo
Conselho Municipal Antidrogas	2002	3	Informação não disponível	2 anos	Eleitos pelos conselheiros	Deliberativo
Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional - COMSEA	2003	12	33% de Representantes do Poder Público; 67% de Representantes da Sociedade Civil.	2 anos	Eleito pelos conselheiros	Deliberativo
Conselho Municipal de Transportes	2005	27	11% de Representantes do Poder Público; 88% de Representantes da Sociedade Civil.	2 anos	Eleito pelos conselheiros	Deliberativo
Conselho do Fundo Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social - FHMIS	2008	12	50% de Representantes do Poder Público; 50% de Representantes da Sociedade Civil.	2 anos	Secretário Municipal de Planejamento	Deliberativo
Conselho Municipal da Juventude - CMJV	2008	12	50% de Representantes do Poder Público; 50% de Representantes da Sociedade Civil.	2 anos	Eleito pelos conselheiros	Deliberativo
Conselho Municipal dos Direitos das Pessoas com Deficiência - CMDPD	2008	14	50% de Representantes do Poder Público; 50% de Representantes da Sociedade Civil.	2 anos	Eleito pelos conselheiros	Deliberativo
Conselho Municipal do Meio Ambiente	2011	12	50% de Representantes do Poder Público; 50% de Representantes da Sociedade Civil	3 anos	Eleito pelos conselheiros	Deliberativo
Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial	2013	12	50% de Representantes do Poder Público; 50% de Representantes da Sociedade Civil	2 anos	Eleito pelos conselheiros	Deliberativo
Conselho de Desenvolvimento Econômico de Vilhena - CODEVI	2015	9	55% de Representantes do Poder Público; 45% de Representantes da Sociedade Civil	2 anos	Eleito pelos conselheiros	Deliberativo
Conselho Municipal dos Direitos Humanos e da Cidadania - CDMHC	2015	10	50% de Representantes do Poder Público; 50% de Representantes da Sociedade Civil	2 anos	Eleito pelos conselheiros	Deliberativo

Fonte: Elaboração própria (2022).

### 3.2.2 Audiências públicas

Segundo Pires e Vaz (2012), as audiências públicas são encontros públicos promovidos pelo governo para tratar de temáticas específicas e discutir aspectos concernentes a uma determinada política, com abertura de participação para indivíduos e grupos interessados. A audiência pública tem a vantagem de criar um canal de comunicação com a população para ouvir demandas e debater temas de relevância para a sociedade.

O atual Regimento Interno (RI) da Câmara de Vereadores do Município de Vilhena (CVMV), Resolução n. 030/2020 (VILHENA, 2020), prevê em seus arts. 58 a 61 a realização de audiências públicas para tratar sobre matéria de relevante interesse público ou tratar de matéria legislativa em trâmite. Para a realização de audiência pública é necessário que o vereador presidente de uma das Comissões faça a expedição de convite para autoridades, especialistas ou pessoas interessadas nos assuntos tratados, ou que haja requerimento de eleitores ou de entidade legalmente constituída. Durante a realização das referidas audiências públicas, os expositores podem utilizar até 20 minutos para manifestação e podem ser interpelados por três minutos pelos vereadores, não havendo menção sobre a possibilidade de participação popular durante a realização da reunião.

Segundo o RI em vigor, as atas das Audiências Públicas realizadas ficam arquivadas na Diretoria de Comunicação com os pronunciamentos escritos e demais documentos e podem ter cópias fornecidas aos interessados. Todavia, nas duas visitas realizadas à Diretoria de Comunicação da CVMV não foi localizada nenhuma ata de audiência pública no arquivo local.

No âmbito do Poder Executivo, não foram localizadas legislações sobre a realização de audiências públicas, apesar do conhecimento sobre várias audiências públicas realizadas nos últimos anos na cidade. Na Lei Orgânica do Município de Vilhena (VILHENA, 1990), a participação social restringe-se à: a) possibilidade da comunidade realizar uma gestão democrática nas escolas municipais; b) possibilidade de deliberar sobre a política educacional do município no Conselho Municipal de Educação; e c) possibilidade de participação popular por meio de organizações representativas na formulação de políticas e controle de ações da assistência social. Essas três medidas foram introduzidas na legislação no ano de 2020 por meio da Emenda n. 58.

### **3.2.3 Participação em comissões permanentes**

A possibilidade de participação nas comissões permanentes da CVMV existe desde o ano de 1999, situação regulada pelo art. 53 do Regimento Interno daquele período, a Resolução 004/1999. Atualmente esse modelo de participação é tratado pelo art 55 do Regimento Interno, a Resolução 030/2020 da CVMV (VILHENA, 2020), onde técnicos com reconhecida competência ou representantes de entidades idôneas podem participar dos trabalhos das comissões permanentes. Essa participação é condicionada à outorga do presidente da Comissão, após a deliberação da maioria de seus membros. Nesses casos, a participação pode trazer esclarecimentos escritos ou verbais e as comissões podem convidar pessoas interessadas, tomar depoimentos, solicitar informações, documentos e realizar diligências.

### **3.2.4 Sessões itinerantes**

As sessões itinerantes foram institucionalizadas com o objetivo de aproximar a população da CVMV no ano de 1999 por meio do Regimento Interno da CVMV da época, a Resolução n. 004/1999 (VILHENA, 1999). No mesmo sentido, o atual RI, a Resolução n. 030/2020 (VILHENA, 2020) prevê a possibilidade de realização de sessões itinerantes nos bairros ou distritos da cidade de acordo com escala elaborada pela Mesa Diretora. Após visita realizada à Diretoria Legislativa, foram localizadas apenas as escalas de nove sessões itinerantes realizadas no ano de 2001 em sete escolas, uma creche e uma associação em diferentes bairros da cidade.

### **3.2.5 Ouvidorias**

O art. 161 da Lei Orgânica do Município de Vilhena (VILHENA, 1990) estabelece que o Poder Executivo municipal instituirá a Ouvidoria Geral do Município de Vilhena com o objetivo de auxiliar de forma independente e autônoma reclamações relativas à prestação dos serviços públicos da administração direta e indireta e de entidades privadas que operem com recursos públicos na prestação de serviços à população. Essa previsão foi inserida pela Emenda n. 05/2013, no entanto, até o momento não foi efetivada, restando apenas um canal virtual no sitio eletrônico da prefeitura ([www.vilhena.ro.gov.br](http://www.vilhena.ro.gov.br)). Nesse link da ouvidoria do município consta um relatório estatístico, indicando um total de 490 pedidos; 335 pendentes (69,5%); um

em análise e 145 (30,1%) finalizados. Dessas solicitações, 222 (53%) são referentes a pedidos de informação, 167 (39,9%) são reclamações e 30 (7,2%) são sugestões.

Na CVMV, por sua vez, a estrutura administrativa conta com um servidor efetivo que ocupa o cargo de analista de ouvidoria, sendo o responsável por receber, analisar, responder e encaminhar aos órgãos competentes as manifestações da sociedade que lhe forem dirigidas. Há ainda um link para a ouvidoria no site eletrônico da ([www.vilhena.ro.leg.br](http://www.vilhena.ro.leg.br)), onde qualquer interessado poder registrar e acompanhar as manifestações.

### **3.2.6 Iniciativa legislativa popular**

O art. 71 da Lei Orgânica do Município de Vilhena (VILHENA, 1990) e o art. 178 do Regimento Interno da CVMV (VILHENA, 2020) possibilitam aos cidadãos a apresentação à CVMV de projetos de lei de iniciativa popular, desde que sejam atendidos os requisitos de ter, no mínimo, a subscrição de 5% (cinco por cento) do eleitorado municipal. Além disso, a proposição de iniciativa popular tem prioridade absoluta para discussão e votação, constituindo crime de responsabilidade qualquer ato que vise retardar, injustificadamente, sua tramitação.

Nos arquivos legislativos da CVMV existem três propostas de iniciativa popular, apresentadas entre os anos 2002 e 2003. O projeto de lei n. 1.625/2002 tratava de proposta de revogação da possibilidade de outorga para terceiros, por permissão, concessão ou privatização dos serviços de água e esgoto do município de Vilhena, restando aprovado. Já o Projeto de lei n. 1.626/2002 visava revogar uma lei que autorizava o Poder Executivo a celebrar contrato de permissão e concessão de diversos serviços públicos, findando aprovado. Por fim, o projeto de lei n. 1.813/2003 objetivava diminuir o valor de repasse ao Poder Legislativo municipal, restando rejeitado.

### **3.2.7 Acesso à informação, transmissão das sessões e redes sociais**

Cumprindo o princípio constitucional da publicidade e visando dar mais visibilidade e canais para fiscalização da população, os poderes Executivo e Legislativo possibilitam o acesso a informação do público por meio dos portais de transparência em seus respectivos sítios eletrônicos. No portal de transparência os munícipes podem acessar o sistema de informação ao cidadão, resumos sobre arrecadação e receitas, despesas e repasses orçamentários, informações de pessoal, obras públicas, licitações, planejamento público (leis orçamentárias), estrutura

organizacional, entre outros. Na CVMV também é disponibilizado o Sistema de Apoio ao Processo Legislativo (SAPL), onde são divulgadas informações sobre os parlamentares, comissões temáticas da CVMV, relatórios e matérias legislativas (projetos de lei, requerimentos, emendas, moções, indicações e denúncias).

Na CVMV as sessões são transmitidas ao vivo pela plataforma do *YouTube* e há possibilidade do público comentar nas sessões. Todavia, os vídeos do canal da instituição possuem poucas visualizações. Além disso, a CVMV possui perfis nas redes sociais *Facebook* e *Instagram*, mas apresenta um baixo número de seguidores e interações nessas plataformas. Nesses ambientes predominam publicações com pautas de sessões legislativas, resumo de projetos aprovados nas sessões e postagens com comemoração por datas especiais com poucas interações sociais (curtidas, compartilhamentos, citações e comentários).

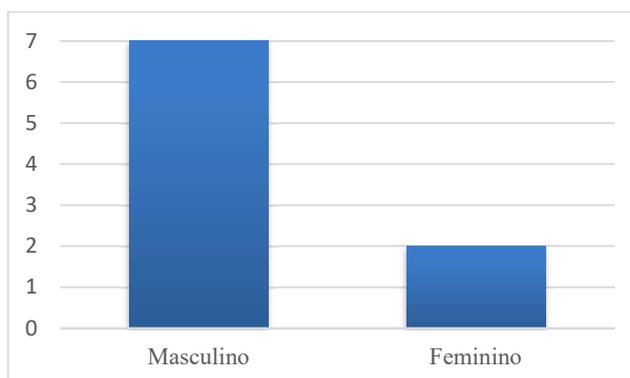
## 4 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS

### 4.1 Perfil dos entrevistados

Após a apresentação da pesquisa aos entrevistados, foram coletadas informações básicas referentes a gênero, cor, idade, estado civil, grau de instrução, tempo de trabalho na função política, se a pessoa exerce ou exerceu algum cargo na administração pública, além de instigar os parlamentares e falarem um pouco sobre suas trajetórias política e político-partidária. Esse grupo de questões visou levantar informações sobre o perfil dos participantes.

Dos 13 parlamentares que compõem o corpo legislativo da CVMV, nove participaram da pesquisa concedendo as entrevistas. Do total de entrevistados, sete se identificam com o gênero masculino e dois se identificam como pertencentes ao gênero feminino, conforme entabulado no gráfico um.

**Gráfico 01:** Divisão dos entrevistados por gênero



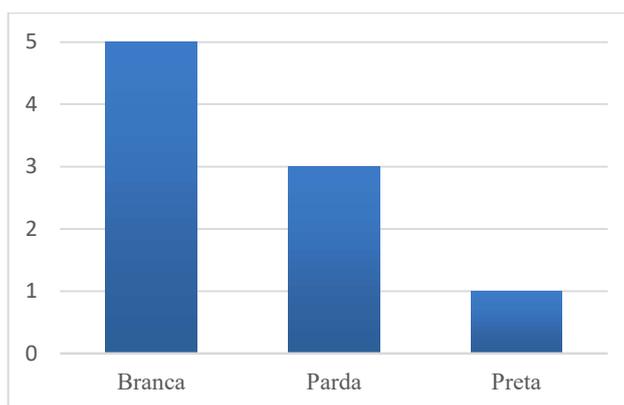
Fonte: elaboração própria (2022).

De acordo com os dados do Senado Federal (2022), no ano de 2020 apenas 33,54% das candidaturas eram de mulheres, resultando em 14,8% das cadeiras políticas ocupadas por mulheres em todo o território nacional. Dos nove entrevistados, apenas dois (22,2%) são do gênero feminino, contrastando com a distribuição da população da cidade por sexo.

De acordo com o censo do IBGE (2010), o percentual de pessoas do sexo feminino na cidade de Vilhena corresponde a 50,4% do total de habitantes. No mesmo sentido, os dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 2022) indicam que na cidade de Vilhena 52,4% dos eleitores são do gênero feminino. Todavia, apesar de representarem a maioria da população e do eleitorado municipal, as informações colhidas apontam para uma sub-representação feminina em cargos eletivos no município de Vilhena.

Os entrevistados também informaram a cor que se definem. Em suas respostas, cinco parlamentares se declaram brancos, três se declaram pardos e um se vê como negro, termo equivalente a cor “preta” utilizada na classificação do IBGE<sup>1</sup>. O gráfico dois apresenta os resultados relacionados à autodeclaração de cor dos entrevistados.

**Gráfico 02:** Divisão dos entrevistados por cor



Fonte: elaboração própria (2022).

Segundo o censo do IBGE (2010), 52,88% da população de Vilhena é constituída por pardos e pretos, no entanto, os entrevistados que se reconhecem nessas cores correspondem apenas a 44,44% dos parlamentares do município. Embora esse percentual esteja próximo à representatividade de pardos e pretos na população local, os resultados demonstram a inexistência de parlamentares que se autodeclaram indígenas ou amarelos.

Durante as entrevistas, a resposta de um dos entrevistados chamou a atenção, já que ele se define como branco, mas teve a autodeclaração de cor parda inserida no registro de candidatura para a eleição, destoando de sua autoavaliação de cor:

**Entrevistado 9:** Branco, né? Eu, na minha eleição botei pardo, né? Na verdade, o menino colocou pra mim. (Excerto da entrevista 9).

Embora não seja o objeto central do presente estudo, o assunto da autodeclaração de cor dos candidatos em suas candidaturas, quando destoa da autodeclaração usual, não pode ser ignorado. Segundo o levantamento realizado por Soares (2020), na eleição de 2020 o município de Vilhena teve 210 candidatos aos 13 cargos de vereador, sendo que 50% dos candidatos se

<sup>1</sup> A pesquisa utilizou as categorias e critérios de raça e cor definidos pelo IBGE disponíveis em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18319-cor-ou-raca.html>

autodeclararam pardos, seguidos de 41% que se autodeclararam brancos, 7% que se autodeclararam pretos e 1% que se autodeclarou indígena ou amarelo.

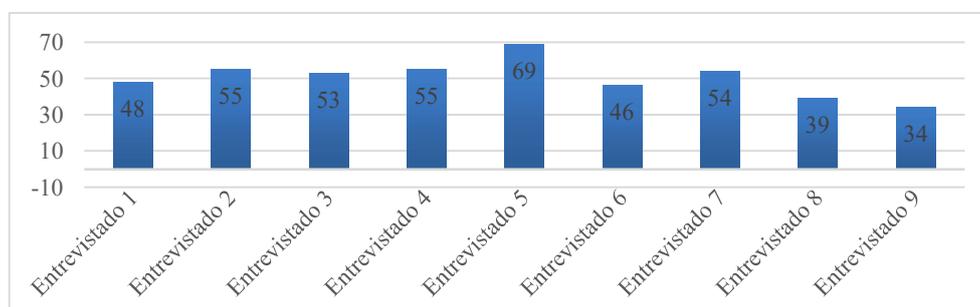
Os percentuais citados destoam das candidaturas a deputados federais. Segundo a publicação da Agência Câmara de Notícias (2022), em nível nacional, a eleição do ano de 2022 teve um aumento de 36,25% de candidaturas de pretos e pardos para a Câmara dos Deputados quando comparada a eleição do ano de 2018. Todavia, o número desses candidatos que efetivamente foram eleitos cresceu apenas 8,94% (de 123 em 2018 para 134 em 2022), resultando num total de 26% das 513 cadeiras da Câmara dos Deputados.

Sem desconsiderar a desigualdade de cor na representação entre os níveis municipal de Vilhena e federal, a questão da diversidade parece ter ganhado grande importância para as eleições a partir de 2021, já que a Emenda Constitucional 111 estabelece que os votos para candidatas mulheres e para pessoas negras são contados em dobro na distribuição de recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha nas eleições dos anos de 2022 a 2030.

A presente pesquisa não teve como foco apurar a motivação dos parlamentares ao se autodeclararem de determinada cor, nem correlacionar essa informação a fatores como diversidade representativa ou mesmo ao recebimento de recursos de fundos de campanha. Todavia, por transparecer um tema interessante, merece ser investigada em outras pesquisas.

Posteriormente, a pesquisa buscou identificar a idade dos parlamentares municipais. A faixa etária dos entrevistados varia de 34 a 69 anos de idade, tendo como média 50,33 anos. O gráfico três indica a divisão dos entrevistados por idade.

**Gráfico 03:** Divisão dos entrevistados por idade



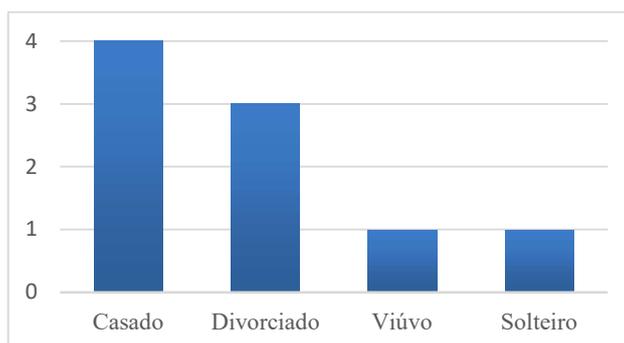
Fonte: elaboração própria (2022).

Embora todos os entrevistados tenham a faixa etária entre 30 a 69 anos, dados do censo do IBGE (2010) indicam que essa faixa etária corresponde a apenas 32,83% de toda a população do município de Vilhena. Deve-se lembrar, no entanto, que um dos requisitos de elegibilidade

do cargo de vereador é a idade mínima de 18 anos completos até a data limite para o registro da candidatura, situação que também impacta diretamente no percentual indicado.

A pergunta seguinte tratava sobre o estado civil dos entrevistados, sendo obtidos os seguintes resultados: quatro são casados, três são divorciados, um é viúvo e um é solteiro. No gráfico quatro são elencados os resultados para melhor visualização.

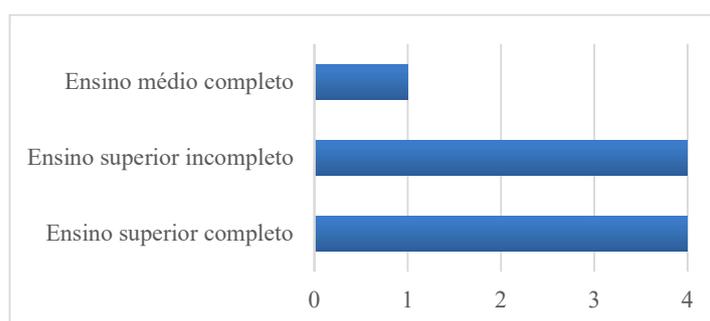
**Gráfico 04:** Divisão dos entrevistados por estado civil



Fonte: elaboração própria (2022).

Durante as entrevistas, os participantes também foram questionados sobre o grau de instrução, resultando em cinco parlamentares com segundo grau completo e quatro vereadores com ensino superior completo. Importante mencionar que dos cinco parlamentares com segundo grau completo, quatro iniciaram um curso superior, conforme exposto no gráfico cinco abaixo.

**Gráfico 05:** Divisão dos entrevistados por escolaridade



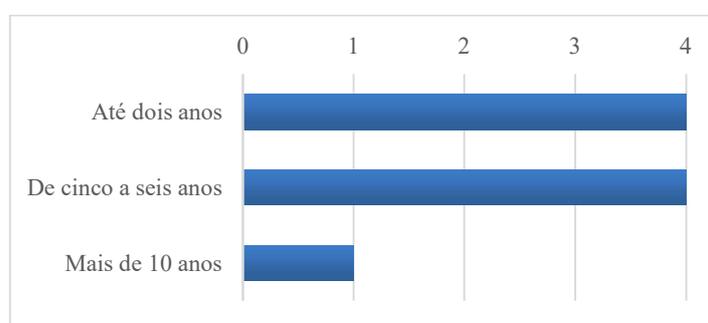
Fonte: elaboração própria (2022).

Os parlamentares com ensino superior completo ou incompleto apresentam grande diversidade de áreas de formação, englobando cursos como administração, gestão pública, psicologia, sociologia, pedagogia, assistência social e jornalismo. Entretanto, o percentual de parlamentares entrevistados com curso superior (44,44%) destoa muito da média geral da

população brasileira com curso superior completo, no montante de 13,9%, conforme dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD) do segundo trimestre de 2022 do IBGE (2022).

Os entrevistados foram ainda questionados sobre o tempo de exercício na função política, considerando todo o tempo em que estão ou estiveram ocupando cargos políticos, exclusivamente. As respostas variam de um ano e nove meses até 26 anos de exercício em cargos políticos. Quatro parlamentares estão nos primeiros dois anos como ocupantes de cargos políticos, outros quatro estão ocupando cargos políticos de cinco a seis anos e apenas um dos vereadores ocupa cargos políticos há mais de 26 anos, conforme tabulado no gráfico seis.

**Gráfico 06:** Tempo de trabalho na função política

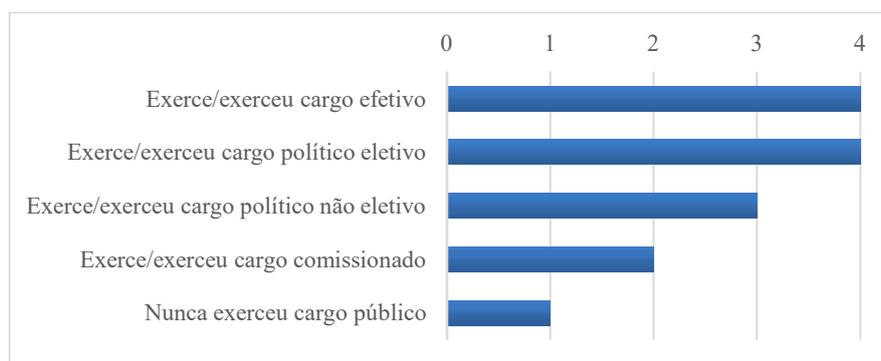


Fonte: elaboração própria (2022).

Em relação ao tempo de trabalho em cargos políticos, quatro vereadores estão ocupando cargos políticos eletivos pela primeira vez. Os outros cinco parlamentares já possuem experiência em outros cargos políticos eletivos, sendo que quatro deles já desenvolveram atividades como vereadores e um, além de vereador, foi vice-prefeito.

No que tange aos cargos políticos não eletivos, dos nove entrevistados, dois ocuparam cadeiras de secretários municipais e um de secretário do estado de Rondônia.

Os parlamentares também foram questionados se exercem ou já exerceram outros cargos na administração pública, com exceção de cargos políticos. Dos entrevistados, três exercem cargos públicos efetivos em regime de acumulação com o cargo de vereador, um exerceu cargo público efetivo; quatro já exerceram cargo público eletivo; três exerceram cargos públicos não eletivos; dois exerceram cargos públicos em regime de comissão e um nunca exerceu nenhum cargo na administração pública, conforme o gráfico sete.

**Gráfico 07:** Exercício de cargos na administração pública

Fonte: elaboração própria (2022).

Destaca-se que os resultados expostos no gráfico sete totalizam números maiores que a quantidade de entrevistados porque consideram a possibilidade de os entrevistados ocuparem ou terem ocupado mais de um tipo de cargo ao longo de suas trajetórias, tanto em regime efetivo, quanto cargos políticos eletivos (vereador, vice-prefeito, etc), não eletivos (secretários municipais ou estaduais, por exemplo) ou em regime de comissão (assessor parlamentar, por exemplo) por livre nomeação e exoneração.

Finalizando os levantamentos sobre informações sobre o perfil dos participantes, os entrevistados foram instigados a falar sobre suas trajetórias políticas e político-partidárias. Em relação à trajetória política, os entrevistados contam diferentes versões para a inserção na política.

Sobre o início da trajetória política, quatro<sup>2</sup> entrevistados relatam que nunca tiveram muito interesse ou envolvimento com política. Desses quatro participantes, um faz parte de uma associação de interesses profissionais há vários anos e o outro participa, desde a década de 1980 de entidades, algumas delas ligadas a ações sociais, como Lar dos Lar dos Idosos, Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Vilhena, Lions Clube de Vilhena, na Associação Comercial e Industrial de Vilhena e no Conselho Municipal dos Direitos do Idoso. Um participante relata que foi filiado a um partido político por 28 anos porque tinha amigos e parentes lá, ressaltando que não teve participação ativa no partido. Neste sentido, o relato abaixo corrobora esse entendimento:

**Entrevistado 1:** Nunca me envolvi em política. Não tinha esse costume, então me acionaram algumas vezes, eu nunca concordei em sair candidato. Me chamaram umas

<sup>2</sup> Utiliza-se uma quantificação genérica sem elencar o(s) pseudônimo(s) dos entrevistados em determinados momentos com o objetivo de evitar a identificação dos participantes da pesquisa.

três vezes. Agora em 2020 me chamaram de novo, eu conversei com a família, a família falou, ah, tenta, coloca o nome à disposição, a gente colocou à disposição sem fazer muita correria mesmo e deu certo. (Excerto da entrevista 1).

Por outro lado, os entrevistados três, seis e nove ressaltam o interesse de entrar para a política local, inclusive com interações em associações de bairro e participação em três conselhos municipais relacionados à área de atuação de um dos participantes. Corroborando com esse entendimento, dois entrevistados ressaltam o desejo de participar da vida política na cidade:

**Entrevistado 6:** É, procurei, assim, sempre tá em movimento das escolas, como professora, sempre tá junto com os alunos e isso aí foi despertando, né? Essa vontade de estar junto com, com o poder porque é necessário você fazer parte de um grupo pra você conseguir colocar suas ideias em prática. Então, foi através disso que eu procurei um partido, na verdade, não tinha escolhido nenhum, não fui por afinidade com nenhum, eu fui onde eu tinha oportunidade. (Excerto da entrevista 6).

**Entrevistado 9:** Então, eu iniciei minha vida pública no PP, aí na época eu saí candidato a primeira vez e perdi as eleições, era muito jovem ainda, é, eu tinha pouco tempo também, eu sou nascido em Vilhena, mas morei boa parte da minha vida em Cuiabá e retornei a cidade, então tinha acabado de retorná. Saí porque eu sempre tive mesmo no coração de, de querer ser, desde de minino eu falo, ah eu admirava um político lá em Cuiabá, no Mato Grosso, que se chamava Dante, Dante Oliveira, que liderou as Diretas Já... então era uma pessoa que eu admirava muito, lia a respeito dele e aí eu sempre falei pra minha família assim, apesar de não ter ninguém na minha família que, que estivesse envolvido em política, eu falei assim, foi crescendo, foi crescendo o desejo, eu saí candidato a primeira vez, eu perdi as eleições, achei que foi uma aprendizagem. Na segunda eu consegui ganhar as eleições, né? (Excerto da entrevista 9).

Outro ponto que merece destaque diz respeito a iniciação na política, que para cinco participantes ocorreu por convite dos partidos políticos da cidade. Nas entrevistas, prevalecem cinco relatos sobre a inserção na política ter ocorrido a convite de partidos políticos locais. Abaixo são elencados os relatos dos entrevistados um, cinco e sete que exemplificam o que o que está sendo afirmado:

**Entrevistado 1:** Me chamaram umas três vezes. [...] (Excerto da entrevista 1).

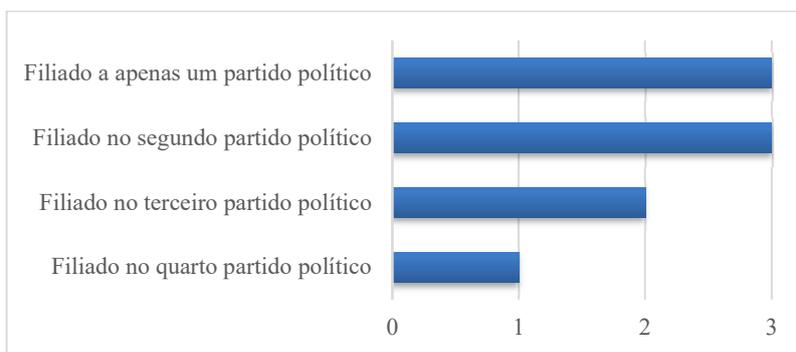
**Entrevistado 5:** Bom, político-partidária... eu fui convidado pelo partido pra disputar a eleição. Foi um dos primeiros partidos que foram lá me convidar e eu aceitei...eu não tinha envolvimento político nenhum [...] e nem fiz estratégias de legenda nem nada porque não tinha conhecimento, eu fui por mim mesmo.

**Entrevistado 7:** Eu, ô... eu iniciei a, a minha trajetória né, eu sou...é, filho de agricultor né, que veio pra Rondônia em busca de um pedaço de chão...onde vivi com eles na, na prantio ali quatro anos...doze anos de idade até os dezesseis anos. Aos dezesseis anos eu mudei da linha para o município de Cerejeiras onde fui trabalhar no supermercado Santa Maria. Dali eu trabalhei até os dezoito anos, quase completano dezenove... aí... consegui adquirir um taxi e fui motorista de taxi por um período onde me tornei

presidente da Associação Regional aqui dos taxistas né? E... dali comecei ser assediado devido o trabalho que a gente fazia pra disputar uma cadeira no Legislativo lá do município de Cerejeiras. Aí em noventa e seis... 1996 eu aceitei o desafio é... disputando a primeira vez no partido PDT... Partido Democrático Trabalhista, né? (Excerto da entrevista 7).

Em relação à trajetória político-partidária, os nove entrevistados dão conta de que eles estão ou estiveram filiados a 15 partidos políticos de diferentes espectros ideológicos ao longo de suas vidas. Dos entrevistados, três estão no mesmo partido político desde a filiação; três foram filiados a dois partidos políticos; dois participaram de três partidos políticos e um dos participantes integrou quatro partidos políticos até o momento. O gráfico oito resume o número de filiações dos entrevistados.

**Gráfico 08:** Número de filiações partidárias dos entrevistados



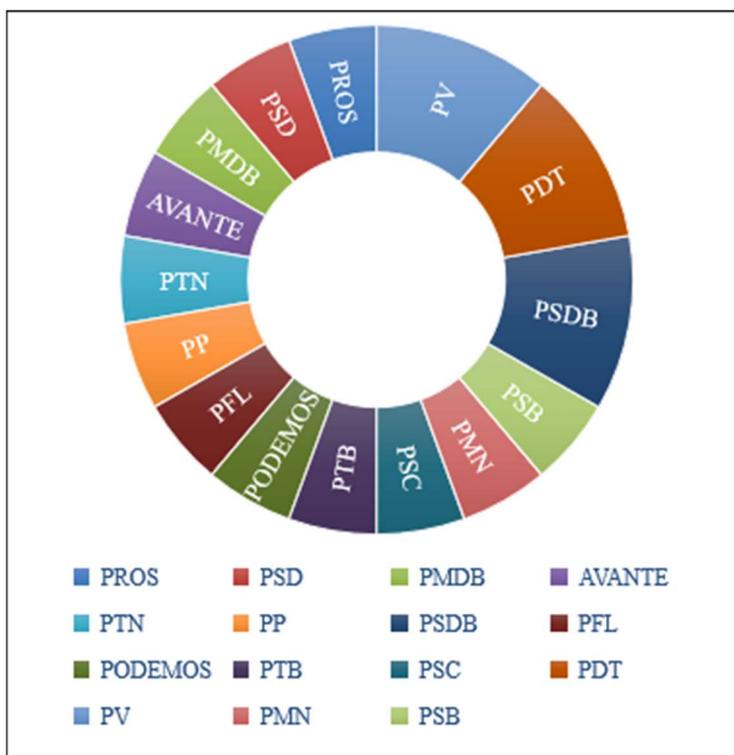
Fonte: elaboração própria (2022).

As respostas de quase todos os entrevistados (exceto o entrevistado 8) podem indicar que a escolha dos partidos políticos para filiação ocorre, muitas vezes, por conveniência e não por proximidade ideológica com as diretrizes partidárias. Essa situação pode decorrer da regra eleitoral de proporcionalidade a que os cargos de vereador se submetem, sendo necessário que os quocientes eleitoral e partidário atinjam o direito a uma vaga na Câmara de Vereadores. A fala do entrevistado seis reforça esse entendimento:

**Entrevistado 6:** Qual partido que me daria a oportunidade de chegar ao poder, e naquele momento eu encontrei o PSDB que foi o primeiro partido que eu me filiei, é... inclusive, na época, fizeram três vereadores, né? E eu fui a quarta mais eleita dentro do partido, mas não consegui entrar porque entraram três. Isso foi em 2018. Depois eu entrei em 2020, foi quando eu consegui trocando de partido, porque o PSDB não era mais favorável porque já havia três eleitos então eu fui pra um outro onde só havia um eleito e aí eu consegui entrar em uma vaga desse que estava que é o PP. (Excerto da entrevista 6).

Entre os 15 partidos que os entrevistados já se filiaram, três deles já tiveram dois vereadores filiados: Partido Verde (PV), Partido Democrático Trabalhista (PDT) e Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Abaixo são expostos todos os 15 partidos políticos em que os entrevistados já foram ou estão filiados.

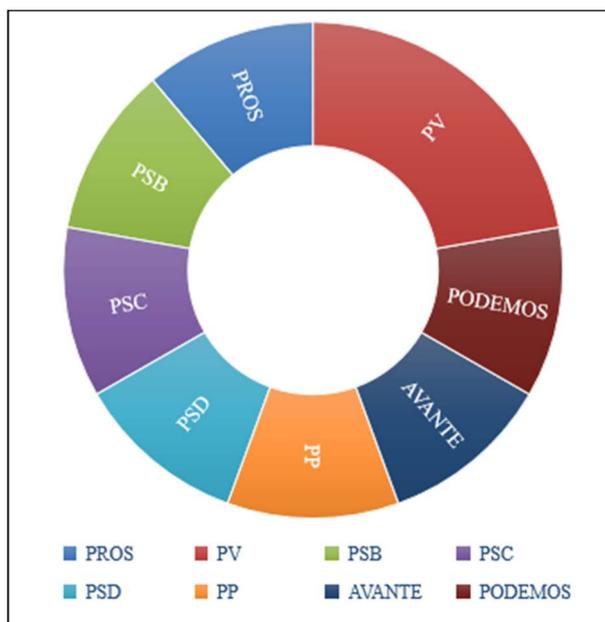
**Gráfico 09:** Todos os partidos políticos em que os entrevistados já se filiaram



Fonte: elaboração própria (2022).

As respostas dos entrevistados dão conta de que eles já estiveram ou são filiados a 15 partidos políticos diferentes ao longo de suas trajetórias. São eles: I) Partido Republicano da Ordem Social (PROS); II) Partido Verde (PV); III) Partido Democrático Trabalhista (PDT); IV) Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB); V) Partido Socialista Brasileiro (PSB); VI) Partido da Mobilização Nacional (PMN); VII) Partido Social Cristão (PSC); VIII) Partido Trabalhista Brasileiro (PTB); IX) Podemos (PODE); X) Partido da Frente Liberal (PFL); XI) Partido Progressista (PP); XII) Partido Trabalhista Nacional (PTN); XIII) Avante; XIV) Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB); XV) Partido Social Democrático (PSD).

O gráfico 10 abaixo especifica apenas os partidos políticos em que os entrevistados estão filiados atualmente.

**Gráfico 10:** Partidos políticos atuais dos entrevistados

Fonte: elaboração própria (2022).

Embora não seja o foco do presente trabalho, a quantidade e a dinâmica das filiações partidárias realizadas ao longo das trajetórias dos entrevistados apresenta um campo de estudos que pode ser analisado em pesquisas posteriores.

## 4.2 Categorias de análise

Nesta seção são analisados e interpretados os dados coletados nas entrevistas com os nove representantes do Poder Legislativo de Vilhena. Busca-se cumprir o segundo objetivo da pesquisa para compreender a dinâmica local de participação social na visão dos parlamentares locais. Para tanto, são expostas e discutidas cada uma das seis categorias da cidadania deliberativa de Tenório (2012): processo de discussão, inclusão, pluralismo; igualdade participativa, autonomia e bem comum.

### 4.2.1 Processo de discussão

A primeira categoria de análise diz respeito ao processo de discussão e estímulo a ações participativas realizadas nos espaços institucionais de participação social do município de Vilhena. Para Tenório (2005) e Villela (2012), o processo de discussão envolve o diálogo sobre

os problemas comuns por meio da autoridade negociada na esfera pública permitindo o entendimento dos atores envolvidos. No mesmo sentido, Scotta, Cançado e Paiva (2020) visualizam no processo de discussão questões relacionadas ao debate e a tomada de decisão na instituição participativa, pressupondo que os participantes tenham oportunidades iguais de participar ouvindo e fazendo-se ouvir por meio de um diálogo aberto entre os atores sociais.

Tenório (2012) observa a cidadania deliberativa como uma prática cidadã não apenas indireta, representada pelo voto periódico, mas de ações diretas dentro de espaços públicos democráticos onde os atores sociais podem desenvolver suas atividades em interação com os poderes públicos constituídos. Dessa forma, as decisões políticas são legítimas quando se desenvolvem em processos dialógicos realizados na esfera pública, onde haja “estruturas comunicativas voltadas à discussão e a busca de entendimento de caráter coletivo” (TENÓRIO, 2005, p. 109). Por conta disso,

A cidadania deliberativa situa-se no seio do debate entre liberais e republicanos: os primeiros priorizando os compromissos e a liberdade individual para negociar e os segundos priorizando o que é melhor para o próprio grupo ou comunidade. Procurando retirar o que de melhor existe nos dois conceitos, a alternativa deliberativa toma como prioritário o consenso válido, garantido nos pressupostos comunicativos. (TENÓRIO, 2005, p. 109).

Tomando como base a categoria do processo de discussão, as primeiras quatro questões do roteiro de entrevista (Apêndice A) buscaram compreender como os parlamentares de Vilhena percebem a participação da sociedade na gestão pública local. A primeira pergunta trata da forma como os parlamentares locais entendem a participação social, se eles têm conhecimento sobre as instâncias e canais participativos existentes no município e qual o nível de conhecimento sobre o tema.

As respostas ao primeiro questionamento variam. Há desde parlamentares que não compreenderam inicialmente o assunto objeto de questionamento como os que têm certa compreensão e proximidade com o tema e já tiveram experiências em espaços institucionais de participação da cidade.

Os entrevistados um, três e cinco visualizam a participação social como uma área ligada à políticas sociais, mesmo após as explicações iniciais que foram realizadas durante a entrevista. Essas respostas trazem indícios sobre uma possível falta de afinidade com o tema da participação social. Neste sentido, colaciona-se abaixo três relatos dos entrevistados:

**Entrevistado 1:** A gente já ouviu os comentários, mas nunca adentrei nessa situação. Como disse para você, eu nunca liguei para política. Eu sempre fui de fazer minha correria de apoiar o pessoal, tentar ajudar, como pessoa, então essa parte da gestão

pública em si, a política baseada nunca, tô começando agora. Por isso eu sempre comento: sou novo na política então estou aprendendo. Não tenho esses contatos. (Excerto da entrevista 1).

**Entrevistado 3:** A participação social eu acredito que é fundamental, em acompanhar como é que tá a sociedade mais carente, aquela que tá desassistida, por exemplo no Bairro União, lá no Alvorada, e eu sou muito ativo, só que eu o faço discretamente, as minhas ações eu sempre levo ao Executivo, às autoridades competentes, é, para que tomem as providências. Então, pra mim é fundamental. Se nós tivéssemos uma política voltada nessa ação, com certeza Vilhena seria uma outra Vilhena. Ouvir as pessoas que mais precisam, e a maioria não são ouvidas pela sociedade. (Excerto da entrevista 3).

**Entrevistado 5:** Eu acho que isso é de grande importância tá...é grande importância pra esse...que todo esse conselho e todas associações que venham facilitar a vida das pessoas e que venham ajudar de qualquer, sobre qualquer sentido...eu acho que é de importância quase que fundamental que tenham, que tenham que quanto mais associações mais as pessoas vão ser atendidas. (Excerto da entrevista 5).

As falas destacadas acima denotam certa superficialidade de conhecimentos sobre o tema de pesquisa. Para Almeida e Lopez (2011) as atividades dos vereadores está muito mais voltada ao atendimento de solicitações de suas bases eleitorais do que a atividades de natureza mais formal e institucional, como realizar proposições legislativas e fiscalizar o Poder Executivo. Essa situação pode, inclusive, levar a ações parlamentares meramente assistencialistas e mediadoras de interesses, desconsiderando a necessidade de fiscalizar o cumprimento da legislação municipal. Entretanto, em razão da falta de dados sobre o tema, não é possível correlacionar essas situações no presente estudo.

Por outro lado, os entrevistados dois, quatro, seis, sete, oito e nove demonstram uma maior proximidade de conhecimento sobre a participação social, três deles, inclusive, ressaltando a importância do tema para a sociedade. Abaixo estão alguns relatos que corroboram com esse entendimento.

**Entrevistado 2:** Eu acho que é, assim, a, a participação social ela, ela tá começando a melhorar, né? Mas as pessoas não querem participar as vezes dos conselhos, que é muito importante o conselho, além dele fiscalizar, ele traz, acho que traz ideias, traz. Ele tem um olhar do que, do, mais, mais, não um olhar político, né? É um olhar da população mesmo, sem ter esse viés político. E, mas as pessoas infelizmente não têm assim ainda, tá muito pouco essa consciência né? Desses conselhos, da importância dos conselhos, são muito importantes, porque eles trazem a, muitas vezes as demandas, né? (Excerto da entrevista 2).

**Entrevistado 7:** Ah sim, eu vejo que o legislador quando partiu pra esse princípio de fazer com que é... aproximasse mais a sociedade né, civil do, da administração pública... isso trouxe muita, muita transparência né para os gastos do poder público e tal porque de fato né porque direito que sabe a necessidade mesmo é os, a, a sociedade representada pelos, pelos, pelos presidente dos bairro, pelos presidente das associações...associações,

os seus membros né? Então assim, eu lembro que a gente trabalhou muito nessa questão pra implantar no município, uma vez que a gente já tinha a nível federal e a nível estadual, mas não tinha ainda nos municípios, principalmente do cone sul<sup>3</sup>. E nós fizemos um trabalho muito grande lá na, na cidade de Cerejeiras com os municípios vizinhos pra que isso fosse implantado também nos município. Por exemplo, lá em Cerejeiras nós criamos lá, não foi de minha autoria, mas eu ajudei, ajudei articular pra poder votar. É... no caso o projeto de lei que autorizou a Tribuna Livre. Por exemplo, o cidadão tem direito de ir ao parlamento. Ele se inscreve antes, ali um período de setenta e poucas horas dizendo qual o fim que ele vai falar né? E... qual assunto tratar... e ele tem ali quinze minutos pra poder conversar com o parlamento e passar as necessidades, as prioridades da região dele e tal. Aquele já foi um projeto muito importante que já dá pra pensar isso pras outras câmaras também né? E... o, o, o orçamento participativo, né. A gente fez várias visitas nas associações, né, com as autoridades seja ela civil, seja ela militar, seja ela eclesiástica...seja ela política... né? Pra poder estar sentano, discutino com a sociedade pra ver o anseio daquela população uma vez que, que o nosso estado de Rondônia e o nosso Brasil, ele é todo diversificado e cada local, ele, ele, depende de, de coisas é, é, diferentes. As vezes o que é bom lá no sudeste não é bom para o norte ou para o sul. Aquilo que é bom para o cone sul de Rondônia não é bom para o norte de Rondônia. Então pra gente conseguir é desvendar isso no orçamento do estado, no orçamento dos municípios né...no orçamento de cada ano, a gente tá discutino pra ouvir a sociedade... dar direito de voz a ela... pra ela poder opinar aquilo que ela almeja, aquilo que ela deseja. Aquilo que é mais necessidade pra vida das pessoas que mora em cada região. (Excerto da entrevista 7).

**Entrevistado 9:** Eu acho fundamental, na verdade. É, esses conselhos, assim, de certa forma, ajuda na fiscalização, né? É, e, e, e são órgãos que eles convivem com o setor público diretamente, eles têm noção do que é o setor público, né? Porque se você for pegar num todo, da sociedade no geral, muitas poucas pessoas têm noção do que é o serviço público e da forma como funciona o serviço público. Então eles fazem pré julgamentos as vezes sem conhecimento de causa e esses conselhos, esse negócio envolve mais do que a classe política e também é uma forma de, de ajudá o próprio gestor, a própria Câmara de Vereadores a não cometê erros que de repente pode depois acabar respondendo. (Excerto da entrevista 9).

Depreende-se das falas dos parlamentares o reconhecimento de que alguns espaços de participação são fundamentais para a fiscalização e transparência das ações do poder público, bem como para a elaboração e o direcionamento de demandas da população. Essas intervenções estão em concordância com as ideias de Souza (2001) por advogar que a participação da sociedade promove mais transparência e responsabilidade dos gestores públicos.

Nos trechos citados também consideram a importância de ouvir a população em função de sua proximidade com os problemas da comunidade, confirmando a pesquisa de Pinto *et al.* (2018) no sentido de considerar essa aproximação benéfica para a legitimidade do governo, aumento da cooperação e confiança e redução da pressão política em prol da resolução de conflitos. Essa visão também reforça o entendimento de Gohn (2019) e Vignoli (2009) em relação a mobilização política institucional que possibilita a existência de diretórios e estruturas

---

<sup>3</sup> Cone sul diz respeito à região geográfica do estado de Rondônia que engloba cidades como Vilhena, Cerejeiras, Colorado D' oeste e Chupinguaia, Corumbiara, Cabixi e Pimenteiras D' oeste.

onde as demandas sociais ganham espaço público, valorizando assim a autonomia municipal e o governo democrático local.

A segunda pergunta do roteiro de entrevista (Apêndice A) objetivava analisar como os vereadores veem a participação social para que sejam tomadas decisões que vão influenciar na cidade. Em suas respostas, todos os vereadores destacam uma baixa participação social da população em espaços institucionalizados de participação na cidade de Vilhena. No entanto, todos os parlamentares reconhecem e indicam práticas marginais de participação como a possibilidade de assistir às sessões no plenário da Câmara de Vereadores e participar nas audiências públicas, atribuindo a baixa participação a fatores como o horário das reuniões, o desinteresse da sociedade por interesses coletivos em contraponto aos interesses individuais, e problemas de locomoção dos indivíduos para comparecer aos locais de participação. Ressalta-se nas respostas a dificuldade de aproximar a população dos espaços deliberativos e um dos vereadores, inclusive, correlaciona a baixa participação social na cidade à falta de remuneração por esse ato: “É como eu disse, não tem um fim, não tem remuneração então não tem interesse.” (Entrevistado 8).

Sobressaem também nas respostas indicações sobre a necessidade de conscientizar a população para que não realizem só cobranças, mas que se envolvam, se mobilizem, se apropriem e participem mais nos espaços institucionalizados de participação. Os entrevistados seis, oito e nove problematizam o uso de ferramentas digitais para participação, atribuindo um papel importante para a sociedade nesses canais. Entre eles, destaca-se a resposta do entrevistado seis, que visualiza uma participação “apenas pelas mídias erradas”, fruto de “falta de tempo ou desinteresse de procurar os locais corretos” (Entrevistado 6). Neste sentido, a resposta pode indicar como “adequados” apenas determinados espaços de participação (os presenciais) e em determinados canais de difusão e mobilização (os institucionalizados), assunto que pode ser objeto de estudo em pesquisas futuras.

Dagnino (2004) já problematizava a própria dinâmica da participação social, que exige dos atores sociais tempo e disponibilidade para participar das ações decisórias. A autora rechaça as visões reducionistas e excludentes de participação ressaltando a necessidade de os espaços institucionais de participação sejam desenhados num viés democratizante onde todos podem direcionar os debates e deliberar sobre questões que impactam a vida social (DAGNINO, 2004).

Com efeito, a questão da “via autonomista” do ativismo digital, já abordada no referencial teórico, trata dessa possibilidade de estabelecer novas formas de interação e possibilidades de participação virtual na gestão pública (TAVARES; CERQUINHO; PAULA, 2018). Essa

concepção se baseia na questão relacional das redes e mídias sociais que demarcam novos caminhos, repertórios e abordagens na participação dos indivíduos, tendo em vista seu potencial de alavancar as relações entre grupos e indivíduos (GOHN, 2019b). Assim, o campo virtual apresenta-se hoje como uma importante arena de debates em uma nítida expressão de cidadania e liberdade no processo democrático, repertório que pode ser utilizado para estruturar as ações do poder público.

Ademais, a questão da “via autonomista” pode se relacionar com a desconfiança ou com um possível esgotamento dos meios tradicionais de participação institucionalizada, rotineiramente presencial e administrada pelo poder público. A vertente crítica de análise da participação social, neste sentido, busca oferecer uma resposta a essa constatação em razão da continuidade de espaços de participação com pouca inclusão, meramente consultivos ou legitimadores de decisões estatais (ABERS, 2016; COUTO; CARRIERI; CKAGNZAROFF, 2019; GOHN, 2019b; SILVA, 2018, MIGUEL, 2017).

Por sua vez, a terceira questão do roteiro de entrevista (Apêndice A) teve como foco analisar a posição dos vereadores sobre a necessidade de ouvir a população antes de tomar decisões públicas. Nas respostas, preponderam respostas no sentido de considerar fundamental ouvir a população antes de tomar as decisões públicas. Como representantes da vontade popular, os entrevistados defendem a necessidade de consultar as pessoas como uma obrigação dos gestores públicos, independentemente de quem seja a pessoa. Para o entrevistado nove, a população sabe quais ações são necessárias e trazem as demandas da comunidade, portanto, “o gestor que não escuta as pessoas tá fadado ao fracasso” (Entrevistado 9).

Chama a atenção, todavia, a posição de um dos entrevistados, que destoa parcialmente dos demais ao defender que somente algumas pessoas devem ser ouvidas:

**Entrevistado 6:** Algumas delas. Algumas delas, sim. Outras, eu acho que tem que ser exclusivamente responsabilidade do gestor, afinal de contas é o CPF dele que é cadastrado. E se você não ouvir a, as pessoas corretas, você pode perder inclusive tempos e prazos. Ouvir a população de um, de uma audiência pública pra saber da opinião da população é importante, mas essas decisões não podem ser a todo tempo ser levada a conhecimento público pra serem tomadas, porque tem decisões que precisam ser imediatas. (Excerto da entrevista 6).

O trecho elencado acima pode sinalizar a defesa da manutenção de uma tradição autoritária, onde o monopólio do conhecimento administrativo pertence ao Estado e ao burocrata. Esse viés dificulta a partilha de poder entre os entes públicos e a sociedade civil porque defende que a população não deve sequer opinar em determinados assuntos públicos. De acordo com Paula e Keinert (2016) essa resistência ao compartilhamento do poder decisório de questões

coletivas é baseada na premissa de que o Estado é o único responsável pelas questões públicas e que a participação social representa uma ameaça ao Poder Legislativo e ao poder político estatal, que concentram o poder de direcionamento público.

Nesse ponto, são importantes as considerações de Teixeira e Oliveira (2010) segundo a qual as relações de poder se fazem presentes em todas as instituições, o que demonstra uma constante disputa de interesses de influências. Apresentando uma abordagem crítica sobre as relações de poder, as autoras fazem uma análise da evolução sobre o debate científico em torno do poder com referências e afirmam que no campo da teoria das organizações, prevaleceu uma visão dominante de que o poder era algo possuído dentro de uma organização, cujas fontes seriam a posse de recursos valiosos dentro do seu espaço (TEIXEIRA; OLIVEIRA, 2010). As autoras apresentam então uma perspectiva com enfoque na superação do debate entre estrutura e ação, entre a objetividade e subjetividade: o poder invisível e simbólico cujos nomes mais influentes são Anthony Giddens e Pierre Bourdieu, apesar de nenhum desses autores oferecer um referencial teórico para a área organizacional. (TEIXEIRA; OLIVEIRA, 2010).

Com base nas ideias de Guiddens, Teixeira e Oliveira (2010) consideram que os indivíduos possuem capacidade reflexiva de entender o que fazem e porque fazem. Já Bourdieu acredita que a experiência dos agentes sociais é estruturada externamente pelo campo e internamente pelo *habitus*. Assim, Bourdieu considera que o *habitus* permite uma mediação entre as estruturas sociais e as práticas dos indivíduos, em outras palavras, a pessoa tanto influencia o ambiente em que está inserido como é influenciado por esse ambiente, considerando a estrutura e a ação (TEIXEIRA; OLIVEIRA, 2010). Assim, essa perspectiva privilegia uma tentativa de romper com as abordagens tradicionais com uma abordagem mais simbólica e crítica do poder.

Por fim, a quarta questão do roteiro de entrevista (Apêndice A) trata da necessidade de tomar decisões políticas de acordo com a vontade da população. O objetivo era contrastar com a questão anterior, que focava unicamente na possibilidade de ouvir a população (ato consultivo) enquanto aqui a questão trata da necessidade de decidir conforme a vontade da população (tônica deliberativa).

A maior parte dos entrevistados defende que as decisões políticas devem ser tomadas de acordo com a vontade da população, mas fazem ressalvas de que devem ser decisões que sejam administrativamente viáveis e não contrariem a legislação. O entrevistado oito ressalta a necessidade de tomar cuidado porque em determinadas ocasiões “uma multidão pode tá equivocada” (Entrevistado 8) e que a decisão não deve ser imposta, mas sim deliberada, com

convencimento das pessoas. Já o entrevistado um acredita que quando se trata de voto político, não tem como ouvir o povo:

**Entrevistado 1:** O partido te obriga a votar naquilo lá porque é pro bem do partido. As vezes você é obrigado. Quem é partidário mesmo, que acompanha o seu partido, que deve fidelidade ao partido, o cara as vezes vota politicamente, é os votos que acontece aqui algumas vezes, o voto não é o voto do bem público, é o voto político. Então aí já não tem como ouvir o povo, mas eu acredito que deveria sim ouvir o povo. Não deveria ter o voto político e sim o voto de consciência humanitária. A gente representa uma população. (Excerto da entrevista 1).

As questões três e quatro buscavam enfrentar a temática sobre participação social opinativa e deliberativa. Segundo Miguel (2017), as estruturas meramente representativas, que possibilitam uma participação consultiva, onde os participantes somente opinam sobre determinadas questões, sem poder deliberativo final, não têm a possibilidade de modificar as estruturas sociais. Por isso o autor defende que as pessoas tenham poder decisório efetivo nos espaços de participação social (MIGUEL, 2017). Entretanto, as respostas dos participantes denotam certa dificuldade de ver a sociedade como protagonista das decisões públicas, num aspecto deliberativo, prevalecendo uma concepção administrada de participação, onde os atores sociais simplesmente opinem sobre as políticas públicas locais.

As respostas também se coadunam com o pensamento de Pinto *et al.* (2018) por revelarem um certo grau de timidez dos parlamentares no processo de assimilar a participação social como um modo de se pensar o local e governar coletivamente, como uma alternativa de governança e compartilhamento do poder decisório. Depreende-se das respostas que os vereadores entendem a participação social como uma possibilidade dos cidadãos opinarem e até direcionarem o debate público, contudo centralizando na burocracia estatal o poder de decisão.

#### **4.2.2 Inclusão**

A categoria de análise da inclusão trata da “incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos espaços decisórios de políticas públicas” (VILLELA, 2012, p. 39). Embora os dados comprovem a existência de espaços institucionalizados de participação em Vilhena, parte significativa da população ainda se mantém fora desses espaços de deliberação. Prepondera nas respostas a noção de que todos podem participar dos espaços institucionais existentes, mas existe um dissenso de parte dos entrevistados quanto à efetividade dessa participação ocorrer com real inclusão dos atores sociais. Parte dos parlamentares se conforma

com o aspecto meramente formal de participação, o que engloba a disponibilização de espaços físicos como o plenário da Câmara de Vereadores para que a população assista às sessões e participem das audiências públicas ou a existência dos conselhos gestores onde qualquer cidadão pode participar.

Por outro lado, o entrevistado seis foi enfático sobre a impossibilidade de inclusão real nos espaços institucionais para participação da cidade: “Jamais, nunca teve, nunca terá. Jamais!” (Entrevistado 6). Os entrevistados dois, sete e nove problematizam a exclusão de grupos de pessoas que não tem condição de comparecer nos locais de participação institucionalizados, seja pela distância de seu local de residência, seja pela falta de tempo e/ou de recursos financeiros para comparecer e participar nesses locais. Destaca-se, então, o distanciamento entre os espaços institucionais de participação e a realidade de certos indivíduos que continuam excluídos dos debates sobre as políticas públicas locais em razão da desigualdade existente.

Sobressai nas respostas o reconhecimento da necessidade do próprio poder público se fazer presente nos bairros, por exemplo, em sessões itinerantes e na realização de audiências públicas nas comunidades com o objetivo de aproximar a população dos espaços decisórios. Neste sentido a fala do entrevistado três: “Precisamos que chegue até as pessoas, mas traga mais a população civil para junto da gente. Participar das audiências pública, de todos os meios, porque eles tão muito longe.” (Entrevistado 3).

Apesar dessa compreensão básica sobre a fundamentalidade de incluir grupos historicamente excluídos dos espaços participativos institucionalizados, há poucos esforços para compreender as peculiaridades decorrentes das desigualdades regionais, econômicas, de classe, de gênero, cor, etc e modificar as estruturas de poder existentes. Corroborando com o Silva (2018) sobre a desigualdade no acesso aos espaços de participação social, Gohn (2019) afirma que a maioria das análises e abordagens sobre a participação social não priorizam caminhos para a superação das desigualdades sociais brasileiras, entendendo a desigualdade como um sistema de integração social baseado em uma hierarquia:

A maioria focaliza o plano sociocultural, de inclusão social a partir de diferenças, confundindo diferença com desigualdade. A luta contra as desigualdades deve ter como foco, as políticas de igualdade (de renda, acesso à educação, condições de saúde, de vida, trabalho etc.), porque igualdade não se opõe a diferença, mas sim a desigualdade. (GOHN, 2019, p. 77).

Tenório (2012) assevera que a existência de espaços de participação social não asseguram, por si só, o efetivo compartilhamento de poder entre o Estado e a sociedade. Sobre o tema, importante a lição de Lüchmann e Borba (2008) em relação aos desafios dos processos

participativos de promover condições de igualdade de participação por meio da eliminação ou, ao menos, a redução de assimetrias nas relações de poder nos espaços participativos. Para os autores, o conjunto de regras que conformam os procedimentos institucionais de participação devem ser capazes de alterar as condições sociais subjacentes responsáveis pela reprodução da desigualdade (LÜCHMANN; BORBA, 2008). Nesta toada, as funções tipicamente legislativas e fiscalizadoras dos parlamentares têm um papel essencial na qualidade e valorização da participação local, podendo promover a inclusão de pessoas afastadas dos processos deliberativos nos espaços institucionalizados da cidade.

### 4.2.3 Pluralismo

A categoria de análise do pluralismo diz respeito à "variedade, os interesses e as formas de atuação dos diferentes atores para garantir um espaço democrático de debate" (SIVEIRA; CANÇADO; PINHEIRO, 2014, p. 48). Pluralismo tem a ver com a multiplicidade de pessoas, com representação de diferentes segmentos (mercado, poder público e sociedade civil) que se envolvem nos processos de tomada de decisão de políticas públicas a partir de diferentes pontos de vista (VILLELA, 2012).

Buscando compreender a visão dos parlamentares locais sobre essa categoria de análise, os participantes foram questionados sobre a diversidade da composição dos espaços institucionalizados de participação de Vilhena. Os entrevistados um, quatro, cinco e oito afirmam que os espaços existentes promovem sim uma participação plural de atores sociais porque são locais abertos à participação de todos e precisam ser formados assim por exigência legal, como ressalta o trecho a seguir: "Eu acho que sim. Eu acho que sim porque até então a comissão tem que ser formada assim. É lei, né. Eu acho que atende sim. Pelo menos as que eu conheço aqui eu vejo que tem...tem a parte negra, o deficiente físico, o, né, o idoso. (Entrevistado 4).

Há ainda quem credita a pluralidade dos espaços de participação na possibilidade de todos participarem: "todos eles têm bastante liberdade ... eu acho que sim ... fica da vontade da população de ir, frequentar ou não, mas não acredito que tenha uma diferenciação, que não vá atingir não..." (Entrevistado 5). Logo, para esses entrevistados, há diversidade nos espaços de participação, até porque o poder público "não tem que definir tipo de pessoas, tipo de raças ou credos, tem que abrir vaga pra todo mundo" (Entrevistado 1).

Cabe lembrar, todavia, que essa visão tecnocrática, que visualiza as instituições participativas como locais neutros e livres de conflitos de poder não encontra amparo nos modelos participativos de democracia direta. Reduzir a problemática da participação efetiva a uma visão meramente formalista de diversidade acaba ocultando e dificultando o estabelecimento de diretrizes para evitar a exclusão de determinados atores sociais das deliberações nas instituições participativas.

Em uma visão diferente, o entrevistado dois visualiza os espaços institucionais de participação social de forma direcionada para públicos específicos de determinada área de formação ou atuação. Na visão desse entrevistado, a legitimidade da participação está atrelada ao conhecimento acadêmico ou experiência na área de atuação da instituição participativa:

**Entrevistado 2:** [...] acho que é bem direcionado, né? Da saúde, você tem o pessoal da saúde, né? Então as vezes a pessoa que não é, não entende de protocolo as vezes vai lá e fica boiando, né? Assim, tipo assim, mas o que eu tô fazendo aqui? Não sabe nem (risada)... Então, é, é, mas eu acho que atende dentro dessas... cada, né? Eu falo cada setor eu acho que tem a sua... a, pessoal, né? Tem a, o seu, o seu, cada conselho tem o seu, seu público ali, que é direcionado. Se fosse conselho da segurança teria que ter os policiais, teria que ter os, os, presidente de bairro, pra saber o que ta acontecendo, né? (Excerto da entrevista 2).

O trecho acima apresenta um debate importante para a legitimidade da participação popular já que problematiza a atuação de pessoas que não tenham experiência ou formação em determinadas áreas. Essa visão pode acabar excluindo parte da população das deliberações, pautando as decisões públicas apenas para os burocratas ou especialistas em determinadas áreas. Todavia, a experiência nacional com a participação social tem demonstrado que todas as pessoas devem participar dos debates, independentemente de terem formação ou experiências nos assuntos que dizem respeito aquilo que é coletivo.

Por outro lado, os entrevistados três, seis, sete e nove focalizam suas respostas em certa desconfiança quanto à capacidade de efetiva diversidade de atores e representações de segmentos nos espaços de participação locais. Segundo um desses participantes, “nós precisamos que atenda todas as classes, todas as idades” (Entrevistado 3). O entrevistado seis não acredita na possibilidade pluralidade as instituições participativas locais lembrando da falta de acessibilidade para pessoas com necessidades especiais e destaca que o poder público não tem estrutura para incluir esses cidadãos. Revelando certa descrença quanto à real pluralidade, o entrevistado sete questiona a falta de representatividade dos povos tradicionais nas instituições participativas, indicando a necessidade de

**Entrevistado 7:** Aproximar mais o estado, porque cada um tem a sua realidade e cada um tem a sua cultura. E eu vejo que falta muito dar condições a eles de seguir, né, os, o seu caminho mantendo as suas tradições, evoluindo, mas não perdendo a sua ali, a sua identidade, né. De quilombola, de indígena, de ribeirinho, enfim. Tudo, nossos povos tradicionais. Eu vejo que falta esse espaço. O estado não dá esse espaço e além de não dar esse espaço não assiste da forma que teria que assistir a cada um mantendo a sua identidade e mantendo a sua cultura. (Excerto da entrevista 7).

De acordo com Gohn (2019b), a participação social deve ter um caráter plural numa verdadeira multiplicidade de classes, camadas sociais e perfis político-ideológicos. Tal constatação parte da premissa fundamental de que todas as pessoas são cidadãs e devem participar dos processos deliberativos com suas mais diversas formas de organização, movimentos, associações e representações. Daí também encontra amparo a possibilidade de que o mercado e os representantes do poder público também participem já que fazem parte da sociedade.

Sobre o tema, Alves e Galeão-Silva (2004) fazem uma análise sobre a gestão da diversidade nas organizações privadas e avaliam criticamente como parte integrante da ideologia tecnocrática, que desloca o tratamento das desigualdades sociais do âmbito político para a administração das organizações. Embora os autores reconheçam os benefícios da gestão da diversidade para pessoas discriminadas no Brasil, onde não houve ações afirmativas efetivas, os autores reconhecem a necessidade de criticá-la. Segundo os autores, as ações afirmativas poderiam ser um movimento de ruptura da dominação em função de seu potencial emancipatório. Mas esse potencial se desmancha pela força da lógica da gestão da diversidade diluída na ideologia tecnocrática que, combinada com o mito da democracia racial, contribuem para a negação do preconceito por meio da redução das diferenças à forma de mercadoria, realizando um movimento de reificação das relações sociais (ALVES; GALEÃO-SILVA, 2004).

A questão central que transparece na temática da pluralidade de participação é a necessidade estabelecer e fortalecer os mecanismos para que os atores sociais envolvidos nas deliberações se articulem de tal forma que as decisões coletivas sejam acolhidas e implementadas pelo poder público. Por conta disso, a incorporação de atores sociais nos arranjos de governança e processos políticos é vista por Avritzer (2008) como um objetivo para melhorar a deliberação sobre as políticas públicas.

#### 4.2.4 Igualdade participativa

A categoria de análise da igualdade participativa traduz as questões “sobre a efetividade da abertura e transparência do espaço de deliberação” (SILVEIRA; CANÇADO, PINHEIRO, 2014, p. 48). Trata-se, portanto, da verificação sobre a “isonomia efetiva de atuação” dos atores sociais em espaços participativos. Para a análise, considerou-se o pressuposto de esfera pública de Tenório (2005) num aspecto de igualdade de direitos individuais (sociais, civil e políticos) e de discussão por entendimento mútuo dos participantes sem qualquer tipo de violência ou coação.

No que se refere a igualdade participativa, os parlamentares foram questionados se as instituições participativas de Vilhena promovem uma igualdade de atuação entre seus membros. As respostas revelam dois grupos de entendimentos. Os entrevistados um, três, cinco, sete e oito acreditam que há igualdade de participação, pautados por um viés formalista, já que “todo mundo tem voz igual. Todo mundo tem uma, como eu posso dizer, uma opinião que vai chegar num denominador comum, entendeu?” (Entrevistado 8). O entrevistado sete visualiza a possibilidade de igualdade de ação entre os membros e acrescenta a necessidade desses espaços institucionais terem lideranças com preparo, formação, experiência para promover a igualdade de atuação: “Isso aí tem que ser um assistente social, tem que ser alguém que, que tenha um, um preparo acadêmico e experiente pra poder lidar com essas pessoas” (Entrevistado 7).

O trecho acima pode ser analisada à luz das colocações de Kerch (2016), que visualiza severas críticas à formação dos administradores, especialmente por conta da desconsideração de demandas que emergem da sociedade e da necessidade de formar indivíduos capazes de responder às problemáticas que emergem do contexto organizacional brasileiro, com sua característica principal de instabilidade. Essa realidade exige dos administradores um constante aprendizado de habilidades e competências para solucionar problemas de modo reflexivo e, não mais, pela simples aplicação de técnicas e procedimentos (KERCH, 2016).

Como se vê, os relatos acima qualificam como igualitária a atuação dos representantes nas instituições participativas municipais. Importante lembrar, no entanto, que a existência de espaços participativos, num aspecto meramente formal, não garante, por si só, a igualdade de atuação de seus membros em busca de uma cogestão das políticas públicas locais. Nesse sentido, os entrevistados dois, quatro, seis e nove desacreditam na efetiva igualdade de atuação dos representantes em espaços institucionais de participação locais. O entrevistado nove exemplifica sua avaliação a partir das experiências com audiências públicas locais:

**Entrevistado 9:** Eu acho, assim, não tem igualdade, acho que, igual eu falei, as audiências públicas elas já são montadas pra ser, pra ter, até por desinteresse da população, geralmente vai pessoas e acaba sendo, por exemplo, definido aquilo que já foi definido anteriormente. Então, assim, eu acho que é, a audiência pública é um mecanismo ultrapassado de, de, de diálogo, assim, ou teria que mudar algumas situações ou até a boa-fé maior de representantes em, de fato, levar esse debate pra população. (Excerto da entrevista 9).

O reconhecimento de conflitos de interesse nos espaços de participação também sobressai em uma das respostas. O entrevistado dois vê esses locais como uma arena de debates e interesses conflitantes: “há muito conflito também. As vezes há conflito de interesses, né?” (Entrevistado 2). Segundo esse vereador, há certa intolerância nos ambientes de participação, o que exige dos representantes saber lidar com personalidades diferentes, afinal toda “[...] pessoa também é importante, né? Porque ela também tem o conhecimento dela, tem a vivência dela, né? Que ela também pode ajudar, né?” (Entrevistado 2).

Chama a atenção então a resposta do entrevistado seis, por problematizar o critério da forma de escolha dos representantes nos espaços de participação locais. Para esse entrevistado, a eleição dos representantes dos segmentos nos conselhos é um norte importante para a legitimidade:

**Entrevistado 6:** [...] é o seguinte: isso aê é muito subjetivo porque quem faz parte desses, dos conselhos, são pessoas eleitas e escolhidas. Então, se não agradar a população que vai estar ouvindo esses conselhos ou sendo direcionado por essas pessoas, vai ter que se pensar uma outra forma, porque ninguém é colocado num conselho por, por, por, é, indicação. Conselho é eleição. (Excerto da entrevista 6).

Em contrapartida, o entrevistado quatro credita a descrença na igualdade de participação à atuação de representantes em prol de grupos de interesses específicos:

**Entrevistado 4:** Igualdade, igualdade não deve tê não. Sempre tem alguém que defende mais o seu, a sua, né, a sua...vâmo dizer assim, por exemplo, o negro, o deficiente físico né, eles, eles, eles defende, eles bate em cima da, da... em defesa né, deles...só que assim, eu acho que dentro dessas partes aí, não é, já é... vâmo dizer assim...não é nem lei, né? (Excerto da entrevista 4).

A questão levantada pela transcrição acima pode se destacar em alguns conselhos gestores da cidade de Vilhena, já que cinco dos 21 desses espaços deliberativos possuem vagas reservadas exclusivamente para representantes de segmentos religiosos, predominando a representação de católicos e/ou de evangélicos e apenas o Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial reserva duas vagas específicas para representantes de religiões de matriz africana. Aprofundando a questão, quatro dos 21 conselhos municipais reservam cadeiras específicas para representantes da Associação Comercial e/ou da Câmara dos Dirigentes Lojistas

da cidade, situação que pode ser vista como um indicativo de manutenção de interesses corporativos. São eles: a) Conselho de Alimentação Escolar; b) Conselho Municipal de Turismo; c) Conselho Municipal de Meio Ambiente; d) Conselho Municipal de Segurança Pública; e e) Conselho de Desenvolvimento Econômico de Vilhena.

Autores como Silva (2018) e Oliveira e Pinheiro (2010) acrescentam ao debate a questão da desigualdade de acesso e igualdade participativa nos espaços institucionais de participação social rechaçando manutenção de interesses hegemônicos causados pela cooptação de interesses entre gestores públicos e representantes da sociedade civil. Para Silveira, Cançado e Pinheiro (2014), o Brasil possui uma participação limitada pela própria desigualdade socioeconômica e educacional, indicando a aprendizagem da prática participativa como promotora da democracia e da cidadania.

#### **4.2.5 Autonomia**

A categoria de análise da autonomia diz respeito a apropriação do poder decisório pelos atores nas políticas públicas (VILLELA, 2012). Em outras palavras, a autonomia indica a possibilidade de independência dos indivíduos em relação aos centros de poder (ABREU; OLIVEIRA; KRAEMER, 2019). Em última instância, nos espaços institucionalizados de participação social, a autonomia dos representantes é efetivada pelo direito de livre escolha nos processos deliberativos.

Com essa perspectiva, indagados sobre autonomia dos participantes para tomar decisões nos espaços institucionalizados de participação, há divergência entre os entrevistados. As respostas apresentam diferentes entendimentos naturais do tema por conta da própria diversidade de vivências de cada um dos parlamentares.

Cinco vereadores (entrevistados um, quatro, cinco, oito e nove) acreditam que há autonomia dos participantes para tomar decisões, negando inclusive que exista qualquer tipo de manipulação das decisões tomadas pelos representantes. Corroborando com esse entendimento, um trecho de um vereador: “Eles têm autonomia porque são do conselho, né? (Entrevistado 4).

Para três parlamentares (entrevistados dois, seis e sete), existe apenas um conflito de interesses mediado pelos espaços de participação: “Não, eu acredito que não existe manipulação... existe opiniões que são mais favoráveis de um lado pra outro [...]” (Entrevistado 5). No mesmo sentido, o relato do parlamentar um: “Em qualquer audiência aí você vai ver o

pessoal da prefeitura, o pessoal do bairro aí defendendo a parte dele, o interesse muitas vezes mais particular do que o interesse público, né?” (Entrevistado 1). “Sempre vai ter um ou dois discordando, é, dentro de um conselho.” (Entrevistado 6). Em um trecho de sua resposta, o entrevistado nove ressalta o empobrecimento dos debates entre a classe política e a sociedade nos espaços de participação quando o interesse não envolve os objetivos coletivos:

**Entrevistado 9:** [...] porque dentro da sociedade existe pessoas com interesses próprios, né, que acabam atrapalhando e dificultano esse diálogo, de fato, um diálogo verdadeiro pensando no coletivo. [...] E essas pessoas que são envolvidas na política, elas atrapalham esse, esse diálogo verdadeiro mesmo, entre classe política e sociedade, de fato, de, de discutir demandas da sociedade, é, afazeres, fazer planejamento, toda gestão tem que ter planejamento pro futuro. Então, assim, eu acho que essas pessoas acabam dificultando isso porque aí elas entram num campo político de interesse próprio e acabam apobrece, empobrecendo na verdade o debate, né? [...] eu acho que deveria ter uma participação maior, igual eu falei, o grande desafio é saber como trazer essas pessoas de fato, sociedade, de fato, não pessoas ligadas à administração, ou a administração anteriores, trazer sociedade como um todo, acho que esse é o grande desafio aqui. (Excerto da entrevista 9).

Portanto, na visão desse entrevistado, somente a efetiva participação das pessoas da sociedade é capaz de qualificar os debates em prol de interesses coletivos: “ igual eu tô falando, tá lotado de pessoas é, com, com, com muitos interesses que não o público na verdade e o serviço público, então acaba sempre empobrecendo mesmo o debate que deveria acontecer.” (Entrevistado 9). Nota-se então a importância identificação das proposições apresentadas e sua congruência com o interesse de grupos representados e beneficiados nas políticas públicas adotadas pelo poder público (VILLELA, 2012).

Por outro lado, três (entrevistados dois, seis e sete) não acreditam que haja autonomia dos representantes para tomar decisões, o que leva esses indivíduos a reconhecer a existência de manipulação nas instituições participativas locais. Segundo o entrevistado sete “[...] a manipulação existe, infelizmente a gente sabe que existe.” (Entrevistado 7). Já o entrevistado seis apresenta uma resposta bastante incisiva nesse sentido:

**Entrevistado 6:** Hoje nós temos em Vilhena um... um lugar onde agrega todos os conselhos. Que é a Casa dos Conselhos. Eu vejo que não existe essa... essa..., como que eu posso te falar? Não existe essa autonomia de decisão individual dos conselhos. Existe sim uma manipulação. Existe uma direção, uma orientação, existe. (Excerto da entrevista 6).

Segundo o entrevistado dois, a manipulação vem diminuindo, antigamente isso ocorria com maior intensidade “porque eram só pessoas que tavam no, no, fora da, da, tavam no sistema né? Do Executivo, do Legislativo, e hoje há mais participação da, da sociedade, né?”

(Entrevistado 2). Para o entrevistado nove, os espaços de participação municipais acabam sendo cooptados por grupos específicos de interesse para tentar fazer prevalecer determinadas decisões, como destaca o trecho seguinte: “Geralmente vai aquelas pessoas que, que pensam do jeito que, entendeu? Vai algumas pessoas que têm interesse naquilo, que tem negócio ali, e a sociedade no geral vai muito pouco, então acaba prevalecendo geralmente o desejo da gestão” (Entrevistado 9). Então, a fala desse entrevistado evoca o debate sobre a centralidade do poder estatal e a dificuldade de o Estado lidar com a pluralidade de interesses e o próprio compartilhamento do poder (SILVA, 2018; PINTO *ET AL*, 2018), até porque os ambientes deliberativos com mais autonomia dos seus membros oferecem maior resistência.

Destaca-se um ponto fundamental para a presente pesquisa no que tange a legitimidade das decisões tomadas nos espaços de participação. Ressalta-se, nesse tema, a lição sobre o “paradoxo da inserção” citada por Silva (2018), segundo a qual o processo de cooptação e manipulação dos representantes por elites locais e/ou setoriais é realizada com a ajuda de recursos privilegiados, tornando as instituições participativas, com existência formal por exigência legal, meramente avalizadoras de decisões já tomadas em círculos restritos de poder. Logo, se o poder público acaba direcionando e monopolizando a cessão de espaços físicos e recursos que limitam a participação efetiva da sociedade, evocando o conhecimento burocrático para estabelecer o domínio de agendas, a pauta das reuniões e o acolhimento de determinadas propostas deliberativas (PAULA; PALASSI; SILVEIRA, 2021).

#### **4.2.6 Bem comum**

A última categoria de análise trata do bem comum, incluindo o bem-estar, os benefícios alcançados por meio das políticas públicas (VILLELA, 2012). Nesse ponto, seis vereadores (entrevistados dois, três, quatro, cinco, oito e nove) responderam que as decisões tomadas nos espaços institucionalizados de participação do município de Vilhena objetivam o bem comum da população. Um desses entrevistados afirma que “pelo que a gente escuta falar, assim, dos, das pessoas que fazem parte, dos conselheiros, vei pelo bem de toda a população” (Entrevistado 4). No mesmo sentido, a resposta de outro entrevistado “Eu acho que sim, [...] é o bem comum que a sociedade no geral queria, entendeu?” (Entrevistado 9).

O entrevistado dois lembra que o processo de discussão típico desses ambientes proporciona decisões melhores, porque “O importante as vezes é discutir pra você ter alguma, assim, chegar numa, opa, o que é melhor?” (Entrevistado 2).

Em outra visão, três vereadores (entrevistados um, seis e sete) não acreditam que o bem comum seja o objetivo das decisões tomadas nos espaços de participação locais. Um desses parlamentares indica o bem comum como um ideal que nem sempre é alcançado, porque “O certo é pensar na população, dependente o caso cada um vai puxar para o seu lado” (Entrevistado 1). Um desses parlamentares indica que “nem sempre” (Entrevistado 7) o bem comum é buscado nas decisões citando um exemplo que vivenciou onde enviaram emenda parlamentar para compra de uma caminhonete para uma comunidade ribeirinha de uma localidade que não possui estradas, onde há prática de utilizar barcos para locomoção nessa comunidade.

Por fim, o entrevistado seis rechaça totalmente o objetivo de bem-estar ou benefícios para a população ligados ao bem comum nas decisões tomadas nos espaços de participação da cidade. Para esse participante esses locais “Tem como objetivo o bem político do interesse. É isso! Dependendo pra que grupo que tá é que é direcionado esse interesse.” (Entrevistado 6). A fala demonstra certa desconfiança nos espaços públicos de deliberação que pode estar ligada a fatores como participação superficial, baixa inclusão de atores sociais, decisões consultivas e/ou meramente legitimadoras das decisões estatais (ABERS, 2016; COUTO; CARRIERI; CKAGNZAROFF, 2019; BORDENAVE, 1994; DEMO, 1991; PINTO *et al.*, 2018; TATAGIBA; TEIXEIRA, 2016; FARAH, 2001; SILVA, 2018). Ademais, a resposta corrobora com autores como Avritzer (2017; 2021); Gohn (2019a; 2019b); Abers (2016); Couto, Carrieri e Ckagnazaroff (2019); Bordenave (1994); Demo (1991); Tenório (2005) e Paula, Palassi e Silveira (2021) em relação ao descrédito de alguns atores sociais em relação aos espaços institucionais participativos por questionamentos sobre a legitimidade desses ambientes para tomar decisões que impactam na vida da população.

#### **4.3 Breve debate sobre as sugestões dos parlamentares para melhorar a participação**

Questionados sobre sugestões e/ou críticas para melhorar a participação das pessoas nas decisões públicas, prevalecem sugestões sobre a necessidade da população participar com maior engajamento e qualidade, comparecendo nos espaços de participação e se aproximando da gestão pública. Sugere-se que o poder público realize mais campanhas de divulgação sobre os espaços de participação para que a população tome ciência desses locais e se interesse em participar.

Nessa toada o entendimento do entrevistado três: “[...] se a sociedade em geral viesse participar e levasse esse conhecimento até a sua comunidade, com certeza Vilhena seria diferente. E nós precisamos trazer essas pessoas. Nós temos que inventar mecanismos, trazer as pessoas que tão muita vez excluídas para a sociedade [...]. (Entrevistado 3).

Outras abordagens focalizam a necessidade de criar uma conscientização coletiva, cultural, sobre temas afetos à política desde a infância, assuntos que poderiam ser tratados nos currículos escolares. Corroborando com essas ideias, os entrevistados sete e nove ressaltam:

**Entrevistado 7:** Eu acho que, assim, precisa urgentemente, precisa ser implantado nas escolas, né, e eu já tenho essa pauta, quero preparar uma audiência pública e forçar a isso nas escolas, seja em todos os lugares em que tiver uma escola pra que tenha é, é, uma matéria que ensina sobre política desde criança [...] (Excerto da entrevista 7).

**Entrevistado 9:** Eu acho que deveria sê, sê, ser conversado mais desde a infância, na, na, na pré escola já começar a estudar, ter algo já. Não, de repente, colocar uma matéria. Mas que seja feito, trabalhado mais na, na, nas escolas já pra que a criança já cresça com esse entendimento [...] (Excerto da entrevista 9).

As colocações quanto a importância da educação política representa um ponto fundamental na discussão, já que a educação voltada a participação popular exige o estabelecimento de metodologias próprias onde os atores populares exerçam a cidadania com uma ação que se aprende, sobretudo, na prática (GASPARDO, 2018). Todavia, a indicação específica para modificação de currículos esbarra nas competências legislativas estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, já que somente a União pode legislar sobre diretrizes e bases da educação escolar.

Por sua vez, o entrevistado dois sugere a criação de um observatório social para reunir a população interessada em acompanhar, fiscalizar e dar sugestões para o bom andamento das políticas locais, fortalecendo assim a cidadania e o controle social sobre a gestão pública. Neste sentido, “o ideal aqui é que tivesse um observatório social, como funciona em outras cidades [...]” (Entrevistado 2). Por fim, o entrevistado oito indica a necessidade de conscientizar a população sobre desinformação e *fake news*, situações que têm dificultado a própria dinâmica de participação na cidade:

**Entrevistado 8:** O hábito cultural delas tem que mudar quanto à questão da informação, porque hoje com muita *fake news* as pessoas acreditam muito em *fake news*, coisas que são colocadas na internet e deixam de participar das discussões, porque, por exemplo, quando a gente promove uma audiência pública, ou quando vai apresentar um balanço trimestral da administração pública a população não participa e hoje abrindo ainda o leque online. A população não participa, então a população tem que mudar esse hábito [...]. (Excerto da entrevista 8).

Em relação ao trecho acima, importantes as colocações de Gaspardo (2018) quando indica as limitações próprias da participação por meio da internet, já que essa questão indica limitações materiais (nem todos têm acesso a ela, por exemplo), educacionais e culturais (desvantagem na obtenção e interpretação das informações e argumentos). Logo, “a internet também pode ser um instrumento de manutenção ou ampliação da desigualdade e da exclusão dos mais pobres do processo político” (GASPARDO, 2018, p. 74). Sobretudo, as sugestões e críticas suscitadas pelos parlamentares podem contribuir para o estabelecimento e melhoria das ações do poder público local buscando fomentar a participação social com maior amplitude democrática e qualitativa.

## **5 PRODUTO TÉCNICO E TECNOLÓGICO DO PROFIAP**

Como parte dos requisitos do Programa de Pós-Graduação Profissional em Administração Pública (PROFIAP), elenca-se a seguir o Relatório Técnico elaborado a partir da pesquisa realizada, cumprindo assim o terceiro objetivo específico do trabalho. Para tanto, foi realizada uma análise diagnóstica dos resultados da pesquisa seguida da aplicação dos conhecimentos adquiridos ao longo da pós-graduação com o fito de solucionar ou, ao menos, mitigar os desafios encontrados.



Universidade Federal  
de São João del-Rei

# **PARTICIPAÇÃO E LEGITIMAÇÃO DE ESPAÇOS INSTITUCIONAIS: UM ESTUDO A PARTIR DA PERCEÇÃO DO CORPO LEGISLATIVO DE VILHENA - RO**

Aluno: Fernando Penafiel

Orientadora: Dr<sup>a</sup>. Vânia Aparecida Rezende

## Instituição

Câmara de Vereadores do Município de Vilhena.

## Público alvo

Membros do Poder Legislativo e gestores públicos do município de Vilhena, Rondônia.

## Apresentação

Este relatório tem como objetivo auxiliar os gestores públicos de Vilhena a melhorar a qualidade da participação da população na cidade. Ele traz um resumo da análise dos resultados da pesquisa realizada a partir do estudo da legislação municipal e de entrevistas com os parlamentares da Câmara Municipal do Município de Vilhena.

O relatório foi escrito levando em consideração a compreensão dos parlamentares de Vilhena sobre a participação da sociedade na gestão pública local. Busca-se assim melhorar a representação dos parlamentares e a participação direta da população local.

## Objetivos

- Melhorar a compreensão sobre a importância da participação da população;
- Aumentar a fiscalização e transparência dos espaços institucionais de participação social;
- Indicar possíveis modificações na legislação municipal para possibilitar uma participação mais ativa e consciente da população;
- Estimular a participação da sociedade nos ambientes públicos;
- Fortalecer os canais de participação social municipais;
- Fomentar a utilização de canais diferentes de participação, com uso de redes sociais, internet e sessões itinerantes;

## Diagnóstico da participação local e recomendações

A avaliação da participação nos espaços institucionais de Vilhena foi realizada por uma pesquisa que envolveu a análise de documentos e a realização de entrevistas com vereadores municipais.

A pesquisa documental foi realizada no acervo legislativo da Câmara de Vereadores do Município de Vilhena com o objetivo de conhecer os instrumentos participativos que existem na organização municipal desde 1988. Essa fase visou levantar, compilar e descrever os espaços de participação social, descrever suas características principais, a forma de composição, funcionamento e como os membros desses locais tomam as decisões. Também foram realizadas entrevistas com nove vereadores do município de Vilhena com o objetivo de fazer um levantamento sobre a percepção desses indivíduos sobre a dinâmica local da participação da sociedade. Assim, essa análise considera os dados coletados na pesquisa documental e nas entrevistas com os vereadores.

Os resultados da pesquisa revelam a existência dos seguintes espaços institucionalizados de participação social no município de Vilhena: a) conselhos gestores; b) audiências públicas; c) participação em comissões permanentes da Câmara de Vereadores; d) Sessões itinerantes da Câmara de Vereadores; e) Ouvidorias; f) Iniciativa legislativa popular; g) Acesso à informação, transmissão das sessões e redes sociais. O quadro 1 elenca os espaços institucionalizados de participação social do município.

**Quadro 1:** Espaços institucionalizados de participação social em Vilhena

Espaços de participação	Finalidade
<b>Conselhos gestores:</b> locais com representação mista de sociedade civil e membros do poder público.	Buscam democratizar as decisões públicas sobre a formulação, implementação, controle e fiscalização de políticas públicas de determinadas áreas de interesse dos cidadãos.
<b>Audiências públicas:</b> reuniões públicas promovidas pelo ente público, com debates entre autoridades, especialistas e/ou pessoas interessadas.	Objetivam tratar, por convite de autoridades públicas, de assuntos de interesse público ou de matéria legislativa em trâmite.
<b>Participação em comissões permanentes da Câmara de Vereadores do Município de Vilhena:</b> reuniões públicas com técnicos com reconhecida competência ou representantes de entidades idôneas outorgada pelo presidente da comissão, após a deliberação da maioria de seus membros.	Visa trazer esclarecimentos escritos ou verbais de técnicos ou representantes de entidades sobre assuntos de interesse público.
<b>Sessões itinerantes:</b> reuniões do Poder Legislativo municipal que podem ser realizadas em bairros ou distritos da cidade de acordo com escala elaborada pela Mesa Diretora	Visa aproximar os trabalhos dos parlamentares da população, levando a sessão até os bairros ou distritos da cidade.
<b>Ouvidorias:</b> espaço de participação que lida com as manifestações, reclamações e demandas da sociedade.	Tem como finalidade receber, analisar, ouvir, responder e encaminhar manifestações da sociedade sobre a prestação dos serviços públicos e outros assuntos de interesse público local.
<b>Iniciativa legislativa popular:</b> instrumento de participação para proposições legislativas de interesse coletivo.	Visa a apresentação de projetos legislativos, subscritos por, no mínimo, cinco por cento do eleitorado municipal.
<b>Acesso à informação, transmissão das sessões e redes sociais:</b> instrumentos participativos que podem ser utilizados pela população.	Objetivam possibilitar o acesso a informações públicas por meio do portal de transparência, além de transmitir por meio de plataformas virtuais as sessões legislativas e manter interação com a população por meio das redes sociais dos poderes Legislativo e Executivo municipais.

Fonte: elaboração própria (2022).

O município de Vilhena possui 21 conselhos gestores de políticas públicas dos mais variados temas, sendo que 10 deles (47,6%) são paritários, ou seja, têm a mesma quantidade de membros da sociedade civil e do poder público enquanto sete (33,33%) possuem mais representantes da sociedade civil e apenas três (14,2%) possuem mais representantes do poder público. O quadro dois abaixo apresenta as informações básicas sobre os conselhos municipais.

**Quadro 2:** Conselhos gestores municipais

Nome	Ano de criação	Quantidade de membros	Composição	Presidência
Conselho Municipal de Saúde - CMS	1991	16	25% de Representantes do Poder Público; 75% de Representantes da Sociedade Civil.	Eleito pelos conselheiros
Conselho de Alimentação Escolar	1995	5	40% de Representantes do Poder Público; 60% de Representantes da Sociedade Civil.	Secretário Municipal de Educação
Conselho Municipal de Trabalho e Emprego	1995	3	40% de Representantes do Poder Público; 60% de Representantes da Sociedade Civil.	Secretário Municipal de Assistência Social
Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS	1996	10	50% de Representantes do Poder Público; 50% de Representantes da Sociedade Civil.	Representante da Secretaria Municipal de Assistência Social
Conselho Municipal de Educação - CME	1997	9	12% de Representantes do Poder Público; 88% de Representantes da Sociedade Civil.	Eleito pelos conselheiros
Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB	1997	16	62% de Representantes do Poder Público; 38% de Representantes da Sociedade Civil.	Eleito pelos conselheiros
Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável	1999	12	50% de Representantes do Poder Público; 50% de Representantes da Sociedade Civil.	Secretário Municipal de Agricultura
Conselho Municipal de Direitos e de Defesa da Mulher	2000	10	50% de Representantes do Poder Público; 50% de Representantes da Sociedade Civil.	Eleito pelos conselheiros

Conselho Municipal de Turismo - COMTUR	2000	11	36% de Representantes do Poder Público; 64% de Representantes da Sociedade Civil.	Eleitos pelos conselheiros
Conselho Municipal dos Direitos do Idoso - CMDI	2000	12	50% de Representantes do Poder Público; 50% de Representantes da Sociedade Civil.	Eleitos pelos conselheiros
Conselho Municipal de Segurança Pública	2000	18	89% de Representantes do Poder Público; 11% de Representantes da Sociedade Civil.	Eleitos pelos conselheiros
Conselho Municipal Antidrogas	2002	3	Informação não disponível	Eleitos pelos conselheiros
Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional - COMSEA	2003	12	33% de Representantes do Poder Público; 67% de Representantes da Sociedade Civil.	Eleito pelos conselheiros
Conselho Municipal de Transportes	2005	27	11% de Representantes do Poder Público; 88% de Representantes da Sociedade Civil.	Eleito pelos conselheiros
Conselho do Fundo Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social - FHMS	2008	12	50% de Representantes do Poder Público; 50% de Representantes da Sociedade Civil.	Secretário Municipal de Planejamento
Conselho Municipal da Juventude - CMJV	2008	12	50% de Representantes do Poder Público; 50% de Representantes da Sociedade Civil.	Eleito pelos conselheiros
Conselho Municipal dos Direitos das Pessoas com Deficiência - CMDPD	2008	14	50% de Representantes do Poder Público; 50% de Representantes da Sociedade Civil.	Eleito pelos conselheiros

Conselho Municipal do Meio Ambiente	2011	12	50% de Representantes do Poder Público; 50% de Representantes da Sociedade Civil	Eleito pelos conselheiros
Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial	2013	12	50% de Representantes do Poder Público; 50% de Representantes da Sociedade Civil	Eleito pelos conselheiros
Conselho de Desenvolvimento Econômico de Vilhena - CODEVI	2015	9	55% de Representantes do Poder Público; 45% de Representantes da Sociedade Civil	Eleito pelos conselheiros
Conselho Municipal dos Direitos Humanos e da Cidadania - CDMHC	2015	10	50% de Representantes do Poder Público; 50% de Representantes da Sociedade Civil	Eleito pelos conselheiros

Fonte: elaboração própria (2022).

Em relação aos 21 **conselhos gestores municipais**, cinco deles são presididos por representantes do poder público, sem possibilidade de eleição desses líderes. Três conselhos não têm composição paritária, prevalecendo uma maioria de representantes do setor público que contraria o objetivo desses locais. Chama a atenção também a reserva de cadeiras para representantes exclusivos de segmentos religiosos de denominação católica e/ou evangélica em cinco dos 21 conselhos, situação que pode indicar um possível privilégio a determinadas lideranças eclesásticas em detrimento de outras.

Oliveira, Pereira e Oliveira (2010) lembram que os conselhos gestores servem para conduzir de forma coletiva as políticas públicas, contribuindo para uma maior democratização da gestão pública com mais controle social e troca de informações entre a sociedade civil e o poder público. Silva (2018) e Oliveira e Pinheiro (2010) acrescentam ao debate a questão da desigualdade de acesso e igualdade participativa nos espaços institucionais de participação social

rechaçando manutenção de interesses hegemônicos causados pela cooptação de interesses entre gestores públicos e representantes da sociedade civil.

Defendendo a necessidade de manter os locais de participação efetivamente participativos, deve-se buscar romper essa prática tradicional que monopoliza o conhecimento e o direcionamento das ações públicas por meio do compartilhamento do poder com os representantes da sociedade civil de forma igualitária, com o mesmo número de representantes para a sociedade civil e para o poder público. Recomenda-se então a modificação da legislação, seguindo a orientação sobre a paridade dos conselhos, estabelecendo igual número de representantes do governo e da sociedade civil nos conselhos onde isso ainda não ocorre: I. Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB; II. Conselho Municipal de Segurança Pública; III. Conselho de Desenvolvimento Econômico de Vilhena;

Orienta-se também a modificação da legislação municipal dos conselhos para definir a escolha do presidente por eleição pelos pares dos seguintes conselhos: I) Conselho de Alimentação Escolar; II) Conselho Municipal de Trabalho e Emprego; III) Conselho Municipal de Assistência Social; IV) Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável; e V) Conselho do Fundo Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social. Essa proposição visa evitar o direcionamento da atuação da presidência desses órgãos por interesses meramente legitimadores do governo, possibilitando sua escolha por eleição.

Sugere-se também a alteração da legislação municipal para evitar privilegiar determinadas denominações ou segmentos religiosos, proporcionando mais diversidade religiosa nos seguintes conselhos: I) Conselho Municipal de Assistência Social; II) Conselho Municipal de Direitos e de Defesa da Mulher; III) Conselho Municipal da Juventude; IV) Conselho Municipal dos Direitos das Pessoas com Deficiência; e V) Conselho Municipal dos Direitos Humanos e da Cidadania.

Há ainda uma constatação sobre a baixa divulgação sobre as ações realizadas nos conselhos municipais para a população. Há poucas informações

disponibilizadas no sítio eletrônico do município e todos parlamentares reconhecem nas entrevistas a necessidade de maior conscientização da população para que haja mais proximidade e que façam parte das instâncias participativas locais. Posto isso, seria importante a realização de campanhas de divulgação dos locais e instrumentos para participação no município, ação que pode ser realizada por meio de cartazes em órgãos públicos, rádios locais e redes sociais tanto do Poder Executivo como do Poder Legislativo.

Por sua vez, quanto às **audiências públicas**, destacam-se questões fundamentais como a falta de legislação tratando do assunto especificamente para o Poder Executivo e a inexistência de um arquivo (físico ou digital) com informações sobre audiências públicas realizadas na Câmara de Vereadores.

Destaca-se que as audiências públicas são encontros públicos promovidos pelo governo para tratar de temas específicos e discutir aspectos importantes sobre determinada política, com abertura de participação para indivíduos e grupos interessados (PIREZ; VAZ, 2012). A audiência pública tem a vantagem de criar um canal de comunicação com a população para ouvir demandas e debater temas de relevância para a sociedade, daí a importância incluir essa possibilidade para a organização administrativa do Poder Executivo na legislação e manter um arquivo com informações sobre sua realização no Poder Legislativo.

Sugere-se, assim, o estudo detalhado e a alteração da Lei Orgânica do Município de Vilhena para estabelecer e regulamentar os princípios básicos das instâncias participativas e os instrumentos participativos à disposição da população. Recomenda-se também a criação e manutenção de repositório digital com informações sobre todos as instâncias de participação social do município, incluindo arquivos relacionados a: I) Nomes e locais de participação; II) Leis que regulamentam esses locais; III) Composição dos espaços de participação; IV) Disponibilização dos atos administrativos relacionados à atuação da instância de participação e atas de reuniões com as decisões tomadas nesses espaços.

Quanto à participação em **comissões permanentes** da Câmara de Vereadores, os dados coletados não permitem apontar nenhuma problemática específica desse espaço participativo. Trata-se, portanto, de um local onde técnicos com competência reconhecida ou representantes de entidades idôneas podem participar trazendo esclarecimentos verbais ou escritos, com depoimentos, informações, documentos ou outras diligências para auxiliar em um tema de repercussão pública.

Constata-se, na análise sobre as **sessões itinerantes**, uma subutilização desse espaço de participação, assim como uma inexistência sobre seu uso futuro já que não há previsão para seu uso. A realização de sessões legislativas itinerantes implica em alto custo para a administração, pois envolve uma estrutura de trabalho e logística para seu funcionamento, o que pode inviabilizar seu uso. Sendo assim, sugere-se o estudo sobre a viabilidade de utilização, pelo Poder Legislativo, de sessões itinerantes nos bairros e distritos do município. Caso não seja possível a realização das sessões itinerantes em função do alto custo para a administração, que sejam estudadas alternativas para formalizar visitas itinerantes rotineiras nos bairros e distritos com todos os parlamentares.

Em relação às **ouvidorias**, tanto do Poder Executivo como do Poder Legislativo, constata-se uma baixa divulgação desses espaços de participação. Segundo dados das entrevistas realizadas, existe um afastamento entre a população e a própria administração pública que requer estímulos para melhorar a participação da sociedade nesses canais. Assim, recomenda-se a criação e execução de campanha publicitária para divulgação das ouvidorias municipais com definição precisa de público alvo, meios utilizados e finalidade conscientizadora da população para uso desses espaços.

No Poder Executivo a situação se agrava pela inexistência de uma ouvidoria física, havendo apenas um canal virtual para manifestação da população. Essa situação contraria, inclusive, o art. 161 da Lei Orgânica do Município de Vilhena (VILHENA, 1990), que estabelece, desde a Emenda 05/2013, a obrigatoriedade da instituição da Ouvidoria Geral do Município para auxiliar de forma independente e autônoma a prestação dos serviços públicos

por meio da manifestação da população. Desta forma, sugere-se a imediata atuação do poder público local para a instalação da Ouvidoria Geral do município de Vilhena para o acolhimento de manifestações da população, bem como a fiscalização, por parte dos parlamentares, para exigir o cumprimento da legislação citada.

Quanto à possibilidade de **iniciativas legislativas populares**, seu uso ainda é muito baixo na sociedade, pois foram localizados nos arquivos legislativos apenas três propostas dessa natureza, todas apresentadas entre os anos 2002 e 2003. Todavia, transparece a necessidade conscientizar e incentivar a população a apresentar suas demandas coletivas por meio dessas proposições, o que também pode ser feito por meio da execução de campanhas de divulgação e conscientização.

Por fim, quanto ao **acesso à informação, transmissão das sessões e redes sociais**, conclui-se que são fundamentais, pois auxiliam na transparência e responsabilidade dos governantes e gestores públicos, auxiliando diretamente no enfrentamento de possíveis corrupções (SOUZA, 2001). Todavia, o acesso à informação possibilitado por meio do portal de transparência traz informações de difícil entendimento e compreensão para a população, indicando a necessidade de ações específicas para facilitar assimilação e acompanhamento para um melhor controle social. Nesse sentido, sugere-se a implementação de formas mais acessíveis de divulgação no portal de transparência visando facilitar o conhecimento, entendimento e interpretação das informações sobre receitas, despesas, licitações e contratações públicas.

Quanto à transmissão das sessões legislativas da Câmara de Vereadores, realizada pela plataforma *YouTube* e pela rede social *Facebook*, ao vivo, representam boas iniciativas do Poder Legislativo local. Todavia, transparece uma baixa utilização desse canal de participação pelos cidadãos, seja pela dificuldade de tempo para acompanhar as sessões, seja por desinteresse político ou até pela falta de acesso a internet, situação que ainda atinge 21,7% da população de acordo com dados do IBGE (2019). Assim, sugere-se a realização de campanhas de divulgação as transmissões das sessões, ato que pode ser

realizado inclusive nas redes sociais do poder público municipal e dos parlamentares.

Todavia, percebe-se uma subutilização das redes sociais pelo Poder Legislativo: há baixas interações com seguidores e usuários (curtidas, compartilhamentos e comentários) e poucas informações são divulgadas nas plataformas *Facebook* e *Instagram*. Nessas plataformas, predominam publicações sobre a pauta das sessões, resumos de projetos aprovados nas sessões e postagens com comemorações por datas especiais.

Deve-se lembrar que a internet, as redes e mídias sociais apresentam um importante repertório de democracia digital para a ação e mobilização da população e participação na gestão pública, como apontam Tavares, Cerquinho e Paula (2018). O setor público pode então melhorar e aumentar o uso desses canais para atingir um maior número de indivíduos e realizar interações com a sociedade civil, inclusive para influenciar nas decisões tomadas. Pode-se utilizar as redes sociais para divulgar informações diversas de interesse coletivo e para que o público se manifeste sobre proposições legislativas que estão tramitando, a exemplo do Congresso Nacional. Nesse cenário, importante também a conscientização dos agentes públicos e da população por meio da criação e execução de campanhas de divulgação das redes sociais do poder público, o que também pode ser feito por meio de cartazes nas repartições públicas. Recomenda-se também a criação de canais de interação com a população para a I) Apresentação de ideias e propostas populares; e II) a realização de consultas públicas, com votações populares sobre propostas em tramitação na Câmara de Vereadores.

As indicações realizadas buscam enfrentar também algumas dificuldades da população, de tempo e recursos, para ir até os locais onde ocorrem os debates das decisões públicas como a Câmara de Vereadores. Nesse ponto, a internet aparece como um instrumento importante para a população apresentar suas opiniões e até decidir sobre as políticas públicas de seu interesse.

O quadro 3 apresenta os principais problemas encontrados no diagnóstico e as respectivas recomendações para superação das dificuldades encontradas.

**Quadro 3:** Principais problemas e recomendações

Espaço de participação	Principais problemas constatados	Recomendações
<b>Conselhos gestores</b>	a) Presidência ocupada exclusivamente por representantes do poder público, sem possibilidade de eleição, em 05 dos 21 conselhos;	Alteração da legislação municipal para definir a escolha do presidente por eleição pelos pares dos seguintes conselhos: I) Conselho de Alimentação Escolar; II) Conselho Municipal de Trabalho e Emprego; III) Conselho Municipal de Assistência Social; IV) Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável; e V) Conselho do Fundo Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social
	b) Composição não é paritária em 03 dos 21 conselhos municipais;	Alteração da legislação municipal para atender ao princípio da paridade, ou seja, número igual de representantes do poder público e da sociedade civil nos conselhos onde isso não ocorre: I. Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB; II. Conselho Municipal de Segurança Pública; III. Conselho de Desenvolvimento Econômico de Vilhena;
	c) Reserva de vagas exclusivas para representantes de religiões com denominação católica e/ou de segmento evangélico em 5 dos 21 conselhos municipais.	Alteração da legislação municipal para evitar privilegiar determinadas denominações ou segmentos religiosos, proporcionando mais diversidade religiosa nos seguintes conselhos: I) Conselho Municipal de Assistência Social; II) Conselho Municipal de Direitos e de Defesa da Mulher; III) Conselho Municipal da Juventude; IV) Conselho Municipal dos Direitos das Pessoas com Deficiência; e V) Conselho Municipal dos Direitos Humanos e da Cidadania.
<b>Audiências públicas</b>	a) Inexistência de legislação regulamentando o assunto na organização administrativa do Poder Executivo.	Estudo e alteração da Lei Orgânica do Município de Vilhena para estabelecer e regulamentar os princípios básicos das instâncias e instrumentos participativos do município.
	b) Inexistência de arquivo público (físico ou digital) com informações sobre a realização de audiências públicas no Poder Legislativo	Criação e manutenção de repositório digital com informações sobre todos as instâncias de participação social do município, incluindo arquivos relacionados a: I) Nomes e locais de participação; II) Leis que regulamentam esses locais; III) Composição dos espaços de participação; IV) Disponibilização dos atos administrativos relacionados à atuação da instância de participação e atas de reuniões com as decisões tomadas nesses espaços.
<b>Participação em comissões permanentes da Câmara de Vereadores</b>	Não foram constatadas.	Não foram constatadas.

<b>do Município de Vilhena</b>		
<b>Sessões itinerantes</b>	a) Baixa utilização;	Estudo sobre viabilidade de utilização, pelo Poder Legislativo, de sessões itinerantes nos bairros e distritos do município. Caso não seja possível em função do alto custo para a realização, que sejam estudadas alternativas para formalizar visitas itinerantes rotineiras nos bairros e distritos com todos os parlamentares.
	b) Inexistência de previsão para realização.	
<b>Ouvidorias</b>	a) Baixa divulgação do espaço de participação;	Criação e execução de campanha publicitária para divulgação das ouvidorias municipais com definição precisa de público alvo, meios utilizados e finalidade conscientizadora da população para uso desses espaços.
	b) Inexistência de ouvidoria em espaço físico no Poder Executivo, havendo apenas um canal virtual;	Criação e instalação da Ouvidoria Geral do Município de Vilhena em espaço físico para acolhimento de manifestações da população, cumprindo assim o art. 161 da Lei Orgânica do Município de Vilhena. Sugere-se também a fiscalização dos parlamentares para exigir o cumprimento da legislação.
<b>Iniciativa legislativa popular</b>	a) Baixa divulgação desse instrumento de democracia direta	Criação e execução de campanha de divulgação, conscientização e incentivo à população para apresentação de demandas coletivas por meio dessas proposições.
<b>Acesso à informação, transmissão das sessões e redes sociais</b>	a) Portal de transparência de difícil entendimento e utilização popular;	Implementação de formas mais acessíveis de divulgação no portal de transparência visando facilitar o conhecimento, entendimento e interpretação das informações sobre receitas, despesas, licitações e contratações públicas.
	b) Baixo acompanhamento social das transmissões das sessões legislativas;	Criação e execução de campanha de divulgação sobre a transmissão das sessões legislativas, ato que também pode ser realizado nas redes sociais do poder público municipal e dos parlamentares.
	c) Subutilização das redes sociais do Poder Legislativo: baixa interação e poucas informações divulgadas.	1. Aumentar e melhorar a utilização da internet e das redes sociais para a divulgação de informações de interesse coletivo e manifestação sobre proposições legislativas. Para tanto, fundamental conscientização dos agentes públicos e da população por meio da criação e execução de campanhas de divulgação das redes sociais do poder público.  2. Criar canais de interação com a população para: I) Apresentação de propostas; e II) Consultas públicas: votações populares sobre propostas em tramitação na Câmara de Vereadores.

Fonte: elaboração própria (2022).

Outros pontos críticos foram ressaltados pelos vereadores durante as **entrevistas realizadas**. Para isso, nove parlamentares responderam a dez

questões que abrangem a trajetória política e político-partidária e suas compreensões sobre os espaços participativos institucionalizados na cidade. Os dados coletados foram agrupados segundo seis categorias de análise indicadas por Tenório (2005; 2012) sobre a cidadania deliberativa: processo de discussão; pluralismo; igualdade participativa; autonomia; e bem comum.

Um terço dos parlamentares entrevistados demonstrou um conhecimento superficial do tema da participação social. Entretanto, todos os parlamentares reconhecem a importância de práticas de participação para a fiscalização do poder público e para direcionar as demandas e políticas locais. A maior parte dos entrevistados defende que as decisões políticas sejam tomadas de acordo com a vontade da população, desde que sejam viáveis administrativamente e não contrariem a legislação.

Há também o reconhecimento de práticas marginais de participação social como a possibilidade de assistir às sessões legislativas na Câmara de Vereadores ou das audiências públicas e conselhos gestores locais. Além disso, os dados apontam o reconhecimento da baixa participação da população ligadas a questões como horário das reuniões, desinteresse coletivo dos atores sociais e dificuldades de locomoção para comparecimento nas instituições participativas. Ressalta-se nas respostas a dificuldade de aproximar a população dos espaços deliberativos e um viés formalista de participação meramente opinativa que pode dificultar a partilha efetiva de poder entre o poder público e a sociedade civil.

Pinto *et al.* (2018) defendem que a participação social na gestão pública proporciona uma proximidade entre os cidadãos e o governo local que facilita a resolução de conflitos, gera cooperação e confiança, reduz a pressão política e aumenta a legitimidade do governo. Nesse sentido, recomenda-se a realização de campanhas de divulgação dos espaços de participação presentes no município, o que pode ser realizado com a disponibilização de cartazes em órgãos públicos e por postagens nas redes sociais dos poderes públicos do Executivo e Legislativo.

Verifica-se também uma dificuldade de os parlamentares enxergarem a sociedade como protagonista das decisões públicas, prevalecendo uma concepção que acaba defendendo o poder decisório final e a concentração de poder no direcionamento das políticas públicas ao poder público somente. Logo, deve-se recomendar aos parlamentares a realização de formações sobre a importância dos instrumentos de participação social, notadamente aquelas que enxergam essa participação sem conflitar com sua ação representativa da população. Isso ocorre porque tanto a participação social direta pode existir em conjunto com a participação indireta, representativa dos vereadores, numa junção que melhora a gestão local.

No que tange à categoria da **inclusão**, prevalece a noção de que todos podem participar dos espaços institucionais existentes, mas existe um dissenso de parte dos entrevistados quanto à efetividade dessa participação ocorrer com real inclusão dos atores sociais. Ressalta-se nas respostas a necessidade do próprio poder público se fazer presente nos bairros, por exemplo, em sessões itinerantes e na realização de audiências públicas nas comunidades com o objetivo de aproximar a população dos espaços decisórios. Apesar dessa compreensão sobre a necessidade de incluir grupos historicamente excluídos dos espaços participativos institucionalizados, há poucos esforços para compreender as peculiaridades decorrentes das desigualdades regionais, econômicas, de classe, de gênero, cor, etc e modificar as estruturas de poder existentes.

Sobre o **pluralismo**, os entrevistados se dividem. Parte dos entrevistados visualiza as instituições como locais neutros, abertos e com diversidade de representantes. Por outro lado, outros participantes não acreditam na pluralidade nos espaços de participação social e revelam certa desconfiança quanto à capacidade de diversidade desses locais e de representação real dos diversos segmentos presentes na sociedade.

Quanto à **igualdade**, 55,55% dos entrevistados vislumbram uma igualdade de participação enquanto 44,44% problematizam uma descrença na atuação igualitária dos membros de instituições participativas. Problematiza-se

questões como critérios de escolha dos representantes nos espaços de participação e a atuação de membros com intuito de defesa de interesses específicos, cooptação e manutenção de pautas hegemônicas.

Em relação a **autonomia** de decisão dos representantes em espaços institucionais de participação social, 55,55% dos entrevistados sustentam sua existência e negam inclusive qualquer forma de manipulação de decisões nesses locais. Por outro lado, 33,33% dos entrevistados dizem não acreditar na autonomia de decisão dos membros e reconhecem situações de manipulação.

Por sua vez, 66,66% dos entrevistados vislumbram que as decisões dos espaços institucionais de participação social buscam o **bem comum** da população. Em outra visão, 33,33% dos entrevistados não acreditam rechaçam a objetivação de bem comum, atrelando tal visão a questões como a legitimação da vontade política ou de interesses pessoais em detrimento do bem coletivo.

Desta forma, sobre as questões destacadas pelas entrevistas dos parlamentares, especialmente quanto ao processo de discussão nos espaços de participação, inclusão, pluralismo, igualdade participativa, autonomia e bem comum, as recomendações dizem respeito a campanhas de divulgação e conscientização para a população e formação dos gestores públicos, entre outras sugestões. O quadro abaixo retrata os problemas gerais constatados sobre todos os espaços institucionais de participação social do município de Vilhena e traz sugestões do que pode ser feito para superar esses desafios.

**Quadro 4:** Problemas constatados em todos os espaços participativos de Vilhena

Problemas constatados em relação a todos espaços participativos municipais	Recomendações
a) Baixa divulgação dos locais e instrumentos participativos para a população;	Criação e execução de campanhas de divulgação sobre as instituições participativas em redes sociais dos poderes públicos e órgãos públicos, rádios e TV locais.
b) Inexistência de arquivo público (físico ou digital) com informações sobre os espaços de participação social.	Criação e implementação de arquivo público digital com informações fundamentais sobre os espaços participativos existentes na municipalidade, formas de organização, composição, participação, meios de contato com representantes e publicização das decisões tomadas nesses locais.

c) Baixo comparecimento da população nos espaços de participação	Criação e execução de campanhas de conscientização da população sobre os espaços de participação social voltadas a aproximar a sociedade e aumentar o engajamento dos cidadãos nesses locais.
d) Participação pouco inclusiva e plural	I. Realização de formação específica para gestores públicos e políticos que abranja: a) a fundamentalidade de manutenção de instâncias de participação social nos Poderes Legislativo e Executivo municipais; b) A necessidade cumprir, por meio de alterações legislativas e ações práticas, os objetivos de inclusão, pluralidade, igualdade de atuação dos representantes de diversos segmentos, autonomia de poder decisório e busca do bem comum nos espaços institucionalizados de participação social;  II) Divulgação massiva e constante, nas redes sociais, nos órgãos públicos municipais, na rádio e TV locais, de campanhas específicas sobre a importância da participação social, como e onde a população pode participar opinando e decidindo sobre as políticas locais.
e) Participação sem igualdade de atuação dos representantes da sociedade e do poder público	
f) Participação sem autonomia de decisão dos representantes	
g) Incerteza sobre a busca do bem comum dos espaços de participação	

Fonte: elaboração própria (2022).

Como se vê neste singelo relatório, há muitas ações que podem ser realizadas (muitas delas, inclusive, sem custo para a administração local) para melhorar a participação social na cidade. Essas indicações tem por objetivo facilitar a aproximação do poder público com a população, resolver melhor os problemas locais, com maior democratização e aumento da confiança das pessoas nos gestores públicos.

O caminho para a construção e manutenção de espaços participativos que sejam efetivamente respaldados num ideal de cidadania deliberativa (TENÓRIO, 2005) ainda é longo. Por isso, as sugestões visam aprofundar os vínculos entre a população e o poder público num verdadeiro compromisso de fortalecer e melhorar as políticas públicas e construir um futuro melhor para todos.

## Responsáveis

Fernando Penafiel, discente do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Administração Pública da Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ);

Vânia Aparecida Rezende, docente do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Administração Pública da Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ);

## Contatos

Telefone: (69) 99350-2795

E-mail: [penafiel.adv@gmail.com](mailto:penafiel.adv@gmail.com)

E-mail: [vaniarezende@ufs.edu.br](mailto:vaniarezende@ufs.edu.br)

Relatório produzido em outubro de 2022.

## Referências

- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **PNAD - Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios**. 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=o-que-e> Acesso em 30 mai. 2021.
- OLIVEIRA, V. C. S; PEREIRA, J. R. OLIVEIRA, V. A. R. Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil. **Cadernos EBAPE**. V., n. 3, p. 422-437, set. 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1679-39512010000300004> Acesso em: 25 mar. 2021.
- OLIVEIRA, L. C. de; PINHEIRO, R. A participação nos conselhos de saúde e sua interface com a cultura política. Rio de Janeiro: **Ciência e Saúde coletiva**, v. 15, n. 5., Rio de Janeiro, jan./ago., 2010. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232010000500020](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232010000500020) Acesso em: 17 jan. 2020.
- PIRES, R; VAZ, A. Participação social como método de governo? Um mapeamento das 'interfaces socioestatais' nos programas federais. Rio de Janeiro: IPEA, 2012. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1260> Acesso em 13 mar. 2022.
- SILVA, S. P. Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa: visões sobre a experiência brasileira. Brasília: IPEA, 2018. Disponível em [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8252/1/TD\\_2358.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8252/1/TD_2358.pdf) Acesso em 20 set. 2022.
- SOUZA, C. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. **São Paulo em Perspectiva**. 15 (4), 2001. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392001000400010](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400010) Acesso em: 13 jan. 2020.
- TAVARES, W; CERQUINHO, K. G; PAULA, B. P. P. Participação Virtual na Gestão Pública no Âmbito Municipal: Uma Análise dos Portais Eletrônicos das Capitais Brasileiras. **Desenvolvimento em questão**. Ano 16, n. 43, abr./jun., 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2018.43.263-290> Acesso em 14 jan. 2020.
- TENÓRIO, F. G. (Re)visitando o conceito de Gestão Social. **Desenvolvimento em questão**. Ijuí: 3 (5), pp. 101-124, jan./jun., 2005.
- TENÓRIO, F. G (Org). **Cidadania e desenvolvimento local**: critérios de análise. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. Vol. 1.
- VILHENA. **Lei Orgânica do Município de Vilhena - RO**. Vilhena: Município de Vilhena, 1990.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência nacional de participação social revela a importância que esse tema assumiu nos debates acadêmico e social nas últimas três décadas, especialmente pelo fomento a necessidade de disponibilização de espaços institucionais onde os indivíduos podem, efetivamente, influenciar a elaboração, execução, fiscalização, acompanhamento e avaliação das políticas públicas locais. Diante do desenvolvimento social vivenciado no Brasil após a redemocratização possibilitada pela Constituição Federal de 1988, uma concepção mais participativa de gestão pública passou a oferecer mecanismos de fortalecimento o modelo democrático direto, deliberativo, ao mesmo tempo em que resguarda as práticas democráticas representativas.

A consolidação do sistema democrático brasileiro exigiu mudanças para possibilitar uma gestão pública mais dialógica, cooperativa e igualitária para representantes da sociedade civil e do poder público. Neste sentido, a legitimidade das decisões requer processos de discussão orientados por princípios de igualdade de participação, inclusão, pluralismo e autonomia para buscar o bem comum da coletividade (TENÓRIO, 2012).

Sem desconsiderar o avanço que as práticas participativas trouxeram à gestão pública, a literatura passou a reconhecer certo descrédito da população em relação à efetividade dos espaços institucionalizados de participação social. Nesse aspecto, autores como Avritzer (2017; 2021); Gohn (2019a; 2019b); Abers (2016); Couto, Carrieri e Ckagnazaroff (2019); Bordenave (1994); Demo (1991); Tenório (2005) e Paula, Palassi e Silveira (2021) apresentam questionamentos sobre a legitimidade desses ambientes tomarem decisões que impactam na vivência social.

Diante desse cenário, a pesquisa buscou responder ao seguinte problema: os espaços institucionais de participação social de Vilhena (RO) estão sendo desacreditados na percepção dos integrantes do Poder Legislativo local? Portanto, o objetivo geral era analisar a percepção dos membros do Poder Legislativo do município de Vilhena, estado de Rondônia, com vistas a identificar uma possível deslegitimação dos espaços institucionais de participação social locais. Para responder a questão, inicialmente foi realizada uma pesquisa documental no acervo legislativo e nos arquivos da CVMV para identificar, compilar e descrever os espaços institucionalizados de participação social que existem no município de Vilhena, especialmente no que tange à composição, funcionamento e formas de deliberação desses locais.

Posteriormente, nove parlamentares locais foram entrevistados com o objetivo de compreender a visão desses indivíduos sobre a dinâmica local de participação social local. Para

isso, os parlamentares responderam a dez questões que abrangem a trajetória política e político-partidária e suas compreensões sobre os espaços participativos institucionalizados na cidade. Os dados coletados foram agrupados segundo seis categorias de análise indicadas por Tenório (2005; 2012): processo de discussão; pluralismo; igualdade participativa; autonomia; e bem comum.

Os dados coletados indicam uma presença maior de parlamentares do gênero masculino (77,77% dos entrevistados), da cor branca (55,55%), com idade que varia de 34 a 69 anos e mais de cinco anos de trabalho na função política (55,55%). Os nove entrevistados também já estiveram filiados a 15 partidos políticos de diferentes espectros ideológicos, considerando as filiações atuais.

Um terço dos entrevistados demonstrou um conhecimento superficial do tema da participação social. Entretanto, todos os parlamentares reconhecem a importância de práticas de participação para a fiscalização do poder público e para direcionar as demandas e políticas locais. A maior parte dos entrevistados defende que as decisões políticas sejam tomadas de acordo com a vontade da população, desde que sejam viáveis administrativamente e não contrariem a legislação.

Há também o reconhecimento de práticas marginais de participação social como a possibilidade de assistir às sessões legislativas na CVMV ou das audiências públicas e conselhos gestores locais. Além disso, os dados apontam o reconhecimento de uma baixa participação da população ligadas a questões como horário das reuniões, desinteresse coletivo dos atores sociais e dificuldades de locomoção para comparecimento nos espaços de participação. Ressalta-se nas respostas a dificuldade de aproximar a população dos espaços deliberativos e um viés formalista de participação meramente opinativa que pode dificultar a partilha efetiva de poder entre o poder público e a sociedade civil. Vislumbra-se uma dificuldade de os parlamentares enxergarem a sociedade como protagonista das decisões públicas, num aspecto deliberativo, prevalecendo uma concepção que acaba defendendo o poder decisório final e a concentração de poder no direcionamento das políticas públicas à burocracia estatal.

No que tange à categoria da inclusão, prevalece a noção de que todos podem participar dos espaços institucionais existentes, mas existe um dissenso de parte dos entrevistados quanto à efetividade dessa participação ocorrer com real inclusão dos atores sociais. Ressalta-se nas respostas a necessidade do próprio poder público se fazer presente nos bairros, por exemplo, em sessões itinerantes e na realização de audiências públicas nas comunidades com o objetivo de aproximar a população dos espaços decisórios. Apesar dessa compreensão sobre a necessidade de incluir grupos historicamente excluídos dos espaços participativos institucionalizados, há

poucos esforços para compreender as peculiaridades decorrentes das desigualdades regionais, econômicas, de classe, de gênero, cor, etc e modificar as estruturas de poder existentes.

Sobre o pluralismo, os entrevistados se dividem. Parte dos entrevistados visualizam as instituições como locais neutros, abertos e com diversidade de representantes. Por outro lado, outros participantes não acreditam na pluralidade nos espaços de participação social e revelam certa desconfiança quanto à capacidade de diversidade desses locais e de representação real dos diversos segmentos presentes na sociedade.

Quanto à igualdade, 55,55% dos entrevistados vislumbram uma igualdade de participação enquanto 44,44% problematizam uma descrença na atuação igualitária dos membros de instituições participativas. Problematiza-se questões como critérios de escolha dos representantes nos espaços de participação e a atuação de membros com intuito de defesa de interesses específicos, cooptação dos representantes e manutenção de pautas hegemônicas.

Em relação a autonomia de decisão dos representantes em espaços institucionais de participação social, 55,55% dos entrevistados sustentam sua existência e negam inclusive qualquer forma de manipulação de decisões nesses locais. Diferentemente, 33,33% dos entrevistados dizem não acreditar na autonomia de decisão dos membros e reconhecem situações de manipulação.

Por sua vez, 66,66% dos entrevistados vislumbram que as decisões dos espaços institucionais de participação social buscam o bem comum da população. Em outra visão, 33,33% dos entrevistados rechaçam a objetivação de bem comum, atrelando tal visão a questões como a legitimação da vontade política ou de interesses pessoais em detrimento do bem coletivo.

Por fim, os parlamentares apresentaram sugestões sobre a necessidade de melhoria do engajamento da população em prol da melhoria da participação social na cidade, o que exige a aproximação dos indivíduos da gestão pública. Além disso, focalizam a necessidade de melhorar a conscientização coletiva quanto a questões culturais, políticas e da administração pública.

Após tecer essas breves considerações, é possível enfrentar a problemática norteadora da pesquisa. Assim, no que tange à legitimidade das decisões tomadas nos espaços institucionais de participação social do município de Vilhena, parte significativa dos entrevistados indicam uma possível descrença nesses locais e nas suas deliberações. Alguns trechos de entrevistas corroboram com esse entendimento, por exemplo, quando reconhecem a existência de cooptação e manipulação de interesses dos componentes de instituições participativas. Relembra-se aqui os trechos das transcrições que veem a participação municipal apenas num aspecto superficial,

formal, marginal, opinativo, como meramente avalizador de decisões públicas para o direcionamento das agendas e decisões sobre as políticas locais.

O caminho para a construção e manutenção de espaços participativos que sejam efetivamente respaldados num ideal de cidadania deliberativa (TENÓRIO, 2005) ainda é longo. Por isso, a mobilização social e do poder público tangenciados como compromissos em prol de fortalecer os espaços institucionais de participação e disseminar essa cultura são essenciais.

Esclareça-se que as categorias de análise não encerram as discussões nem todas as perspectivas de interpretação dos dados coletados. Salienta-se, assim, as limitações próprias dessa pesquisa, que utilizou uma amostragem de nove parlamentares municipais e se restringiu a realidade dos vereadores que compõem a legislatura de 2021 a 2024, não podendo ser generalizada para outros locais.

Como sugestões para pesquisas futuras, chama a atenção o campo de estudos sobre a participação virtual dos cidadãos e a utilização de ferramentas digitais como repertórios de interação social que podem para melhorar a estruturação das ações do poder público. Sobressai ainda a possibilidade de estudo sobre a persistência de uma resistência dos gestores públicos ao compartilhamento de poder decisório com a população nas instituições participativas, o que pode ser analisado à luz de processos decisórios efetivamente deliberativos nas políticas públicas locais.

## REFERÊNCIAS

- ABERS, R. N. Conflitos, mobilizações e participação institucionalizada: a relação entre a sociedade civil e a construção de grandes obras de infraestrutura. Texto para discussão. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/04102016td\\_2231.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/04102016td_2231.pdf) Acesso em: 14 jan. 2020.
- ABERS, R. N; SERAFIM, L; TATAGIBA, L. Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A Experiência na Era Lula. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, vol. 57, n. 2, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v57n2/a03v57n2.pdf> Acesso em: 14 jan. 2020.
- ABREU, J. C. A; OLIVEIRA, V. C. S; KRAEMER, C. F. B. Uma Análise de Construtos Teóricos Sobre Participação e Gestão Social. **Desenvolvimento em Questão**. Ano 17, n. 48, jul./set. 2019.
- AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. Número de deputados pretos e pardos aumenta 8,94%, mas é menor que o esperado. 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/911743-numero-de-deputados-negros-e-pardos-aumenta-894-mas-e-menor-que-o-esperado/> Acesso em 01 out. 2022.
- AGUIAR, C. C; CUNHA, F. S. A participação social pós-Constituição de 1988: o que se tem discutido a respeito? **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo, v. 22, n. 71, 2017. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/64000/65782> Acesso em: 15 jan. 2020.
- ALMEIDA, M. H. T. Federalismo, Democracia e Governo no Brasil: Idéias, Hipóteses e Evidências. **BIB**. São Paulo, v. 51, 1º sem., 2001.
- ALMEIDA, A; LOPEZ, F. G. **Representação política local: padrões de atuação dos vereadores em quatro cidades mineiras**. Texto para discussão. Brasília: IPEA, junho de 2011. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1495/1/td\\_1625.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1495/1/td_1625.pdf) Acesso em 06 set. 2022.
- ALVES, M. A; GALEÃO-SILVA, L. G. A crítica da gestão da diversidade nas organizações. **RAE**. V. 44, n. 3, Jul./Set., 2004.
- ANJOS, D. A; VIEIRA, M. A; ABRANTES, L. A. Participação social na elaboração do orçamento público municipal: uma análise do orçamento participativo de Porto Alegre (RS) e Belo Horizonte (MG). **Gestão & Conexões**. Vitória, v. 6, n. 3, jul./dez., 2017. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6484290> Acesso em: 23 ago. 2020.
- ARAÚJO, C. A. Á. A ciência como forma de conhecimento. **Ciência & Cognição**. Vol. 08, pp. 127-142, ago. 2006.
- ARAÚJO, E. T. (In)consistências da gestão social: um campo em construção. In: SIQUEIRA, E. S.; ARAÚJO, I. T. (Orgs.). **Gestão social e agricultura familiar: a construção e a materialidade de novas formas de administrar**. Mossoró: Editora UFERSA, 2018, p. 25-60

AVRITZER, L. Teoria democrática, esfera pública e participação local. **Sociologias**. Porto Alegre, n. 2, jul./dez., 1999. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/sociologias/article/view/6925/4198> Acesso em: 13 jan. 2020.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião pública**. Campinas, v. 14, n. 1, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/op/v14n1/02.pdf> Acesso em: 13 jan. 2020.

AVRITZER, L. Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Texto para discussão. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td\\_1739.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1739.pdf) Acesso em: 13 jan. 2020.

AVRITZER, L; RAMOS, A. Democracia, escala y participación: reflexiones desde las instituciones participativas brasileñas. **Revista Internacional de Sociología**. Vol. 74 (3), jul./sep., 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.3989/ris.2016.74.3.040> Acesso em: 13 jan. 2020.

AVRITZER, L. Participation in democratic Brazil: from popular hegemony to innovation to middle-class protest. **Opinião Pública**. Campinas: v. 23, n. 1, jan./abr., 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/op/v23n1/1807-0191-op-23-1-0043.pdf> Acesso em: 24 ago. 2020.

AVRITZER, L. A crise na democracia como um processo de desdemocratização: reflexos sobre os casos latino-americanos. In: AVRITZER, L; CARVALHO, P. D. (Org.). **Crises na democracia: legitimidade, participação e inclusão**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2021.

AVRITZER, L. A crise na democracia como um processo de desdemocratização: reflexos sobre os casos latino-americanos. In: AVRITZER, L; CARVALHO, P. D. (Org.). **Crises na democracia: legitimidade, participação e inclusão**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2021.

AZEVEDO, N. L; CAMPOS, M. M; LIRA, R. A. Porque os conselhos não funcionam. I **Encontro Nacional de Pesquisa do Campo de Públicas**. 2016. Disponível em: [http://www.anepcp.org.br/redactor\\_data/20161128175919\\_st\\_07\\_nilo\\_lima\\_de\\_azevedo.pdf](http://www.anepcp.org.br/redactor_data/20161128175919_st_07_nilo_lima_de_azevedo.pdf) Acesso em: 20 ago. 2020.

BARROS, C. G. D. *et al.* Superfície potenciométrica e possíveis fontes de contaminação do Aquífero Parecis no Município de Vilhena – RO, BR. *Revista Monografias Ambientais – REMOA*. Santa Maria: n. 01, jan./abr., 2016.

BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação**. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BORDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BRASIL. Decreto 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**. Brasília, [2014]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm) Acesso em 21 ago. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. **Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal**. Brasília, [2019]. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm) Acesso em 21 ago. 2021.

BRESSER-PEREREIRA, L. C. A construção política do estado. **Lua Nova**. São Paulo: N. 81, p. 117-146. 2010. Disponível em: Acesso em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n81/a06n81.pdf> 01 dez. 2019.

COUTO, F. F; CARRIERI, A. P; CKAGNAZAROFF, I. B. Participação na avaliação de políticas públicas: a pesquisa construtivista e a quarta geração de avaliação. **Revista Gestão e Planejamento**. Salvador, v. 20, jan./dez., 2019. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/rgb/article/view/5141/3701> Acesso em: 16 jan. 2020.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? **FACES**. Caracas: 2004, pp. 95-110. Disponível em: <https://privatizacaodarua.reporterbrasil.org.br/dadosabertos/bibliografia/Sociedade%20Civil%20Participa%C3%A7%C3%A3o%20e%20Cidadania%20-%20Evelina%20Dagnino.pdf> Acesso em: 03 ago. 2020.

DEMO, P. Participação e planejamento – arranjo preliminar. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 25 (3), p. 31-54, jul./set., 1991.

DEMO, P. **Participação é conquista**: noções de política social participativa. 3. Ed. São Paulo: Cortez, 1996.

DEMO, P. **Introdução à metodologia da ciência**. São Paulo: Atlas, 2014.

DENTE, B; SUBIRATS, J. **Decisiones públicas**: análisis y estudio de los procesos de decisión em políticas públicas. Barcelona: Ariel, 2014.

FARAH, M. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **RAP**. Rio de Janeiro: 35(1):119-44, jan./fev. 2001.

FERREIRA FILHO, M. G. **Curso de direito constitucional**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

FLICK, U. **Introdução à metodologia da pesquisa**: um guia para iniciantes. Porto Alegre: Penso, 2013.

FORTES, G. B; MORAES, F. Federalismo e democracia. **RIL**. Brasília: ano 53, n. 211, jul./set., 2016.

GASPARDO, M. Democracia participativa e experimentalismo democrático em tempos sombrios. **Estudos Avançados**. N. 32 (92), 2018.

GOHN, M. G. **Os sem-terras, ONGs e cidadania**. São Paulo: Cortez, 2003.

GOHN, M. G. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e Sociedade**. V, 13, n. 2, mai./ago., 2004. Disponível em: <https://www.scielo.org/pdf/sausoc/2004.v13n2/20-31> Acesso em: 16 jan. 2020.

GOHN, M. G. Gestão Pública e os Conselhos: revisitando a participação na esfera institucional. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**. V. 10, n. 03, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.21057/repam.v10i3.21868> Acesso em: 16 jan. 2020.

GOHN, M. G. **Participação e democracia no Brasil: da década de 1960 aos impactos pós-junho de 2013**. Petrópolis: Vozes, 2019a.

GOHN, M. G. Teorias sobre a participação social: desafios para a compreensão das desigualdades sociais. **Cadernos CRH**. Salvador, v. 32, n. 85, jan./abr., 2019b. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v32n85/0103-4979-ccrh-32-85-0063.pdf> Acesso em: 16 jan. 2020.

GRAMSCI, A. **Maquiavel, a Política e o Estado Moderno**. 5. Ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1984

GRESSLER, L. A. **Introdução à pesquisa**. São Paulo: Loyola, 2003.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010**. 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/> Acesso em 30 ago. 2022.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **PNAD - Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios**. 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=o-que-e> Acesso em 30 mai. 2021.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **PNAD - Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios**. Segundo trimestre de 2022. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pnadct/tabelas> Acesso em 18 ago. 2022.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Vilhena**. 2021. Disponível em: <http://ibge.gov.br/cidades-e-estados/ro/vilhena.html>

KLEBA, M. E; COMARLATTO, D; FROZZA, K. M. Instrumentos e mecanismos de gestão: contribuições ao processo decisório em conselhos de políticas públicas. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro, v. 49 n. 4, p. 1059-1079, jul./ago., 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v49n4/0034-7612-rap-49-04-01059.pdf> Acesso em: 17 jan. 2020.

LÜCHMANN, L. H. H; BORBA, J. Participação, desigualdades e novas institucionalidades: uma análise a partir de instituições participativas em Santa Catarina. **Ciências Sociais**. Vol. 44, n. 1. Jan./jun., 2008. Disponível em: [https://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias\\_sociais/article/view/5266/2520](https://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/5266/2520) Acesso em 18 ago. 2022.

MAGALHÃES, B. D; ORNELAS, G. M; BRASIL, F. P. D. Desconstruções e resistências democráticas: o caso da instituição legal do sistema nacional de participação social. *In*: AVRITZER, L; CARVALHO, P. D. (Org.). **Crises na democracia: legitimidade, participação e inclusão**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2021.

- MARANHÃO, T. A; TEIXEIRA, A.C.C. Participação no Brasil: dilemas e desafios contemporâneos. *In*: ALBUQUERQUE, M. C. (Org). **Participação popular nas políticas públicas**: espaço de construção da democracia brasileira. São Paulo: Instituto Pólis, 2006.
- MARCONI, M. A; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- MARCONI, M. A; LAKATOS, E. M. **Metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- MARINHO, F. A. **Social management and Iceland's crowdsourced constitution: the use of icts on democratic participation at Universidade Federal do Tocantins**. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional) - Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2019.
- MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **RAP**. Rio de Janeiro, 42 (3), mai./jun., 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a06v42n3.pdf> Acesso em: 16 jan. 2020.
- MIGUEL, L. F. Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo. **Lua Nova**. São Paulo: 100. Pp. 83-118, 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0102-083118/100> Acesso em: 19 ago. 2020.
- KERCH, A. L. A Administração no Brasil: Refletindo Sobre Cursos, Currículos e Formação do Administrador. *In*: **Anais do XVI Mostra de Iniciação Científica, Pós-Graduação, Pesquisa e Extensão do Programa de Pós-Graduação em Administração da UCS**. 2016. Disponível em: <http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/mostraucspgga/xvimostrappga/paper/view/4895> Acesso em: 02 out. 2019.
- LOPREATO, F. L. C. Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios. **Economia e Sociedade**. Campinas: v. 31, n. 1 (74), jan./abr., 2022.
- OLIVEIRA, V. A. R. de; CANÇADO, A. C; PEREIRA, J. R. Gestão social e esfera pública: aproximações teórico-conceituais. Rio de Janeiro: **Cadernos EBAPE**. V. 8, n. 4., p. 613-626, dez. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cebape/v8n4/04.pdf> Acesso em: 17 jan. 2020.
- OLIVEIRA, V. C. S; PEREIRA, J. R. OLIVEIRA, V. A. R. Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil. **Cadernos EBAPE**. V., n. 3, p. 422-437, set. 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1679-39512010000300004> Acesso em: 25 mar. 2021.
- OLIVEIRA, L. C. de; PINHEIRO, R. A participação nos conselhos de saúde e sua interface com a cultura política. Rio de Janeiro: **Ciência e Saúde coletiva**, v. 15, n. 5., Rio de Janeiro, jan./ago., 2010. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232010000500020](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232010000500020) Acesso em: 17 jan. 2020.

PAULA, A. P. P. Administração Pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE**, vol. 45, n. 1, jan./mar. 2005.

PAULA, A. P. P.; KEINERT, T. M. M. Inovações institucionais participativas: uma abordagem exploratória da produção brasileira em Administração Pública na RAP e no EnAPG (1990-2014). Rio de Janeiro: **Cadernos EBAPE.BR**. V. 14, nº 3, jul./set., 2016. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/30829> Acesso em: 15 set. 2021.

PAULA, A. P. P.; PALASSI, M. P.; SILVEIRA, R. Z. Políticas públicas, neoliberalismo e participação social: transições e dilemas. São Paulo: **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. V. 26, nº 85, 2021. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/84362> Acesso em: 15 set. 2022.

PINHO, J. A. G.; SANTOS, M. E. P. D. Aporias em torno do conceito de gestão social: dilemas teóricos e políticos. **Revista de Gestão**, v. 22, n. 2, p. 1-18, 2015.

PINTO, T. R. G. S; *et al.* Governança participativa: possibilidades e desafios na gestão local. **Interações**. Campo Grande, v. 19, n. 3, jul./set., 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/inter/v19n3/1518-7012-inter-19-03-0627.pdf> Acesso em: 16 jan. 2020.

PIRES, R; VAZ, A. Participação social como método de governo? Um mapeamento das 'interfaces socioestatais' nos programas federais. Rio de Janeiro: IPEA, 2012. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1260> Acesso em 13 mar. 2022.

PRODANOV, C. C; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e Democracia**: a experiência da Itália Moderna. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

RODRIGUES, T. A. N. M. **Representações sociais da sociedade civil quanto à participação no Conselho Universitário da Universidade Federal de Tocantins**. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Universidade Federal de Tocantins, Palmas, 2019.

SCOTTA, K. C. P; CANÇADO, A. C. M. G; PAIVA, J. K. R. Cidadania deliberativa e gestão social: análise da participação cidadã no Conselho Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – CADESG de Gurupi – TO. **SCDT - Controle Social e Desenvolvimento Territorial**. V. 6, ed. especial, 2020.

SENADO FEDERAL. **Mulheres na política: ações buscam garantir maior participação feminina no poder**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2022/05/aliados-na-luta-por-mais-mulheres-na-politica> Acesso em 16 ago. 2022.

SILVA, S. P. Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa: visões sobre a experiência brasileira. Brasília: IPEA, 2018. Disponível em [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8252/1/TD\\_2358.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8252/1/TD_2358.pdf) Acesso em 20 set. 2022.

SILVEIRA, T. S; CANÇADO, A. C; PINHEIRO, L. S. A participação no conselho municipal de saúde de Imperatriz-MA na perspectiva da gestão social e da cidadania deliberativa. **AOS – Amazônia, Organizações e Sustentabilidade**. V. 3, n. 1, jan./jun., 2014.

SIMINI, D. G. O status do município brasileiro na ordem constitucional vigente. **Revista Espaço Acadêmico**. Ano XVII, n. 197, out. 2017.

SIQUEIRA, F. *et al.* Do conhecimento científico e pesquisa acadêmica. *In*: SIQUEIRA, Fábio *et al.* **Como elaborar projeto de pesquisa: linguagem e método**. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

SOARES, M. Eleições 2020: o perfil dos candidatos de Vilhena/RO. 2020. Disponível em: <https://cpop.ufpr.br/eleicoes-2020-o-perfil-dos-candidatos-de-vilhena-ro/> Acesso em 01 out. 2022.

SOUZA, C. Reiventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. **São Paulo em Perspectiva**, 10 (3), 1996.

SOUZA, C. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. **São Paulo em Perspectiva**. 15 (4), 2001. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392001000400010](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400010) Acesso em: 13 jan. 2020.

SUBIRATS, J. **Otra sociedad? otra política?**: De <no nos representan> a la democracia de lo común. Barcelona: Icaria Asaco, 2011.

TATAGIBA, L; TEIXEIRA, A. C. C. Participação e democracia: velhos e novos desafios. **Civitas**. Porto Alegre: v. 6, n. 1, jan./jun., 2006. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/30> Acesso em: 23 ago. 2020.

TAVARES, W; CERQUINHO, K. G; PAULA, B. P. P. Participação Virtual na Gestão Pública no Âmbito Municipal: Uma Análise dos Portais Eletrônicos das Capitais Brasileiras. **Desenvolvimento em questão**. Ano 16, n. 43, abr./jun., 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2018.43.263-290> Acesso em 14 jan. 2020.

TENÓRIO, F. G. Gestão Pública e cidadania: metodologias participativas em ação. **RAP**. Rio de Janeiro: 31 (4), pp. 101-125, jul./ago., 1997.

TENÓRIO, F. G. (Re)visitando o conceito de Gestão Social. **Desenvolvimento em questão**. Ijuí: 3 (5), pp. 101-124, jan./jun., 2005.

TENÓRIO, F. G (Org). **Cidadania e desenvolvimento local**: critérios de análise. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. Vol. 1.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). Estatísticas do eleitorado – Consulta por município/zona eleitoral. 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/consulta-por-municipio-zona> Acesso em 15 ago. 2022.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

VIGNOLI, F. H. Poder local e a questão municipal. *In: Gestão Pública Municipal. Cadernos FGV Projetos*. Ano 4, nº 8, março, 2009.

VILLELA, L. E. **Escopo metodológico**. *In: TENÓRIO, F. G. (Org). Cidadania e desenvolvimento local: critérios de análise*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. Vol. 1.

VILHENA. **Lei Orgânica do Município de Vilhena - RO**. Vilhena: Município de Vilhena, 1990.

VILHENA. **Resolução n. 004, de 20 de dezembro de 1999**. Dispõe sobre o Regimento Interno da Câmara de Vereadores do Município de Vilhena. Vilhena: Câmara de Vereadores do Município de Vilhena, 1999.

VILHENA. Resolução n. 030, de 07 de fevereiro de 2020. **Aprova o Regimento Interno da Câmara de Vereadores do Município de Vilhena - RO**. Vilhena: Câmara de Vereadores do Município de Vilhena, 2020.

WEBER, M. **Ensaio de sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1982.

## **APENDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA A SER APLICADO AOS PARTICIPANTES DA PESQUISA**

### **Participação e legitimação de espaços institucionais: um estudo a partir da percepção do corpo legislativo de Vilhena - RO**

#### **a) Apresentação**

Pesquisa do mestrado profissional em Administração Pública da Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ).

A pesquisa tem como objetivo geral analisar a percepção dos membros do Poder Legislativo do município de Vilhena, no estado de Rondônia, com vistas e identificar uma possível deslegitimação dos espaços institucionais de participação social locais.

As informações coletadas serão utilizadas somente para fins acadêmicos e científicos. Seu nome e voz não serão revelados ou divulgados. A confidencialidade das informações será respeitada.

A entrevista será gravada em áudio. Há alguma objeção quanto a isso?

#### **b) Informações básicas**

Idade:

Gênero:

Cor:

Grau de instrução:

Estado civil:

Tempo de trabalho na função política:

Exerce ou exerceu algum cargo na administração pública?

Conte um pouco sobre sua trajetória política e político-partidária.

**c) Informações sobre o tema da pesquisa**

1. O que você entende sobre participação social? Conhece os Conselhos gestores, consultas públicas, audiências públicas, fóruns de debates, orçamentos participativos?
2. Como você vê a participação da população para que sejam tomadas as decisões que vão influenciar a cidade?
3. Você acredita que as decisões públicas devem ser tomadas ouvindo a população?
4. Para você, as decisões políticas devem ser tomadas de acordo com a vontade da população?
5. Você acha que são disponibilizados locais suficientes para incluir a população nos debates sobre as decisões públicas?
6. Esses espaços para participação popular possuem diferentes tipos de pessoas, por exemplo, de diferentes idades, gêneros, etnias, formação, etc?
7. Em sua opinião, esses locais para participação social promovem uma igualdade de atuação entre seus membros?
8. Em sua opinião, os participantes decidem com autonomia nesses locais? Você acredita que há algum tipo de manipulação dos participantes nesses locais?
9. Você acredita que as decisões tomadas nesses locais objetivam o bem comum da população?
10. Você tem alguma crítica ou sugestão para melhorar a participação das pessoas nas decisões públicas?

**d) Fechamento: esclarecimento de dúvidas e agradecimento.**