

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E CIDADANIA: PERSPECTIVAS PARA A DEMOCRACIA BRASILEIRA

Renata de Souza G. Martins

Graduada em Direito pela Universidade Iguazu – campus V. E-mail: renatasgmartins@yahoo.com.br

Taís de Cássia Badaró Alves

Professora do Curso Jurídico da UNIG – CAMPUS V e do Centro Universitário São José de Itaperuna. E-mail: taisbadaro50@gmail.com

Resumo

Esta pesquisa visa ao entendimento da real importância da participação popular na atualidade, identificando - de forma paralela - os canais participativos disponíveis e o desenvolvimento do poder político. Busca-se também desvendar a importância da ação comunitária nas decisões governamentais, como um processo para democratizar a política e, como tal, fortalecer o tecido social. Dessa forma, visa-se elencar duas espécies de canais para a efetiva participação: os tradicionais e os alternativos. Os primeiros referem-se ao Plebiscito, ao Referendo e à Iniciativa Popular. Os segundos referem-se a movimentos institucionalizados da política de participação, como o Orçamento Participativo, os Conselhos Gestores, as Parcerias e, como reflexão, a edição do Decreto 8.243/2014. Através desta pesquisa de cunho bibliográfico, pretende-se revelar ao cidadão a necessidade de que ele participe e contribua efetivamente nas decisões políticas.

Palavras-chaves: Participação, Democracia, Cidadania.

Abstract

This research aims at understanding the real importance of popular participation today, identifying in parallel the available participatory channels and the development of political power. It seeks to unveil the importance of community action in government decisions, as a process to democratize politics and as such, strengthen the social fabric. In this way, it is aimed at listing the channels for this effective participation. Two types of channels stand out, that is, the traditional ones and the alternative ones. The first refer to the Plebiscite, the Referendum and the Popular Initiative. The second refers to institutionalized movements of the participation policy, such as the Participatory Budget, the Managing Councils, the Partnerships and, as a reflection, the edition of Decree 8.243 / 2014. Through this research, which ensures the real participation of the people in the political decisions of the country, it is intended to reveal to the citizen the need for him to participate and contribute effectively to political decisions.

Keywords: Participation, Democracy, Citizenship

INTRODUÇÃO

A Cidadania pressupõe entre outros fatores, a participação do cidadão, realizada diretamente, pelo voto consciente, ou por meio de uma associação estruturada na comunidade. Para que ela ocorra de forma efetiva e salutar, primeiramente deve-se abordar os parâmetros que regem a Democracia, da qual emana a participação popular.

A forma participativa da Democracia é aquela em que o povo exerce diretamente o poder e, de acordo com ela, a atuação popular tem sua ocorrência mediante mecanismos tradicionais de participação, como a Iniciativa Popular, o Referendo Popular e o Plebiscito.

Entretanto, estes canais passaram a exigir um esforço excessivo da população e desta forma foram pouco utilizados. A partir de tal premissa, surgem os mecanismos alternativos de participação popular, sendo que estes, atualmente, têm maior atuação no campo sociopolítico que os primeiros. São canais que se caracterizam, preliminarmente, por uma forma institucionalizada de participação alternativa, nos quais há uma cogestão entre Estado e Sociedade, o que se revela através do Orçamento Participativo, dos Conselhos Gestores, das Parcerias entre Estado e Sociedade e uma análise da tentativa de legalização dos movimentos com o Decreto 8.243/2014.

Estes são novos espaços, novas esferas no interior das quais a agenda fundamental encontra-se voltada ao fortalecimento dos direitos da comunidade que propõe, discute e decide sobre a coisa pública e as políticas públicas. São instituições que buscam, sobretudo, o desenvolvimento da Cidadania, a Inclusão Social, a Justiça Social, ou seja, efetivar direitos fundamentais por meio do empoderamento e da emancipação política.

Para a discussão sobre Democracia foi utilizada pesquisa bibliográfica em doutrinadores, sociólogos, cientistas políticos e juristas como Bonavides (2001), Gohn (2003), Pires (2002), Santos (2002), Souza (2000), Silva (2000), dentre outros.

E, para facilitar o entendimento e a compreensão do pensamento democrático, o trabalho em tela foi dividido em três seções. Como ponto de partida, a pesquisa trouxe um histórico da construção democrática e a ideia da Democracia Participativa no Brasil, procurando explicitar não só seu conceito e origem, como também, genericamente, as formas de sua manifestação.

Os mecanismos de participação tradicionais foram abordados na segunda seção, traduzindo a aspiração da Constituição Federal, uma vez que são instituídos por legislação. E, finalmente, na terceira seção, que abraça o ponto fundamental do estudo, ocorre a análise

dos mecanismos alternativos institucionalizados nos quais a sociedade civil agrega e se utiliza de elementos capazes de permitir que efetivamente haja a participação popular.

1 A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Como ponto de partida cabe observar a concepção mais ampla de Democracia. Como concebida e praticada no Ocidente, é o regime no qual o poder político se baseia na soberania popular. Trata-se da forma como o poder que é delegado aos governantes, ocorrendo pelas eleições livres, através do sufrágio universal.

Em sua origem grega, significa governo do povo e hoje, cidadão pode ser considerado como aquele que tem os direitos de eleger e de ser eleito. A Democracia pode ser traduzida como meio para a realização dos valores essenciais da convivência humana, através da participação ativa dos cidadãos na gerência dos atos do Estado.

Convém destacar o conceito clássico de que a Democracia é o governo do povo, porque esse é o titular do poder, conforme o princípio da soberania popular, essencial no regime democrático. Governo pelo povo é o que se funda na vontade, no consentimento popular. Governo para o povo é aquele que busca libertar o cidadão de toda estipulação autoritária e garantir toda segurança e bem-estar possível.

A Democracia pode ser classificada como Direta, Indireta e Semidireta. A Democracia Semidireta ou Participativa é, na verdade, a Democracia Representativa com algumas características da participação direta do eleitorado nas funções governamentais. A Democracia Semidireta pressupõe a organização da sociedade civil em várias entidades não-governamentais, representativas dos mais variados segmentos sociais, possibilitando a realização prática da Democracia Participativa que torna evidente a cidadania, e esta, decorre do próprio Estado Democrático de Direito. (DALLARI, 2010)

Para melhor abordar o objeto preferencial deste estudo, é válido promover a análise histórica do berço de formação da Democracia desde a Antiguidade Clássica, até a culminância da Democracia Participativa no Brasil, percorrendo o período da Constituição do Império e os demais textos constitucionais, até à Constituição Federal de 1988 – a chamada "Constituição Cidadã" – tal como ficara conhecido o texto Constitucional. Cumpre destacar que a participação popular se define como a capacidade de atuar politicamente, de partilhar da boa administração da coisa pública, apreciar tanto as prioridades dos recursos públicos quanto a fiscalização de seus destinos. (LOCK, 2004).

1.1 DEMOCRACIA: DA ANTIGUIDADE CLÁSSICA À IDADE CONTEMPORÂNEA

A expressão Democracia emerge na Antiguidade clássica, especificamente na cidade grega de Atenas, designando a forma de governo que constituía a administração política dos interesses coletivos dos que habitavam nas cidades-estados.

Entende-se que Atenas é considerada tanto o berço da civilização, quanto da Democracia, que foi estabelecida como regime de governo em meados de 510 a.C. com seu apogeu no período entre 461 a 429 a. C. Muito do que possibilitou essa gênese, sendo fator fundamental, se refere a autonomia que a polis foi adquirindo em sua organização sociopolítica.

Esse período histórico constitui-se em fonte essencial do direito público, tendo destaque o Constitucionalismo, já que vigorava a organização política da denominada *polis*. O reconhecimento de ser cidadão ocorria pela integração à *polis*, ou seja, nascer dentro do sistema implantado, e desta forma, afirmava-se a Cidadania e dos direitos dos cidadãos, efetivando a supremacia do Estado sobre o social.

De acordo com Bagnoli (2009), apesar de naquela sociedade, as mulheres, os escravos e os estrangeiros não usufruírem do papel de cidadãos, devido a exclusão das grandes decisões – somente uma pequena porcentagem do povo de Atenas participava da Democracia – tem-se nesse modelo, o embrião do que é conhecido nos dias atuais. Infere-se que todos os cidadãos exerciam direitos políticos; entretanto, nem todos que habitavam o território eram cidadãos.

Na Idade Média, podemos assinalar o obscurecimento dos fundamentos da Democracia Clássica. Em meados do século XV, a Modernidade vai se estabelecendo com o Renascimento Comercial, a ascensão burguesa, a formação dos Estados Nacionais, e, ao longo dos séculos, mais especificamente no contexto do Iluminismo uma nova conjuntura se apresenta. A concepção Moderna de Democracia vai se consolidando a partir do século XVIII, com as Revoluções Burguesas que desconstituíram as Monarquias, com destaque para a Revolução Gloriosa de 1689, Revolução Americana de 1776 e Revolução Francesa de 1789. (DALLARI, 2010).

Um bloco de ideias burguesas conjectura a separação de poderes evidenciando a necessidade da mudança e o ideário de igualdade, liberdade e fraternidade assinalam esse cenário. A Democracia retomou o princípio da Cidadania, pois os homens se apartaram da condição de súditos de um rei para se converter em cidadãos. A base estruturante da

Democracia Moderna e Contemporânea é o direito de atuar nos assuntos de interesse coletivo através do voto, cuja função se traduz na escolha de representantes. Estes, uma vez eleitos dispõem de poderes delegados pelos cidadãos, titulares do poder político, para tutelar sobre os assuntos políticos da coletividade.

Atualmente, se vivencia o pós-positivismo como ideário de um Estado Democrático de Direito, melhor dizendo, o governo do povo. Suas raízes remontam ao século XVIII, mas, nesse tempo, abraça a efetivação dos valores fundamentais da pessoa humana. O Estado Democrático de Direito se concretiza no atuar da Democracia Participativa; e para consolidação dessa, faz-se necessário que cada cidadão conheça o contexto social em que vive, submetendo-se a um processo educacional de conhecimento, para que sua liberdade de escolha seja consciente, através do empoderamento político.

A observação que tem sido realizada ao longo dos anos é que a Democracia Representativa aos poucos foi se esvaziando de seu sentido original, se desgastando e ficando desacreditada. Este fato se deve, entre outros, pelo motivo de que os interesses coletivos têm sido esquecidos pelos representantes políticos.

Cabe, portanto, na sequência, discutir o percurso da Democracia Participativa no Brasil.

1.2 A TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL

No Brasil-Império, houve a tentativa da adoção da ação popular e a intenção de mitigar a outorga constitucional de 1824 via plebiscitária. A ação popular objetivava responsabilizar, criminalmente, os Juízes de Direito e os Oficiais de Justiça.

De acordo com Affonso (1996) e Lopes (2013), tanto a Constituição de 1891 como a de 1934 não tiveram institutos da Democracia Semidireta. Na Constituição de 1934, ocorreu a tentativa de aperfeiçoar a representatividade parlamentar, mas não durou muito tempo. Também nessa Constituição, podemos registrar a presença da ação popular. Na Constituição outorgada de 1937 havia hipóteses que poderiam ensejar à via plebiscitária, entretanto, a proposta não foi cumprida.

Apesar de ampliar-se a participação eleitoral, a democratização que envolveu o ano de 1945 não modificou o pensamento da época a respeito da Democracia Semidireta. Na Constituição de 1946, só existiu a previsão do plebiscito para a hipótese de incorporação, subdivisão ou desmembramento de Estados. Apenas em 1963, houve a utilização, de forma

expressiva, do Plebiscito, apesar de atingido pela conturbação política que foi a tônica do período.

Com a renúncia de Jânio Quadros, instaura-se, através da Emenda Constitucional nº 4, de 1961, o Sistema Parlamentarista. Nesse período, o Plebiscito não possuía suporte legal, só ocorrendo devido às grandes pressões políticas. A hostilidade à Democracia, presente em toda construção da Constituição de 1967 e sua Emenda nº I de 1969, impossibilitou grandes avanços da participação popular.

A campanha eleitoral de 1986 não só marcou o ressurgimento dos debates a respeito da participação popular, como também o conteúdo da nova Constituição e a natureza da própria Assembleia Nacional Constituinte. No ano de 1987, ocorreu o início de intensa campanha para apreciação de emendas populares e houve também a apresentação de sugestões e audiências públicas.

De acordo com Ramos (2013), os anteprojetos da Constituição de 1988 formaram manancial de relevância para as discussões no processo constituinte. No primeiro turno de votação, foram aprovados Plebiscito, Referendo, Iniciativa Popular Legislativa e Veto Popular (voto destituinte). Todavia, o último dos instrumentos participativos ficou, no segundo turno, fora do texto constitucional definitivo.

O Congresso Nacional por meio do poder constituinte elaborou a Constituição Federal de 1988, a denominada "Constituição Cidadã", que prevê o princípio da participação popular, tendo presente o eleitorado nas decisões governamentais. Segundo disserta o professor José Afonso da Silva, (2009, p.90) “é a constituição cidadã, na expressão de Ulysses Guimarães, Presidente da Assembleia Nacional Constituinte que a produziu, porque teve ampla participação popular em sua elaboração e especialmente porque se volta decididamente para a plena realização da cidadania.”

Em seu preâmbulo, a Constituição Federal consigna a legitimidade do poder constituinte, abrindo espaço para a participação popular na gerência da coisa pública, garantindo os direitos, garantias e liberdades individuais.

2. MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO

Os mecanismos de participação são uma das formas utilizadas para exercer a soberania popular, além do voto. Nessa secção será exposto tanto os mecanismos tradicionais quanto os alternativos, sendo que estes podem se subdividir em

institucionalizados e não institucionalizados, como descrição nas subsecções que se seguem.

2.1 Tradicionais

Consideram-se neste momento o Plebiscito, o Referendo e Iniciativa Popular Legislativa, com previsão no artigo 14 e seus incisos da Carta Política de 1988. Permitem atuação efetiva dos cidadãos, sendo verdadeiros reforços da Democracia. Estes instrumentos de Democracia Semidireta ou Participativa são a tentativa de dar mais materialidade ao sistema, com o fim de reaproximar o cidadão da decisão política sem intermediário. (AFFONSO,1996).

No que se refere aos dispositivos tradicionais de participação, Mendes (2013, p.702) considera que

A Constituição de 1988 inovou na adoção de instrumentos da democracia direta, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular (art. 14, *caput*). A realização de plebiscito e referendo dependerá de autorização do Congresso Nacional (CF, art. 49), excetuados os casos expressamente previstos na Constituição (CF, art. 18, §§ 3º e 4º), para alteração territorial de Estados e Municípios, e no art. 2º do ADCT, sobre a forma e o sistema de governo.

A partir desta ideia apresentada pelo autor, inicia-se a exposição do primeiro instituto de Democracia Participativa: o Plebiscito.

2.1.1 Plebiscito

É o instrumento de Democracia Participativa disposto ao cidadão pela Constituição Federal de 1988 que possibilita a deliberação sobre certa questão significativa para os rumos do país pela escolha entre opções. A decisão tomada é dotada de efeito vinculante para as autoridades públicas envolvidas, que devem seguir os caminhos definidos pelos eleitores.

De acordo com a Constituição Federal, o Plebiscito ocorrerá nos “termos da lei”, que veio a ser regulamentada e efetivada após o transcurso de dez anos, mediante a Lei nº 9.709/1998. (ANGHER, 2016).

Segundo a Lei 9709 de 1998, no artigo 2º, o Plebiscito é uma consulta formulada "ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa." É previsto, ainda, no artigo 2º, §1 da mesma

lei, que o eleitorado será convocado, previamente para "aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido".

O Plebiscito é um instituto de utilização residual, já que, só será utilizado se não houver outro meio hábil de realizar o fim que se busca, ou seja, a Participação Popular. Isto é, o instituto não deve ser utilizado para decidir questões corriqueiras e cotidianas, mas sim, situações de relevante interesse para a sociedade.

No ano de 1993, ocorreu um plebiscito que tinha como objeto a decisão sobre a forma de Governo (República X monarquia) e o sistema de governo (Presidencialista X Parlamentarista). A deliberação popular escolheu pela continuidade da forma de governo republicana e do sistema presidencialista. (AFFONSO, 1996).

2.1.2 Referendo

O Referendo atua na participação do eleitor, mediante voto, porém com a finalidade de ratificar, ou não, um ato diretivo governamental. Desta forma, "o referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição", conforme artigo 2º, §2 da lei 9729/1998. (ANGHER, 2016).

O instituto possui procedimento semelhante ao adotado pelo Plebiscito, a diferença consiste no fato de o Referendo ser uma consulta posterior ao ato de gestão que deve ser referendado ou rechaçado pela soberania popular, enquanto o Plebiscito, atua na pré-existência de um ato de gestão. Assim, o administrador público somente poderá atuar após o conhecimento da vontade popular, caso seja autorizado. No Plebiscito a convocação se dá com anterioridade, enquanto no referendo, com posterioridade ao ato contrastado.

Cabe, ressaltar que o Referendo foi exercido uma vez no ano de 2005, onde houve a votação sobre o artigo 35 do Estatuto do desarmamento que proibia a comercialização de armas de fogo e munição no território nacional, salvo para os casos previstos no artigo 6º do mesmo Estatuto, o que foi referendado pela população.

A Lei 10.826/2003, mais conhecida como Estatuto do Desarmamento, previu a realização de um referendo, por meio do qual o povo brasileiro deverá ratificar ou rejeitar o art. 35 daquela Lei, que dispõe: Art. 35. É proibida a comercialização de arma de fogo e

munição em todo o território nacional, salvo para as entidades previstas no art. 6º desta Lei. (SILVA, 2005).

2.1.3 Iniciativa Popular

A Iniciativa Popular de Lei é um dos instrumentos de participação popular mais importantes que a Constituição Federal de 1988 prevê, tendo em vista que a lei, em tese, expressa a vontade do povo. Em tal mecanismo de participação popular, atribui-se a possibilidade de que um certo número de cidadãos participe do processo legislativo iniciando-o.

A Lei Complementar nº 135 de 2010, popularmente conhecida como a Lei da Ficha Limpa, teve sua origem em um projeto de lei de Iniciativa Popular, no qual houve uma pressão da sociedade civil para que medidas adequadas fossem tomadas pelo poder público em prol da probidade e da boa administração e proteção da coisa pública.

Conforme postula Affonso (1996), é uma forma que tem o povo de requerer de seus representantes a tomada de determinadas atitudes, como a elaboração de leis para o fim de atender a certa necessidade ainda não regulamentada pelo poder público. No tocante ao seu âmbito de abrangências, a Iniciativa Popular de lei pode ser federal, estadual ou municipal.

Sendo federal “[...] a iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”, conforme a literalidade expressa no artigo 61, §2º da Constituição Federal de 1988. (ANGHER, 2016).

No âmbito estadual, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 27, §4 estabeleceu que a “[...] lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual [...]”, sendo atualmente, atribuição de competência dos Estados Federados regulamentarem a matéria, devendo a Constituição Estadual de cada Estado-membro estabelecer o procedimento de exercício desta forma de participação popular.

Já no âmbito municipal, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 29, XIII, estabeleceu que a manifestação popular, para dar início ao processo legislativo municipal, deve conter pelo menos cinco por cento do eleitorado, sendo o seu processo

de tramitação regido pela Lei Orgânica dos Municípios.

Que estabelece as diretrizes locais para as políticas de tributação e de finanças, de desenvolvimento econômico, ambiental, social e urbano. (SOUZA, 2014).

O Plebiscito e o Referendo foram utilizados em uma única oportunidade cada um deles. Já a lei de Iniciativa Popular, mesmo com sua importância, exige um esforço de grande escala da população. Apesar da existência destes canais tradicionais, novas medidas surgem com o fim de trazer mais transparência e aproximar representantes e representados. Essas medidas são os canais alternativos.

2.2 ALTERNATIVOS

O que as experiências com mecanismos alternativos no Brasil têm em comum é o fato de que partem sempre, como salientado por Fontes (1996), de duas premissas fundamentais. E o autor entende que não só a população é a melhor representante de seus interesses, porque conhece como ninguém os seus problemas, mas também que o exercício da Cidadania deve ser estipulado, permitindo uma relação estreita entre poder público e o cidadão.

2.2.1 Institucionalizados

A partir do fim da década de 1980, iniciou-se um processo de descentralização político-administrativa da esfera federal para a estadual e municipal o que ocasionou o fenômeno da participação popular na gestão pública.

Deste modo, a descentralização passa a ser uma opção diversificadora dos espaços para o exercício dos direitos e liberdades civis. Um cidadão ativo e participante que contribua como eleitor e controlador das políticas e práticas dos governos locais é o que evidencia a autonomia da gestão municipal, a participação, o controle e a autogestão do espaço do cotidiano.

Desta forma, nessas municipalidades, os canais de participação possuem como estigma a " [...] tendência à institucionalização, entendida como inclusão no arcabouço jurídico institucional do Estado" (GOHN, 2003, p. 57). Estão previstas em legislação ordinária estadual e municipal, uma vez dada a descentralização política.

A institucionalização envolve mais do que a formalização dos canais, implicando o reconhecimento oficial de espaços autônomos de interlocução da sociedade e de formulação de demandas; isso exige a publicação dos regimentos internos, elaborados e discutidos pelos movimentos e a sua aceitação pelo poder público como canal de mediação com a população.

A importância do poder regional e local se manifesta na busca da Democracia na medida em que a administração funciona como catalisadora de forças sociais que criem projetos e lideranças inovadoras no governo e na sociedade.

2.2.2 Não institucionalizados

Boaventura de Souza Santos (2003) assinala que, nos últimos vinte anos, novas formas de ação social transformadora emergiram no mundo: movimentos populares ou novos movimentos sociais com novas agendas políticas - ecologia, paz, antirracismo, antisexismo – ao lado das agendas tradicionais de melhoria da qualidade de vida – sobrevivência econômica, habitação, terra, bem-estar social, educação. Estes movimentos não dependem do governo, mas da iniciativa deles próprios.

Estão focados em temas voltados a democratização, Cidadania, as liberdades individuais, a identidade cultural de cada localidade e a questão ambiental dirigida à sustentabilidade, ao meio ambiente como um todo e ao desarmamento nuclear.

A sociedade civil constrói as estruturas para ir além daquilo que está organizado politicamente no hoje. É um constante atuar na construção de alternativas e de mecanismos de cooperação nacional, regional e local. Como alguns mecanismos já estão consolidados, atuam como peças principais no processo de oxigenação da participação, desenvolvendo novas perspectivas. (VIVAS, 2012).

Nessas experiências brasileiras pode-se perceber que essas ferramentas são escolas de Cidadania à população. O papel exercido pelo cidadão necessita ser desvendado desde o ensino básico, para legitimar os instrumentos participativos e a própria Democracia desde os primeiros passos.

3 MECANISMOS ALTERNATIVOS INSTITUCIONALIZADOS

Em resgate à ideia da secção anterior, a institucionalização dos mecanismos participativos, que passam a ser estudados nessa secção, envolve a cogestão entre Estado e Sociedade, em um ambiente em que esses dois espaços estão interligados por meio de uma regulamentação do poder público, ou seja, a participação ocorre por meio de procedimentos pré-estabelecidos e fixados constitucionalmente, conforme estabelece Rocha (2009, p 3):

A Constituição Federal, ao assegurar, dentre os seus princípios e diretrizes, “a participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (Art. 204), institui, no âmbito das políticas públicas, a participação social como eixo fundamental na gestão e no controle das ações do governo. Após a sua promulgação, o grande desafio passou a ser a regulamentação dos preceitos constitucionais a fim de se efetivar a “tão sonhada” participação popular. Iniciou-se, desde então, uma intensa mobilização e articulação dos diversos segmentos sociais organizados, no sentido de se estabelecerem os mecanismos jurídicos legais necessários à gestão descentralizada das políticas públicas.

Cabe, a partir deste momento, uma análise de cada instituto de participação escolhido para a temática do presente estudo. Desta forma, abre-se as subsecções a seguir dissertando sobre a primeira proposição de canais institucionalizados, o Orçamento Participativo.

3.1 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O Orçamento Participativo se destaca dentro da participação democrática da sociedade. Criado para estabelecer prioridades dentro do orçamento, ele eleva a discussão da cidadania e possibilita uma integração dos representados com os representantes.

Trata-se de um importante espaço de debate e definição dos destinos da cidade. Nele, a população decide as prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizadas com os recursos do orçamento municipal. Assim, conceitua-se da seguinte forma (PIRES, 2002, p 32)

[...] o orçamento público é, fundamentalmente, o instrumento através do qual a receita e o gasto público são planejados levando em conta as diferentes opiniões, interesses e desejos presentes entre os eleitores, expressos pela manifestação dos eleitos para exercerem os poderes executivo e legislativo. Quer dizer: prefeitos,

vereadores, deputados e quaisquer outros mandatários escolhidos pelo voto são os portadores da vontade popular que se efetiva no momento da escolha das melhores fontes para obtenção de recursos públicos e dos mais convenientes itens de despesa a efetivar com estes recursos.

Tal instituto estimula o exercício da Cidadania, o compromisso com o bem público, a corresponsabilização entre a esfera governamental e sociedade sobre a administração local. E esse estímulo tem possibilitado uma transformação no modo de governar, baseado na participação direta da população.

E na construção dessa gestão participativa, fortalecem-se as organizações sociais existentes e outras vão surgindo. A partir dessa organização, constroem-se consensos sobre os investimentos prioritários para a melhoria da qualidade de vida. E quando não há consenso, as definições dos investimentos ocorrem a partir do debate e disputa democrática de ideias e propostas.

Esses são canais diretos de interlocução entre o governo e a sociedade e que vão se consolidando a partir da opção política das prefeituras em radicalizar a democracia, bem como do desejo e da capacidade da população de se organizar e participar das decisões sobre a sua cidade.

Refere-se a um processo de envolvimento da sociedade na gestão da cidade, pela expectativa em definir e acompanhar os investimentos anuais executados pela Prefeitura baseado na ampliação da transparência e do controle sobre a arrecadação e aplicação dos recursos públicos.

Esta atuação se torna mais presente após a regulamentação da Lei de Responsabilidade Fiscal: de 2000, que estabelece a necessidade de dotar o país de um novo regime fiscal. Isto posto, a participação da sociedade na administração pública tomou-se um compromisso legal. Os municípios com mais de 50 mil habitantes devem promover audiências públicas para prestar contas à sociedade sobre os gastos públicos.

Como exemplo da importância deste mecanismo cita-se o município de Porto Alegre/RS, considerado como modelo de implementação do Orçamento Participativo, pois desde o momento em que foi implantado, no ano de 1989, permanece trazendo excelentes resultados. (PIRES, 2001).

Para que seja estabelecido o Orçamento Participativo faz-se necessário formar uma comissão coordenadora do Orçamento Participativo que irá implementar e elaborar o mesmo

em conjunto ao grupo de apoio, formado por servidores do executivo (e suas secretarias) e legislativo local, tendo o suporte de uma assessoria composta por profissionais liberais de diversas áreas.

A partir da implantação do instituto, tanto o poder executivo como legislativo municipal delegam o poder, que é repartido com a população. A decisão quanto a aplicabilidade dos recursos fica reduzida em relação aos gestores, amplia-se o trabalho, já que muitos estarão envolvidas nesse planejamento em várias e novas etapas.

O instituto permite que a população exerça um maior controle sobre o Estado, pois trata-se de uma forma de descentralização do poder. Em um Estado tão vasto e complexo como o Brasil, os esforços para a descentralização sempre foram importantes.

Como há uma questão local envolvida, cabe, por fim, ressaltar que não existe uma metodologia única para estipular a elaboração do Orçamento Participativo, de acordo com Pires (2002, p 87).

A elaboração do orçamento com participação popular pode se basear nas mais diversas metodologias. Não existe um modelo que sirva a todas as realidades. Além disso, uma mesma prefeitura pode adotar diferentes metodologias ao longo do tempo, variando de ano a ano, conforme o aprendizado e as conveniências. Antes de iniciar a prática é necessário, sempre, fazer um diagnóstico da realidade.

Assim, respeita-se as vivências e o cotidiano estrutural de cada localidade, tornando mais acessível e realista a atuação dos setores envolvidos.

3.2 CONSELHOS GESTORES

Dentre as instituições participativas existentes hoje no Brasil, destacam-se os milhares de Conselhos Gestores implantados na quase totalidade dos municípios brasileiros. Estes estão diretamente relacionados às políticas públicas e são resultados da mobilização social e dos debates públicos que precederam à formulação da Constituição Federal de 1988.

Essa conjuntura excepcionalmente favorável à participação popular possibilitou que fosse introduzida no cenário político a perspectiva do exercício do poder diretamente pelo povo, de forma combinada com a representação política tradicional, no momento em que a Constituição Federal estatuiu em seu artigo 1º, parágrafo único que “[...] todo poder emana

do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”. Pode-se conceituar os Conselhos Gestores conforme estabelece Gohn (2003, p.107)

Os conselhos gestores são instrumentos de determinados processos políticos e constituem inovações institucionais na gestão de políticos sociais no Brasil. Esses processos podem ter diferentes objetivos, contribuir para mudanças sociais significativas ou auxiliar a consolidação de estruturas sociais em transição ou sobre o impacto de fortes pressões sociais.

Os Conselhos Gestores têm a possibilidade de ordenar as políticas públicas brasileiras com o fim de obter forma de governança democrática, sendo um dos principais resultados das mais recentes reformas municipais.

Eles têm o papel de serem os mediadores na relação estabelecida entre sociedade e Estado, inclusive pelo fato de estarem inscritos no texto constitucional, como também em outras leis brasileiras como instrumentos que expressam e representam a participação popular. Assim, para o exercício da Democracia Participativa assistiu à adoção da Cidadania com o princípio geral, a partir de então surgem leis orgânicas para regulamentar o Direito Constitucional da Participação através de Conselhos deliberativos que tem grande importância, pois são resultados de lutas e demandas populares e de pressões da popularidade civil pela redemocratização do país.

A estrutura dos Conselhos está inserida na esfera pública, estando integrada mediante órgãos públicos ao poder executivo. Para que sejam implementados faz-se necessário a promulgação de leis ordinárias Estaduais e Municipais.

A partir do ano de 1996, a arrecadação de recursos voltados às áreas sociais ficou condicionada à criação dos Conselhos, apesar de entre os anos de 1970 a 1980, já estarem incluídos na agenda política do poder público. Primeiramente como "Conselhos Comunitários" instituídos pelo poder público com o fim de negociar as reivindicações dos movimentos sociais. E num segundo momento, como "Conselho Popular", formado nos movimentos, desprovido de uma estruturação formal, tendo como base ações com intenção de constituir-se em força política independente em contra posição aos partidos e ao Estado. (GOHN, 2003)

Atualmente, foram criados e instalados conselhos referentes a diversos tipos de políticas públicas, como os conselhos setoriais de saúde, educação, cultura, assistência social, meio ambiente; conselhos de segmento, como os do idoso, da mulher e da criança e

adolescente; conselhos temáticos, envolvendo questões específicas como moradia e direitos humanos.

Assim, para se criar e implementar conselhos, faz-se mister que haja uma qualidade relativa dos segmentos sociais que o integrarão, como também que haja uma paridade entre o percentual quantitativo dos membros do governo e da sociedade. Não obstante, é necessário que ocorra uma capacitação dos conselheiros, uma vez que estes advêm da sociedade civil.

Faz-se ainda necessário que a população obtenha acesso às informações, para que tudo realizado pelo conselho seja de domínio público, e que os atos dos conselheiros sejam devidamente controlados.

A construção dos conselhos como espaços de interlocução e articulação entre diferentes atores sociais e de controle social do Estado constitui-se, assim, não só num desafio, mas também numa oportunidade no sentido do fortalecimento da sociedade civil e da democratização do Estado.

3.3 PARCERIAS: A AÇÃO COMUNITÁRIA COMO FORMA DE REPARTIR O PODER

Parcerias é um dos conceitos cujo significado assume conteúdos extremamente diversos nos discursos e práticas de diferentes atores. Os movimentos sociais atribuem-lhe um sentido que se define a partir de experiências em que papéis complementares são claramente propostos e assumidos por organizações comunitárias, agências do Estado e até mesmo da iniciativa privada.

Desta forma, existe uma corresponsabilidade entre atores diversos na gestão e implementação de políticas ou serviços de interesse público. Repartir o poder de intervir e de decidir é uma meta e um resultado que se pode esperar das experiências de Parcerias. É responsabilidade e poder compartilhado, um engajamento das partes envolvidas e não somente como uma transferência de funções, típica dos processos de terceirização.

Como tal, movimentos e ONGs têm afirmado que as políticas básicas têm que ser feitas pelo Estado embora possam ser feitas com participação da sociedade e que, ao lado desta participação, os movimentos devem continuamente militar por políticas públicas do Estado e pela vinculação de recursos públicos a estas políticas. Construir o controle da coisa

pública pela sociedade sobre o Estado é um objetivo permeado de dificuldades, mas que segue sendo estruturado. Entende Froz (2005, p. 3) que,

considera-se, assim, a sociedade civil como a categoria que é portadora das relações entre os organismos de participação política, neste caso as ONGs e os Movimentos Sociais, aos quais os sujeitos vão se aderindo para construírem mecanismos de mediação das mudanças locais, até transformações a níveis estruturais[...].

A construção desses espaços de gestão e implementação de políticas os quais podem ser públicos sem ser estatais; a relação com ONGs e movimentos, com sua lógica menos burocratizada, é um desafio que, apesar das dificuldades, contribui, para oxigenar o aparato estatal e para obter uma reinvenção do Estado. O aprendizado da gestão pública por parte de grupos comunitários vem sendo realizado em meio a fortes tensões e contradições.

Apesar destas e de muitas outras dificuldades e contradições, tais experiências têm levado os movimentos que delas participam à construção de parâmetros públicos, procedimentos de transparência e regras de funcionamento que tencionam práticas corporativas. A institucionalização do cooperativismo e demais formas de se associar estão previstas constitucionalmente no parágrafo §2 do art. 174 da Constituição Federal. Cabe salientar que, conforme disserta Rocha (2009)

A participação na esfera pública é importante pelo conteúdo pedagógico, principalmente para a construção de uma ética social que contribua significativamente para o reordenamento da gestão pública e propicie a passagem de uma cultura de favores a uma cultura de direitos. Nesta perspectiva, é pressuposto do presente estudo que *a participação é o processo mediante o qual os membros de uma sociedade têm parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens públicos*. Trata-se, então, de compreender a participação como um processo de conquista, como um caminho para a construção da cidadania⁵, pois, na verdade, a participação dos cidadãos no processo de gestão dos bens públicos de uma sociedade rompe com o modelo de centralização do poder, característico dos regimes autoritários.

As ONGs e os movimentos sociais têm assumido cada vez mais as relações de Parceria em programas governamentais, bem como com empresas privadas, ambiente escolar, escritórios de profissionais liberais e outras entidades que se interessam em investir em ações de cunho social.

3.4 DECRETOS 8.243/2014 E A TENTATIVA DE INSTITUCIONALIZAR OS CANAIS NÃO INSTITUCIONALIZADOS DE PARTICIPAÇÃO

Após a avalanche de manifestações sociais ocorridas no ano de 2013, que marcou o cenário político do país, como uma tentativa de regulamentar os canais alternativos não vinculados ao Estado utilizados pela sociedade civil naquele momento histórico, foi editado pelo Executivo Federal, o Decreto 8.243/2014.

Coberto por uma série de polêmicas e, tendo como um dos maiores opositores Ives Gandra (2014), este Decreto, em sua Ementa, institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, embora não tenha sido aprovado em votação na Câmara dos Deputados.

As contrariedades observadas por alguns cientistas políticos e doutrinadores se mostram em relação ao procedimento adotado e aos objetivos finais almejados com a edição do ato. É exatamente esse o caso do Decreto 8.243/2014.

A sua emissão se baseou constitucionalmente no art. 84, incisos IV e VI, a, da CF/88, o qual se refere à organização da administração pública e permite que o Executivo Federal emita decretos sobre a “organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos”. (ANGHER, 2016).

Entretanto, o que ocorreu foi a tentativa de integrar à Administração Pública órgãos e este procedimento trata-se de uma atuação constitucionalmente proibida ao Presidente da República. O Decreto faz com que os órgãos administrativos atuem em parceria com os mecanismos de participação. Dessa forma, uma decisão de um órgão público se legitimaria a partir da consulta realizada a um dos mecanismos participativos vinculados ao respectivo órgão. É como trazer a participação popular para integrar a máquina administrativa.

É certo que todas as figuras de participação não são novidade, pois já tem existência no direito pátrio, como as Audiências Públicas, as Conferências Nacionais e os Conselhos de Políticas Públicas. A finalidade do Decreto é dar diretrizes inexistentes até então, de como esses órgãos de participação devem atuar.

Uma outra questão que surge envolve os conceitos referentes a cidadania e a sociedade civil, que, de acordo com o decreto são trazidas para a estrutura do poder, atuando no próprio núcleo orgânico-administrativo da União, sendo que para esse entendimento, a

sociedade civil deve estar desvinculada do poder público para que possa atuar livremente, exigindo a efetivação das políticas públicas.

De acordo com Thamy Pogrebinski (2014) que integra uma outra corrente de pensamento, toda essa polêmica surge devido a uma falta de conhecimento, uma vez que o Decreto não institui novidade alguma, apenas busca regulamentar algo que permanece em funcionamento desde antes da Constituição de 1988, do período de redemocratização do país.

De certo modo, o decreto busca a regularização, através da articulação das mais diversas instâncias e modalidades participativas existentes no atual contexto e garantindo-lhes certas diretrizes de cunho organizatório básico, visando assegurar que haja a publicidade e a transparência, e principalmente, uma diversidade participativa da sociedade civil. Entendem que o Decreto não é inconstitucional, pois não extrapola as competências de regulamentação próprias do Executivo, ele organiza a administração pública sem criar gastos.

Dessa forma, defendem que os princípios democráticos expressos na Constituição de 1988, não se baseiam apenas nas eleições representativas. O exercício da soberania popular prevista é bem mais amplo. Em vários artigos da Constituição de 1988, chamam a soberania popular para ser exercida, como quando confere autonomia ao município para criar conselhos de políticas locais, explicitando que os mecanismos participativos têm a potencialidade de fortalecer a democracia.

CONCLUSÃO

O trabalho ora desenvolvido concentra-se no estudo da Participação Popular direta nos processos de decisões públicas, bem como na efetiva utilização dos instrumentos participativos existentes. Este estudo se iniciou não só com a busca pelo conceito e origem da Democracia e sua evolução até a contemporaneidade, mas também pela análise do modelo ou forma participativa, finalizando-se com a análise dos canais alternativos institucionalizados e sua forma de integração com a população.

Os espaços abordados são importantes para a construção e a efetivação do regime democrático. Insere-se, desta forma, o valor da participação institucionalizada que se embasa na constituição de leis, sendo o núcleo de concentração do estudo, buscando suprir os anseios de uma sociedade ávida por inclusão social.

Entretanto, é mister salientar que não basta a existência de canais que visem a esta interlocução: é preciso que os atores envolvidos neste processo sejam estruturados e

adquiram as bases educacionais para melhor desempenhar seus papéis através de uma pedagogia participativa que empodere esses interlocutores na construção adequada dos procedimentos a serem executados.

E o Estado, como propulsor da tutela, deve garantir aos seus as condições necessárias e suficientes a fim de que haja uma melhor utilização desses espaços para um efetivo desenvolvimento da Cidadania. Acrescenta-se ainda que se faz necessária uma maior intensificação do engajamento entre o poder estatal e a sociedade.

Mediante todo o desenvolvimento dissertativo apresentado, é importante que, a cada dia, cultive-se a árvore do crescimento econômico e que a semente da ética social seja constantemente adubada. Que a praga do desemprego seja afastada, que os galhos insípidos das desigualdades sejam podados e a imoralidade da miséria, segundo Betinho, seja ceifada.

Fortaleçam-se as raízes profundas da inclusão e os frutos dessa colheita sejam repartidos entre todos, a fim de que a Cidadania, a justiça social e a inclusão sejam marcas positivas de nossa sociedade.

REFERÊNCIAS

AFFONSO, Almino. **Democracia participativa: plebiscito, referendo e iniciativa popular**. Revista de informação legislativa, v. 33, n. 132, p. 11-27, out./dez. 1996 | Revista da Procuradoria Geral da República, n. 9, p. 11-30, jul./dez. 1996. Disponível em < <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176503>> Acesso em 01/12/2017.

ANGHER, Anne Joyce (org.). **Vade Mecum Acadêmico de Direito Rideel**. Edição Especial. São Paulo: Rideel, 2016.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: Uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: Santos, Boaventura de Souza(org.) **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

BAGNOLI, Vicente; BARBOSA, Susana M. de Oliveira. **História do Direito**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1989.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 2 ed São Paulo: Saraiva, 2010.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

_____ **Teoria Constitucional da Democracia Participativa.** São Paulo: Ática, 2001.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA Ana Claudia C. **Conselhos gestores de políticas públicas.** São Paulo: Pólis, 2000.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado.** 29 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional.** 35 ed São Paulo: Saraiva, 2009.

FONTES, Breno Augusto Souto Maior. A Estrutura organizacional das associações políticas voluntárias: um estudo de caso das associações de moradores em Recife. in: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 32, ano 11. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.

FROZ, Suany Clise Cutrim. **Ongs e movimentos sociais:** para uma análise dos elementos conceituais. Disponível em:
http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos2/Suany_Clise_Cutrim150.pdf. Acesso em 04/12/2017.

GANDRA, Ives. Jurista Ives Granda alerta: decreto 8.243 de Dilma é ditatorial. Disponível em: <<http://www.folhapolitica.org/2014/06/jurista-ives-gandra-alerta-decreto-8243.html>>. Acesso em 22 de novembro de 2017.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica.** São Paulo: Publicações Polis, 2003.

Lei de responsabilidade fiscal. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e legislação correlata. Atualizada em 7/3/2014. Edições Câmara Brasília/2014

LOCK, Fernando do Nascimento. **Participação popular no controle da administração pública:** um estudo exploratório. Revista Eletrônica de Contabilidade. Volume I. N.1 Set-Nov/2004. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/contabilidade/article/viewFile/122/3530>. Acesso em 03/12/2017.

LOPES, José R.de Lima; QUEIROZ, Rafael M. Rabelo; ACCA, Thiago dos Santos. **Curso de história do Direito.** 3 ed rev Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Direito Constitucional.** 8 ed. Ver e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

PIRES, Valdemir. **O Orçamento Participativo:** o que é, para que serve e como se faz. São Paulo: Manole, 2002.

POGREBINSCHI, Thamy. Novo decreto: **Não há representação sem participação.** Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/novo-decreto-nao-ha-representacao-sem-participacao-9169.html>> Acesso em 22 de novembro de 2017.

ROCHA, Roberto. A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil. **Revista Pós Ciências Sociais.** v. 1 n. 11 SãoLuis/MA, 2009. Disponível em:http://www.ppgcsoc.ufma.br/index.php?option=com_content&view=article&id=318&Itemid=114. Acesso em 04/12/2017.

RAMOS, William Junqueira. **Apontamentos sobre o veto popular**. Publicado em 01/2013. Disponível em: <https://jus.com.br/pareceres/23423/apontamentos-sobre-o-veto-popular>. Acesso em 03/12/2017.

SADER, Emir. Para outras democracias. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.) **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, Boaventura de Souza (org.) **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, Marcos Alves da. [sim] **O referendo popular e o Estatuto do Desarmamento**. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 10, n. 832, 13 out. 2005. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/7389>>. Acesso em: 4 dez. 2017.

SOUZA, André Leandro Barbi de. **O poder local, o município e a lei orgânica**. Publicado em 16 set. 2014. Disponível em: <https://www.igam.com.br/gestaopublica/o-poder-local-o-municipio-e-a-lei-organica>. Acesso em 04/12/2017.

SOUZA, Hebert de; RODRIGUES, Carla. **Ética e Cidadania**. 18. ed. São Paulo: Moderna, 2000.

TELLES JÚNIOR, Goffredo. **Iniciação na Ciência do Direito**. São Paulo: Saraiva, 2001.

VIVAS, Marcelo Dayrell. **Sociedade civil, políticas públicas e participação democrática**. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 17, n. 3392, 14 out. 2012. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/22782>>. Acesso em: 3 dez. 2017.

SOBRE O(S) AUTOR(ES):

AUTOR 1: Servidora Pública Municipal. Graduada em Direito pela Universidade Iguazu – campus V. Especialista em Direito Público pela Universidade Anhanguera/ UNIDERP. renatasgmartins@yahoo.com.br

AUTOR 2: Doutora em Sociologia Política pela UENF; Mestre em História Social pela USS; Professora do Curso Jurídico da UNIG – CAMPUS V e do Centro Universitário São José de Itaperuna. taisbadaro50@gmail.com