

Como mandatos podem ampliar a participação no processo legislativo?

Uma das importantes transformações promovidas pela Constituição de 1988 foi a instituição de uma série de instrumentos e instâncias participativas. Prestigiou-se o direito das cidadãs e cidadãos de serem ouvidos e influenciarem a formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas e, ainda, a fiscalização do poder público.

Para concretizar e qualificar esse direito à participação, uma série de outras ferramentas e experiências foram desenvolvidas desde então, contribuindo para formar um bom repertório de instrumentos participativos. Podemos citar as audiências e consultas públicas, conferências, conselhos gestores de políticas públicas e orçamento participativo. Esses instrumentos têm sido implementados por municípios, estados e pelo governo federal desde a década de 1990 e ampliaram a capacidade de participação e de influência da sociedade civil na política para além do período eleitoral.

As políticas participativas, no entanto, têm sido implementadas de diferentes formas nos órgãos públicos dos três poderes e dos três níveis de governo, as quais variam também em função do compromisso político (ou a falta dele) das gestões com a participação social. Se, por um lado, essa flexibilização pode significar uma vulnerabilidade dessas políticas (basta pensar no decreto presidencial que prevê a extinção de um grande número de conselhos no nível federal e cuja constitucionalidade está sendo discutida no STF¹), por outro, pode ser aproveitada para a inovação e experimentação destinadas à qualificação dessas políticas.

No município de São Paulo, o Poder Executivo realiza conferências, audiências públicas para a construção participativa do orçamento municipal, tem diversos conselhos gestores e constantemente consulta a população sobre compras públicas e projetos de lei cujos temas são importantes para a cidade. Um dos aprendizados do Município são os ganhos que podem ser obtidos no processo participativo através do uso de tecnologias da informação e comunicação. O portal Gestão Urbana SP, no qual são realizadas as consultas públicas online, é um ótimo exemplo de como a tecnologia pode ser utilizada para ampliar e qualificar a participação popular.

E como o Poder Legislativo paulistano garante participação? Os mecanismos participativos mais utilizados são as audiências públicas. Previstas no regimento interno da Câmara Municipal², elas são obrigatórias para algumas matérias legislativas. Elas também podem ser convocadas para tratar de assuntos de interesse público, mediante proposta de comissões ou a pedido de entidades interessadas. Outra ferramenta institucionalizada é o mandato participativo, ferramenta que permite que pessoas enviem mensagens aos vereadores e vereadoras.

Além dessas ferramentas regimentais e institucionais, experiências participativas têm sido desenvolvidas pelos gabinetes dos(as) vereadores(as), que atuam como vetores de

¹ STF inicia julgamento de ação contra extinção por decreto de conselhos federais da administração pública: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=413839>

² Conheça o Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo: <http://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/conheca-o-regimento-interno-da-camara-municipal/>

inovação nos processos participativos. Em outras casas legislativas, experiências importantes também têm sido desenvolvidas. São exemplos as oficinas em formato “laboratório de legislação”, que não só permitem a participação na elaboração de projetos de lei como facilitam o aprendizado da sociedade civil sobre o processo legislativo.

Buscando contribuir e me alinhar a esse movimento pela ampliação e qualificação da participação no processo legislativo, organizei, no primeiro semestre deste ano, um amplo processo participativo que integrou as etapas de elaboração do [Projeto de Lei nº 437/2020](#), que tramita na Câmara Municipal de São Paulo e tem como objetivo instituir a Política Municipal de Fomento a Investimentos e Negócios de Impacto. Abaixo, narro como a experiência revelou a potência e desafios inseridos nos processos participativos, que certamente contribuem para o amadurecimento de nossa democracia.

O primeiro aprendizado se refere à importância de **compreender os objetivos que guiam a organização da experiência participativa**, os quais devem ser comunicados à população convidada a opinar sobre o projeto de lei. No caso da formulação do Projeto de Lei nº 437/2020, não só o tema (fomento a negócios de impacto) como também seus principais objetivos (promover desenvolvimento sustentável e inclusivo e reduzir desigualdades) já estavam bem delineados. Assim, a consulta pública se voltou sobretudo à coleta de sugestões sobre meios, estratégias e ferramentas para concretizá-los e também para compreensão mais profunda dos desafios e entraves que marcam o setor de negócios de impacto.

A importância de desenhar um **processo participativo incremental**, com fases que permitam amadurecimento dos debates e aprendizados coletivos, é o segundo aprendizado importante. Para alcançar esse objetivo, a elaboração do projeto de lei foi faseada da seguinte forma: (i) pesquisa técnica e jurídica preliminar; (ii) elaboração de minuta inicial do projeto de lei; (iii) escuta inicial de alguns especialistas e atores do ecossistema de impacto, para coleta de informações básicas; (iv) aperfeiçoamento da minuta inicial; (v) conversas com especialistas e atores do ecossistema de impacto, abertas ao público (por meio de lives), que configuram um momento de aprendizado coletivo; (vi) consulta pública por meio de formulário online; (vii) devolutiva sobre a consulta pública; (viii) elaboração do texto definitivo do projeto de lei.

O terceiro aprendizado é a importância de **valorizar a escuta da população**, especialmente como estratégia para revelar aspectos não acessíveis por outros meios e para adicionar novos pontos de vista ao debate, superando vieses e limitações iniciais. A elaboração de uma proposta de política para apoiar um setor heterogêneo e novo (como é o ecossistema de impacto) não é tarefa simples. Por isso, foi fundamental conhecer as principais características do setor, suas potencialidades e desafios por quem o vivencia no cotidiano.

Nesse sentido, a escuta de empreendedores sociais e outros atores interessados (como representantes de organizações intermediárias que apoiam negócios de impacto e pesquisadores) complementou e qualificou o diagnóstico inicialmente constituído apenas por dados coletados de estudos e pesquisas. Conhecer vivências, conhecimentos e olhares diferenciados sobre negócios de impacto trouxe novas nuances sobre a realidade do setor. Ao mesmo tempo, foi importante abrir e incentivar a participação de toda a população, incluindo

aquela não diretamente interessada, uma vez que o esforço de delimitar o que, na prática, é o interesse público, deve incluir a consideração de múltiplos pontos de vista.

O quarto aprendizado é a **possibilidade de mobilizar tecnologias simples para potencializar a participação**. A consulta pública foi lançada no dia 12 de maio, por meio de formulário online. Os participantes puderam enviar suas sugestões e comentários a cada artigo da minuta de projeto de lei, bem como apresentar comentários gerais. Até o término do prazo, continuamos em constante contato com atores do ecossistema de impacto, para divulgar a consulta e incentivar a participação. Também divulgamos amplamente a consulta, incentivando a participação de toda a sociedade civil. A consulta foi finalizada em 15 de junho, com um total de 27 respostas ao formulário que geraram 83 comentários aos artigos da minuta de projeto de lei e 15 comentários gerais. Por meio de um mecanismo simples, foi possível ampliar significativamente a reflexão sobre o projeto.

O quinto aprendizado se refere à relevância do **compromisso com a transparência**, que deve sempre acompanhar as políticas de participação social: um parlamento aberto deve necessariamente considerá-las como políticas que se retroalimentam, estimulando um ciclo virtuoso e um diálogo democrático permanente entre casas legislativas e população. Por isso, todas as sugestões recebidas durante a consulta foram publicadas e divulgadas amplamente.

Além disso, foi organizada uma devolutiva, material em que foi apresentada a versão final do projeto de lei e uma explicação sobre quais as sugestões foram e não foram acolhidas, bem como os motivos dessas decisões. É importante lembrar também que, como forma de qualificar a conexão e a comunicação entre sociedade e poder público, a participação popular e a transparência devem sempre ser feitas por meio da linguagem simples e objetiva. Assim, garantimos que a linguagem não seja um muro ou obstáculo, garantindo que todos e todas possam acessar e compreender as informações.

Como toda boa experiência democrática, o processo participativo descrito nesse texto foi trabalhoso, mas muito gratificante e produtivo. Foi possível comprovar, na prática, que a participação popular no processo legislativo é importante para que as leis sejam elaboradas pela cidade e para a cidade de São Paulo. Outro ponto que pude perceber é como a tecnologia e a inovação podem ser utilizadas, de forma responsável e transparente, para incluir mais pessoas e pontos de vista nas discussões e decisões do Poder Legislativo. Além disso, a participação da sociedade no processo de elaboração de uma lei pode fortalecer a comunicação entre parlamentares e cidadãos e cidadãs e tornar as medidas adotadas mais sensíveis às necessidades e aos desafios enfrentados pela população. Ou seja: além de garantir uma elaboração normativa mais qualificada, ela também aprofunda a legitimidade do processo legislativo.

A participação no processo legislativo do Projeto de Lei nº 437/2020 está longe de terminar. O Projeto ainda vai passar pelas comissões da Câmara para, depois, ser votado no plenário. São oportunidades para que mais pessoas participem, vereadores e vereadoras apresentem emendas e substitutivos, a sociedade civil se faça presente e defenda os seus interesses. Um caminho de diálogos e construção de consensos que pode possivelmente aprimorar o texto do Projeto.

Desenvolver soluções inovadoras de participação no legislativo é uma tarefa coletiva. Combinar participação online e física e conferir especial atenção à melhoria contínua das ferramentas de participação online e à inclusão digital são a melhor maneira de garantir que todas as pessoas possam participar e da melhor forma possível.