



ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL
Des. Virgínio Marques Carneiro Leão
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE PERNAMBUCO

REVISTA

Estudos Eleitorais

Recife | Volume 2 | Número 4

ISSN 2594-3677



FORTALECIMENTO DOS DIREITOS POLÍTICOS ATIVOS ATRAVÉS DA CONSTRUÇÃO DE UMA CULTURA DEMOCRÁTICA: O CASO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE TERESINA¹

Volgane Oliveira Carvalho²

Barbara Thuane Alves Nascimento³

1 Artigo recebido em 13/11/18 e aprovado para publicação em 10/12/2018

2 Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão. Mestre em Direito (PUCRS). Especialista em Direito Processual (UNAMA). Autor dos livros Manual das Inelegibilidades e Direitos políticos no Brasil: o eleitor no século XXI. Professor de Direito Eleitoral.

3 Bacharel em Direito pelo Instituto Camillo Filho.

FORTALECIMENTO DOS DIREITOS POLÍTICOS ATIVOS ATRAVÉS DA CONSTRUÇÃO DE UMA CULTURA DEMOCRÁTICA: O CASO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE TERESINA

Volgane Oliveira Carvalho
Barbara Thuane Alves Nascimento

RESUMO

Este estudo analisa o instituto do Orçamento Participativo como ferramenta de construção de uma cultura democrática, tendo como questão norteadora: Como o Orçamento Participativo contribui para uma Cultura Democrática? O objetivo específico é compreender a Democracia Direta no Brasil, verificando o instituto do Orçamento

Participativo e analisando a relação entre o Orçamento Participativo e a concretização de uma cultura democrática. Nesse sentido, o trabalho, também, procura fazer considerações acerca da contribuição da Constituição de 1988 para a consolidação dos direitos políticos ativos e, conseqüentemente, no envolvimento da comunidade local em temas políticos. Assim, o Orçamento Participativo assume a função de colaborar com um espaço mais democrático e participativo, estimulando o envolvimento dos cidadãos. A pesquisa foi realizada tendo como objeto de estudo o Caso do Orçamento Popular de Teresina, sendo possível, ao final, encontrar elementos participativos de gestão compartilhado lado a lado com óbices a universalização da participação popular.

INTRODUÇÃO

A Democracia Participativa é um elemento de fundamental importância a participação na esfera pública. Trata-se de um conjunto de ferramentas que permitem aos cidadãos contribuir nas decisões políticas, dentro dos limites constitucionais que lhes são atribuídos.

Sem abrir mão do caráter representativo, essa opção foi, e ainda é, amplamente discutida, tendo em vista as severas críticas ao modelo estritamente representativo que, por

si só, não consegue aprofundar as discussões políticas, bem como é apontado por muitos autores como o causador do distanciamento da população da esfera pública, bem como da atual crise de representatividade.

No Brasil se aponta, além do desgaste do modelo institucionalizado de voto, a então conjuntura política recém saída de uma Ditadura que favoreceu a implementação da opção do legislador constitucional, bem como, na conjuntura mundial, a crise do Estado do bem estar social e a política mundial de incentivo ao liberalismo.

Todo esse contexto incentivou a criação de espaços de participação em todos os âmbitos de tomada de decisão, bem como a opção pela descentralização do poder estatal deixou aos municípios uma maior parcela de autonomia administrativa e financeira. O que permitiu que o Orçamento Participativo fosse criado, tendo sua primeira experiência na cidade de Porto Alegre (RS), sendo difundido para todo o país. No entanto, o sucesso do projeto vai além da administração local, mas de um conjunto de fatores que permitam a continuidade e a atualização constante do projeto favorecendo a participação da população.

Ressalta-se que muitas questões ainda permeiam a discussão sobre a temática participativa, mesmo já existindo alguns espaços que favorecem esse viés democrático. No entanto, se esclarece que a simples existência não basta para ocorrer uma verdadeira reflexão política que venha a produzir uma concreta cultura democrática.

O tema de debate neste trabalho comporta várias justificativas que impulsionam a pesquisa, seja pela relevância da Democracia Participativa, seja pelo Orçamento Participativo. Em ambos é possível enxergar a necessidade de levar ao cidadão comum o direito de atuar dentro das decisões políticas da sociedade.

Observa-se também a necessidade de superação da percepção democrática vinculada a instrumentos consensuais de participação. Esse seria, portanto, um aspecto relevante a ser analisado, tendo em vista o distanciamento da população, principal interessada, nas decisões tomadas pelos seus representantes, restando considerar que apesar desse afastamento não se deve desvalorizar aqueles que realmente vivenciam os resultados das deliberações

políticas.

Não obstante disso, a crise política vivenciada atualmente, bem como a clara insatisfação do eleitorado com os seus representantes tornou o tema essencial na discussão do contexto democrático do país, ao mesmo tempo em que contempla localmente um exemplo de política participativa.

O intuito dessa pesquisa é tão somente enxergar possibilidades de debates entre a população comum como uma forma de visualizar a existência de uma cultura democrática, a participação coletiva, a construção de intencionalidades comuns entre os partícipes do Orçamento Participativo do município de Teresina.

Nesse sentido, a pesquisa tem como pressuposto a existência de uma realidade colaborativa e democrática dentro das discussões do Orçamento Participativo podendo identificar elementos que corroboram para a Democracia, bem como observar a possibilidade de práticas que se distanciem do objetivo colaborativo.

Esta investigação busca compreender a construção de uma cultura democrática dentro dos espaços disponíveis para esse fim. No caso, o objeto definido para esse estudo será o Orçamento Participativo do município de Teresina, buscando identificar os elementos que possam contribuir para condutas participativas.

Nesse ínterim, se propõe como tema de pesquisa: “A construção de uma Cultura Democrática: O caso do Orçamento Participativo” e, tendo em vista o direcionamento do legislador constitucional em fomentar práticas participativas dentro de diferentes instâncias governamentais e a crescente exigência de ambientes participativos, direcionou-se a problemática de estudo para responder a seguinte questão: Como o Orçamento Participativo contribui para uma Cultura Democrática?

Ressalta-se que o campo de pesquisa será o Direito Eleitoral, consubstanciando na elaboração do trabalho a Constituição Federal de 1988, como também diferentes autores, de diferentes áreas, que venham a contribuir e fundamentar a construção teórica da pesquisa, bem como a análise de dados referentes ao Orçamento Participativo de Teresina que

possam conferir um caráter participativo e democrático.

Nesses termos, o objetivo geral a ser perseguido é: Analisar o instituto do Orçamento Participativo como ferramenta de construção de uma cultura democrática. Tendo como objetivos específicos: Compreender como se dá a Democracia Direta no Brasil; Verificar o instituto do Orçamento Participativo; e Analisar a relação entre o Orçamento Participativo e a concretização de uma cultura democrática.

Cabe ressaltar previamente que o Orçamento Participativo surgiu em meio à revitalização das propostas democráticas impulsionadas pela redemocratização do país, bem como pela corrente de descentralização política e administrativa que se concretizou na Constituição de 1988. Trata-se de um redirecionamento a ampliação de espaços de participação popular nas decisões governamentais, tendo em vista a retomada do poder popular.

Diante disso, vê-se uma preocupação com o debate sobre a participação política que já estava sendo questionado durante o século XX que esse se constitui em duas formas de hegemonia. De um lado, apontava para o abandono da mobilização social. Por outro, o debate democrático deu destaque a representação política.

Nas duas formas de hegemonia o papel da participação democrática ficou ofuscado não apenas pelo abandono das formas coletivas de mobilização, mas também pela redução do debate democrático aos procedimentos dos mecanismos de representação. No entanto, Santos esclarece que esse cenário não contempla o debate contra hegemônico oriundo da segunda metade do século XX e nem as experiências democráticas do hemisfério sul. Apesar disso, o conceito de Democracia abriga originalmente, e não poderia ser diferente, um papel ativo de participação, seja por um esforço direto ou indireto de atuação, por parte do cidadão. Nesse sentido, uma definição mínima de Democracia comporta seu aspecto legal, propriamente, um conjunto de normas e procedimentos em que os cidadãos, capazes politicamente, atuam nas decisões coletivas. Tratar-se de um conceito pobre, mas que não desobriga a reflexão. No entanto, historicamente o objeto da democracia vem sendo rediscutindo

e criticado desde a década de 70, vez que limitado ao sistema representativo acabou por contribuir para o distanciamento entre representantes e representados.

Nesse sentido, ressalta-se a institucionalização dos meios de escolha dos candidatos que influência na crise de representatividade, bem como na falta de controle por parte do eleitorado. Não à toa a ampliação de espaços de democráticos se fez necessário e a Constituição de 88, em meio à recente vivência democrática e a onda de descentralização diretamente relacionada com a crise do bem estar social, assegurou a existência de um ambiente de atuação direta.

Destaca-se que a os movimentos sociais da época foram importantes na inclusão de dispositivos que contribuíssem para uma gestão participativa, bem como a adoção de políticas, cada vez mais, descentralizadoras. Nesse sentido, coube aos municípios uma maior parcela de autonomia administrativa e financeira.

Nesse ínterim que foi possível a criação do orçamento participativo, sendo a primeira experiência em Porto Alegre (RS), em 1989, e o seu sucesso permitiu a ampliação do modelo para outros municípios do país, bem como é uma experiência reconhecida internacionalmente. Teresina também usou o exemplo de Porto Alegre para em 1997 implantar o Orçamento Participativo.

No entanto, há críticas que permeiam na possibilidade de que o caráter participativo e democrático possa vir a ser desvirtuado, tendo em vista interesses pessoais quebrando a relação de participação mútua entre estado e sociedade. Não à toa a necessidade de verificar como o Orçamento Participativo contribui na construção de uma Cultura Democrática.

Dessa forma, como em toda pesquisa científica, o trabalho de conclusão de curso exige rigor técnico que permita a análise de sua contribuição, bem como da sua validade dentro de um ramo científico.

Método se caracteriza por um conjunto de ferramentas que acrescentam maior segurança na produção de conteúdo científico válido, determinando a direção e os passos a serem seguidos pelo cientista que se dispõe a pesquisa. No caso desta pesquisa, o método de abordagem será o Dedutivo objetivando uma

análise que inicia de uma premissa geral para o particular.

Quanto à natureza da pesquisa será adotada a linha teórica que ao ser delineada por Henriques (2010) busca incluir uma vasta bibliografia sobre o tema abordado, possuindo uma base teórica de referência, incluindo desde os clássicos da disciplina, bem como o domínio da bibliografia fundamental e a reflexão crítica da produção científica já produzida objetivando dar uma maior autenticidade ao trabalho.

Para a melhor organização deste trabalho, pesquisa está dividida em três capítulos. O primeiro capítulo é intitulado de Democracia e participação e discorrerá sobre o debate envolvendo o conceito democracia, bem como busca identificar os pressupostos que sustentam a necessidade de participação. O segundo capítulo trata especificadamente sobre direitos políticos. Por fim, no terceiro capítulo serão expostas as contribuições do orçamento participativo na formação de atores políticos.

1 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO

A Democracia é um elemento constante neste trabalho, vez que traz em si o objeto central desta pesquisa, qual seja, a participação. Diversos teóricos buscam construir um conceito de Democracia que abranja a participação efetiva da população, tendo em vista que o direito ao sufrágio não bastaria como forma de atuação política, bem como as críticas ao atual modelo de representação política adotado pelo Brasil e as regras da maioria estimulam ainda mais o debate.

Salienta-se o entendimento de Mendes (2007, p. 146) ao esclarecer que o fenômeno democrático volta a ser destaque durante o Período Moderno e isso foi fundamental no delineamento do que seria o Estado de Direito. Assim compreendendo que:

[...] a defesa de governos representativos reintroduziu premissas democráticas fundamentais, como a existência de um governo das leis, a igualdade perante a lei, o princípio da publicidade e a participação no poder. Em consonância com a idéia moderna de indivíduo, calcada na percepção deste

como um ente anterior ao Estado e dotado de direitos inalienáveis, tais premissas contribuíram para a consolidação da idéia de um Estado de direito.

Nesses termos, a autora ressalta a relevância da teoria democrática da representação para o Estado Moderno, vez que construído sobre a influência de movimentos revolucionários, como a Revolução Francesa e Revolução Industrial Inglesa, exigiu a readequação das estruturas organizacionais dos estados monarcas e que, posteriormente, veio a se consolidar ao fim da Segunda Guerra. Ademais, a repercussão política daquele contexto histórico foi fundamental na construção de diversas teorias na área.

Nesse contexto, percebe-se que a análise da estrutura democrática não é recente e o seu contexto histórico imbuíu novas características sobre a participação política vê-se, então, que o debate construído durante o século XX foi direcionado da seguinte forma:

[...] o debate sobre a democracia ao longo do século XX ficou limitado a duas formas complementares de hegemonia: uma primeira forma de hegemonia baseada na suposição de que a solução do debate europeu do período entre guerras teria sido o abandono do papel da mobilização social e da ação coletiva na construção democrática (Huntington, 1969); uma segunda forma de hegemonia é aquela que se supunha que a solução elitista para o debate sobre a democracia, com a conseqüência supervalorização do papel dos mecanismos de representação, poderia ser hegemônica sem que esses últimos precisassem ser combinados com mecanismos societários de participação (SANTOS, 2002, p. 43)

Nas duas formas de hegemonia o papel da participação democrática ficou restringido, não apenas pelo abandono das formas coletivas de mobilização, mas também pela redução do debate democrático aos procedimentos dos mecanismos de representação. Ademais, Santos esclarece que fatores importantes como a entrada da burocracia na discussão da Teoria Democrática, a criação do Estado do

Bem Estar Social e a Representatividade, como único meio de participação política nas grandes cidades, contribuíram para a consolidação da concepção hegemônica de Democracia.

Nesse sentido, o teórico revela ainda uma nítida relação entre a complexidade dos grandes centros urbanos e a necessidade de simplificar o processo decisório focando em aspectos burocráticos de forma a homogeneizar as decisões e autorizar representantes para discutir as questões sociais, vez que “[...] a concepção tradicional de gestão burocrática advoga uma solução homogênea para cada problema, a cada nível da gestão administrativa, no interior de uma jurisdição administrativa” (SANTOS, 2002, p. 48).

Apesar disso, o conceito de Democracia abriga originalmente, e não poderia ser diferente, um papel ativo de participação, seja por um esforço direto ou indireto de atuação, por parte do cidadão. Nesse sentido, conceituar o fenômeno democrático não é tarefa fácil, vez que a teoria democrática foi ganhando ao longo do tempo novos direcionamentos e, por conseguinte, foi sendo resignificada.

Convém então, como ponto de partida, conceituá-la. No entanto, a democracia indireta/representativa não é a única forma de atuação democrática e como pontua Santos (2002, p. 41) “À medida que o debate sobre o significado estrutural da democracia muda os seus termos, uma segunda questão parece vir à tona: o problema da forma da Democracia e da sua variação”.

Dessa forma, faz-se necessário esclarecer, ou melhor, dissociar o âmbito da Participação que aqui se pretende explorar, uma vez que a sua opção dentro do contexto da Representação política não limitaria outras formas de atuação política.

1.1 Democracia representativa

A Democracia Representativa foi a fórmula encontrada para atender as peculiaridades das sociedades modernas. As teorias iluministas e o pensamento sobre Direitos naturais foram o início da formação do Estado Moderno, porém foi necessária uma nova estruturação do pensamento político, porquanto “A consensualidade adjetivou o pacto, pois os indivíduos, em nome da

preservação de sua liberdade, delegaram ao Estado poderes para agir de acordo com as leis que eles próprios prescreveram no momento da realização do contrato [...]” (SERRER, 2003, p. 172).

Observa-se que a palavra central é a Consensualidade e nas palavras da autora é um princípio de validade do poder e indo de encontro aos principais enfoques do pensamento da época, quais sejam liberdade/igualdade/propriedade. Do mesmo modo, Avritzer (2000, p.26) ao destacar o posicionamento de Rousseau acerca da formação de vontade da maioria acaba por delinear o fenômeno. Desta feita:

Rousseau, ao identificar o processo de formação de vontade geral com o processo de aferição da vontade da maioria, propõem uma concepção de democracia baseada nos seguintes elementos: a decisão como elemento central do processo deliberativo; a idéia de que, uma vez aferida a vontade da maioria, a posição perdedora nada mais representa do que um erro.

Pontua-se que na relação decisão/deliberação a decisão acaba se sobressaindo, vez que o que se espera destacar é a vontade de uma maioria. Não somente Rousseau, mas outros estudiosos compartilham de concepções semelhantes como Weber e Downs que, de acordo com Avritzer, optaram por uma análise mais decisionística sustentada a partir de dois pilares: as questões culturais não devem se misturar a questões políticas; e a complexidade do Estado moderno não coaduna com uma democracia deliberativa.

Com isso, o processo de deliberação política agregou o que se chama por Regra da Maioria como assim destaca Campilongo (1997, p. 38) ao conceituá-la como “[...] uma técnica rápida de tomada de decisões coletivas que maximiza a liberdade individual e assegura a ampla e igual participação política dos cidadãos [...]”. O intuito dessa técnica, como bem destaca o autor, era ampliar a participação de todos de modo que ficasse a segurado a formação de uma espécie de consenso coletivo, mas, principalmente, dar liberdade para que todos exercitem o seu direito a participação. No entanto, o teórico enfatiza que o princípio majoritário possui

limites que, se não observados, podem destoar de um contexto democrático.

Com isso, destacam-se os seguintes aspectos: Como se definiria o âmbito de participação popular, principalmente quando se trata de representação política; Que decisões poderiam ser definidas pela maioria, vez que há interesses pessoais e coletivos em discussão; A supressão da minoria pela maioria pode causar resultados dúbios e distorcidos sobre a realidade; As decisões majoritárias podem ser usadas de forma contrária a democracia repercutindo em limitações a direitos; O princípio majoritário deve ser sempre parcial e temporário, de modo que possam ser corrigidos ao longo do tempo; O uso desse recurso só é proveitoso no âmbito público; Do mesmo modo, as opções do âmbito privado não devem interferir nas decisões da coletividade; A concepção democrática não deve partir unicamente dos anseios de uma maioria, portanto o princípio majoritário é insuficiente, vez que as minorias também precisam ser ouvidas; Por fim, a regra da maioria pode criar uma ilusão de “*identidade coletiva*”.

Outro aspecto relevante, apontado por alguns teóricos do tema, foi a soberania da representação política que provocaram o distanciamento de técnicas democráticas mais argumentativa. Avritzer destaca que as críticas ao sistema democrático do Século XX se voltavam para o reducionismo da relação entre governantes e governados a mera escolha de representantes sem que existisse uma correlação entre estes e a voz daquele que o elegeram.

Nesse contexto, um novo elemento desponta, a Representação. Anastásia e Nunes (2006) entendem que o surgimento da Representação foi uma forma de economia quanto aos custos da máxima participação, bem como uma forma de reduzir os “riscos externos” porquanto se diminuiria o número de decisões a serem tomadas pelos eleitores. No entanto, a representação trouxe outros entraves.

Desse modo, Anastásia e Nunes afirmam que:

A solução propiciada pelo método representativo ensejou, porém, a

produção de novos e diferentes problemas, relacionados: (1) à natureza dos laços que unem representados e representantes; (2) à capacidade de os primeiros vocalizarem suas preferências perante os segundos e fiscalizarem e monitorarem suas ações e omissões; (3) e à vontade e à capacidade de os segundos efetivamente agirem em nome dos cidadãos e na defesa de seus melhores interesses. (ANASTÁSIA; NUNES, 2006, p. 18)

O distanciamento entre governantes e governados, a falta de controle dos atos dos governantes e falta de identificação entre os atos políticos de quem governa sem a análise dos interesses dos governados retiram a idealização de um governo legítimo, vez que passado momento de escolha dos representantes, os representados perdem o controle das decisões políticas. Não obstante, ainda que escolhidos por uma maioria, interesses particulares se sobrepõe e, não à toa, insatisfação política frequente desestimula a participação efetiva e consciente dos governados.

Apesar disso, Campilongo (p. 41, 1988), ao citar os ensinamentos de Anthony Birch, defende que a representação possui funções bem definidas e múltiplas. Assim:

[...] essas funções subdividem-se em gerais e específicas. As primeiras compreendem o controle popular, a liderança e a manutenção do sistema. Cada uma dessas funções gerais desmembra-se em outras específicas, da seguinte maneira: controle popular engloba responsividade (responsiveness), prestação de contas (accountability) e mudança pacífica (peaceful change); liderança abraça recrutamento de líderes e responsabilidade; manutenção do sistema combina legitimação, consentimento e alívio das pressões. (p. 41, 1988)

O papel do controle popular é elemento fundamental na transição política, ao mesmo tempo em que legitima lideranças. Campilongo acrescenta ainda que é no momento das eleições que se presta contas ao eleitorado. É o que permitiria o surgimento de líderes responsáveis e são essas funções que também

tornam possível a manutenção desse sistema. Percebesse também que, em ambos os casos, os autores apresentam uma perspectiva de representação que, de um lado, ratifica a sua necessidade na disposição de vontade de um grande eleitorado, de outro, temos que a representação não consegue, pelo simples consenso, trazer os anseios sociais ao núcleo de decisório e nem mesmo consolidar o sistema.

Neste contexto, reiterando-se pela idéia procedimental das decisões, bem como a máxima participação, é possível sintetizar a democracia representativa numa primeira definição a ser apresentada por Bobbio (1986, p.12) que descreve como uma definição mínima de Democracia: “[...] entende-se primariamente um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados.”

1.2 Democracia participativa

A democracia representativa, de acordo com o já explanado, se manteve como conceito hegemônico até o pós-segunda guerra. Durante esse período houve a formação de novas teorias que se fundamentam na historicidade e na pluralidade humana que se apresenta sob os seguintes critérios: “a ênfase na criação de uma nova gramática social e cultural e o entendimento da inovação social articulada com a inovação constitucional, isto é com a procura de uma nova institucionalidade da democracia” (SANTOS, 2002, p. 51)

Novamente, houve uma rearticulação da democracia a fim de contemplar “uma nova gramática histórica” que interpreta que as eleições não seriam o único meio de exercício democrático, vez que é notório o distanciamento da instância pública, bem como a sujeição dos cidadãos as decisões sem que houvesse meios de controlar os atos políticos negligenciando, então, a publicidade e a prestação de contas desses atos.

É nesse contexto que a

Participação e representação são compreendidos como instrumentos complementares que, nas condições contemporâneas, pressupõem-se mutuamente. As formas de prestação de

contas devem, assim, ser ampliadas e exercidas por procedimentos adicionais, por meio dos quais os cidadãos possam discutir uns com os outros, e com os representantes, as políticas que têm sido defendidas (MENDES, 2007, p. 150)

Nestes termos, temos que participação e a representação aproximaram-se de modo a ampliar as formas de atuação política direta que outrora se limitaria ao voto. Esse empenho seria exercido de modo a legitimar as ações políticas que, se anteriormente, eram validadas apenas com o voto numa restrita ilusão de consentimento, agora, se vale de um ambiente de discussão e deliberação.

Essas questões exigiram a reorganização do sistema democrático trazendo como suporte as estruturas da democracia direta a já consolidada democracia representativa, de modo que foi possível suplantando um sistema semidireto, ou participativo, qual seja:

[...] um processo permanente de educação para a cidadania ativa; o regime democrático é fortalecido com a cobrança e o controle da participação; corrige os vícios de sistemas de governo desassociados da opinião pública; os pequenos partidos, apoiados pela opinião pública, são fortalecidos; no âmbito municipal, o cidadão pode decidir sobre questões que lhe dizem respeito; propicia a criação de novas lideranças a partir de pequenas comunidades; e por fim, é considerada uma forte fonte de legitimação e recuperação da esfera política, podendo evitar crises. (AMANAJÁS, 2017, p. 05)

Ou seja, trata-se da criação de novos grupos de comunicação e debate de questões relevantes, empoderando os pequenos grupos e partidos, possibilitando a participação local, de modo a corrigir as distorções do sistema representativo. Nestes termos, Amanajás esclarece que, ao contrário do que se acredita, os instrumentos de participação direta também corroboram para a estabilidade do sistema político, sendo assim a participação restabeleceria a comunicação entre governo e governados.

2 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E DIREITOS POLÍTICOS

No Brasil a movimentação política contra a ditadura foi o ambiente propício à discussão sobre a reestruturação democrática que já vinha sendo realizado em outros países. Santos (2002) esclarece que o processo de redemocratização que iniciou na Europa chegou aos países da América Latina na década de 1980 trazendo ao debate democrático três pontos: o retorno a discussão sobre procedimento e participação; realocação do problema da participação ao âmbito local; e a relação entre a representação e a diversidade cultural, tendo em vista a multiplicidade dos grupos minoritários.

Estas questões foram absorvidas ao debate da Constituinte de 1988 que em vários de seus artigos acrescenta o caráter colaborativo da comunidade civil nas discussões e decisões nos mais variados campos como saúde, assistência e consolidou a gestão democrática na educação. Bem como, estabeleceu o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de leis, nos termos do artigo 14, I, II e III como opções diretas de atuação política. No entanto, em âmbito local, os conselhos municipais ganharam destaque durante os anos de 1990 “como resultado das legislações específicas ou infraconstitucionais que regulamentam os artigos da Constituição de 1988 sobre a saúde, a assistência social, a criança e o adolescente e as políticas urbanas” (AVRITZER, p. 38, 2006).

Mas nada disso seria possível se a constituinte não tivesse optado por privilegiar os direitos fundamentais, sendo parte destes os direitos políticos previstos no título II da Constituição de 88 em destaque, no capítulo IV, de modo a exaurir a plenitude desses direitos, bem como definir, no seu exercício, o status de um regime democrático.

Desse modo, a proteção dada a este grupo de direitos é ampla, não apenas por serem garantias constitucionais, mas por assegurarem a organização política baseada na vontade geral e na limitação do próprio Estado. Por isso mesmo estão rigidamente protegidos como Cláusulas Pétreas por serem entendidos como elementos estruturantes do Estado Democrático de Direito. Dessa forma:

[...] direitos políticos são normas jurídicas coercitivas que protegem o processo de formação da vontade coletiva que se imporá ao Estado e condicionará o seu funcionamento. A vontade coletiva e o condicionamento do funcionamento do Estado por essa vontade são os bens protegidos pelos direitos políticos. (SILVA, p.10, 2004)

Por esse conceito pode-se destacar que os bens tutelados são a vontade coletiva e o funcionamento do Estado, não pelo mero exercício democrático, mas um poder que envolve toda uma pauta política que condicionam a organização do Estado. É exercício de poder e controle sob o poder público concretizado no entendimento de que todo poder emana do povo conforme o previsto no parágrafo único do artigo primeiro da Constituição.

2.1 A cidadania e o titular dos direitos políticos

Elementos como o modo de exercício, a titularidade, condições para elegibilidade, inelegibilidade, perda ou suspensão dos direitos políticos estão descritos para legitimar a soberania popular, vez que a “[...] liberdade e participação popular, alicerces da democracia. Assim, o princípio democrático impõe o respeito à soberania popular, na medida em que garante a participação de todos e de cada um dos cidadãos [...]” (GROSSELLI; MEZZARROBA, p. 05, 2011).

No entanto, ser cidadão nem sempre significou atuação política muito menos um direito, porquanto:

[...] no século XIX, a cidadania na forma de direitos civis era universal, os direitos políticos não estavam incluídos no direito da cidadania. Constituíam o privilégio de uma classe econômica limitada cujos limites foram ampliados por cada Lei de Reforma sucessiva. Pode-se, não obstante, argumentar que a cidadania, nesse período, não era vazia de significado político. Não conferia um direito, mas reconhecia uma capacidade. (MARSHALL, p.70, 1967)

Para Thomas Marshall a cidadania era um status econômico e que só após a adoção do sufrágio universal passou a ser considerada um status pessoal. Ela evoca uma completude de participação e direitos reunidos em três partes: o elemento civil, quanto às liberdades individuais; o elemento político, quanto participação política; e o elemento social, referente ao bem estar social. Mais que isso:

A cidadania exige um elo de natureza diferente, um sentimento direto de participação numa comunidade baseado numa lealdade a uma civilização que é um patrimônio comum. Compreende a lealdade de homens livres, imbuídos de direitos e protegidos por uma lei comum. Seu desenvolvimento é estimulado tanto pela luta para adquirir tais direitos quanto pelo gozo dos mesmos, uma vez adquiridos. (MARSHALL, p. 84, 1967)

A cidadania, dessa forma, traz um sentimento de unidade, pertencimento a uma comunidade, não pelo simples sentimento de lealdade, mas por direitos e garantias expressos em leis. Não muito diferente essas características encontram-se expressas no texto constitucional tanto como garantias, mas especificamente como direitos políticos dos considerados nacionais.

Silva (2004) narra que esses direitos estão dispostos em requisitos. Uma parte deles ligados a pessoa, referentes à nacionalidade, capacidade, a perda e a suspensão de direitos políticos. Os demais requisitos estão ligados a forma compreendendo o alistamento eleitoral. Essas condições são essenciais para o exercício dos direitos políticos e a participação nas demais formas de atuação política.

Mas para participar, antes deve estar revestido de capacidade política. É necessário ser titular dos Direitos Políticos. Segundo Carvalho (2016), a titularidade pode ser abordada sob dois diferentes aspectos na Constituição. Se por um lado silencia quanto aos titulares dos direitos individuais, sendo pela doutrina e jurisprudência adotada uma interpretação expansiva para a sua identificação, por outro, descreve expressamente os titulares dos direitos políticos, de tal modo que na leitura do

art. 14 é possível identificá-los.

Nesses termos, brasileiros, natos ou naturalizados e, na possibilidade prevista no art. 12, §1º, aos portugueses, se reconhecida a reciprocidade, podem ser identificados como titulares. Recebendo essa obrigação a partir dos dezoito anos de idade, sendo uma faculdade aos maiores dos dezesseis e menores de dezoito, aos analfabetos e maiores de setenta anos. Bem como, veda-se a participação de estrangeiros e dos conscritos, devido o alistamento eleitoral.

Desse modo, é possível visualizar o caráter restrito desses direitos a um bloco de atores capazes de atuar na sua comunidade que, nos termos já tratados acima, exercem mais que uma atividade política, mas o direito pleno de cidadania. Ainda assim, apesar de serem direitos fundamentais, podem ser suspensos ou perdidos.

No artigo 15, da Constituição de 88, o legislador descreve as possibilidades de perda e suspensão de direito, bem como veda a cassação dos direitos políticos. Porém, não há qualquer indicação de quais seriam as hipóteses de perda ou suspensão dentro do rol apresentado, ficando, mais uma vez, a cargo da doutrina e da jurisprudência determiná-los, por isso mesmo não existe um simples consenso nessa identificação.

Para Almeida (2017) a perda de dos Direitos Políticos corresponde somente às hipóteses de perda da naturalização brasileira (art. 15, §1º, CF/88) e perda nacionalidade por nova naturalização desde que por ato voluntário (art. 12, §4º, CF/88). Sendo a incapacidade civil absoluta, condenação criminal com trânsito em julgado, recusa a cumprir obrigação a todos imposta e a prática de atos por improbidade administrativa situações de suspensão de direitos devido a sua temporariedade.

No entanto, a recusa a cumprir obrigação a todos imposta é uma questão divergente entre doutrinadores. Carvalho (2016) afirma existir dois posicionamentos, um lado que concorda com a possibilidade de suspensão, e um outro grupo que entende que nesta hipótese deverá ser criada uma lei infraconstitucional que delimite a sanção a ser aplicada, optando pela suspensão ou pela perda dos Direitos Políticos. Nesse ínterim,

A possibilidade de direitos políticos, na hipótese de descumprimento de obrigações a todos imposta e recusa de cumprir prestação alternativa, é severamente criticada por parcela da doutrina dado o seu caráter de privação de um direito fundamental e pela desproporção entre a causa ensejadora e consequência e o ato que dela decorre. (CARVALHO, p. 33, 2016)

No entanto, o autor deixa claro que a questão já se encontra pacificada pelo próprio TSE que entende pela suspensão, bem como as constituições anteriores já traziam esse mesmo entendimento. Ainda assim, a discussão rompe para outra situação: a dimensão da perda dos direitos políticos.

Gomes (2016) destaca que a perda se relaciona com a idéia de privação e definitividade, apesar disso não há o que possa impedir a sua recuperação. Do mesmo modo, Carvalho (2016) afirma que a perda em definitivo dos direitos políticos não encontra respaldo constitucional, vez que é vedado o caráter perpétuo das punições, possibilitando a devolução e a plenitude desses direitos.

2.2 Do pleno exercício dos direitos políticos

Os direitos políticos partem de sucessivas tentativas de garantir aos membros de uma comunidade participação nas decisões sobre a coletividade. Trata-se de um debate histórico e doutrinário impulsionado pela disputa entre a soberania do Estado e a soberania do povo que despertou a necessidade de um documento único que articulasse objetivos de vários povos, independente de nacionalidade ou orientação ideológica.

Para Silva (2004) esse documento foi a Declaração Universal de Direitos Humanos, onde uma universalidade de direito, excluindo qualquer divisão entre direitos, sejam civis, políticos ou econômicos, materializou a todos os povos e nações de modo livre e igualitário o exercício de uma gama de direitos coexistentes. Bem como,

[...] pela primeira vez reconhecia-se em um Documento Internacional que todos têm o direito de tomar parte na direção

dos negócios públicos, na formação da lei, seja direta ou indiretamente, enfim, que a vontade do povo deveria ser a base do governo. Ao lado desse direito, proclamava-se o dever do Estado de se adequar à vontade do povo. A Declaração traz implícita a idéia de que é condição de dignidade a participação do homem no governo de seu país e que esse direito é indissociável dos demais direitos humanos ali elencados. (SILVA, p.04, 2004)

Dessa forma, o exercício pleno dos direitos políticos é uma condição a dignidade e a participação política é parte do rol dos direitos humanos. Um exercício que segundo Silva (2004) corresponde em, no mínimo, uma contribuição coletiva regular, direta ou indireta, com o objetivo de transmitir os anseios populares na organização do Estado.

Constitucionalmente esse exercício ocorre mediante o Sufrágio que se concretiza no voto direto, secreto, universal e periódico. O que não significa dizer que sufrágio se confunda com os direitos políticos, mas é parte destes. Podendo ser conceituado da seguinte forma:

[...] designa o direito público subjetivo democrático, pelo qual um conjunto de pessoas - o povo - é admitido a participar da vida política da sociedade, escolhendo os governantes ou sendo escolhido para governar e, assim, conduzir o Estado. Em suma: o sufrágio traduz o direito de votar e de ser votado, encontrando-se entrelaçado ao exercício da soberania popular. (GOMES, p. 96, 2016)

Dessa forma, Gomes traduz no sufrágio o direito de votar e ser votado. Esses dois aspectos representam as suas duas principais dimensões que correspondem, respectivamente, a capacidade ativa e passiva dos direitos políticos. Sendo o voto a execução desse direito. No entanto, a capacidade, por si só, não conseguiria permitir a plena participação.

Nestes termos, não basta ser mero titular de direitos, mas efetivamente devem-se oportunizar meios de comunicação entre

sociedade e Estado. Isso se dará mediante o alistamento eleitoral que é condição necessária para a realização dos direitos políticos e, de igual modo, indispensável para atuação de ambos os pólos de participação, seja passivo ou ativo.

Resumidamente, no pólo ativo estão todos os cidadãos aptos a votar e no pólo passivo estão todos os cidadãos aptos a serem votados. Observa-se que a constituição apesar de descrever os titulares dos direitos políticos e as condições de elegibilidade, será o Código Eleitoral que irá detalhar os demais aspectos dessa obrigação. Ressalta-se que a similaridade entre o texto constitucional e o Código é apenas inicial, vez que tornar-se eleitor é uma garantia, mas, principalmente, uma exigência que comporta requisitos e sanções ao seu exercício.

Nesses termos, o alistamento eleitoral é obrigatório e a sua não realização produz consequências. Aos que se eximem dessa atribuição, Almeida (2017) destaca algumas sanções que vão além da impossibilidade de votar e ser votado, mas também inclui a perda do exercício de cargos ou funções públicas, também não poderá retirar passaporte ou realizar matrícula em escolas e universidades públicas, bem como não poderá ser contratado para trabalhar. Visivelmente são penalidades que obstam o exercício de vários outros direitos fundamentais.

Paes (2015) destaca que essa obrigatoriedade foi uma opção do legislador para que a legitimidade da participação popular não fosse frustrada pela atuação mínima. Mais que isso, para os que se colocam como favoráveis, a obrigatoriedade decorre não de um simples direito, mas uma obrigação, bem como um meio de educação política. Por outro lado, há quem defenda que se trata de um direito público subjetivo, ficando a cargo do próprio cidadão exercê-lo, ou não, vez que a obrigatoriedade não ensejaria uma maior participação.

Vale destacar que a preocupação com a atuação política não ficou restrita ao voto e as suas obrigações, mas os direitos políticos exigem uma prática constante de escolhas, mas principalmente uma busca constante por participação.

3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Democracia e participação significaram, durante muito tempo, o mesmo que representação política e os direitos políticos apenas o processo eletivo. No entanto, o percurso histórico em encontrar a efetiva participação tornou possível a criação de novos espaços democráticos e a formação de uma cultura democrática.

O orçamento participativo encontrou respaldo num momento político de reestruturação de diretrizes democráticas. Uma busca pelo fortalecimento de bases participativas. Um convite a um novo projeto de ações que vislumbrava aproximar poder público e sociedade e que se sobrepõe a um sistema partidário e ao modelo comum de participação direta proposto pela Constituição.

3.1 Orçamento participativo: uma primeira experiência

Tendo como pressuposto o processo de redemocratização no decorrer da década 80, políticas de consolidação democrática se favoreceram dos movimentos de descentralização político-administrativa o que “provocou uma forte mudança da agenda de responsabilidades para os municípios a partir da Constituição, que até então eram de competência da esfera federal e estadual” (SILVEIRA, COSTA e OLIVEIRA, p.06, 2018).

Nesse sentido, a descentralização acabou por oferecer aos municípios a autonomia necessária para o desenvolvimento de novas práticas de atuação que culminaram na adoção de medidas que favoreciam a participação popular e, por conseguinte, modificavam a estrutura burocrática do Estado que culminaria na adoção do Orçamento Participativo e diversas outras iniciativas populares.

Criado no ano de 1989, em Porto Alegre, o Orçamento Participativo foi adotado como uma política pública de discussão orçamentária com a população. Um projeto político municipal que o definiu como um plano de democratização que se iniciou alguns anos antes, vez que “a proposta de orçamento participativo surge como uma resposta a uma proposta de conselhos populares feita pelo prefeito da cidade, Alceu Collares (PDT), às

associações de moradores da cidade no início de sua gestão, em março de 1986.” (SANTOS, p. 573, 2002).

Posteriormente, Santos (2002) esclarece, que nas eleições seguintes, Olívio Dutra, assumiu uma postura própria do Partido dos Trabalhadores, ao qual pertencia, em defesa da participação política em prol de movimentos sociais e sindicalistas e que aos poucos fomentou a criação do Orçamento Participativo. Dessa forma,

A estratégia que melhor reflete essa intenção é o estímulo à participação das camadas mais carentes da população, aproximando o poder público municipal das regiões mais desassistidas da cidade e fornecendo os mecanismos necessários à intervenção de seus moradores na definição das escolhas governamentais. (DIAS, 2002, p. 37)

Tratava-se de um novo canal de comunicação que, segundo Dias (2002), realocava as prioridades das políticas públicas até então criadas, priorizando a população carente, ampliando o *accountability*, reduzindo desigualdades e que em pouco tempo seria um projeto premiado, presente em vários municípios e adotado por outros países.

No entanto, Medeiros (2004) afirma que no primeiro ano do programa houve resistência por parte de alguns grupos, mas isso se deve a característica marcante das organizações políticas em burocratizar o sistema, o que não impediu o Orçamento Participativo de adotar um papel de intervenção e mobilização da sociedade como projeto político do governo e, principalmente, na política de orçamento municipal, tendo como atores associações de moradores, sindicatos e ONGs.

Basicamente, o Orçamento Participativo consiste em:

[...] uma política participativa em nível local que responde a demanda dos setores desfavorecidos por uma distribuição mais justa dos bens públicos nas cidades brasileiras. Ele inclui atores sociais, membros de associações de bairro e cidadãos comuns em um processo de negociação e deliberação

dividido em duas etapas: uma primeira na qual a participação dos interessados é direta e uma segunda etapa na qual a participação corre através da constituição de um conselho de delegados. (SANTOS, 2002, p. 576)

O modelo permanece praticamente o mesmo, mas a permanência desse projeto tornou-se intrigante já que políticas de governo comumente desaparecem a cada eleição. No entanto, Felix (2002) destaca a importância do compromisso das gestões populares em manter o orçamento participativo até que, naturalmente, se incutisse a idéia de que, mais que um projeto de participação, tratava-se de um espaço de deliberação política, com regras delimitadas e que não sucumbiam a interesses particulares.

A idéia de co-gestão aplicada ao orçamento participativo, bem como a atuação político-partidária em manter um vínculo com a sociedade e, principalmente, a parcela da população mais desfavorecida, tornou possível a atuação concreta de diferentes grupos sociais na distribuição do investimento público em escala local e provavelmente está seja a sua maior contribuição na formação de uma cultura democrática.

3.2 Orçamento participativo de Teresina

O Orçamento Participativo de Teresina, dando seguimento ao que já acontecia em outros municípios, surgiu em março de 1997, com a assinatura do decreto Decreto-Lei nº 3.414/97, pelo então prefeito, Firmino Filho (PSDB). O projeto fazia parte da política de governo que tinha como escopo a participação popular.

No entanto, Medeiros (2004) esclarece que, apesar de desejado por muitas categorias de luta popular, o decreto-lei foi recebido com desconfiança, vez que trazia um conjunto de ações previamente elaborado, sem nenhuma discussão com a sociedade civil e o uso de um decreto manifestava exatamente uma posição nada participativa.

Outras críticas aquele primeiro projeto dizem respeito as suas limitações, principalmente, a participação no Conselho do Orçamento Popular. Dessa forma:

Embora inspirada na experiência do OP de Porto Alegre, a prefeitura apresentou à cidade uma proposta bastante diversa, que sofreu adaptações, especialmente no concernente à forma de participação da sociedade civil. É que a sistemática inicial consistiu num formato muito limitado, no sentido de conferir capacidade decisória à população: além de conceber apenas uma etapa com a participação das comunidades (seminários zonais), onde se discutiam as prioridades, restringiu a representação da sociedade civil na COP, cuja prerrogativa era deliberar sobre a peça final a ser incorporada no plano orçamentário municipal. (LIMA; SOUSA, 2010, p. 29)

No ano seguinte, o projeto foi alterado e incluiu novos espaços de deliberação que, anteriormente ficavam restritos ao Conselho. As mudanças paulatinamente foram acontecendo e foram constituídas assembleias zonais, reuniões temáticas e fóruns, bem como foram instituídos agentes e delegados como representantes das comunidades.

Atualmente o orçamento participativo de Teresina mantém a organização de todo o processo que, previamente, é instituído e lançado por edital por meio da SEMPLAN (Secretaria Municipal de Planejamento), com base na Lei Municipal 4.282, de 25 de maio de 2012, que comunica todo o cronograma de atividades e o processo eletivo dos representantes que iram atuar no Conselho Municipal do Orçamento Participativo por um mandato de dois anos.

Basicamente, a estrutura dos Orçamentos Populares Municipais possui uma base semelhante que podem ser identificados em que:

[...] cinco critérios são adotados para a definição mínima de uma prática de Orçamento Participativo: (1) a vertente orçamentária e/ou financeira é discutida de forma pública; o Orçamento Participativo lida com recursos escassos; escassos; (2) o envolvimento social no processo se dá no âmbito da cidade; o nível de bairro não é suficiente; (3)

o processo tem momentos repetidos em instâncias, regras e critérios de participação e de escolha de prioridades orçamentárias; um encontro ou um referendo sobre questões financeiras não são exemplos de um Orçamento Participativo; (4) o processo inclui alguma forma de deliberação pública, no âmbito de encontros específicos ou fóruns; a abertura aos cidadãos das reuniões dos corpos administrativos ou políticos não é um Orçamento Participativo; (5) a prestação de contas sobre as decisões adotadas é essencial (FEDOZZI; MARTINS, 2015, p. 183)

Nesses termos, o Orçamento Participativo de Teresina possui quatro fases. Conforme Santos e Peres (2016) a primeira comporta a inscrição das entidades comunitárias para efetivar a sua participação nas demais etapas. Na segunda etapa ocorrem as Assembléias Zonais em que os moradores são convidados a eleger os seus representantes e suplentes, bem como elaborar até 03 propostas a serem incluídas no orçamento. Na terceira etapa ocorrem os Fóruns Zonais em que representantes e suplentes se reúnem para eleger 50 propostas e 10 conselheiros para cada zona e eleger 20 propostas e 05 conselheiros para cada zona rural.

Por fim, na quarta etapa ocorre no Conselho do Orçamento Popular de Teresina, após a escolha dos conselheiros, a instância máxima de decisão se reúne. A composição do conselho é formada por uma Coordenação Geral; cinco Comissões Deliberativas (Comissão Deliberativa Zona Sul, Comissão Deliberativa Zona Leste, Comissão Deliberativa Zona Centro /Norte, Comissão Deliberativa Zona Sudeste e Comissão Deliberativa Zona Rural) e uma Secretaria Executiva. As reuniões ocorrem bimestralmente e as decisões são tomadas por maioria simples.

Cada comissão deliberativa é composta por 16 representantes do Poder Executivo, sendo 01 o Presidente; 01 representante da Câmara Municipal de Teresina, 05 representantes das entidades de bairro em nível estadual e municipal e 10 representantes da regional administrativa. Visivelmente a maior parte da composição oriunda do Poder ao Executivo

o que pode indiciar uma sobreposição de interesse e a supressão do caráter democrático-participativo das decisões, vez que:

O fato de a composição da COP favorecer a representação popular leva a aduzir que dispõe de maior poder de decisão. Entretanto, o quórum, per se, não é suficiente para assegurar que as deliberações sejam coerentes com a vontade dos representados, podendo haver a defesa de demandas fragmentadas e a imposição de interesses particulares, em detrimento do bem coletivo. (LIMA; SOUSA, 2010, p. 31)

Renova-se a crítica a unilateralidade do poder executivo que acaba por criar um filtro próprio de atuação onde é possível controlar as decisões do conselho mesmo mantendo um bom número de representantes regionais. Estes, por sua vez, atuarão na função de analisar as propostas das assembléias zonais que ocorrem dentro das comunidades, basicamente associações comunitárias, que podem indicar propostas de alocação de recursos e elegerão seus representantes e suplentes que serão intermediários entre a comunidade e a prefeitura.

Vale lembrar que a comunidade, neste caso, faz referência a entidades comunitárias devidamente registradas em cartório o que, anteriormente não ocorria. Segundo Lima e Sousa (2010), essa mudança ocorreu em 2001 com a finalidade de ampliar a quantidade de delegados e, por conseguinte, ampliar a representação das associações comunitárias.

Diante do exposto, a estrutura do Orçamento Popular mantém a mesma base aplicada a qualquer orçamento participativo municipal, mas algumas questões ainda precisam ser levantadas. As críticas pontuais as especificidades do caso de Teresina, além das já colocadas, revelam o temor pelo reducionismo do projeto ao aspecto meramente deliberativo, vez que uma única instância concentra em si quase todo o poder de decisão.

Ademais, a execução a passos lentos das obras acabam por restringir a transparência do projeto, por quanto não há como controlar o andamento das obras e as lideranças comunitárias deixam de cobrar o poder público,

para serem cobradas pela comunidade. Dessa forma:

As lideranças começam a se sentir pressionadas pelas comunidades que representam, mesmo porque a Comunidade, geralmente, participa no início do processo e depois fica alheia ao desenrolar das atividades e deliberações, passando então à condição de cobradora dos resultados, havendo aí uma troca de papel: as lideranças passam da condição de reivindicadoras a gestoras, ou pelo menos porta-voz do executor, em razão de estar na relação direta com o mesmo. (MEDEIROS, 2004, p. 126)

Do mesmo modo, a discussão entre as ações e os resultados obtidos não somente pela publicidade da coisa pública, mas para visualização de uma resposta eficiente do Estado às propostas acolhidas no Conselho.

Nesses termos, a falta de informações pode ser apontada como fator de desinteresse da população em participar de ações como o Orçamento Popular. De outro modo,

[...] a eficácia da participação tende a produzir um efeito feedback, pois estimula e reforça a participação dos indivíduos. Aumentada e fortalecida, a participação política tende a produzir efeitos ainda mais significativos sobre as decisões dos representantes, em função do aumento da pressão que é exercida sobre os mesmos. (DIAS, 2002, p. 85)

Essa resposta é importante sob dois aspectos. De um lado o cidadão é estimulado a participar, por outro o Estado passa a ser mais cobrado, não apenas como gestor dos recursos públicos, mas como conhecedor da realidade das comunidades, vez que “[...] quanto mais pessoas estiverem envolvidas no poder decisório, haverá maiores informações e maior troca de ideias” (LUCAS, 1985, p. 110).

Outra questão suscitada diz respeito aos critérios de alocação dos recursos que é um item importante para definir a melhor distribuição dos investimentos, mas não há qualquer quesito previamente definido e a decisão fica restrita ao Conselho e, por

consequente, acaba por ficar a disposição dos interesses do Estado. No entanto, no caso de Porto Alegre, Dias (2002) esclarece que a elaboração dos critérios de distribuição de recursos já faz parte da agenda do Conselho junto ao processo de compatibilização entre as necessidades da comunidade e as demandas do Município.

Ressalta-se que, apesar dos valores tímidos dos investimentos no Orçamento Participativo, o que se espera é que exista alguma forma de abertura para negociações em que a Comunidade consiga barganhar com o Estado as suas reais necessidades (LIMA; SOUSA, 2010).

Nesse íterim, destaca-se a autonomia participativa como argumento de valoração de um ambiente democrático que, segundo Lucas (1985), trata-se de um acordo necessário para a autenticidade das decisões, vez que a liberdade democrática perpassa pelo ideário de que as decisões devam ser tomadas dentro da comunidade e seus indivíduos.

No entanto, ainda que presentes representantes da comunidade, a comunicação entre a instância de participação direta e o grupo de atuação decisória ainda é distante, vez que:

Outro fator de destaque é a influência de parlamentares e candidatos a cargos eletivos nas instâncias do OPT, em alguns casos promovendo aparelhamento de determinados grupos comunitários, com os quais se relaciona politicamente, colocando para esses grupos as condições necessárias à mobilização e aprovação das propostas, em detrimento de outros setores. (MEDEIROS, 2004, p. 127)

Tem-se com isso a perturbação do diálogo entre a população e o Estado. Lima e Sousa (2010) concordam com a existência de práticas clientelistas nesses ambientes em que o interesse popular deveria prevalecer. Dessa forma o Orçamento Participativo acaba por perder seu viés de interlocutor dos interesses da população.

Apesar das críticas negativas, o orçamento participativo ainda é um importante instrumento de apoio a formação democrática ao criar um contexto decisório dentro das

comunidades. Talvez sua maior relevância diz respeito ao seu caráter pedagógico de incentivo a participação direta, sendo esse debate mais próximo da realidade de comunidades que pouco conhecem do seu papel político e, muito menos, o papel de seus gestores.

Medeiros (2004) esclarece que essa percepção educacional na formação de uma cultura democrática foi, durante muito tempo, negada sob o discurso da qualificação técnica, vez que a falta de conhecimento do cidadão comum obstaría a sua participação efetiva, simplesmente atestando a condição de marginalização dos movimentos sociais e retirando a sua condição de soberania diante do poder estatal.

Nesse sentido, se reitera pela defesa a participação direta na política, não pela exclusão da importância do seu aspecto representativo, mas pela formação de espaços de comunicação e debate, vez que:

[...] os indivíduos interessados constituem as melhores autoridades. Em todos os outros assuntos outras pessoas são mais competentes do que eu, mas sobre o que eu quero e o que penso eu sou a autoridade. E uma vez que o conceito de interesse não pode inteiramente dizer respeito a terceiros, mas depende sempre das manifestações da primeira pessoa em algum lugar ao longo da linha, o Estado não pode cuidar dos interesses de seus súditos, ao menos que descubra o que pensam. (LUCAS, 1985, p. 113)

Nessa perspectiva, o cidadão é o principal agente de mudança, pois assume uma autonomia política condizente com a sua realidade e não por simples atos de gestão, mas pelo exercício do seu poder político.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No contexto abordado nesse trabalho a participação política foi o seu foco, ainda que o objeto seja o Orçamento Participativo, o apelo a construção de novos conceitos democráticos consubstanciaram para a formação de políticas públicas preocupadas com a formação política de seus cidadãos.

Tendo por base, a construção histórica

sobre o conceito democrático foi oportunizado um debate sobre as principais características dos modelos democráticos, suas vantagens e desvantagens, sob a perspectiva dos anseios históricos, ao mesmo tempo, atuais e não supridos sobre a participação popular, a soberania e a cidadania.

O grande acúmulo populacional levou as grandes cidades a assumir um conceito democrático representativo que se consolidou e aos poucos foi distanciando a população do seu papel político, de um modo que repercutiu numa verdadeira crise de representação. Somando-se a isso o reducionismo do conceito democrático a aspectos meramente procedimental restringiu a participação popular ao voto.

Do mesmo modo, aos direitos políticos coube o papel de equalizar essas diferenças entre o poder do Estado e do povo. Ao mesmo tempo, institucionalizou o papel do cidadão político e definiu a sua atuação como direito e dever, vez que nem sempre cidadania e direitos políticos possuíam o mesmo objeto. Por conseguinte, as constituições objetivaram o papel de definir os reais soberanos e legalmente deram esse título a sociedade.

Posteriormente, essas conquistas passaram a ser questionadas e o voto, por si só, não continha o valor e o poder que por muito tempo se defendia. Pior, ao optar pela regra da maioria grupos minoritários perdiam a sua voz, ao mesmo tempo em que o Estado ficava cada vez mais clientelista e o perfil de igualdade dos votos passou a ser questionado. No Brasil, o marco histórico de luta política pela redemocratização ocupou a agenda de discussão da Constituição de 1988 que permitiu ampliar a participação política nos mais diversos espaços de deliberação pública, sendo nesse momento que projetos como o Orçamento Participativo foram desenvolvidos como resposta ao anseio por participação.

O projeto encontrou resistência, mas, ao mesmo tempo, a resposta dada pelos seus participantes levou o Orçamento Participativo a todo país. Basicamente, corresponde a um canal de comunicação entre o governo e a sociedade civil que visa identificar as reais necessidades de uma dada região, ao mesmo tempo em que cria um ambiente de debate e conciliação entre Governo e sociedade.

Em Teresina não foi diferente, mas há peculiaridades que o diferenciam do seu projeto original, mas que ainda assim não tirou o seu caráter democrático participativo, vez que está concretizado na agenda política teresinense.

Ainda assim, é possível identificar nas críticas abordadas que o Orçamento popular evoluiu e buscou ampliar a quantidade de participantes.

Apesar disso, permanecem alguns obstáculos a participação, vez que por ser um projeto construído unilateralmente pelo município, bem como a sua estrutura e a baixa eficiência na resposta permanecem como elementos que distanciam a participação efetiva da população.

Dessa forma, Orçamento Popular consegue manter elementos de co-gestão ainda que o principal espaço de discussão permaneça nas comunidades o que faz com que o projeto perca seu papel de negociação e o seu principal órgão de deliberação (Conselho) tenha por maioria representantes do executivo municipal.

Porém, não se deve desmerecer as conquistas locais, vez que o projeto ao longo dos anos encontrou espaço nas comunidades e no governo local possibilitando que o cidadão comum pudesse conhecer como se dá andamento e os investimentos do governo nos espaços públicos. Essa proximidade é relevante, tendo em vista que durante muito tempo o caráter técnico das decisões governamentais marginalizou a sociedade civil a mero espectador da vontade estatal.

Por outro lado, hoje é possível enxergar um viés pedagógico para a construção de uma cultura democrática. Não pelo simples voto ou pelo diálogo com o governo, mas, principalmente, por oportunizar a sociedade civil se identificar como agente de poder ao discutir e promover as comunidades conhecendo a sua realidade.

Por fim, ressalta-se que o papel democrático do Orçamento Participativo ainda permanece, mas a busca por espaços mais democráticos também. Talvez o maior desafio seja oportunizar que projetos como esse sejam ampliados para outros âmbitos de decisão.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Roberto Moreira de. **Curso de Direito eleitoral**. 11. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

AMANAJÁS, Arley Felipe Santos Bitencourt. **A produção de leis de iniciativa popular no Brasil**: um estudo do PL 4.850/2016. Disponível em: goo.gl/4P3apm

AVRITZER, Leonardo e ANASTÁCIA, Fátima (Orgs.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Braziliense, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Direito e Democracia**. São Paulo: Max Limonad, 1997.

_____. **Representação Política**. São Paulo: Ática, 1988.

CARVALHO, Volgane Oliveira de. **Direitos políticos no Brasil**: o eleitor no século XXI. Curitiba: Juruá, 2016.

DIAS, Márcia Ribeiro Dias. **Sob o signo da vontade popular**: o orçamento participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

FEDOZZI, Luciano Joel; MARTINS, André Luis Borges. **Trajetória do orçamento participativo de Porto Alegre**: representação e elitização política. Lua Nova [online]. 2015, n.95, pp.181-224.

FÉLIX, Ruiz Sanches. **Orçamento participativo**: teoria e prática. São Paulo: Cortez, 2002.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

GROSSELLI, Grasiela; MEZZARROBA, Orides. **A participação política e suas implicações**

para a construção de uma cidadania plena e de uma cultura política democrática. In: Anais do XX Encontro do CONPENDI. Florianópolis: Fundação Boiteaux, 2011.

LIMA, Antonia Jesuita de; SOUSA, Patrícia de. **Participação e gestão local:** pontuando reflexões sobre a experiência de orçamento participativo em Teresina/PI. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/7276>> . Acesso em: 14 jun. 2018.

LUCAS, Randolph. **Democracia e participação.** Brasília: UnB, 1985.

MARSHALL, Thomas Humphery. **Cidadania classe social e status.** Traduzido por Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1963.

MEDEIROS, Lucineide Barros de. **A Federação das Associações de Moradores e Conselhos Comunitários do Piauí - FAMCC e o “Orçamento Popular de Teresina”** - OPT, Revelando a Natureza de Classe do Estado e Práticas Sócio-Políticas Emergentes no Processo de Educação Política. Dissertação de Mestrado. Teresina, 2004.

MENDES, Denise Cristina Vitale Ramos. **Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático.** Katál. Florianópolis v. 10, n. 2 p. 143-153, jul./dez. 2007.

PAES, Janiere Portela Leite. **A obrigatoriedade do voto no Brasil: avanço ou retrocesso ao estado democrático de direito?** Estudos Eleitorais, Brasília, v. 10, n. 3, p. 83-99, set./dez. 2015.

SANTOS, Boaventura Sousa (Org.). **Democratizar a democracia:** os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Cícero Rodrigues dos; PERES, Olivia Cristina. **Democracia associativa:** o papel da associação de moradores do Itararé (THE-PI) na construção e execução do orçamento popular. In: **Conexão Política**, Teresina, v. 2, 2016.

SILVA, Daniela Romanelli da. **Os direitos políticos no Estado democrático de direito.** In: XXVIII Encontro anual da ANPOCS, 26 a 30 de outubro de 2004..

SILVEIRA, Heber Rocha et ali. **A Descentralização de Políticas Públicas no Brasil e o Sistema Único de Assistência Social.** Disponível em: <<http://www.cchla.ufrn.br/cnpp/pgs/anais/Artigos%20REVISADOS/A%20Descentraliza%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20no%20Brasil%20e%20o%20Sistema%20%20C3%9A%20n%20i%20c%20o%20d%20e%20a%20s%20s%20i%20s%20t%C3%A2ncia%20Social.pdf>> Acesso em: 14 jun. 2018.

SERRER, Fernanda. **Repensando a Democracia: a elaboração de uma gramática social-participativa.** Disponível em: <<https://www.redalyc.org/toc.oa?id=752&numero=10513>>. Acesso em: 14 jun. 2018.