

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO**

**ALINE CARDOSO**

**O SISTEMA DEMOCRÁTICO POR REPRESENTAÇÃO NA PERSPECTIVA DO  
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

**Porto alegre**

**2020**

**Aline Cardoso**

**O SISTEMA DEMOCRÁTICO POR REPRESENTAÇÃO NA PERSPECTIVA DO  
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado à Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul como requisito parcial  
para obtenção do grau de Bacharela em  
Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Prof.<sup>o</sup> Dr.<sup>o</sup> Rodrigo Valin de  
Oliveira

Porto Alegre

2020

**Aline Cardoso**

**O SISTEMA DEMOCRÁTICO POR REPRESENTAÇÃO NA PERSPECTIVA DO  
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado à Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul como requisito parcial  
para obtenção do grau de Bacharela em  
Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Prof.º Dr.º Rodrigo Valin de  
Oliveira.

Aprovada em 24 de novembro de 2020.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof.º Dr. Rodrigo Valin de Oliveira (Orientador) UFRGS

---

Prof.º Henrique Montagner Fernandes

---

Prof.º Denis Guilherme Rolla

*“Não devemos esperar a salvação do alto, mas de nós mesmos. A cidadania não convive com a ideia de salvação que vem do alto, mas das soluções que nascem da participação de todos.*

*Sabemos que a democracia é o norte e que a sociedade que queremos não tem nada a ver com a que existe e sacrifica a grande maioria do nosso povo. A democracia que queremos é política, econômica, cultural e está sendo construída (...) com base nos princípios da liberdade, igualdade, participação, diversidade e solidariedade. Princípios que devem existir simultaneamente em todas as relações e que jamais se esgotam nos limites e contradições das instituições. Princípios-guia de uma grande utopia que se faz real a cada dia, a cada luta, a cada conquista, a cada passo dessa caminhada que dá sentido às nossas vidas.”<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> SOUZA, Herbert. Escritos Indignados: democracia x neoliberalismo no Brasil. 3. ed. Rio de Janeiro: Rio Fundo/IBASE. p. 146-147, 1993.

*A meu pai, Luiz da Rosa Cardoso,  
presente em vida no início desta caminhada,  
presente em forma de amor ao final dela.*

## RESUMO

Historicamente, a construção política da ideia de Estado levou a uma concepção hegemônica de democracia, especialmente nos países do Ocidente, cujo sistema é baseado na representação. Porém, a experiência observada sob os moldes do regime democrático representativo não tem se mostrado efetiva, fato que vem causando um distanciamento entre eleitores e eleitos, representantes e representados. Tal condição acaba gerando uma insatisfação e até mesmo uma apatia política por parte dos cidadãos. Com isso, os debates acerca da democracia representativa apontam que ela não abrange com suficiência os anseios da sociedade. Surge, então, o debate acerca da democracia participativa, bem como as suas possíveis contribuições para o sistema democrático contemporâneo. O presente trabalho visa questionar sobre a relação existente entre a democracia participativa e a representativa no seio do sistema político atual, tendo como base a experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre, bem como seus desdobramentos no decorrer de 3 décadas de história. Através de uma pesquisa bibliográfica e documental, chegou-se à conclusão de que ambas as modalidades de sistema democrático podem ser complementares e se fortalecerem mutuamente, no sentido em que uma sirva de sustentação à outra, estimulando uma maior participação cidadã e promovendo a emancipação social local.

Palavras-chave: democracia representativa, democracia participativa, orçamento participativo, emancipação social.

## **ABSTRACT**

Historically, the political construction of the idea of the State has led to a hegemonic conception of democracy, especially in western countries, whose system is based on representation. However, the experience observed under the representative democratic regime has not been effective, a fact that has caused a distance between voters and elected, representatives and represented. Such a condition ends up generating dissatisfaction and even political apathy on the part of citizens. With this, the debates about representative democracy, point out that it does not sufficiently cover the desires of society. Then, the debate about participatory democracy arises, as well as its possible contributions to the contemporary democratic system. This paper aims to question the relationship between participatory and representative democracy within the current political system, based on the experience of Participatory Budgeting in Porto Alegre, as well as its developments over three decades of history. Through a bibliographic and documentary research, it was concluded that both modalities of democratic system can be complementary and strengthen each other, in the sense that one supports the other, stimulating greater citizen participation and promoting local social emancipation.

Keywords: representative democracy, participatory democracy, participatory budgeting, social emancipation.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	9
<b>2 DEMOCRACIA</b>	11
2.1 Conceito de democracia	11
2.2 Democracia dos antigos	13
2.3 Democracia dos modernos	16
<b>3 CRISE NO SISTEMA DEMOCRÁTICO</b>	19
3.1 Contexto Histórico	19
3.2 Insuficiência do sistema por representação	24
<b>4 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO</b>	41
4.1 Conceito	41
4.2 O Orçamento Participativo em Porto Alegre	43
4.2.1 O Conselho do Orçamento Participativo	44
4.2.2 A participação popular no processo do Orçamento Participativo	52
4.3 Análise crítica do Orçamento Participativo	60
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	67
<b>6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	71

## 1 Introdução

O objetivo deste trabalho é investigar em que medida o sistema democrático participativo pode contribuir no instituto da democracia representativa tal como ela se apresenta atualmente no nosso país.

A democracia contemporânea apresenta muitas falhas, que são sentidas pelos cidadãos, uma vez que poucas de suas reivindicações são atendidas, da mesma forma que poucas promessas realizadas pelos candidatos no pleito eleitoral são cumpridas. A consequência deste problema acaba sendo o distanciamento entre os eleitos e os seus representantes, causando uma apatia política e um consequente afastamento dos cidadãos com relação aos processos decisórios.

Na busca de alternativas a esta problemática, vários autores apostam na democracia participativa. Nesse sentido, o resgate da democracia participativa é importante na medida em que traz elementos que possam aperfeiçoar e fortalecer o sistema democrático por representação.

Entender o conceito de tais institutos e compreender quais contribuições ambos podem trazer na construção de um sistema democrático mais equitativo em nossa sociedade é imprescindível para tal avaliação. Por isso, o primeiro capítulo faz um resgate dos institutos democráticos clássicos conhecidos pela História da Humanidade, sendo a Grécia o principal. Nesta etapa do estudo se analisa as principais caracterizações do sistema que Bobbio classificou como “democracia dos antigos” e “democracia dos modernos”.

A segunda etapa do trabalho busca caracterizar a conceituação de democracia representativa, bem como a sua construção histórica, revisitando teóricos iluministas como Rousseau, Locke e Mill, fazendo um resgate de quais elementos teóricos foram necessários na construção da ideia de Estado que, no decorrer do tempo, desembocaram na teoria de Estado de Direito Contemporâneo, tal como o conhecemos nos dias de hoje.

A terceira etapa do trabalho busca analisar o Orçamento Participativo realizado na cidade de Porto Alegre, com a finalidade de compreender a influência das instâncias decisórias do mesmo sobre o orçamento público municipal. Também

procurou-se fazer uma análise da história do Orçamento Participativo e as mudanças que ocorreram em sua história, visto o caráter dinâmico que referida prática adota.

Para a realização do trabalho, foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental. A busca de documentos oficiais e informações referentes ao Orçamento Participativo, especificamente, foram coletadas no site da Prefeitura Municipal de Porto Alegre e com auxílio de servidores da Secretaria de Relações Institucionais do município.

## 2 Democracia

### 2.1 Conceito de Democracia

No decorrer dos últimos séculos, em especial a partir do século XX, a democracia tornou-se um regime político bastante saliente ao redor do mundo, predominantemente na parcela ocidental do globo. Por tal regime político, entende-se que este é um contraponto à autocracia, uma vez que prevê a participação da sociedade civil em espaços institucionais de decisão, dentre eles, inclusive, a escolha dos próprios governantes, tanto na esfera de poder do Poder Executivo quanto do Legislativo.

Bobbio, ao conceber o que ele próprio chama de “definição mínima de democracia”, diz que “por regime democrático 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”<sup>2</sup>, sendo que, na linha de pensamento do mesmo autor,

o único modo de se chegar a um acordo quando se fala em democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões vinculatórias para todos os seus membros com o objetivo de prover a própria sobrevivência, tanto interna como externamente.<sup>3</sup>

Em seu sentido etimológico, a palavra democracia origina-se do grego, e constitui-se pela junção dos radicais “demos”, que significa “povo” e “kratos”, que significa “poder”. Ou seja, observando-se somente a configuração etimológica da palavra “democracia”, temos como significado a expressão “poder do povo”. Tal acepção, porém, apresenta-se de forma bastante generalista à medida que, por si só, não explica como se dá tal participação da população em um determinado governo, sendo necessário nos debruçarmos com maior profundidade neste tema.

Ao delimitar o conceito da palavra “povo”, Ferreira Filho nos ensina que o mesmo “abrange os cidadãos, ou seja, aqueles aos quais a Constituição atribui

---

<sup>2</sup> Bobbio, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009, p. 22.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 30

direitos políticos.”<sup>4</sup> Dessa forma, a existência de um regime democrático em um determinado país sugere, ao mesmo tempo, que seus governantes sejam escolhidos por um grupo de pessoas que, observadas as formalidades legais, alcançam o status de cidadãos, e também que esse país seja regido por uma Constituição, garantidora de direitos fundamentais.

Referida conclusão sugere a observação da Carta Magna brasileira, a qual prevê, no parágrafo único do seu artigo 1º, o chamado princípio democrático, ao assegurar que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” e reiterado no artigo 14, ao definir que “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular.”<sup>5</sup> De tal modo, a expressão do regime democrático brasileiro exige a participação dos cidadãos, a fim de que se garanta o respeito à soberania popular, podendo ser realizada tanto através do instituto da democracia por representação, quanto na forma direta, estabelecendo três formatos nessa modalidade.

De fato, Bobbio expressa que “no que diz respeito aos sujeitos chamados a tomar decisões coletivas, um regime democrático caracteriza-se por atribuir este poder (que, estando autorizado pela lei fundamental torna-se um direito) a um número muito elevado de membros no grupo.”<sup>6</sup> Definição muito similar é encontrada na teoria de Celso Antônio Bandeira de Mello, na qual democracia é definida como

um sistema político fundado em princípios afirmadores da liberdade e da igualdade de todos os homens e armado no propósito de garantir que a condução da vida social se realize na conformidade de decisões afinadas com tais valores, tomadas pelo conjunto de seus membros.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Ferreira Filho, Manoel Gonçalves. **O poder constituinte**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, p. 31

<sup>5</sup> BRASIL. [Constituição (1988)] **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> . Acesso em 10 out. 2020.

<sup>6</sup> Bobbio, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009, p. 22.

<sup>7</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. A democracia e suas dificuldades contemporâneas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 212, p. 57-70, abr. 1998. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47166>>. Acesso em: 05 Nov. 2020.

Assim, uma definição conceitual de democracia, é a de que esta configura-se pelo regime político adotado por uma unidade político-administrativa, em que é facultado à maior parcela de seus habitantes a escolha dos governantes que irão tomar decisões em nome dos governados, sendo tal escolha ordenada mediante regras previamente definidas. Do ponto de vista histórico, há dois grandes modelos de democracia, que serão tratados a seguir.

## 2.2 Democracia dos antigos

Uma das principais questões que diferenciam os gregos de outras civilizações antigas, sem dúvidas, é a forma pela qual eles buscavam responder aos questionamentos filosóficos – e conseqüentemente políticos- de sua época. De acordo com Pierini, “enquanto outros povos procuravam em Deus as respostas para as suas perguntas, os gregos buscavam sobretudo na razão, a saída para os seus problemas com características políticas.”<sup>8</sup> Essa é uma característica importante, visto o caráter teocrático assumido pela grande maioria das civilizações antigas.

Tal elemento foi essencial para o surgimento da democracia ateniense, em contraposição às diversas teocracias existentes em outras civilizações de forma concomitante ao regime de poder supracitado. Assim, em Atenas, as decisões acerca do bem comum não ficavam a cargo de um “enviado divino”, mas sim de todos aqueles que pudessem alcançar o status de cidadão. Ou seja, ainda que com algumas limitações, o processo de tomada de decisões que afetava o bem público não ficava restrito a um indivíduo, tampouco a origem do poder era explicada por um fenômeno divino.

Isso fez com que, segundo Pierini, a cultura grega tenha deixado um legado político ao Ocidente

porque foram capazes de fazer com que os homens se submetessem à força da lei como um ponto em comum. Os homens eram vistos a partir do ponto de vista da isonomia, ou seja, todos os homens eram iguais perante a lei. A comunidade grega era formada por indivíduos e estes formavam o Estado.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> PIERINI, Alexandre José. Democracia dos Antigos x Democracia dos modernos: uma revisão de literatura. **Revista Ciências Sociais e Humanas**, Londrina, v. 29, n. 2, p. 125- 134, jul.-dez. 2008. p. 126. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/seminasoc/article/viewFile/5464/4975>>. Acesso em 15 out. 2020.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 127.

Em vista disso, o regime democrático ateniense é, até os dias de hoje, objeto de muito estudo e reflexões, na busca de elementos que possam melhorar o formato político atual.

Suas características principais mostram um regime moldado pela democracia direta, onde os cidadãos, reunidos na *Ágora*, discutiam coletivamente os problemas relacionados à *pólis* (cidade-estado). A principal finalidade era a vida em sociedade. Bobbio define a democracia dos antigos como sendo aquela que funda-se sobre o “governo de assembleia”, pois “não reconhece nenhum ente intermediário entre o indivíduo e o estado”<sup>10</sup>. Segundo o mesmo autor:

para os antigos, a imagem da Democracia era completamente diferente: falando de democracia eles pensavam em uma praça ou então em uma assembleia na qual os cidadãos eram chamados eles mesmos às decisões que lhe diziam respeito. ‘Democracia’ significava o que a palavra designa literalmente: poder do *demos* e não, como hoje, poder dos representantes do *demos*.<sup>11</sup>

Assim, por Democracia dos Antigos, entende-se o sistema de governo que existiu na Grécia Antiga, entre os séculos VI e IV a. C. e tinha diferenças substanciais se comparada aos sistemas democráticos vigentes ao redor do mundo na contemporaneidade. Cabral Neto afirma que

é possível indicar que a democracia ateniense, no plano das ideias, buscava criar as condições estruturais para assegurar, a todo aquele que tivesse adquirido o status de cidadão, a participação no controle dos negócios públicos. Apenas os cidadãos estavam credenciados para usufruírem plenamente dos direitos civis e políticos, podendo, por conseguinte, participar diretamente do governo e de suas instituições políticas (assembleias deliberativas e magistraturas).<sup>12</sup>

Isto posto, é coerente afirmar que o regime democrático ateniense é objeto também de diferentes críticas, dado as suas limitações uma vez que, ao mesmo tempo em que postulava igualdade política entre todos os cidadãos, independente da sua classe social, dificultava o acesso dos indivíduos ao pré-requisito básico para o exercício democrático: a cidadania. Somente poderiam exercê-la aquelas pessoas que fossem livres, do sexo masculino, filhos de pai e mãe ateniense e que tivessem

---

<sup>10</sup> BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**: para uma teoria geral da política. 15. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009. p. 152.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 152.

<sup>12</sup> CABRAL NETO, Antônio. Democracia: velhas e novas controvérsias. **Estudos de Psicologia**, Natal, v. 2, n. 2, p. 287-312. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/epsic/v2n2/a05v02n2.pdf>>. Acesso em 25 de out. de 2020. p. 288.

cumprido com suas obrigações militares. Cabral Neto aponta que, do regime político democrático, ficavam excluídos os metecos, “estrangeiros domiciliados em Atenas, na sua grande maioria gregos de outras regiões - que, mesmo estando obrigados a pagar impostos e a prestar o serviço militar, tinham vedada a participação em cargos públicos por não pertencerem à demos”, além de “escravos, que constituíam a grande parte da população, as mulheres e os jovens com idade inferior a dezoito anos.”<sup>13</sup>

Ademais, o regime democrático ateniense também apresentou alguns problemas referentes à igualdade de acesso dos cidadãos aos locais onde ocorriam as assembleias pois, segundo Cabral Neto,

teoricamente, a assembleia era integrada por todos os cidadãos, porém, na prática, o número dos que a ela compareciam era, segundo os registros históricos, relativamente pequeno. A frequência à Eclésia (assembleia popular) era uma prática mais constante entre os trabalhadores e negociantes da cidade os quais, pela sua localização geográfica, encontravam mais facilidades para exercerem os direitos políticos, do que os habitantes do interior e do litoral, que a ela compareciam com pouca intensidade.<sup>14</sup>

Dessa forma, em que pese houvesse, formalmente, uma igualdade política entre os cidadãos daquela sociedade, a realidade era bem distinta, uma vez que a presença física era o pré-requisito para garantir o direito de voto. Ao encontro de tal afirmação, Soares<sup>15</sup> aponta que “as decisões políticas ficavam restritas às pessoas que trabalhavam na *ásty* ou nas proximidades, e que os habitantes da *khóra* tinham um modo de vida mais simples e uma menor participação nas decisões da pólis”. Essa perspectiva nos apresenta mais uma face limitante da democracia dos antigos dado que, além excluir a uma parcela significativa da população o status de cidadão, aqueles que o possuíam, na prática, não desfrutavam igualmente dos direitos políticos a eles concedidos.

Tais contradições concernentes à democracia dos antigos não podem, todavia, configurar óbice para a consideração deste regime em sua importância para a

<sup>13</sup> CABRAL NETO, Antônio. Democracia: velhas e novas controvérsias. **Estudos de Psicologia**, Natal, v. 2, n. 2, p. 287-312. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/epsic/v2n2/a05v02n2.pdf>>. Acesso em 25 de out. de 2020. p. 288-289.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 289

<sup>15</sup> SOARES, Larissa B. N. Introdução à topografia de Atenas. **Revista Serviam Juris**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 111-120, nov. /2017. p. 116. Disponível em: <[http://revistas.icesp.br/index.php/Serviam\\_Juris/article/view/308](http://revistas.icesp.br/index.php/Serviam_Juris/article/view/308)>. Acesso em 10 out. 2020.

sociedade atual. Nessa acepção, Cabral Neto<sup>16</sup> aponta que “tal democracia criou um conjunto de instituições políticas que permitiu viabilizar, dentro dos limites da época, uma experiência de expressivo significado histórico”, dando ênfase ao caráter fiscalizatório dos cidadãos sobre as instituições, incluindo dentre elas, as magistraturas.

### 2.3 Democracia dos modernos

Com o passar dos séculos, o modelo de democracia direta, tal como o praticado na cidade grega de Atenas, foi se tornando inviável devido a fatores variados, como por exemplo, a questão territorial e populacional, exemplificada por Rousseau que, ao estabelecer as premissas necessárias para uma democracia direta, citou:

em primeiro lugar, um estado muito pequeno em que o povo seja fácil de reunir e no qual cada cidadão possa facilmente conhecer todos os outros. Em segundo lugar, uma grande simplicidade de costumes que evite o acúmulo de questões e as discussões espinhosas. A seguir, muita igualdade nas condições e nas fortunas, sem o que a igualdade não poderia subsistir por muito tempo nos direitos e na autoridade. Enfim, pouco ou nenhum luxo, pois o luxo ou é o efeito das riquezas ou as torna necessárias; ele corrompe ao mesmo tempo o rico e o pobre, um pela posse e o outro pela cobiça, vende a pátria à indolência e à vaidade; retira do Estado os cidadãos para escravizá-los uns aos outros e todos à opinião<sup>17</sup>

Dessa forma, a democracia dos modernos ocorre, essencialmente, através do princípio de representação política, que se estabelece a partir de um mecanismo político nominado “eleição”.

Para Bobbio

Embora tenham transcorridos mais de dois séculos – e que séculos! Nada mais nada menos que os séculos das revoluções liberais e socialistas, os séculos que pela primeira vez deram aos povos a ilusão de estarem destinados a magníficos ‘êxitos e progressos’-, em deuses não nos convertemos. Permanecemos homens. Os estados tornaram-se cada vez maiores e sempre mais populosos, e neles nenhum cidadão está em condições de conhecer todos os demais, os costumes não se tornaram mais simples, tanto que os problemas se multiplicaram e as discussões são a cada dia mais espinhosas, as desigualdades de fortunas ao invés de diminuir, tornaram-se, nos estados que se proclamam democráticos (embora não no sentido rousseniano da palavra) cada vez maiores e continuam a ser insultantes.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> CABRAL NETO, Antônio. Democracia: velhas e novas controvérsias. **Estudos de Psicologia**, Natal, v. 2, n. 2, p. 287-312. p. 291. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/epsic/v2n2/a05v02n2.pdf>> . Acesso em 25 de out. de 2020.

<sup>17</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Tradução de Paulo Neves. Porto Alegre: L&PM, 2014. p. 81.

<sup>18</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009. p.54.

Dessa forma, Bobbio assinala mais do que a possibilidade, a necessidade encontrada pelas sociedades modernas que buscavam um regime não-autocrático, de alicerçarem-se sobre a democracia representativa, de tal forma que, ainda na esteira de pensamento do já referido autor italiano “a democracia dos modernos é pluralista, vive sobre a existência, a multiplicidade e a vivacidade das sociedades intermediárias”<sup>19</sup>. Em sua existência, ele assinala que a democracia representativa incentiva o associacionismo, em que pessoas com vontades individuais se unem, para representar seus interesses.

Ainda no entendimento de Bobbio, o termo “democracia representativa” significa genericamente que “as deliberações coletivas, isto é, deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade.”<sup>20</sup>

Dessa forma e, respeitando os delineamentos realizados por este autor e descritos anteriormente, é possível aferir que, no processo democrático por representação, não há uma escolha direta do povo sobre cada decisão a ser tomada na administração do bem comum; essas escolhas são realizadas por pessoas que representam o povo, escolhidas através de um processo regido por normas previamente estabelecidas. Uma vez investido no cargo, o representante passa a administrar os interesses gerais de todos, e não apenas da parcela que nele votou. Tal prerrogativa encontra fundamentação, mais uma vez, na teoria de Bobbio,

As democracias representativas que conhecemos são democracias nas quais por representante entende-se uma pessoa que tem duas características bem estabelecidas: a) na medida em que goza da confiança do corpo eleitoral, uma vez eleito não é mais responsável os próprios eleitores e seu mandato, portanto, não é revogável; b) não é responsável diretamente perante os seus eleitores exatamente por que convocado a tutelar os interesses gerais da sociedade civil e não os interesses particulares desta ou daquela categoria. Nas eleições políticas, nas quais funciona o sistema representativo, um operário comunista não vota no operário não-comunista, mas vota num comunista mesmo se não operário. O que quer dizer que a solidariedade de partido e, portanto, a visão dos interesses gerais é mais forte que a solidariedade de categoria e, portanto, a consideração dos interesses particulares.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**: para uma teoria geral da política. 15. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009. p.152.

<sup>20</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009. p.59.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p.59.

Assim, é importante que a representatividade seja efetiva, não no sentido de ser fiel ao eleitorado, no alcance de seus interesses particulares, mas no alcance daqueles interesses que são próprios do Estado como um todo. A forma assinalada pelo autor é a de representação como uma relação de confiança, pois, uma vez o representante agindo como tal, não estaria necessariamente vinculado a uma diretriz previamente estabelecida pelo representado. Moraes<sup>22</sup> aponta esta como uma ideia de mera representação, em contraposição à ideia representação por mandato imperativo. Se nesta, o eleito tem a responsabilidade de agir sempre em conformidade com a vontade soberana do povo, estando totalmente vinculado à ela, naquela a representação possui aspectos diferentes, na qual a relação é muito mais de confiança.

Tais elementos do instituto da Democracia por Representação são de imprescindível estudo, na investigação dos motivos que levam ao descrédito a democracia representativa pelos cidadãos, questão a ser analisada no próximo capítulo.

---

<sup>22</sup> MORAES, Alexandre de. Reforma política do Estado e democratização. **Revista da procuradoria geral do Estado de São Paulo**, n. 51/52, p. 103-133, jan./dez. 1999. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista5/5rev5.htm>>

### 3 Crise no sistema democrático representativo

#### 3.1 Contexto histórico

Compreender a ideia de representação democrática na contemporaneidade exige uma análise da evolução histórica da Democracia em si, bem como do conceito de Representação. Requer, ainda, que se observe a construção do significado de Estado, bem como dos fatores sociais, políticos e econômicos que permearam e, por conseguinte, afetaram tal estruturação, pois o regime democrático por representação, longe de ter sido uma fórmula mágica para a democracia em países com grandes territórios e populações, se configurou muito mais a partir de diferentes teorizações político-filosóficas.

Assim, enquanto na democracia dos antigos, os gregos viam a comunidade como fim essencial, a política moderna subverte tal relação, pois volta-se ao indivíduo que, por sua vez, surge como o principal personagem das relações sociais, exteriorizando sua “autodeterminação pessoal”. Conforme Bobbio, “o que une a doutrina dos direitos do homem e o contratualismo é a comum concepção individualista da sociedade, a concepção segundo a qual primeiro existe o indivíduo singular com seus interesses e com suas carências (...).”<sup>23</sup> Ou seja, a ideia individualista da sociedade se correlaciona, inevitavelmente, à necessidade de que qualquer fundamento sobre o poder seja legitimado a partir do consenso entre os indivíduos.

A ideia de Estado Moderno teve traçado seu esboço ainda no período da Idade Média. Maquiavel, em seu livro intitulado “O príncipe”, trouxe os primeiros fundamentos do conceito de Estado bem como o formato de governo que este deva adotar. Sobre o Estado, definia este autor que ele é estabelecido através da dominação dos indivíduos pelo exercício do poder soberano, ou seja, do príncipe. A este respeito, Gruppi afirma o seguinte:

O estado, para Maquiavel, não tem mais a função de assegurar a felicidade e a virtude, segundo afirmava Aristóteles. Também não é mais – como para os pensadores da Idade Média – uma preparação dos homens ao Reino de

---

<sup>23</sup> BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 2000. p. 45.

Deus. Para Maquiavel o estado passa a ter suas próprias características, faz política, segue sua técnica e suas próprias leis.<sup>24</sup>

Maquiavel traz à Teoria do Estado a necessidade do componente da dominação dos sujeitos para a imposição da ordem, sendo esta necessária para a preservação do poder. Nesse sentido, Gruppi assinala que Maquiavel já não mais se ocupa com a perspectiva de como as coisas devam ser (plano ideal), mas sim teoriza as “leis específicas da política”<sup>25</sup>, descrevendo de forma realista a ação política de sua época.

Já no século XVII, o conceito de Estado passou a ser observado do ponto de vista político. Podemos observar, já em Hobbes, fundamentos acerca da ideia de soberania e da Teoria Moderna de Estado. Nela, Thomas Hobbes parte do princípio de que o Homem é mal por natureza e, vivendo no estado de Natureza, tem liberdade para usar de seu poder individual para garantir a própria sobrevivência, uma vez que não há, no Estado de Natureza, regras ou leis que instituem a ordem. Este cenário gera uma constante sensação de medo, fazendo com que os indivíduos realizem um pacto, onde transferem seus direitos naturais ao Estado. Em seu livro, Hobbes diz o seguinte:

Abandona-se um direito simplesmente renunciando a ele, ou transferindo-o para outrem. Simplesmente renunciando, quando não importa em favor, de quem irá redundar o respectivo benefício. Transferindo-o, quando com isso se pretende beneficiar um determinada pessoa ou pessoas. Quando de qualquer destas maneiras alguém abandonou ou adjudicou seu direito, diz-se que fica obrigado ou forçado a não impedir àqueles a quem esse direito foi abandonado ou adjudicado o respectivo benefício e, que deve, e é seu dever, não tornar nulo esse seu próprio ato voluntário; e que tal impedimento é injustiça e injúria, dado que é *sine jure*, pois se transferiu ou se renunciou ao direito.<sup>26</sup>

Com isso, é possível concluir que o pensamento de Hobbes acerca do surgimento do Estado está relacionado com a garantia da segurança, sendo o soberano um dispositivo indispensável para que seja obtida a ordem na sociedade. Por este motivo é que ele concentra em si os poderes de todos os indivíduos, forçando a todos a manutenção da paz.

---

<sup>24</sup> GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel**: as concepções de estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci. Tradução de Dario Canali. 16. ed. Porto Alegre: L&PM, 2001. p. 10

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>26</sup> HOBBS, Thomas. **Leviatã**: ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil. Tradução de Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2006. p. 48.

Ao teorizar sobre o poder soberano, que possui autoridade a ele outorgada para manter a ordem, Hobbes evoca subsídios para a teoria da democracia por representação visto que, ao delegar ao representante a autoridade, os indivíduos se fazem representar. Todavia, conforme o pensamento de Hobbes, a delegação de poder ao soberano acarreta a retirada da possibilidade de o povo questionar as ações e as decisões do soberano.

No decorrer dos séculos XIV, XV e XVI, a produção de modo feudal foi sendo paulatinamente substituída pelo modo de produção capitalista, acabando por modificar, conseqüentemente, as características do Estado, redefinindo sua história. Uma dessas transformações foi o surgimento de uma nova classe, a Burguesia. Com as revoluções Industrial e Francesa, essa nova classe consolidou seu poder econômico, tornando-se hegemônica e passando a deter inclusive, poder político.

Bobbio, em seu livro “Liberalismo e Democracia”<sup>27</sup>, nos traz que o processo de crise do modelo feudal de produção resultou no Estado Liberal, contextualizando-se nas lutas para a garantia dos direitos fundamentais, e em oposição ao absolutismo. A burguesia, com isso, ascendeu politicamente, utilizando-se da força econômica adquirida. Surgia, assim, a doutrina do liberalismo político e econômico, cujos pensadores clássicos foram John Locke, Rousseau e Stuart Mill.

Em contraposição à teoria supramencionada de Hobbes, na qual havia um contrato no qual o povo submetia-se ao soberano em troca de liberdade e segurança, em Locke há um pacto de consentimento: após o estabelecimento do estado civil, ocorre a escolha de um governo, através do princípio da maioria. Conforme Locke,

Sendo todos os homens, como já foi dito, naturalmente livres, iguais e independentes, ninguém pode ser privado dessa condição nem colocado sob o poder político de outrem sem o seu próprio consentimento. (...) Quando qualquer número de homens consentiu desse modo em formar uma comunidade ou governo, são, por esse ato, logo incorporados e formam um único corpo político, no qual a maioria tem direito de agir e deliberar pelos demais.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 2000.

<sup>28</sup> LOCKE, John. **Dois tratados sobre governo**. Tradução de Julio Fischer. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 468.

Dessa forma, o Estado acaba sendo limitado pelo consentimento, não sendo absoluto por este mesmo fator. Ele também fala sobre os limites do estado no exercício dos poderes Legislativo e Executivo:

Sendo o principal objetivo da entrada dos homens em sociedade desfrutarem de suas propriedades em paz e segurança, e estando o principal instrumento para tal nas leis estabelecidas naquela sociedade, a lei positiva primeira e fundamental de todas as sociedades políticas é o estabelecimento do poder legislativo – já que a lei natural primeira e fundamental, destinada a governar até mesmo o próprio legislativo, consiste na conservação da sociedade e (até onde seja compatível com o bem público) de qualquer um dos seus integrantes (...) o poder legislativo, em seus limites extremos, limita-se ao bem público da sociedade.<sup>29</sup>

Com isso, Locke busca argumentar que este pacto de consentimento não implicaria na supressão dos direitos fundamentais; pelo contrário, impõe limites ao poder do soberano, prevenindo o Estado de um líder absolutista, na medida em que demarca seus poderes e funções.

Rousseau, a seu turno, traz as bases para a conceituação de um estado democrático burguês, chamando de contrato social, a alienação tácita do indivíduo e toda a sua propriedade, à comunidade inteira.<sup>30</sup> Para Rousseau, o problema fundamental está em “encontrar uma forma de associação que defenda e proteja com toda a força comum a pessoa e os bens de cada associado, e pela qual cada um, ao unir-se a todos, obedeça somente a si mesmo e continue tão livre quanto antes.”<sup>31</sup> Tal óbice, segundo ele, teria sua resposta no contrato social, pois

imediatamente, no lugar da pessoa particular de cada contratante, esse ato de associação produz um corpo moral e coletivo composto de tantos membros quantos forem as vozes da assembleia, corpo que recebe por esse mesmo ato sua unidade, seu eu comum, sua vida e sua vontade. Essa pessoa comum assim formada pela unidade de todas as outras tinha outrora o nome de cidade e tem agora o nome da República ou de corpo político (...). Quanto aos seus associados eles tomam coletivamente o nome de povo e chamam-se em particular cidadãos, quando participam da autoridade soberana e súditos quando estão submetidos às leis do estado.<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> LOCKE, John. **Dois tratados sobre governo**. Tradução de Julio Fischer. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 502-503 e 505.

<sup>30</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Tradução de Paulo Neves. Porto Alegre: L&PM, 2014. p.33.

<sup>31</sup> *Loco citato*, p. 33.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 34-35.

É possível extrair desse trecho de sua obra, que o exercício da liberdade precisa ser permeado pela obediência as leis, pois o ser humano, no pacto social, é também súdito. Este raciocínio é melhor explicado no seguinte parágrafo:

O que o homem perde pelo contrato social é sua liberdade natural e um direito ilimitado a tudo que o tenta e que ele pode atingir; o que ele ganha é a liberdade civil e a propriedade de tudo o que possui. Para não nos enganarmos nessas compensações, cumpre, distinguir claramente a liberdade natural, que tem por limites apenas as forças do indivíduo, da liberdade civil, que é limitada pela vontade geral; e a posse, que não é senão o efeito da força ou do direito do primeiro ocupante, da propriedade que só pode estar fundada sobre um título positivo.<sup>33</sup>

Ou seja, na concepção de Rousseau a vontade do povo é soberana e limita as forças individuais. Este, tem sua liberdade assegurada através do cumprimento das leis.

Com relação às suas contribuições no campo da democracia, o filósofo supramencionado considera que apenas através da democracia direta é garantida a soberania da vontade geral pois, para ele, a participação é o que legitima os processos decisórios de uma sociedade. O processo participativo, na visão de Rousseau, precisa transcender os interesses privados e buscar atender à vontade geral uma vez que “nada é mais perigoso do que a influência dos interesses privados nos assuntos públicos”.<sup>34</sup> Além disso, na visão de Rousseau “ou a vontade é geral, ou não existe” sendo que, “para que uma vontade seja geral, nem sempre é necessário que ela seja unânime, mas é necessário que todos os votos sejam contados.”<sup>35</sup>

Mill, por sua vez, fala sobre a democracia representativa como sendo a mais indicada:

é evidente que o único governo capaz de satisfazer completamente todas as exigências do estado social é aquele em que o povo possa participar; onde qualquer participação, mesmo na função pública mais modesta, é útil; um governo no qual a participação deverá ser, em toda parte, tão grande quanto permita o grau geral de aprimoramento da comunidade; e, no qual, nada menos possa ser desejado do que a admissão de todos a uma parte do poder soberano do estado. Porém uma vez que é impossível, em uma comunidade maior do que uma cidade, que todos participem pessoalmente de todos os negócios públicos, a não ser de muitos, conclui-se que o tipo ideal de governo perfeito deve ser o representativo.<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Tradução de Paulo Neves. Porto Alegre: L&PM, 2014. p. 38.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 80-81.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 43.

<sup>36</sup> MILL, Stuart. **O governo representativo**. São Paulo: Editora Escala, 2006. p. 65.

Em que pese Mill defenda, em sua teoria, o sistema representativo, ele também considerava que esta modalidade democrática fosse suscetível à apropriação, por parte de alguns grupos cujos interesses fossem contrários ao bem geral da comunidade. Sobre isso, dissertou:

No momento que um homem, ou uma classe de homens, se encontra com o poder nas mãos, o interesse individual dele, ou o interesse distinto da classe, adquire totalmente um novo grau de importância aos seus olhos. Quando ele se vê adorado por outros, torna-se adorador de si mesmo e considera-se no direito de ter o próprio valor contado cem vezes mais do que o valor de outras pessoas; enquanto a facilidade que ele adquire de fazer o que quer, sem considerar as consequências, enfraquece insensivelmente os hábitos que fazem os homens ficar na expectativa que tais consequências possam até mesmo afetá-los. Portanto, um dos maiores perigos da democracia, assim como de todas as outras formas de governo, está no interesse ameaçador dos que ocupam o poder; é o perigo da legislação em favor de uma classe; do governo destinado (realmente colocando-o em prática ou não) ao benefício imediato da classe dominante, em detrimento permanente de todos. Uma das questões mais importantes que deve ser levada em consideração para determinar a melhor constituição de um governo representativo é como proporcionar medidas eficazes contra este mal.<sup>37</sup>

Ou seja, mesmo em uma democracia representativa, existe o risco de que a legislação seja criada para favorecer determinada classe de pessoas, em prejuízo da coletividade. Para que tal problema seja solucionado, é necessária uma solução, que Mill via na representação proporcional.

É possível, ao realizar uma releitura nas obras de Rousseau, Locke e Mill, alguns princípios que acabaram por se tornar determinantes na estruturação do regime democrático de uma maioria dos Estados já nos séculos XIX e XX: a vontade geral, o respeito às liberdades individuais e a igualdade de direitos. Locke e Mill, particularmente, foram teóricos fundamentais na consolidação da democracia liberal representativa no Estado Democrático de Direito, ao mesmo passo que apostam no estímulo à participação do povo nas escolhas políticas.

### **3.2 Insuficiência do sistema por representação**

Com base nos ideais filosóficos liberais, a democracia representativa, que se fortaleceu e expandiu nos séculos XIX e XX, fundamenta-se na garantia, ao cidadão, da igualdade e da liberdade de escolha, alicerçadas no aspecto político eleitoral.

---

<sup>37</sup> MILL, Stuart. **O governo representativo**. São Paulo: Editora Escala, 2006. p. 106.

Assim, foi disseminada a crença de que o sistema por representação conseguisse solucionar as demandas e os anseios sociais.

Aos moldes do pensamento de Locke e Mill, há na representatividade política a delegação de poder a representantes. Existem, contudo, algumas diferenças entre esses dois autores que merecem ser destacadas. Para Locke, tal delegação acontece por meio do consentimento, conforme outrora mencionado, na qual o Poder Legislativo acaba por ter supremacia frente aos demais. Além disso, a participação na democracia representativa, para ele, deve ser direito de uma classe social de proprietários. Varnagy nos traz que “o elemento democrático da posição lockeana encontra-se limitado pelo ponto de vista implícito mais do que expresso, pelo qual aqueles que não possuem propriedades não serão reconhecidos como cidadãos”.<sup>38</sup> Ou seja, a democracia em Locke é circunscrita a um determinado estrato da sociedade, excluindo uma parcela considerável da população.

Para Mill, a concepção é a de que a participação política não deva contemplar alguns poucos indivíduos. A colaboração de Mill acerca da conceituação de representatividade, fundamenta a necessidade de ferramentas que institucionalizem a participação do processo de escolha dos representantes. Todavia, sua teoria também limita a participação, a pessoas que tivessem instrução, excluindo analfabetos e aqueles que não pagassem impostos.

De fato, tanto as exigências de Locke quanto as de Mill para a participação individual no sistema democrático representativo permitem arguir que, em maior ou menor grau, este acaba por apresentar aspectos excludentes. É importante, contudo, considerar o contexto em que ambos os autores desenvolveram suas ideias, bem como as demandas que insurgiam na sociedade à época em que viveram, em contraposição ao momento em que vivemos hoje, conseguindo assim realizar esta análise de modo mais profícuo.

---

<sup>38</sup> VÁRNAGY, Tomás. O pensamento político de John Locke e o surgimento do liberalismo. **Filosofia política moderna**. De Hobbes a Marx Boron, Atílio A. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales; DCP-FFLCH, Departamento de Ciências Políticas, Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, USP, Universidade de São Paulo. 2006. p. 75. Disponível em: <[http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/filopolmpt/04\\_varnagy.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/filopolmpt/04_varnagy.pdf)>. Acesso em: 02 nov. 2020.

Na contemporaneidade, é inegável que o sistema por representação tenha sido predominante entre os Estados com governos democráticos. Dahl afirma que

a democracia não é apenas um processo de governar. Como os direitos são elementos necessários nas instituições políticas democráticas, a democracia também é inerentemente um sistema de direitos. Os direitos estão entre os blocos essenciais da construção de um processo de governo democrático.<sup>39</sup>

É preciso, portanto, ao falar em democracia, considerar todas as suas complexidades, uma vez que a construção do Estado de Direito em seu formato contemporâneo garante, por meio da constitucionalização, a proteção de direitos individuais, que restariam sem eficácia caso não houvesse o reconhecimento da soberania das leis no seu ínterim. Sobre o conceito de Estado de Direito, Bonavides aponta que este

Não é forma de Estado nem forma de governo. Trata-se de um *status quo* institucional, que reflete nos cidadãos a confiança depositada sobre os governantes como fiadores e executores das garantias constitucionais, aptos a proteger o homem e a sociedade nos seus direitos e nas suas liberdades fundamentais.<sup>40</sup>

Nessa perspectiva, a teorização do Estado de Direito representou a culminância de um processo que buscava responder a regimes autoritários e ao abuso dos detentores do poder em séculos anteriores. Se faz necessário portanto, ao defender um regime democrático inclusivo e equitativo, observar a intrínseca relação deste com Estado garantidor de direitos fundamentais constitucionalizados.

Segundo Dahl, “se e quando os cidadãos deixam de entender que a democracia exige certos direitos fundamentais ou não apoiam as instituições políticas, jurídicas e administrativas que protegem esses direitos, sua democracia corre algum risco.”<sup>41</sup> Nessa ótica, o fenômeno da democracia não pode ser visto individualmente, pois ele é o resultado de intensas reflexões no decorrer de séculos.

Dahl também expõe a necessidade de 5 critérios que “o governo de uma associação teria de corresponder, para satisfazer a exigência de que todos os membros estejam igualmente capacitados a participar nas decisões da associação

<sup>39</sup> DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. P. 61-62.

<sup>40</sup> BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015. p.329

<sup>41</sup> DAHL. *Op. cit.*, p. 63

sobre sua política.”<sup>42</sup> Tais critérios seriam: 1) a participação efetiva de todos os membros, que só existe quando cada um puder conhecer as opiniões dos semelhantes; 2) a igualdade no valor dos votos, sem distinção; 3) o entendimento esclarecido acerca das alternativas de escolha e a consequência de cada uma delas; 4) a possibilidade para decidir a pauta do planejamento e 5) a inclusão de todos, ou de pelo a menos a maioria dos adultos nos processos decisórios. É possível, ao analisar os elementos presentes em sua teoria, que o autor anteriormente mencionado assinala para a importância de que um processo democrático garanta condições efetivas de participação, bem como de oportunidades iguais para todos os indivíduos.

E, em que pese “nenhum estado jamais possuiu um governo que estivesse plenamente de acordo com os critérios de um processo democrático”<sup>43</sup>, tais critérios têm a importância de configurarem “padrões para medirmos o desempenho de associações que afirmam ser democráticas”<sup>44</sup>. Sob esse prisma, Dahl afirma que a democracia, mesmo com suas falhas e vícios, “é, para a maioria, um jogo bem melhor que qualquer outra alternativa viável”<sup>45</sup>, pois dentre outros benefícios, o fato de o sistema democrático estar pautado na proteção de direitos fundamentais, coloca os sujeitos sob a proteção da tirania, defendendo a liberdade individual dos mesmos.

Nessa linha, Martorano expõe que:

Sob as condições de um regime democrático no capitalismo, as liberdades políticas não são propriamente ilusórias, irreais ou fictícias. Sob uma ditadura, elas deixariam de existir com a supressão eventual do sufrágio universal; o fechamento do parlamento, ou a sua redução a mera fachada institucional, privando-o de qualquer possibilidade de reivindicar alguma legitimidade política; além da eliminação da liberdade de expressão, de reunião e de organização, ou a sua restrição a limites ainda mais estreitos, inviabilizando qualquer crítica pública aberta ao governo estabelecido, e proibindo partidos de oposição, ainda que sejam de ação puramente eleitoral e não questionem a sociedade capitalista. Mas o usufruto destas liberdades não é acessível às diferentes classes e grupos sociais na mesma proporção e na mesma escala.<sup>46</sup>

<sup>42</sup> DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. p. 49-50.

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 53.

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 54.

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 74.

<sup>46</sup> MARTORANO, Luciano Cavini. Democracia burguesa e apatia política. **Revista Crítica Marxista**, v. 24, p. 37-50, 2007. Disponível em: <[https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos\\_biblioteca/artigo246artigo135artigo137artigo2.pdf](https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/artigo246artigo135artigo137artigo2.pdf)>. Acesso em 22 out. 2020. p. 40.

Na conjuntura acima destacada Martorano, ao concordar que a democracia é o único regime que proporciona aos indivíduos a capacidade para livre expressão, não exclui de sua reflexão o fato de que o pleno uso dessas liberdades não ocorre de forma igualitária, uma vez que, estando inserida em um regime capitalista, a democracia não consegue resolver, por si só, problemas da desigualdade socioeconômica por exemplo, já que esta é parte estrutural do capitalismo<sup>47</sup> e, como tal, condiciona as relações entre os indivíduos representados e seus representantes.

Muitos têm sido os debates acerca da necessidade de se repensar a democracia representativa nos moldes em que ela se apresenta atualmente, e sob a apresentação de múltiplas perspectivas que, por sua vez, tentam justificar tal inevitabilidade. Um dos motivos é apresentado por Dias, quando diz que “o governo representativo não é mais um governo que se exerce *pele* povo, mas por uma elite política selecionada para traduzir a vontade popular e a partir dela governar.”<sup>48</sup> Diante disso, a consequência inevitável é o distanciamento entre ambos, sendo que “a legitimidade do governo representativo, de viés democrático, fica abalada quando a ação do representante torna -se pouco convincente da correspondência entre a sua vontade e a vontade da coletividade”<sup>49</sup>. Ou seja, o debate acerca da crise que a representatividade vem enfrentando encontra, dentre um de seus fundamentos, a problematização acerca do que o eleitor espera do seu representante, no que tange a ações e decisões tomadas.

Constant nos assegurava que:

os povos que, para desfrutar da liberdade que lhes é útil, recorrem ao sistema representativo, devem exercer uma vigilância ativa e constante sobre seus representantes e reservar-se o direito de (...) afastá-los, caso tenham traído suas promessas, assim como o de revogar os poderes dos quais eles tenham eventualmente abusado.<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> MARTORANO, Luciano Cavini. Democracia burguesa e apatia política. **Revista Crítica Marxista**, v. 24, p. 37-50, 2007. Disponível em: <[https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos\\_biblioteca/artigo246artigo135artigo137artigo2.pdf](https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/artigo246artigo135artigo137artigo2.pdf)>. Acesso em 22 out. 2020. p. 40.

<sup>48</sup>DIAS, Marcia Ribeiro. Da capilaridade do sistema representativo: em busca da legitimidade nas democracias contemporâneas. **Civitas- Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 235-256, jul. /dez. 2004. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/742/74240203.pdf>>. Acesso em 28 set. 202. p. 243.

<sup>49</sup> DIAS. *Loc. cit.*

<sup>50</sup> CONSTANT, Benjamin. **A liberdade dos antigos comparada à dos modernos**. Tradução de Loura Silveira. p. 23. Disponível em: <[http://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/Constant\\_liberdade.pdf](http://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/Constant_liberdade.pdf)> . Acesso em 26 out. 2020.

Nesse prisma, é possível perceber que o controle dos atos dos representantes precisa ser realizado pelos cidadãos, configurando-se aí mais uma função do significado da palavra “cidadania”.

Convém assinalar, neste momento, a ideia de representação existente atualmente. Somente a partir dela poderemos entender os fatores que levam à crise que vem se desenhando acerca da representatividade.

Ao falar sobre representação, Ferreira Filho nos traz que antes mesmo da existência da democracia moderna, ela já existia. Para tal, exemplifica que,

nas assembleias medievais, (...) os representantes eram meros porta-vozes das comunidades que os designavam. Recebiam destas um *mandato imperativo*, assimilável ao mandato de Direito Privado, pelo qual transmitiam a vontade dos representantes sobre assuntos previamente determinados.<sup>51</sup>

Ou seja, o representante estava totalmente vinculado à vontade do seu representado, não podendo agir de forma diferente deste. Além dessa ideia de representação, há também a ideia de mandato representativo. Nesta modalidade, o

mandatário-representante não está (...) adstrito a seguir as instruções do mandante. Nem pode ser a qualquer tempo destituído ou substituído, nem tem contas a prestar, salvo moralmente, a quem o constituiu, ao conjunto de cidadãos. Nem age em nome apenas dos que nele votaram mas em nome de todos e do todo, o povo ou nação.<sup>52</sup>

Wolkmer, ao citar Daniel Delgado, nos traz seis fatores determinantes à crise no sistema representativo. Estariam eles:

“(a) nos sucessivos descumprimentos dos programas; (b) no fenômeno da corrupção da classe política; (c) no declínio de vastos setores sociais; (d) na complexidade das demandas e na especialização técnica; (e) na criação dos grandes discursos de legitimação e, finalmente, (f) na influência dos meios de comunicação.<sup>53</sup>

O primeiro item dessa lista está relacionado, segundo Wolkmer, no fato de que “cada vez mais cresce a distância entre as propostas programáticas prometidas e as

---

<sup>51</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 40. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 114.

<sup>52</sup> *Ibidem*, p. 115.

<sup>53</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. Do paradigma político da representação à democracia participativa. **Seqüência: estudos jurídicos e políticos**. Santa Catarina, v.22, n.42, p. 83-98, 2001. p.87.

decisões políticas que realmente são tomadas.”<sup>54</sup> Este primeiro fator mostra uma relação intrínseca com o mandato imperativo e representativo; contudo, Manin, Przeworski e Stokes nos alertam que “poderíamos dizer que a representação por mandato ocorre (...) se os partidos verdadeiramente informarem os eleitores sobre suas intenções.”<sup>55</sup> Ocorre que, na esteira de pensamento desses autores, a ocorrência ideal do mandato imperativo depende muito mais da coincidência de interesses, deixando de ser uma consequência inevitável do sistema por representação. Discorrem eles:

A representação por mandato é uma situação em que as políticas adotadas pelos representantes seguem suas plataformas eleitorais e essas políticas são as melhores para os cidadãos sob as condições observadas pelos representantes. (...) A representação por mandato ocorre quando as vontades dos políticos e dos eleitores coincidem, ou quando os políticos se preocupam apenas em vencer a eleição. Para vencer eles precisam prometer e implementar as propostas políticas que são as melhores para o público. Mas, fora essa feliz coincidência, os políticos podem ter incentivos para se desviar das propostas de campanha.<sup>56</sup>

Ou seja, a ideia de mandato imperativo tem suas deficiências e o eleitor é sensível a todas elas. Nessa perspectiva, Manin, Stokes e Przeworski<sup>57</sup> segue discorrendo:

“Suponha-se que os políticos não possam ser reeleitos nem mesmo uma vez. Os eleitores sabem que o representante fará qualquer coisa que deseje. Sem a punição de votar novamente, os eleitores precisam adivinhar quais partidos ou candidatos concorrentes têm preferências de políticas que coincidem com as deles e quais são impenetráveis à corrupção dominante no cargo. A menos que, no quadro de candidatos, existam tais políticos e que os eleitores adivinhem corretamente quem eles são, os candidatos vitoriosos não atuarão de maneira representativa. Se os políticos tiverem preferências por políticas distintas daquelas dos eleitores decisivos, eles irão se afastar das políticas anunciadas; se eles perseguirem benefícios próprios, tirarão proveito ou rendas do cargo”.

Por sua vez, o mandato por representação também favorece tal distanciamento entre representantes e representados. Vejamos, sobre tal problemática, os ensinamentos de Ferreira Filho:

Da eleição resulta que o ‘representante’ recebe um poder de querer, é investido do poder de querer pelo todo, torna-se a vontade do todo. A eleição,

<sup>54</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. Do paradigma político da representação à democracia participativa. **Seqüência: estudos jurídicos e políticos**. Santa Catarina, v.22, n.42, p. 83-98, 2001. p.87

<sup>55</sup> MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Eleições e representação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 105-138, 2006. p. 107. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a05n67.pdf>> . Acesso em 15 out. 2020.

<sup>56</sup> *Ibidem*, p. 111.

<sup>57</sup> *Ibidem*, p.112.

a escolha do representante, é, portanto, uma atribuição de competência. Nada o vincula, juridicamente, à vontade dos eleitores. No máximo, reconhece-se que a moral e o seu próprio interesse o impelem a atender os desejos do eleitorado. A moral porque a eleição não se obtém sem promessas... o próprio interesse por que o tempo trará nova eleição.<sup>58</sup>

Há, ainda, uma terceira “modalidade” de representação, que segundo Ferreira Filho, veio a ser formulada no século XX: a ideia do mandato partidário<sup>59</sup>, que está relacionada com o fenômeno dos partidos políticos. Este será analisado mais adiante. Voltemos, por ora, aos fatores apresentados por Wolkmer, acerca da crise no sistema representativo. O segundo fator está ligado à corrupção da classe política, e, de certa forma, já foi abordado nos parágrafos anteriores. Mas há que se acrescentar a necessidade de observação da impunidade. Segundo Wolkmer, “a corrupção presente no legislativo e no executivo se arrasta no âmbito do poder judiciário, tornando-se um espaço subserviente aos ‘donos do poder’ e as grandes elites econômicas.”<sup>60</sup>

Tal corrupção institucionalizada, com o decorrer do tempo, passa a ser mais um motivo de descrença do eleitor nos representantes eleitos. Segundo Dias, no Estado

proliferaram denúncias de mal uso de recursos públicos em benefício das elites encasteladas. (...) A percepção da esfera pública como sendo uma estrutura viciada, sujeita aos interesses privados das elites dominantes, e a sua inacessibilidade ao cidadão comum, faz deste um cidadão de segunda categoria, voltado exclusivamente para a viabilização do seu próprio interesse e, sobretudo, conformado com a miséria da política.<sup>61</sup>

O cenário supramencionado, contextualizado em uma sociedade que incentiva o consumismo, bem como a acumulação de capital, podem facilmente explicar as dificuldades encontradas pelos indivíduos a participarem ativamente da democracia representativa como fiscalizadores de seus governantes pois, tendo já o incentivo negativo dado pelo exemplo de seus representantes políticos, ao voltarem suas preocupações para a esfera privada de suas vidas, na busca pelo seu próprio sustento, deixam as vivências democráticas em segundo plano.

---

<sup>58</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 40. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 115.

<sup>59</sup> *Ibidem*, p. 116.

<sup>60</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. Do paradigma político da representação à democracia participativa. **Seqüência: estudos jurídicos e políticos**. Santa Catarina, v.22, n.42, p. 83-98, 2001. p. 88.

<sup>61</sup> DIAS, Marcia Ribeiro. Da capilaridade do sistema representativo: em busca da legitimidade nas democracias contemporâneas. **Civitas- Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 235-256, jul. /dez. 2004. P. 245-246. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/742/74240203.pdf>>. Acesso em 28 set. 2020.

O terceiro fator que Wolkmer apresenta, é o do “declínio de vastos setores sociais”<sup>62</sup>, deflagrado na responsabilização da classe política pelo aumento da pobreza, “pela inoperância em dar respostas às crescentes demandas da sociedade e pela situação atual de incerteza com relação ao futuro”<sup>63</sup>. Ao servir aos interesses das classes dominantes e, por este mesmo motivo, a classe política acaba abandonando práticas que poderiam diminuir as desigualdades sociais.

A dificuldade relacionada à especialização técnica é apresentada por Wolkmer como a quarta motivação para a crise representativa. Ela está relacionada às mudanças tecnológicas, que acabam indo de encontro com a inaptidão dos partidos em lidarem com tais problemáticas.

Acerca dos discursos de legitimação, o paradigma apresentado por Wolkmer é “o esgotamento de conceitos e ideologias que, até pouco tempo atrás, serviram de fundamento e de legitimação para as formas de organização social e de organização política”<sup>64</sup>, visto que o individualismo introduzido pela doutrina neoliberal na sociedade contemporânea é ainda mais exacerbado.

O último fator apontado por Wolkmer, ao citar Daniel Delgado, que auxilia no aprofundamento da crise do sistema por representação, é o fato de este ser influenciado pelos meios de comunicação, “que nem sempre expressam os intentos e as necessidades da sociedade em geral, mas, na maioria das vezes, reproduzem os interesses dos detentores de capital e dos grupos hegemônicos”<sup>65</sup>. Em que pese a mídia seja um importante instrumento na informação e na formação da opinião pública, bem como na disseminação da política na sociedade como um todo, Wolkmer aponta que “na prática, os meios de comunicação têm servido como instrumento ideológico de imposição e manipulação por parte dos ‘donos do poder’. Esse é um ponto bastante pertinente na atualidade considerando-se, além dos meios de comunicação tradicionais, aqueles digitais, que vêm cada vez mais ganhando espaço no cotidiano do cidadão comum, sendo utilizado como ferramenta pelos partidos e candidatos, cada vez com mais intensidade, em suas campanhas eleitorais, para o

---

<sup>62</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. Do paradigma político da representação à democracia participativa. **Seqüência: estudos jurídicos e políticos**. Santa Catarina, v.22, n.42, p. 83-98, 2001. p. 88.

<sup>63</sup> WOLKMER, *loc cit.*

<sup>64</sup> WOLKMER, *loc cit.*

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 89

impulsioneamento das mesmas, e a legislação brasileira que acabou se flexibilizando para tal. Mas é inegável o fato de que eles não estão sendo suficientes para modificar os números gigantescos de abstenções que temos visto a cada nova eleição.

Embora os seis fatores apresentados por Wolkmer não esgotem as explicações para o crescente distanciamento entre eleitores e eleitos, eles são uma fonte importante de muitas análises envolvendo o sistema representativo vigente em vários países do mundo, dentre eles o Brasil.

Todos esses fatores, em maior ou menor grau, acabam por minar a confiança dos cidadãos, revelando-se no Brasil através das altas taxas de votos nulos, em branco e abstenções, por exemplo. Para se ter uma ideia, o município de Porto Alegre, em sua última eleição para a prefeitura, no ano de 2016, no primeiro turno, 247.240 pessoas deixaram de comparecer à urna de votação, em um total de 1.098.517 de eleitores aptos – ou seja, 22,51% do eleitorado<sup>66</sup>.

De acordo com o site do Tribunal Regional Eleitoral, dentre os 851.277 cidadãos aptos a votar e que compareceram às urnas no primeiro turno da eleição de 2016, 75.597 eleitores anularam o seu voto e 59.698 votaram em branco, totalizando 135.295 pessoas que, estando frente à urna, optaram por não direcionar seu voto na escolha de um representante – quase 16% dos presentes.

Com relação as eleições no poder legislativo, 86280 eleitores votaram em branco, enquanto 70.779 anularam o seu voto, resultando em um universo de 157.059 pessoas.

A abstenção foi ainda maior no segundo turno daquela eleição. Um total de 277.521 cidadãos (25,26% dos cidadãos aptos a votar- mais de ¼ dos eleitores) sequer compareceram às urnas. Os votos nulos foram contabilizados em 109.693, ao passo que 46.537 decidiram votar em branco<sup>67</sup>. Levando em conta o número total de cidadãos aptos a votar naquele pleito (1.098.517 eleitores), e observando a soma dos votos nulos, brancos e das abstenções (433.751 títulos eleitorais válidos), observamos que um 39,48% dos eleitores, de uma forma ou de outra, preferiram não escolher seus

---

<sup>66</sup>BRASIL. **Tribunal Regional Eleitoral**: Eleições 1º turno. Disponível em: <http://capa.tre-rs.jus.br/eleicoes/2016/1turno/RS88013.html>. Acesso em 02 nov. 2020.

<sup>67</sup> BRASIL. **Tribunal Regional Eleitoral**: Eleições 2º turno. Disponível em: <http://capa.tre-rs.jus.br/eleicoes/2016/2turno/RS88013.html>. Acesso em 02 nov. 2020.

representantes no poder executivo (fosse não comparecendo ao local de votação, fosse comparecendo e utilizando-se dos meios que excluem seu voto da contagem oficial prevista na legislação eleitoral vigente).

É um universo bastante considerável o de pessoas que, estando aptas, resolveram não votar no último pleito para a prefeitura da capital gaúcha. São milhares de pessoas que optaram por não opinar sobre os rumos políticos da cidade. Fato que incita algumas reflexões: por qual motivo tantas pessoas ausentam-se da possibilidade de escolha de seus representantes? Por que decidiram não participar? Seria por descrença? Por motivos pessoais? Também temos a oportunidade de refletir, diante desse quadro, de forma mais ampla acerca da palavra “cidadania”: seria isto mesmo, tudo o que a democracia representativa tem a nos oferecer? A possibilidade de mudança a cada quatro anos e somente a cada quatro anos?

Outra questão a ser levada em conta quando o assunto é eleição, independente da esfera de poder, se municipal, estadual ou federal, é que os eleitores não escolhem seus candidatos de forma livre, mas condicionada à escolha prévia das candidaturas, realizada no âmbito dos partidos. Nesse prisma, não podemos ignorar a questão dos partidos no Brasil, uma vez que, segundo Nogueira:

os partidos não são admirados pelos cidadãos. Não conseguem sequer controlar suas bancadas ou promover a seleção de lideranças que se espera deles. Apresentam listas oportunistas ou pouco densas (pouco representativas) aos eleitores, dando-lhes reduzidas margens de escolha. Os eleitores votam muitas vezes por obrigação, sem entusiasmo e sem lealdade: flutuam sobre o processo, mudando de opinião com rapidez, escolhendo de modo mais defensivo e instrumental, movidos a interesses e não a ideias. Ao mesmo tempo, vão reduzindo sua disponibilidade para manter vínculos formais com as legendas partidárias e participar da vida delas.<sup>68</sup>

É importante analisarmos os efeitos dessa dificuldade em estabelecer e manter a ligação entre o eleitorado e os partidos, pois no âmbito do sistema político contemporâneo, para Ferreira Filho “os partidos políticos são, atualmente, o canal oficial por que se exprime a opinião pública, melhor dizendo, as diversas correntes de opinião.”<sup>69</sup> Através do mandato partidário, os partidos colocam seus planos de

---

<sup>68</sup> NOGUEIRA, Marco Aurélio. Representação, crise e mal-estar institucional. **Sociedade e estado**, Brasília, v. 29, n. 1, p. 91-111, abr./2014. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010269922014000100006&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010269922014000100006&lng=pt&nrm=iso)> Acesso em 02 nov. 2020. p. 100-101

<sup>69</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 40. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. P. 117

governo em prática, que em tese, estariam relacionados com a opinião pública. Mas sobre isso, também há divergências. Ferreira Filho expõe que os partidos políticos “oferecem risco para a democracia”<sup>70</sup>, explicando:

“Um dos seus inconvenientes é o seu caráter oligárquico. Poucos os dominam e esses poucos por terem em mãos a formulação das opções eleitorais têm uma influência desproporcionada. Por outro lado, eles são facilmente corrompidos pelo suborno ou comprados por ‘doações’. Outro é o de poderem servir de ponta de lança para o poder econômico. De fato, precisando de vultosos recursos para a propaganda, mormente hoje com as técnicas sofisticadas que, ao mesmo tempo, reclamam e propiciam os meios de comunicação de massa, podem ser ‘comprados’ pelos seus financiadores. E assim usados para a defesa de interesses particulares”.<sup>71</sup>

O cenário retratado por Ferreira Filho, explica de forma pontual um dos principais problemas que acometem os partidos políticos atualmente, que é a sua fácil incorporação por indivíduos ou grupos de indivíduos detentores de alto poder econômico. Nessa perspectiva, Manin expõe que:

O fato é que para existirem e se apresentarem aos eleitores, os partidos políticos precisam arrecadar fundos. Quando esses fundos vêm de interesses particulares, são trocas de favores. Presumidamente, se Philip Morris Co. Inc. contribuiu em 1996 com mais de US\$2.5 milhões para o Comitê Nacional Republicano (...), deve ter esperado pelo menos US\$2,5 milhões em favores; de outra forma, seus dirigentes poderiam ter sido despedidos pelos acionistas.<sup>72</sup>

No Brasil, segundo Moraes Júnior “as eleições de 2016 foram as primeiras eleições nas quais passou a vigor a nova regra de financiamento de campanha eleitoral, que proibiu a doação de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais e aos partidos políticos, por força do julgamento da ADI 4.650 e da edição da lei 13.615/2015.”<sup>73</sup> Com isso, a problemática do financiamento de campanha ganhou uma nova conjuntura. Apesar de bastante recente, é essencial observarmos os traços que a mesma vem assinalando no cenário político, uma vez que, apesar da proibição de

---

<sup>70</sup> FERREIRA FILHO, *loc cit.*

<sup>71</sup> FERREIRA FILHO, *loc cit.*

<sup>72</sup> MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Eleições e representação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 105-138, 2006. Disponível em:

<<https://www.scielo.br/ln/n67/a05n67.pdf>> . Acesso em 15 out. 2020. P. 113.

<sup>73</sup> MORAIS JÚNIOR, José Borges de. O Ministério Público Eleitoral e a Captação Irregular de Recursos de Campanha: Uma Análise das Eleições Municipais de Cairús/CE 2016 e uma Proposta de Ação Ministerial. **Cadernos do Ministério Público do Ceará**. Disponível em:

<[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_informativo/bibli\\_inf\\_2006/Cad-MP-CE\\_v.01\\_n.02.03.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Cad-MP-CE_v.01_n.02.03.pdf)>. Acesso em 02 nov. 2020. p. 158.

doação das pessoas jurídicas aos partidos, ainda persiste legalmente a doação realizada por pessoa física, o que pode continuar camuflando irregularidades.

Na ótica anteriormente mencionada, Reis e Eduardo expõem que:

O que se tinha em mente ao banir as pessoas jurídicas do jogo do financiamento eleitoral era atingir e mitigar o protagonismo do poder econômico nas eleições, sobretudo seus efeitos sobre a representação federal. No entanto, a experiência e os resultados das eleições municipais de 2016, as primeiras após a reforma, não parecem animadores: a concentração das fontes de doação de campanha permaneceu elevada, provavelmente porque aumentou o peso do autofinanciamento, o que favorece candidatos mais ricos; e o efeito do gasto de campanha sobre o desempenho eleitoral não diminuiu, provavelmente porque se intensificou a prática do caixa dois.<sup>74</sup>

Ou seja, embora alguns avanços tenham ocorrido nos últimos anos com relação à problemática do financiamento de campanha, eles surtiram um efeito bastante tímido em face do que era esperado. Além disso, os autores alertam para, no contexto das novas regras eleitorais supramencionadas, outros problemas ainda mais graves possam surgir:

A primeira é que talvez tenhamos tirado do jogo atores que, em certos contextos, tinham um efeito antes mais desconcentrador que concentrador. Com as pessoas jurídicas fora, e o jogo restrito a pessoas físicas ainda submetidas a um teto proporcional à sua renda, e ainda por cima candidatos limitados apenas pelo teto de gastos da eleição no financiamento das próprias campanhas, candidatos ricos tenderão a se tornar os maiores financiadores, talvez desnivelando ainda mais o campo. A outra consequência é o estímulo a práticas ilícitas de financiamento, haja vista que a reforma não atacou as causas da forte demanda dos candidatos por dinheiro – no caso, os custos elevados de campanha nos grandes distritos. É possível que as novas regras estimulem inclusive a busca de fontes cujos recursos têm origem ilegal, como o narcotráfico e as milícias. Essas organizações sempre estiveram presentes nas franjas do sistema de representação, mas no cenário atual sua influência tende a aumentar.<sup>75</sup> (p. 76)

Este panorama nos mostra a complexidade desta temática, uma vez que se faz condição necessária, para a construção de um sistema democrático mais justo e equitativo, a constituição de um processo que não sofra influência do poder econômico de alguns indivíduos, e que, concomitantemente a isso, promova a igualdade no acesso à participação política.

---

<sup>74</sup> REIS, Bruno Pinheiro Wanderley; EDUARDO, Felipe Lima. A distância entre intenção e gesto: consequências da proibição de doações eleitorais por pessoas jurídicas nas eleições municipais de 2016. **Boletim de análise político institucional**. IPEA. n. 21, out. 2019 Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9900/1/bapi\\_21\\_artigo\\_6.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9900/1/bapi_21_artigo_6.pdf)>. Acesso em: 02 nov. 2020. p.75.

<sup>75</sup> *Ibidem*, p.76.

Conforme aponta Nogueira,

A crise que atinge o governo representativo bloqueia a capacidade que o sistema tem de reagir a ela. Mas 'por fora' dele – na sociedade mais ampla, na sociedade civil -, a vida continua a produzir política, voz e vontades políticas. A democratização social que acompanha o desenvolvimento da sociedade de massas e a radicalização do moderno faz com que as disposições participativas cresçam e pressionem o sistema representativo. A democracia representativa tende a ser ampliada pela infiltração em seu interior de formas diversificadas de 'democracia direta'.<sup>76</sup>

Para tal, se faz necessário a compreensão da vivência democrática na formação política do cidadão, de maneira que este se enxergue como sujeito apto a opinar e fazer sua opinião considerar-se válida, no seio do processo democrático. Para Rosenfield,

Sendo a democracia, não um ideal de sociedade perfeita, mas um projeto que parte da sua própria imperfeição, sendo pois algo que depende basicamente da *vontade* política, o desafio que a nossa sociedade nos lança hoje é bem o de repensar o sentido da nossa vida pública, aprofundando um processo de democratização social que não conseguiu ainda democratizar o mecanismo de funcionamento estatal, mas que caminha nessa direção. Caso contrário, corremos o risco de aumentar o processo de desagregação social e política em que vivemos, fortalecendo grupos políticos adversos desta tendência democrática atual e arriscando fazer com que o país caia sob o jugo de um estado com características autoritárias talvez ainda mais fortes.(...) A questão da democracia é bem a questão crucial do nosso tempo. Ou a recriamos e reinventamos, ou estamos condenados a uma perda progressiva da liberdade política com a desagregação social, política e cultural que ela comporta. O destino da democracia veio a ser o nosso próprio destino.<sup>77</sup>

A reflexão de Rosenfield nos faz pensar sobre a dicotomia existente entre a democracia direta e a democracia indireta, visto que há, além da diferenciação entre as duas, correntes que as colocam como antitéticas. Seria, nesse caso, a democracia direta um instituto que exclui os demais tipos de democracia do seu ínterim. Há, porém, quem não concorde com tal proposição. Nas palavras de Santos:

esse confronto, que decorre do fato de a democracia representativa rejeitar a legitimidade da democracia participativa, só terá solução na medida em que essa recusa for substituída pelo delineamento de formas de complementaridade entre as duas formas de democracia que contribuam para o aprofundamento de ambas. Nesta complementaridade reside um dos caminhos da reinvenção da emancipação social.<sup>78</sup>

<sup>76</sup> NOGUEIRA, Marco Aurélio. Representação, crise e mal-estar institucional. **Sociedade e estado**, Brasília, v. 29, n. 1, p. 91-111, abr. /2014. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69922014000100006&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922014000100006&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 02 nov. 2020. p. 104.

<sup>77</sup> ROSENFELD, Denis L. **O que é democracia?** São Paulo: Brasiliense, 2008. p. 88.

<sup>78</sup> SANTOS, Boaventura Souza Dos. (org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 32.

Para que tal objetivo seja alcançado, Nogueira expõe a necessidade de mecanismos que “funcionam não como alternativas à representação – expressões de uma democracia participativa que seria oposta à democracia representativa – mas como mecanismos de complementação que terminam por valorizar a representação.”<sup>79</sup> Não é necessário a exclusão de sistema face a outro. Pelo contrário, eles podem se complementar e da sua combinação podemos alcançar resultados eficazes contra a apatia e o distanciamento da população às diferentes fases do processo democrático.

Não são raros os teóricos que apontam para essa alternativa como solução. Sgarbi expõe que “a teoria da democracia participativa surge como alternativa para os impasses do sistema representativo puro”<sup>80</sup>. Problemas complexos, promovidos pelas variadas problemáticas que realidades complexas promovem, por vezes exigem soluções que transcendam algumas teorias. Importante se faz, no decorrer de todo esse movimento, avaliação contínua e crítica de cada um dos seus momentos, na busca pela melhora do processo democrático. Ao ver de Wolkmer, é

nessa perspectiva que se pretende avançar na reflexão: a radicalização do processo democrático para a sociedade não implica descartar o paradigma da representação, mas reconhecer sua crise e redefini-lo em função de uma nova cultura política, fundada na participação dos sujeitos coletivos emergentes, corporificadores de uma cidadania comunitária.<sup>81</sup>

Para tal, as vivências que Santos apresenta, são diversificadas e abrangem iniciativas relativas a diferentes setores da sociedade civil organizada, servindo como modelos que, não deixando de compreender na democracia representativa o molde predominante, disseminam, através de práticas de democracia participativa, a cultura e o hábito da vivência democrática na prática. Segundo este autor:

Paralelamente a este modelo hegemônico de democracia, sempre existiram outros modelos, como a democracia participativa ou a democracia popular, apesar de marginalizados ou desacreditados. Em tempos recentes, um desses modelos, a democracia participativa, tem assumido nova dinâmica, protagonizada por comunidades e grupos sociais subalternos em luta contra a exclusão social e a trivialização da cidadania, mobilizados pela aspiração

---

<sup>79</sup> NOGUEIRA, Marco Aurélio. Representação, crise e mal-estar institucional. **Sociedade e estado**, Brasília, v. 29, n. 1, p. 91-111, abr./2014. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69922014000100006&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922014000100006&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 02 nov. 2020. p. 104.

<sup>80</sup> SGARBI, Adrian. **O referendo**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 88.

<sup>81</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. Do paradigma político da representação à democracia participativa. **Seqüência: estudos jurídicos e políticos**. Santa Catarina, v.22, n.42, p. 83-98, 2001. p. 90.

de contratos sociais mais inclusivos e de democracia de mais alta intensidade.<sup>82</sup>

A teoria de Santos nos mostra que há diversos modos de fazer democracia. Sobre tal, Sgarbi aponta que “a vida democrática não se reduz a uma delegação da vontade popular.”<sup>83</sup> Nesse sentido, a democracia é um processo amplo, dialético, que se refaz constantemente. Para o autor, “correlato desse fenômeno são as instituições democráticas, que não podem ser congeladas no tempo. Elas próprias existem *in fieri*. Por isso, e indissolutivamente, a ideia democrática convive com um duplo polo de forças complementares. A ideia-força de *ser* governo do povo, e de *dever-ser* busca e construção incessante do bem-comum em prol de realizações da coletividade.”<sup>84</sup> A busca, enquanto sociedade, por um sistema político inclusivo e que promova a equidade, precisa, urgentemente, refletir com mais criticidade sobre esses movimentos, para então criar mecanismos que os fortaleçam e, com isso, se possa oxigenar a democracia.

Dessa forma, o próximo capítulo será dedicado ao estudo do Orçamento Participativo, uma das práticas de democracia participativa que, além do sucesso nacional e internacional, transformaram a vivência democrática em Porto Alegre, e que podem servir de alternativa novamente para o delineamento político em que a cidade se encontra, no cenário político atual de incertezas.

Como vimos até aqui, o advento do Estado tem ligação com a imprescindibilidade da formação de um contrato social que garantisse não apenas a manutenção da vida, como também da propriedade privada. Assim, esta teoria veio a ser uma espécie de alavanca para o início da construção do Estado tal qual o vemos atualmente. Para tal, através do Contrato Social são delegados aos representantes o poder de legislar e administrar o orçamento público.

No decurso de transformação do Estado Absolutista para o Estado Liberal, a ideia do Estado soberano teve continuidade, assim como a centralização das decisões políticas. Sobressaiu um relevante crescimento do progresso econômico na vigência do estado liberal, que por sua vez estabeleceu as condições necessárias à instituição

---

<sup>82</sup> SANTOS, Boaventura Souza Dos. (org.) **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. P. 32

<sup>83</sup> SGARBI, Adrian. **O referendo**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. P. 88.

<sup>84</sup> *Ibidem*, 89.

da Revolução Industrial, além de acentuar a valorização da individualidade e da liberdade como direitos fundamentais. Por outro lado, a exacerbada valorização do individualismo, acabou também por enfraquecer a natureza associativa do ser humano. Além disso e, observando o contexto capitalista, reforçou os antagonismos na sociedade.

Os princípios político-filosóficos que norteiam o Estado Liberal sustentam uma percepção de democracia representativa na qual os responsáveis pela tomada de decisões são os representantes, por sua vez eleitos a partir de um processo permeado por regras pré-estabelecidas em lei.

A distância existente entre os cidadãos que detém o poder decisório acerca das políticas públicas a serem estabelecidas e aqueles por eles representados acaba por afastar o segundo grupo das instâncias decisórias de poder. Tal afastamento causa o enfraquecimento da coletividade, e por conseguinte, uma apatia política.

O sistema da democracia representativa acaba, no contexto do neoliberalismo, atravessado por múltiplas e variadas determinantes sócio-político-econômicas que, por sua vez, afetam de modo basilar a configuração e a estruturação das políticas públicas. É importante salientar, acerca de tal ponto, que o planejamento de qualquer política pública está intrinsecamente ligado aos interesses de determinados grupos, bem como estão intimamente ligados a disputas de poder, condição própria da sociedade que visa o acúmulo de capital. Isso acarreta uma relação fundamental na gênese e execução de tais políticas públicas com a consolidação das relações de capital e, por conseguinte, com mecanismos que buscam preservar a estrutura de poder vigente na sociedade, através da transformação de tais políticas em meros instrumentos clientelistas.

Nesse contexto, o processo democrático se vê ameaçado, sendo necessário refletir criticamente sobre seus moldes, bem como os principais fatores que trazem tais ameaças, e a partir desta análise, propor estratégias para solucionar esta problemática.

## 4 O Orçamento Participativo

### 4.1. Conceito

Para falarmos sobre o Orçamento Participativo é preciso, antes, realizarmos alguns apontamentos sobre o conceito de Orçamento Público, visto que ambos estão intrinsecamente relacionados, pois o segundo é a base do primeiro. Basicamente, o orçamento público configura-se por um mecanismo de planejamento governamental. Nele constam as receitas e as despesas da administração pública, bem como a proposta para a destinação dos recursos públicos.

Segundo Siraque,

Os diversos entes da Federação – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – realizam suas despesas e arrecadam suas receitas conforme as normas estabelecidas pela Constituição e pela legislação infraconstitucional. As previsões de receitas e de despesas estão contidas na lei orçamentária de cada esfera de governo, lei esta que segue os critérios estabelecidos pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, a qual, por sua vez, obedece às diretrizes da Lei do Plano Plurianual, como podemos deduzir dos arts. 165 a 169 da Constituição, regulamentados pela Lei Complementar nº101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal.<sup>85</sup>

Na perspectiva de Dutra Júnior, contudo, é observável “uma dualidade entre o que está orçado no papel e aquilo que é implementado de fato”<sup>86</sup>. Fedozzi também fala sobre esta relação. Para ele,

o orçamento público no Brasil é um reflexo fiel das práticas que presidem a tradição patrimonialista (leia-se: não diferenciação entre o ‘público’ e o ‘privado’, apropriação privada de recursos públicos, política de clientelas, poder personalista, etc.) de gestão do Estado brasileiro. Por essa razão o orçamento no Brasil é, por um lado, uma peça de ficção demonstradora da permanente dualidade entre um país *formal* e um país *real*; e, por outro, um instrumento privilegiado de acesso *clientelístico* aos recursos públicos através de processos de ‘barganha’ – seja como troca de favores entre os próprios poderes do Estado, seja como a distribuição de recursos públicos pelas instâncias governamentais mediante critérios particulares decorrentes de interesses pessoais e/ou aos privados.<sup>87</sup>

<sup>85</sup> SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social da função administrativa do Estado**: possibilidades e limites na Constituição de 1988. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 115.

<sup>86</sup> DUTRA JÚNIOR, José Felício. O orçamento participativo e os processos de tomada de decisão na conjuntura da sociedade brasileira. **Revista Cadernos de Direito**, Brasília, v. 1, n. 1, p.144 -166, 2019. Disponível em: <<http://publicacoes.udf.edu.br/index.php/direito/article/view/37/116>> . Acesso em 5 out. 2020. p.158.

<sup>87</sup> FEDOZZI, Luciano. Inovações democráticas na gestão pública: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre (Brasil). **Oficina do CES (Centro de Estudos Sociais)**, Coimbra, 1998, 118: p. 1 -34. Disponível em:

Com isso, faz-se essencial a existência de leis, como as citadas anteriormente por Siraque, que busquem tornar público, o máximo possível, os gastos dos governos. Elas tornam mais fácil a fiscalização, pela sociedade civil – ou seja, os representados-dos seus representantes. Todavia, Siraque alerta que:

não basta a lei formalmente disponibilizar a execução orçamentária à fiscalização da sociedade. É preciso ir além do direito formal de fiscalização para que o controle tenha, de fato, eficácia social. Portanto, torna-se necessária a democratização da elaboração e da gestão da Lei do Orçamento Público. Existem diversas maneiras de democratizar a elaboração e a gestão da lei orçamentária. Uma delas é por meio do *orçamento participativo*, mecanismo praticado por diversas Administrações Públicas no Brasil.<sup>88</sup>

O Orçamento Participativo consiste em um mecanismo de promoção da inserção popular nas decisões orçamentárias de um ente federado, “baseado em regras gerais e em critérios de justiça distributiva”<sup>89</sup>, conforme Santos, visto que é a própria sociedade civil organizada quem estabelece os eixos norteadores das políticas de gestão do orçamento público; ou seja, ele consiste em um processo de construção comunitária, ainda que conduzida pelo Poder Público. Acerca do Orçamento Participativo, Santos define que ele:

é uma forma de administração pública que procura romper com a tradição autoritária e patrimonialista das políticas públicas, recorrendo à participação direta da população em diferentes fases da preparação e da implementação orçamentária, com uma preocupação especial pela definição de prioridades para a distribuição dos recursos de investimento.<sup>90</sup>

Assim, uma das finalidades do Orçamento Participativo, além de uma redistribuição mais equitativa dos recursos municipais, também é a de desenvolver nos cidadãos o sentimento de responsabilidade acerca desses mesmos recursos.

A organização do Orçamento Participativo é bastante variável de ente federado para ente federado; inexistente uma “receita” para a sua inserção em determinada comunidade. Todavia, algumas características comuns podem ser apontadas, como por exemplo, a “divisão” do município (ou estado) em regiões, onde ocorrem as assembleias, ocasião em que são eleitos os delegados, que farão parte do Conselho

---

<<https://eg.uc.pt/bitstream/10316/89375/1/Inovacoes%20Democraticas%20na%20Gestao%20Publica.pdf>>. Acesso em 21 set. 2020. p. 15-16.

<sup>88</sup> SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social da função administrativa do Estado**: possibilidades e limites na Constituição de 1988. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 116.

<sup>89</sup> SANTOS, Boaventura Souza Dos. (org.) **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 512

<sup>90</sup> *Ibidem*, p. 466

do Orçamento Participativo (COP). É no Conselho que os delegados, reunidos com membros do Poder Executivo, formularão a peça orçamentária que irá para apreciação na Câmara de Vereadores.

Outro evento comum à grande maioria dos Orçamentos Participativos do país é a realização de assembleias junto às comunidades, cuja finalidade é a eleição das prioridades a serem executadas em cada local. Durante as mesmas, geralmente são convidados secretários e técnicos de diferentes órgãos para fornecerem explicações úteis à sociedade e atinentes à viabilidade dos projetos que poderão ser apontados como prioridade, relacionadas não apenas à sua concretização, como a possível existência de restrições de cunho legal e financeiro.

#### **4.2O orçamento participativo em Porto Alegre**

Porto Alegre foi a primeira capital brasileira a adotar o Orçamento Participativo no processo de tomada de decisões referentes ao uso dos recursos públicos, tendo completado, no ano de 2019, 30 anos de história. Tempo este suficiente para aperfeiçoar os órgãos e procedimentos utilizados, bem como modificar várias de suas regras internas. Contudo, seus princípios permaneceram os mesmos, os quais, de acordo com Santos, são:

- a) Todos os cidadãos têm o direito de participar, sendo que as organizações comunitárias não detêm, a este respeito, pelo menos formalmente, status ou prerrogativas especiais.
- b) A participação é dirigida por uma combinação de regras de democracia direta e de democracia representativa, e realiza-se através de instituições de funcionamento regular cujo regimento interno é determinado pelos participantes.
- c) Os recursos de investimento são distribuídos de acordo com um método objetivo baseado em uma combinação de 'critérios gerais' – critérios substantivos, estabelecidos pelas instituições participativas com vista a definir prioridades – e de 'critérios técnicos' – critérios de viabilidade técnica ou econômica, definidos pelo Executivo, e normas jurídicas

federais, estaduais ou da própria cidade, cuja implementação cabe ao Executivo.<sup>91</sup>

O respeito a esses princípios é fundamental na operacionalização do Orçamento Participativo, na medida em que são os delineadores da participação democrática no processo. Dessa forma, a partir de agora, passaremos a analisar, primeiramente, o instituto do OP que configura na principal instância permanente de participação, o Conselho do Orçamento Participativo, através do seu documento regimental; depois, analisaremos as etapas de realização do OP, suas falhas e acertos, para, finalmente, realizar uma avaliação sobre as suas principais contribuições ao nosso sistema democrático contemporâneo.

#### **4.2.1 O Conselho do Orçamento Participativo.**

O Conselho do Orçamento Participativo, segundo Santos, “é a principal instituição participativa. Nele, os cidadãos eleitos tomam conhecimento das finanças municipais, discutem e estabelecem os critérios gerais para a distribuição dos recursos e defendem as prioridades das regiões e dos temas.”<sup>92</sup> Dessa forma, o Conselho do Orçamento Participativo, que no presente trabalho será chamado da forma genérica de COP, concentra a base da participação popular, tendo importância significativa no processo do Orçamento Participativo, que neste trabalho será também chamado por OP.

Para que a realização do processo de Orçamento Participativo seja a mais transparente possível, é necessário que o poder que esteja constituindo-o (executivo ou legislativo), juntamente com a sociedade civil organizada, elabore determinados documentos que venham regulamentar os procedimentos necessários.

Assim, um dos documentos existentes que balizam toda a prática do Orçamento Participativo, definindo as principais ações do mesmo, é o Regimento Interno do Conselho do Orçamento Participativo. O mesmo é revisado anualmente, através de seus conselheiros, podendo por eles ser modificado. Objetivando o

---

<sup>91</sup> SANTOS, Boaventura Souza Dos. (org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 467

<sup>92</sup> *Ibidem*, p. 480

presente trabalho destacar o processo do Orçamento Participativo na cidade de Porto Alegre, a análise do Regimento Interno do COP será feita através dos documentos deste município visto, ainda, que este é o documento que registra com maior detalhamento as atuais diretrizes do OP.

Ao acessar o site da prefeitura, é possível verificar que o último documento referente ao Regimento Interno do Conselho do Orçamento Participativo data do biênio 2019- 2020.

No Regimento Interno, estão definidos quais os órgãos, estatais ou comunitários (associações de moradores, cooperativas, etc), fazem parte da realização do processo do Orçamento Participativo, bem como quais as funções de cada um.

Já em seu artigo 1º, o Regimento Interno define que o Conselho do Orçamento Participativo é

um órgão de participação direta da comunidade, tendo por finalidade planejar, propor, fiscalizar e deliberar sobre a receita e despesa do Orçamento do Município de Porto Alegre, de acordo com o que preconiza o artigo 116 da Lei Orgânica do Município.<sup>93</sup>

O artigo supramencionado mostra uma correlação com a lei maior de um município. De fato, há a previsão, na Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, da garantia da participação comunitária na elaboração das diretrizes que estabelecem o Orçamento Público desta cidade:

**Art. 116** - Leis de iniciativa do Prefeito Municipal estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º - Fica garantida a participação da comunidade, a partir das regiões do Município, nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento da execução do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual.<sup>94</sup>

Dentre as competências do Conselho do Orçamento Participativo (COP), descritas no artigo 11 do Regimento Interno, estão a de apreciar, emitir opinião ou

---

<sup>93</sup> PORTO ALEGRE: **Orçamento Participativo: Regimento Interno – Critérios Gerais, Técnicos e Regionais** 2019/2020. Disponível em: <[http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/op/usu\\_doc/regimento\\_interno\\_op.pdf](http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/op/usu_doc/regimento_interno_op.pdf)>. Acesso em: 3 nov. 2020. p. 11.

<sup>94</sup> PORTO ALEGRE. Lei Orgânica do Município de Porto Alegre. Disponível em: <<https://legislacao.camarapoa.rs.gov.br/lei-organica/>>. Acesso em 10 nov. 2020.

alterar (no todo ou em parte) a Proposta do Plano de Investimento e Serviços, do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e sobre o Orçamento Anual; todos estes, antes de serem entregues à apreciação da Câmara de Vereadores. Também compete ao Conselho do Orçamento Participativo apreciar, emitir opinião, alterar no todo ou em parte, os projetos de obras e investimentos que o Poder Executivo considerar necessários ao Município, bem como a sua política tributária e de arrecadação, os recursos extraorçamentários como os Fundos Municipais e o conjunto de obras e atividades constantes do Planejamento de Governo e Orçamento Anual apresentados pelo Executivo, em conformidade com o processo de discussão do OP<sup>95</sup>.

Acerca das obras e do Plano de Investimentos apresentados e aprovados, através do OP, no ano anterior, também compete ao Conselho do Orçamento Participativo, avaliar e divulgar suas demandas (executadas, em andamento, com prazo de conclusão, licitadas e não realizadas), como também acompanhar a execução orçamentária anual e fiscalizar o andamento das mesmas. Sobre tal, é importante ressaltar que o COP pode e deve opinar sobre eventuais incrementos, corte de despesas, novos investimentos ou, inclusive, alterações no plano de investimentos, sendo acompanhado pela Comissão de Receitas e Despesas.

Cabe observar que os membros do Conselho do Orçamento Participativo, dadas as funções que precisam desempenhar, acabam tendo uma relação bastante próxima com as pessoas ligadas ao poder executivo municipal. Conforme Siqueira,

o acúmulo de aprendizado nesta função e a aparente não distinção entre limites de governo e conselheiros acaba levando a uma situação que interessa ao governo e aos conselheiros. Se transformam, assim, em candidatos prioritários para se manter no cargo. Ajudados pelas regras de escolhas de conselheiros, estes fatores contribuem para que não ocorra a renovação no COP.<sup>96</sup>

---

<sup>95</sup> PORTO ALEGRE: **Orçamento Participativo**: Regimento Interno – Critérios Gerais, Técnicos e Regionais 2019/2020. Disponível em: <[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/op/usu\\_doc/regimento\\_interno\\_op.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/op/usu_doc/regimento_interno_op.pdf)>. Acesso em: 3 nov. 2020. p. 13.

<sup>96</sup> SIQUEIRA, Lucimar Fátima. **Democracia e cidade**: da democracia participativa à desdemocratização na experiência de Porto Alegre. 2019, 226 f. Tese (Doutorado em Arquitetura). Faculdade de Arquitetura, Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/204599/001110283.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 06 nov 2020. p. 133.

Esse é um problema que já iniciou nas raízes do Orçamento Participativo, ainda na década de 90 e acaba se tornando uma questão bastante relevante em uma discussão crítica sobre o OP. Siqueira traz uma tabela mostrando a renovação na composição do Conselho do Orçamento Participativo até 2016, na qual é possível termos uma ideia sobre o assunto:

Tabela 1: Renovação na composição do COP.

	Média de Conselheiros reeleitos em relação ao ano anterior (%)	Média de conselheiros reeleitos mais aqueles que já foram conselheiros (%)	% de renovação
1993 - 1996 (PT)	18,2	22,0	78,0
1997 – 2000 (PT)	22,6	39,9	66,1
2001-2004 (PT)	18,9	38,4	61,6
2005-2008 (PPS/PMDB)	25,9	52,2	47,8
2009-2012 (PMDB/PDT)	43,4	64,6	35,4
2013-2016 (PDT)	50	70	29,9

Fonte: Siqueira, Lucimar Fátima. P. 134.<sup>97</sup>

Sobre tal, Santos expõe que não há garantias de que a representação no OP não possa ser frustrada e um dos motivos para tal cenário é que a “representação é profissionalizada quando um delegado ocupa o seu posto por demasiado tempo.”<sup>98</sup> Cabe lembrar, nesse contexto, que o Regimento Interno do Conselho do Orçamento Participativo pode ser modificado e revisado anualmente pelos seus membros, o que facilita a mudança em sua dinâmica com bastante rapidez.

Assim, o assunto da possibilidade de reeleição ressurgiu no decorrer dos anos e, para Santos, “No seio do movimento popular esta posição é frequentemente encarada com suspeita, temendo-se que a reeleição possa gerar uma nova classe de funcionários eleitos, mas profissionalizados, presas fáceis do velho sistema populista

<sup>97</sup> SIQUEIRA, Lucimar Fátima. **Democracia e cidade: da democracia participativa à desdemocratização na experiência de Porto Alegre**. 2019, 226 f. Tese (Doutorado em Arquitetura). Faculdade de Arquitetura, Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/204599/001110283.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 06 nov 2020. p. 134.

<sup>98</sup> SANTOS, Boaventura Souza Dos. (org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 520.

e clientelista.”<sup>99</sup> No Regimento Interno do OP 2019-2020, o seu artigo 5 dispõe que “o mandato de Conselheiro(a) titular ou suplente é de 1 (um) ano de duração, havendo a possibilidade de reeleição”<sup>100</sup>.

Para a composição do Conselho do Orçamento Participativo, o Regimento Interno dispõe, em seu artigo 3º, que haverá 2 (dois) conselheiros titulares e outros 2 (dois) conselheiros suplentes de cada uma das 17 regiões e 6 temáticas da cidade, 1 (um) conselheiro titular e 1 (um) suplente da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA) e, ainda, 2 (dois) representantes titulares e 2 (dois) suplentes do Poder Executivo Municipal.

O COP também tem uma subdivisão por Comissões. São elas: Habitação, Dados Populacionais, Comunicação e Receitas e Despesas. De cada uma dessas comissões, participam apenas conselheiros titulares. Já as Tripartites podem ser formadas por conselheiros titulares ou suplentes, e são as seguintes: I- Política de Pessoal; II- Políticas de Educação; III- Políticas de Assistência Social e IV- Políticas de Saúde.

As Tripartites são comissões formadas por Conselheiros do Orçamento Participativo, conselheiros de outros conselhos cuja pauta se relacione à Tripartite (do Conselho Municipal de Educação, Conselho Municipal de Saúde, por exemplo) e representantes do Governo Municipal. Tem por objetivo acompanhar e fiscalizar a execução de demandas do OP.

As Tripartites estão delineadas no artigo 29, que estabelece:

Da composição e função das Tripartites:

a) Tripartite I- Políticas de Educação- composta por 3 (três) representantes do COP, 1 (um) representante do CME (Conselho Municipal de Educação, 1 (um) representante do CMDCA (Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente) e 3 (três) representantes do Governo (SMED, SMPG, SMRI) com a função de fiscalizar as demandas na área da Educação e as EMEF's, EMEI's e rede conveniada.

<sup>99</sup> SANTOS, Boaventura Souza Dos. (org.) **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 523.

<sup>100</sup> PORTO ALEGRE: **Orçamento Participativo**: Regimento Interno – Critérios Gerais, Técnicos e Regionais 2019/2020. Disponível em: <[http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/op/usu\\_doc/regimento\\_interno\\_op.pdf](http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/op/usu_doc/regimento_interno_op.pdf)>. Acesso em: 3 nov. 2020. p. 12.

b) Tripartite II- Políticas de Assistência Social – Composta por 3 representantes do COP, 1 (um) representante do CMAS (Conselho Municipal de Assistência Municipal), 1 (um) representante do CMDCA (Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente) e 3 (três) representantes do Governo (FASC, SMPG, SMRI) tendo como função fiscalizar os convênios já existentes.

c) Tripartite III – Políticas de Saúde – Composta por 3 (três) representantes do COP, 3 representantes do Governo (SMS, SMRI E SMPG) e 1 representante do CMS (Conselho Municipal de Saúde) e com a função de fiscalizar os convênios já existentes, visando qualificar os serviços de saúde na cidade.

d) Contrapartidas: que haja a participação dos conselheiros em discussões e decisões dos planejamentos e projetos, no que diz respeito à região.

Parágrafo único: Os representantes do governo nas tripartites não terão direito a voto, apenas a voz<sup>101</sup>

Importante se faz ressaltar que, conforme observado no artigo supracitado, a Tripartite possui uma função de fiscalizadora dos projetos que já foram aprovados pelo Orçamento Participativo e pelas demandas que já estão sendo executadas. Também é importante ressaltar que, aqueles que representam o governo e, portanto, não foram eleitos para aprovarem demandas durante as plenárias, não terão direito ao voto, mas somente o de fala. Caso diferente fosse, haveria o risco de não observância da vontade popular durante a eleição das demandas, uma vez que o número de votantes apenas do governo executivo, seria de 9 indivíduos - o suficiente para destinar uma eleição de prioridades do Orçamento Participativo aos objetivos traçados unicamente pelo Poder Executivo, minando o princípio da participação popular direta na tomada de decisões.

O quórum mínimo para a realização de uma reunião do COP é de maioria simples das 23 Regiões e Temáticas ou de maioria simples dos 46 Conselheiros eleitos, sendo que, para a votação para as deliberações ou encaminhamentos, serão adotados os mesmos critérios da verificação de quórum. Além disso, somente os Conselheiros titulares ou suplentes no exercício da titularidade podem votar. Tais reuniões acontecem ordinariamente de 15 em 15 dias.

---

<sup>101</sup> PORTO ALEGRE: **Orçamento Participativo: Regimento Interno – Critérios Gerais, Técnicos e Regionais** 2019/2020. Disponível em: <[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/op/usu\\_doc/regimento\\_interno\\_op.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/op/usu_doc/regimento_interno_op.pdf)>. Acesso em: 3 nov. 2020. p. 18.

Cabe aqui, colocar quais são as regiões e as Temáticas<sup>102</sup>. As regiões são 17, estando expostas na figura abaixo:

Figura 1: Regiões do OP.



Fonte: Regimento Interno do Conselho do Orçamento Participativo, p. 5

<sup>102</sup> PORTO ALEGRE: **Orçamento Participativo: Regimento Interno – Critérios Gerais, Técnicos e Regionais** 2019/2020. Disponível em: <[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/op/usu\\_doc/regimento\\_interno\\_op.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/op/usu_doc/regimento_interno_op.pdf)>. Acesso em: 3 nov. 2020. p. 5.

Figura 2: Regiões e temáticas do OP.

## REGIÕES E TEMÁTICAS

<p>Região 1 – Humaitá / Navegantes Bairros: Anchieta, Farrapos, Humaitá, Navegantes, São Geraldo</p>	<p>Região 12 – Centro-Sul Bairros: Camaquã, Campo Novo, Cavalhada, Nonoai, Teresópolis, Vila Nova</p>
<p>Região 2 – Noroeste Bairros: Boa Vista, Cristo Redentor, Higienópolis, Jardim Itú, Jardim Lindóia, Jardim São Pedro, Passo D'Areia, Santa Maria Goretti, São João, São Sebastião, Vila Floresta, Vila Ipiranga</p>	<p>Região 13 – Extremo-Sul Bairros: Belém Novo, Chapéu do Sol, Lageado, Lami, Ponta Grossa</p>
<p>Região 3 – Leste Bairros: Bom Jesus, Chácara das Pedras, Jardim Carvalho, Jardim do Salso, Jardim Sabará, Morro Santana, Três Figueiras, Vila Jardim</p>	<p>Região 14 – Eixo Baltazar Bairros: Passo das Pedras, Rubem Berta</p>
<p>Região 4 – Lomba do Pinheiro Bairros: Agronomia, Lomba do Pinheiro</p>	<p>Região 15 – Sul Bairros: Espírito Santo, Guarujá, Hípica, Ipanema, Pedra Redonda, Serraria, Tristeza, Vila Assunção, Vila Conceição</p>
<p>Região 5 – Norte Bairro: Sarandi</p>	<p>Região 16 – Centro Bairros: Auxiliadora, Azenha, Bela Vista, Bom Fim, Centro Histórico, Cidade Baixa, Farroupilha, Floresta, Independência, Jardim Botânico, Menino Deus, Moinhos de Vento, Mont' Serrat, Petrópolis, Praia de Belas, Rio Branco, Santa Cecília, Santana</p>
<p>Região 6 – Nordeste Bairro: Mário Quintana</p>	<p>Região 17 – Ilhas Arquipélago (Ilhas das Flores, da Pintada, do Pavão e Grande dos Marinheiros)</p>
<p>Região 7 – Partenon Bairros: Cel. Aparício Borges, Partenon, Santo Antônio, São José, Vila João Pessoa</p>	<p>Temáticas: •Circulação, Transporte e Mobilidade Urbana •Saúde e Assistência Social •Educação, Esporte e Lazer •Cultura e Juventude •Desenvolvimento Econômico, Tributação, Turismo e Trabalho •Habitação, Organização da Cidade, Desenvolvimento Urbano e Ambiental</p>
<p>Região 8 – Restinga Bairro: Restinga</p>	
<p>Região 9 – Glória Bairros: Belém Velho, Cascata, Glória</p>	
<p>Região 10 – Cruzeiro Bairros: Medianeira, Santa Tereza</p>	
<p>Região 11 – Cristal Bairro: Cristal</p>	

Fonte: Regimento Interno do OP 2019-2020. p. 5.

Segundo Fedozzi,

É importante salientar que a regionalização do Orçamento Participativo se deu mediante critérios sócio-espaciais de acordo com a tradição organizativa dos movimentos de moradores na cidade e não obedecendo a critérios exclusivamente 'técnicos' de zoneamento urbanístico, como estabelecia até então a divisão regional do Plano Diretor da cidade de Porto Alegre.<sup>103</sup>

<sup>103</sup> FEDOZZI, Luciano. Inovações democráticas na gestão pública: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre (Brasil). **Oficina do CES (Centro de Estudos Sociais)**, Coimbra, 1998, 118: p. 1 -34. p. 6. Disponível em:

O Conselho do Orçamento Participativo tem uma coordenação formada basicamente, conforme consta no artigo 18 do Regimento Interno, por quatro membros do Governo Municipal (sendo dois titulares e dois suplentes) e oito conselheiros do COP; a coordenação é assessorada pelo Secretário Executivo do Conselho.

A importância desta coordenação está, principalmente nas atribuições que ela tem de apreciar e mediar conflitos nas Regiões e Temáticas quando estes acontecerem no que se refere à priorização de obras, serviços e diretrizes políticas, além de “respeitar e fazer respeitar a soberania das Plenárias Regionais e Temáticas, no que concerne às suas deliberações, desde que as mesmas não firam o presente RI”, conforme explicita o artigo 20, alínea k, do Regimento Interno.

#### **4.2.2 A participação popular no processo do OP.**

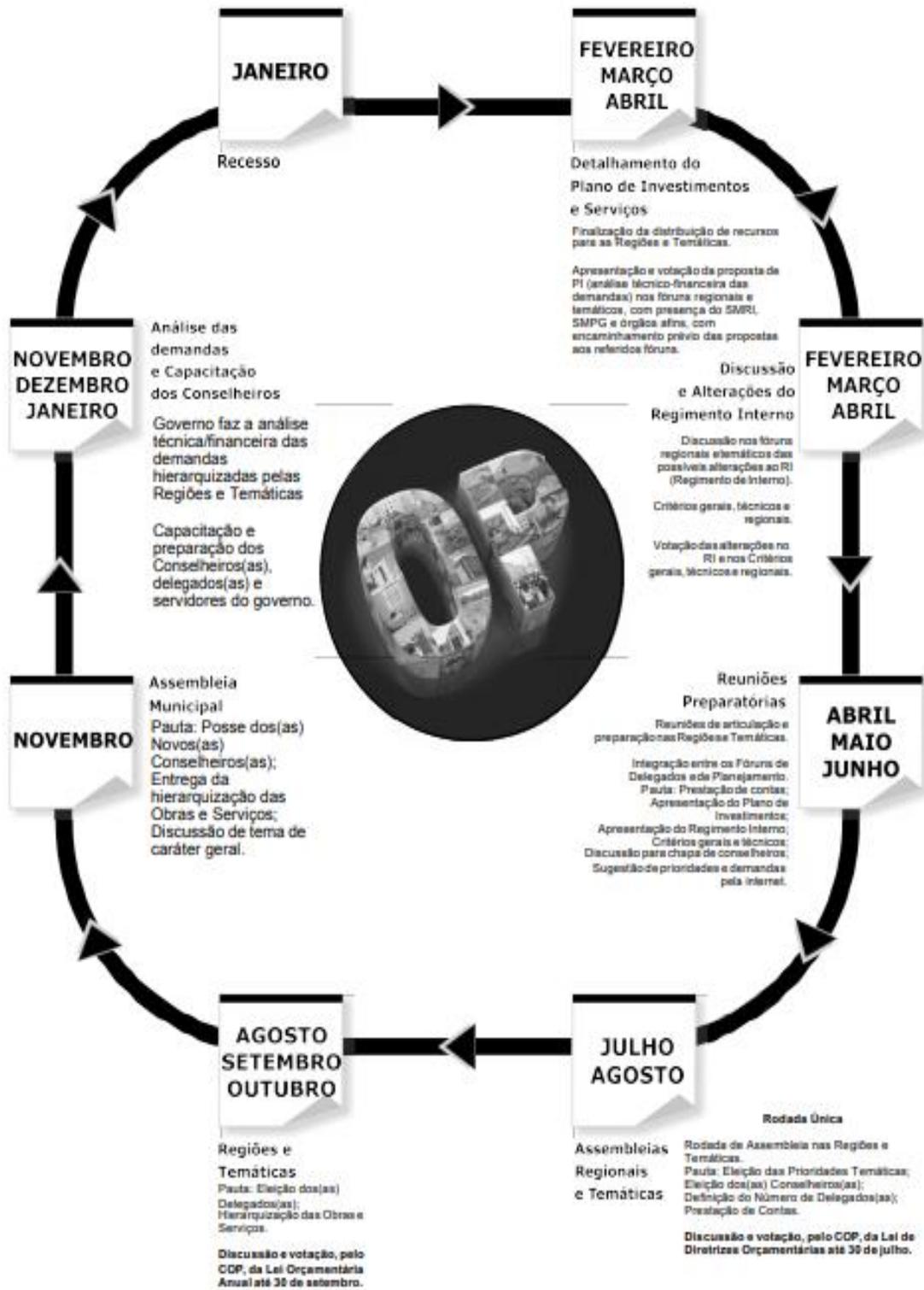
O Orçamento Participativo ocorre em várias etapas, e a execução de cada se dá ao longo do ano. É o chamado “ciclo do OP”. No regimento interno<sup>104</sup> há a previsão dessas etapas em um calendário, mostrado na figura 3:

---

<<https://eg.uc.pt/bitstream/10316/89375/1/Inovacoes%20Democraticas%20na%20Gestao%20Publica.pdf>>. Acesso em 21 set. 2020.

<sup>104</sup> PORTO ALEGRE: **Orçamento Participativo**: Regimento Interno – Critérios Gerais, Técnicos e Regionais 2019/2020. Disponível em: <[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/op/usu\\_doc/regimento\\_interno\\_op.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/op/usu_doc/regimento_interno_op.pdf)>. Acesso em: 3 nov. 2020. p. 18.

Figura 3: O ciclo do OP



Fonte: Regimento Interno do Conselho do OP

Entre os meses de abril, maio e junho, acontecem as chamadas reuniões preparatórias. Nesta fase, não há participação do poder executivo e elas servem para iniciar o levantamento das demandas dos habitantes e das instituições e grupos organizados em cada comunidade. Assim, em cada região, essa etapa acontece de uma forma, não havendo uma regra geral. Esta primeira fase também compreende o que Fedozzi chamada de “reuniões preparatórias intermediárias”; nessas há a presença do poder executivo e começa a haver já a definição de hierarquia nas demandas. Fedozzi atenta para o fato de que, já há, nessa fase, o processo democrático, uma vez que as demandas

“são hierarquizadas pelos participantes em termos de prioridades, através de processos de negociação e votação. As regiões mais organizadas possuem uma ‘microrregionalização’ interna para efeitos de escolha das suas prioridades. Essas listas de prioridades são trazidas para discussão e aprovação em reuniões de toda a região e/ou temática.”<sup>105</sup>

É nessas reuniões que ocorrem, também, a escolha dos delegados do OP. Eles são escolhidos conforme a Assembleia Regional ou Temática, sendo que, conforme o artigo 31 do Regimento Interno<sup>106</sup>, o número de Delegados está intrinsecamente ligado ao número de cidadãos presentes: 1 (um) delegado para cada 10 (dez) participantes dentre aqueles devidamente identificados na lista de presença no dia da Assembleia.

Ao assinar a lista de presença, deve o cidadão, além de se identificar, indicar a comunidade, associação ou segmento comunitário ao qual é pertencente, a fim de poder demandar. Além disso, conforme o Regimento Interno, em seu artigo 31, §1º, “a partir da correta identificação, será definido pelo critério da proporcionalidade qual número exato de Delegados(as) terá cada comunidade (Associação, Cooperativa ou segmento), participante da Assembleia Regional ou Temática”. Esse artigo mostra a importância da presença da comunidade nas Assembleias, visto que somente estes,

<sup>105</sup> FEDOZZI, Luciano. Inovações democráticas na gestão pública: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre (Brasil). **Oficina do CES (Centro de Estudos Sociais)**, Coimbra, 1998, 118: p. 1 -34. Disponível em: <<https://eg.uc.pt/bitstream/10316/89375/1/Inovacoes%20Democraticas%20na%20Gestao%20Publica.pdf>>. Acesso em 21 set. 2020. p. 9.

<sup>106</sup> PORTO ALEGRE: **Orçamento Participativo: Regimento Interno – Critérios Gerais, Técnicos e Regionais** 2019/2020. Disponível em: <[http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/op/usu\\_doc/regimento\\_interno\\_op.pdf](http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/op/usu_doc/regimento_interno_op.pdf)>. Acesso em: 3 nov. 2020. p. 18.

que se inserem cotidianamente no local sobre o qual a discussão se faz presente podem trazer com mais realismo as demandas a serem discutidas.

Dentre as funções do Delegado, previstas no artigo 32 do Regimento Interno, estão a de “encaminhar as demandas das suas comunidades em prazo determinado pelo Fórum de Delegados, Regional ou Temático, além de votar e defender os interesses comuns de sua comunidade e votar as propostas e demandas do Orçamento Participativo”<sup>107</sup>.

Para que a demanda da comunidade de um delegado seja por este defendida de forma integral, é necessário que o mesmo não defenda mais de uma região em um mesmo mandato. Tal vedação está contemplada no artigo 32 e auxilia em um processo mais transparente para a escolha da destinação dos recursos públicos municipais.

Uma questão central no objetivo do Orçamento Participativo é o da participação ativa do cidadão, bem como poder votar, em uma lista de obras a serem executadas, quais as mais urgentes para a comunidade em que ele está inserido. Nesse sentido, o artigo 48 do Regimento Interno preocupa-se em organizar a distribuição dos votos, para que a mesma pessoa não vote em diferentes regiões, determinando o seguinte:

Artigo 48 – Assembleias Regionais e Temáticas: Para contabilizar o número real de votos que beneficiarão determinada região, o Conselho do Orçamento Participativo deliberou que o cidadão terá a prerrogativa de se cadastrar em todas as assembleias regionais, porém poderá exercer seu direito de voto em apenas uma assembleia a seu critério. Esta modalidade vale para as 17 regionais. Nas Temáticas, por debater temas pertinentes a toda a cidade, o cadastramento é livre, assim como o voto.<sup>108</sup>

A maneira encontrada para a organização do evento de eleição das prioridades a serem demandadas, é aliciente na medida em que permite que o indivíduo acompanhe as reuniões de mais de uma região, e possa escolher onde quer votar, ainda que não seja aquela na qual está registrado seu título de eleitor ou mesmo seu comprovante de residência. Dessa forma, o cidadão tem maior liberdade de escolher

---

<sup>107</sup> PORTO ALEGRE: **Orçamento Participativo**: Regimento Interno – Critérios Gerais, Técnicos e Regionais 2019/2020. Disponível em: <[http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/op/usu\\_doc/regimento\\_interno\\_op.pdf](http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/op/usu_doc/regimento_interno_op.pdf)>. Acesso em: 3 nov. 2020. p. 18.

<sup>108</sup> *Ibidem*, p. 20.

sobre as melhorias que são realizadas na cidade como um todo, não precisando ficar restrito a um local específico.

No que se relaciona ao protagonismo em apresentar as demandas que se observam necessárias em uma Região, ou em uma Temática, dispõe o Título III, Capítulo II do Regimento Interno a seguinte regra: “Poderão demandar as associações, cooperativas, comissões de ruas, segmentos (movimentos sociais, representantes de classes, grupos religiosos etc.), com exceção dos conselhos e órgãos públicos em qualquer esfera, municipal, estadual ou federal.”<sup>109</sup>

Uma outra questão importante no processo do Orçamento Participativo, para que este se mostre realmente efetivo na execução de demandas reais existentes na cidade de Porto Alegre, é a necessidade de que os itens discutidos e votados nas Assembleias tenham de fato, sido realizados entre um exercício e outro. Para tal, é necessária fiscalização, além de as próprias demandas serem constituídas mediante análise dos técnicos da área. Por exemplo, em uma demanda que a comunidade pede o asfaltamento de uma via pública, precisa haver o estudo da viabilidade para tal.

Entre um ano e outro, vários são os projetos apresentados nas diferentes Regiões e Temáticas do Orçamento Participativo. Por isso, o artigo 35 do Regimento Interno prevê a Prestação de Contas do Plano de Investimentos, onde devem ser citadas as obras e atividades definidas no exercício anterior, bem como a realização do Orçamento Público Municipal (com a relação de despesas x receitas) nas Reuniões Preparatórias Regionais e Temáticas, ou seja, ainda na primeira etapa do processo.

O artigo 40 do Regimento Interno prevê que “A prefeitura Municipal não poderá iniciar a execução do Plano de Investimentos do ano seguinte sem que antes emita um relatório sobre as demandas eventualmente pendentes, justificando a sua não execução”<sup>110</sup>. Assim, aquilo que é demandado como prioridade pelas comunidades no âmbito do processo ordinário do Orçamento Participativo não poderão ser objeto

---

<sup>109</sup> PORTO ALEGRE: **Orçamento Participativo**: Regimento Interno – Critérios Gerais, Técnicos e Regionais 2019/2020. Disponível em: <[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/op/usu\\_doc/regimento\\_interno\\_op.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/op/usu_doc/regimento_interno_op.pdf)>. Acesso em: 3 nov. 2020. p. 21.

<sup>110</sup> *Ibidem*, p. 19.

de mera recusa por parte do Governo Municipal, o que fortalece o caráter formal do processo e a sua vinculação ao Orçamento Público Municipal.

A rodada única de Assembleias Regionais e Temáticas que consta na figura 3 tem o objetivo da apresentação, pelo poder executivo, do Orçamento Público, assim como os critérios para redistribuição dos recursos públicos. Também os representantes comunitários devem apresentar aos moradores a lista de prioridades que foi aprovada nas reuniões intermediárias, bem como há a eleição dos representantes do Conselho do Orçamento Participativo.

Em uma segunda etapa do processo do Orçamento Participativo, são eleitos os delegados e a hierarquização das obras e dos serviços.

Após eleitos os conselheiros e delegados (na primeira e segunda etapas, respectivamente), inicia-se a terceira e última etapa, que contempla a realização da proposta de orçamento. Nessa fase, segundo Fedozzi,

enquanto o executivo realiza, (...) um trabalho interno de compatibilização entre as demandas dos moradores e as suas próprias demandas, e elabora a proposta orçamentária em seus grandes agregados econômicos (receitas e despesas), o Conselho do Orçamento discute os critérios para a distribuição dos recursos de investimentos, define o calendário de reuniões e o seu Regimento Interno.<sup>111</sup>

Nessa fase, o Conselho do Orçamento Participativo tem a incumbência discutir itens que serão propostos no Projeto de Lei Orçamentária, antes de ele ir para a Câmara de Vereadores, bem como elaborar o plano de investimentos.

Ademais, o Poder Executivo Municipal também fica obrigado pelo Regimento Interno, a discutir com o Conselho do Orçamento Participativo (COP) sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias até 30 de julho de cada ano e sobre a Proposta da Lei Orçamentária Anual até o dia 30 de setembro de cada ano, conforme os artigos 36 e 37 do Regimento Interno do Conselho do Orçamento Participativo.<sup>112</sup>

---

<sup>111</sup> FEDOZZI, Luciano. Inovações democráticas na gestão pública: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre (Brasil). **Oficina do CES (Centro de Estudos Sociais)**, Coimbra, 1998, 118: p. 1 -34. Disponível em: <<https://eg.uc.pt/bitstream/10316/89375/1/Inovacoes%20Democraticas%20na%20Gestao%20Publica.pdf>>. Acesso em 21 set. 2020. P. 13.

<sup>112</sup> PORTO ALEGRE: **Orçamento Participativo: Regimento Interno – Critérios Gerais, Técnicos e Regionais** 2019/2020. Disponível em:

Cada Região ou Temática do OP também deverá um CRIP (Centro de Relações Institucionais e Participativas) coordenado por um funcionário da prefeitura. Dentre suas atribuições, estão a contribuir com informações atualizadas nas reuniões do processo do Orçamento Participativo, sejam elas regionais ou temáticas, a fim de auxiliar no trabalho dos Conselheiros, além de informar a posição do Poder Executivo acerca dos assuntos de interesse e a situação das demandas em execução da Região ou temática. Esses coordenadores, por serem funcionários da prefeitura, não têm direito a voto, apenas a voz.

O Regimento Interno do Conselho do Orçamento Participativo também prevê os critérios Regionais e Temáticos, que hierarquizam a prioridade das demandas a serem executadas. São quatro os critérios: 1º: Prioridade da Microrregião ou Comunidade; 2º: Prioridade dos (as) Delegados (as); 3º: Carência do serviço ou infraestrutura; 4º População atingida. A aplicação dos critérios ocorre da seguinte forma:

- a) Cada associação, comissão de rua etc. faz o levantamento de suas necessidades.
- b) Em fórum de cada microrregião ou Temática, as comunidades decidem:
  - I- Uma ordem de prioridade por tema.
  - II- Em cada tema, as demandas hierarquizadas.
- c) Em Fórum Regional ou Temática:
  - I- Aplica-se o cálculo para verificar a hierarquização dos temas da região ou Temática, com 19 (dezenove) temas, atribuem-se notas de 19 a 1. Na soma, teremos os temas de maior índice.

A tabela abaixo mostra a lista de prioridades por região do Orçamento Participativo em 2018/2019, segundo o Plano de Investimentos de 2019/2020:

Tabela 2: hierarquia das prioridades por região do OP 2018/2019

HIERARQUIA DAS PRIORIDADES POR REGIÃO DO OP 2018/2019																
REGIÕES	SANEAMENTO BÁSICO - DEP	SANEAMENTO BÁSICO	HABITAÇÃO	PAVIMENTAÇÃO	EDUCAÇÃO	ASS. SOCIAL	SAÚDE	CIRC. E TRANSPORTE	ÁREAS DE LAZER	ESPORTE LAZER	ILUM. PUB. B. DIP	DES. ECONÔMICO	CULTURA	SANEAMENTO AMBIENTAL	JUVENTUDE	TRABALHO E RENDA
HUMAINAVEGANTES	2		4		1		3									
NOROESTE	1			2			3			4						
LESTE			1			3	4						2			
LOMBA DO PINHEIRO	1		3	4			2									
NORTE		4	3	2			1									
NORDESTE			3		1	2	4									
PARTENON			4		2		3					1				
RESTINGA		1	4	2									3			
GLÓRIA			2	4		1	3									
CRUZEIRO			4			1	3				2					
CRISTAL			4		1	2	3									
CENTRO-SUL				4		2	3						1			
EXTREMO-SUL	3			4	2		1									
EIXO BALTAZAR			3		1	2	4									
SUL			4			2				1			3			
ILHAS	4			3		2	1									
CENTRO			4		3	2							1			
<b>TOTAIS</b>	<b>11</b>	<b>5</b>	<b>43</b>	<b>25</b>	<b>11</b>	<b>19</b>	<b>38</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>10</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

**Totalização das Prioridades:**

HABITAÇÃO	43 PONTOS
SAÚDE	38 PONTOS
PAVIMENTAÇÃO	25 PONTOS
ASSISTENCIA SOCIAL	19 PONTOS
SANEAMENTO BÁSICO - DEP	11 PONTOS
EDUCAÇÃO	11 PONTOS
CULTURA	10 PONTOS
SANEAMENTO BÁSICO - DMAE	5 PONTOS
ESPORTE E LAZER	5 PONTOS
ILUM.PUB. DIP	2 PONTOS
DESENVOLVIMENTO ECONOMICO	1 PONTOS
JUVENTUDE	0 PONTOS
TRABALHO E RENDA	0 PONTOS
CIRCULAÇÃO E TRANSPORTE	0 PONTOS

Fonte: Plano de Investimentos e Serviços 2019-2020.<sup>113</sup>

Baseando-se nessas prioridades e hierarquias, votadas por moradores e delegados durante os Fóruns Regionais do Orçamento Participativo e Fóruns Temáticos do Orçamento Participativo, o Executivo soma as notas das prioridades das regiões e define as três prioridades finais do orçamento que está sendo preparado naquele ano. Por exemplo, as prioridades votadas e colocadas no plano de investimentos do biênio 2019-2020 foram habitação, com 43 pontos, saúde com 38 pontos e pavimentação, com 25 pontos.

Cada setor é dividido em subtemas. A habitação, por exemplo, subdivide-se da seguinte forma:

- I) REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E URBANÍSTICA
  1. PRF - Programa de Regularização Fundiária:
    - 1.1. Levantamento Topográfico e Cadastral.
    - 1.2. Urbanização de Vilas.

<sup>113</sup> PORTO ALEGRE: **Orçamento Participativo**: Regimento Interno – Critérios Gerais, Técnicos e Regionais 2019/2020. Disponível em: <[http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/op/usu\\_doc/regimento\\_interno\\_op.pdf](http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/op/usu_doc/regimento_interno_op.pdf)>. Acesso em: 3 nov. 2020. p. 10.

- 1.3. Construção de Unidades Habitacionais nas Vilas do PRF (Programa de Regularização Fundiária).
- 1.4. Loteamentos Irregulares e Clandestinos.
- II) PRODUÇÃO HABITACIONAL
- 1.1. Programa de Reassentamento.
- 1.2. Da Distribuição do Loteamento.
- 2. Programa de Ajuda Mútua – Mutirão.<sup>114</sup>

A divisão das prioridades em setores e, destes, em subtemas é importante para a viabilidade técnica dos mesmos. Obviamente, existem demandas da comunidade que necessitam de avaliações técnicas relevantemente específicas, com estudos elaborados. Assim, a estas é possível associar requisitos mais facilmente. Um exemplo que pode ser citado nesse caso é a descrição dos critérios para implantação de redes de abastecimento de água. Este tipo de demanda, por sua complexidade, acaba possuindo critérios tanto eliminatórios<sup>115</sup>, que impossibilitam a sua realização, como a situação fundiária indefinida, área de risco ou inundável e etc.), quanto de critérios classificatórios (que hierarquizam as regiões pela necessidade, seguindo o cálculo de prioridades aprovado no OP).

### 4.3 Análise crítica do Orçamento Participativo

Segundo Fedozzi, uma das vantagens práticas do Orçamento Participativo é que este

determina uma racionalidade no processo de orçamentação com resultados superiores às técnicas convencionais, às quais geralmente resultam em orçamentos formalistas, que não correspondem às decisões ‘reais’ tomadas pelos governantes (...) O OP-PoA vem se constituindo, efetivamente, como um processo de gestão pública favorável à criação de condições institucionais para a promoção da cidadania.<sup>116</sup>

Considerando tal afirmação, observa-se que o Orçamento Participativo tem sido, mais do que um processo que possibilita ao cidadão o acesso e a intervenção nos mecanismos decisórios locais, tem também um caráter econômico, na medida em que traz mais resultados à Administração Pública, do que processos convencionais

<sup>114</sup> PORTO ALEGRE: **Orçamento Participativo: Regimento Interno – Critérios Gerais, Técnicos e Regionais** 2019/2020. Disponível em: <[http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/op/usu\\_doc/regimento\\_interno\\_op.pdf](http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/op/usu_doc/regimento_interno_op.pdf)>. Acesso em: 3 nov. 2020. p. 32.

<sup>115</sup> *Ibidem*, p. 54.

<sup>116</sup> FEDOZZI, Luciano. Inovações democráticas na gestão pública: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre (Brasil). **Oficina do CES (Centro de Estudos Sociais)**, Coimbra, 1998, 118: p. 1 -34. Disponível em: <<https://eq.uc.pt/bitstream/10316/89375/1/Inovacoes%20Democraticas%20na%20Gestao%20Publica.pdf>>. Acesso em 21 set. 2020. P. 15.

de gestão. Convém lembrar que, conforme Siqueira o início da experiência do OP no município de Porto Alegre foi marcado por um momento de crise profunda<sup>117</sup>. Nesse sentido, Santos explicita que o município contava com apenas 3,2% de sua receita para investimento.<sup>118</sup>

Para Fedozzi, há também uma racionalização no processo político causada pela instituição do OP. Para ele,

ao primar por regras universais e previsíveis de participação e por critérios objetivos e impessoais para a seleção de prioridades apontadas pelas comunidades, o OP estabelece uma dinâmica de acesso aos recursos públicos que se opõe ao particularismo da 'justiça casuística', isto é, da prática de distribuição de favores sem atenção às normas universais necessárias à cidadania.<sup>119</sup>

Essa racionalização no processo político também é compreendida por Núñez, que afirma o seguinte:

Na medida em que o OP, por princípio, é um espaço onde os governantes vão ouvir e devem obedecer às decisões, a sua prática continuada permitiu um processo através do qual muitos dos cidadãos participantes passam a incorporar uma nova postura para com o poder público e com a política. Esta nova postura se expressa em relações mais horizontais entre os participantes e as autoridades municipais. A consciência de constituir uma cidadania com direitos se materializa na alteração do comportamento de muitos dos participantes, que passam dialogar em termos menos desiguais e menos hierárquicos do poder público.<sup>120</sup>

Uma das questões mais discutidas entre diferentes autores acerca do Orçamento Participativo é o potencial que tal mecanismo tem para aprofundar o sistema democrático. Para Avritzer, o Orçamento Participativo

---

<sup>117</sup> SIQUEIRA, Lucimar Fátima. **Democracia e cidade:** da democracia participativa à desdemocratização na experiência de Porto Alegre. 2019, 226 f. Tese (Doutorado em Arquitetura). Faculdade de Arquitetura, Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/204599/001110283.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 06 nov 2020. p. 197.

<sup>118</sup> SANTOS, Boaventura Souza Dos. (org.) **Democratizar a democracia:** os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 502.

<sup>119</sup> FEDOZZI, Luciano. Inovações democráticas na gestão pública: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre (Brasil). **Oficina do CES (Centro de Estudos Sociais)**, Coimbra, 1998, 118: p. 1 -34. Disponível em: <<https://eq.uc.pt/bitstream/10316/89375/1/Inovacoes%20Democraticas%20na%20Gestao%20Publica.pdf>>. Acesso em 21 set. 2020. p. 19.

<sup>120</sup> NUÑEZ, Tarson. **Participação e mudança política:** A experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre. 2010. 229 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, março de 2010. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/115769/000956355.pdf?sequence=1&isAllowed=y.>>> Acesso em: 03 nov.2020. p. 95.

permite um duplo reposicionamento no debate democrático. Ele permite, em primeiro lugar, nos reposicionarmos sobre as formas de articulação entre representação e participação mostrando que existem elementos em disputa nesse processo que permitem a ampliação da participação. Ele também nos permite perceber que existem tentativas de apropriação da forma OP com o objetivo de transformar uma experiência bem sucedida de participação em uma nova forma de administração de recursos.<sup>121</sup>

Importante se faz, neste sentido, perceber o estímulo à participação social como uma forma de pressionar tanto o Poder Executivo quanto o Legislativo, na execução das demandas trazidas pela comunidade às assembleias e hierarquizadas conforme as regras do processo. Segundo Santos,

é verdade que, de acordo com o ciclo do OP, a proposta de lei orçamentária, após ter sido preparada no COP, é remetida à Câmara de Vereadores para debate e aprovação. Teoricamente, esse órgão poderia rejeitar a proposta, mas o fato de ela já ter sido legitimada pela ampla participação dos cidadãos mobilizados para o OP força o órgão legislativo a aprovar sempre o orçamento apresentado. Portanto, isso acaba sendo uma simples formalidade.<sup>122</sup>

Tal cenário corrobora para a afirmação realizada no capítulo anterior, referente ao distanciamento entre eleitor e eleitorado no seio de uma democracia representativa. No momento em que é dada a oportunidade do eleitor se expressar, surgem necessidades que, muitas vezes, não são sequer sentidas pelo eleito. Indo ao encontro desta teoria, temos o relato de Siqueira, ao analisar o plano de investimentos dos anos 2009, 2010 e 2011 do OP de Porto Alegre:

Enquanto o governo municipal apresentava projetos para a duplicação da Avenida Tronco, por exemplo, a população demandava saneamento de vilas, água para diversos becos, ações de urbanização em vários pontos das comunidades, regularização fundiária e urbanização de vilas, produção habitacional para grupos muito necessitados, entre eles população em situação de rua.<sup>123</sup>

Não podemos deixar de considerar, contudo, o cenário democrático que vem se delinendo nos últimos anos. Conforme expõe Avritzer,

<sup>121</sup> AVRITZER, Leonardo. O pêndulo da democracia no Brasil: Uma análise da crise 2013–2018. In: **Novos Estudos**. CEBRAP. São Paulo. v37. n02, 273-289. 2018. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/nec/v37n2/1980-5403-nec-37-02-273.pdf>>. p. 48.

<sup>122</sup> SANTOS, Boaventura Souza Dos. (org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 541-542.

<sup>123</sup> SIQUEIRA, Lucimar Fátima. **Democracia e cidade: da democracia participativa à desdemocratização na experiência de Porto Alegre**. 2019, 226 f. Tese (Doutorado em Arquitetura). Faculdade de Arquitetura, Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/204599/001110283.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 06 nov 2020. P. 187.

até 2013, todos os indicadores de curto prazo apontavam para a consolidação e o fortalecimento da democracia no país. Nos quase cinco anos que vão de junho de 2013 a 2018, houve uma completa inversão de condições, com a produção de um ‘mal-estar’ na democracia.<sup>124</sup>

Tal momento, na análise de Siqueira, é marcado por “disputas políticas, forte polarização, visões distintas de projetos de país, instituições em descrédito, atos que revogam conquistas que tiveram origem a partir da abertura democrática, desemprego, economia em crise.”<sup>125</sup> Esse cenário foi determinante também para os rumos democráticos no país. Nessa esteira de pensamento, Avritzer expõe que

É possível afirmar que o momento de maior determinação democrática sobre as políticas públicas no Brasil se deu entre 1994 e 2014. Ainda assim, ao final desse momento de instituição de um princípio democrático sobre a política pública, reapareceram na cena política, em 2014, atores econômicos e políticos (...) que começaram a questionar essa relação. Vale dizer, essa questão apareceu de forma completamente legítima na eleição de 2014 e ali foi derrotada de forma também legítima. No entanto, a derrota das forças do mercado e da elite econômica mais uma vez mudou a direção do pêndulo democrático no Brasil. Quando pensamos o governo Temer, ele se propôs, desde o seu primeiro dia, a desfazer a relação entre o programa eleito e política pública. Temer assumiu a presidência no dia 12 de maio de 2016 com uma agenda completamente própria ou pelo menos diferente do programa da chapa pela qual foi eleito, agenda expressa pela Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016. O primeiro objetivo da medida foi negar qualquer relação entre o novo governo e uma pauta de direitos sociais e de diversidade cultural, sexual ou de qualquer outro tipo que continuasse a tradição de ampliação de direitos instituída pela Constituição de 1988.<sup>126</sup>

Não obstante, os reflexos da política na esfera federal foram sentidos no nível municipal. Em Porto Alegre, Siqueira expõe que a atual gestão da prefeitura “ratificou com atos cirúrgicos e quase abstratos” um processo de “desdemocratização”<sup>127</sup> na cidade. Esse processo se deu, segundo a autora, consoante à “elitização de determinados espaços, a concentração de investimentos, a localização da moradia dos pobres na cidade e, mais recentemente, a inserção mais acentuada no mercado

<sup>124</sup>AVRITZER, Leonardo. O pêndulo da democracia no Brasil: Uma análise da crise 2013–2018. In: **Novos Estudos**. CEBRAP. São Paulo. v37. n02, 273-289. 2018. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/nec/v37n2/1980-5403-nec-37-02-273.pdf>>. p.273.

<sup>125</sup> SIQUEIRA, Lucimar Fátima. **Democracia e cidade: da democracia participativa à desdemocratização na experiência de Porto Alegre**. 2019, 226 f. Tese (Doutorado em Arquitetura). Faculdade de Arquitetura, Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/204599/001110283.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>.

≥. Acesso em: 06 nov 2020. p. 20.

<sup>126</sup> AVRITZER, *op.cit.* p. 285-286.

<sup>127</sup> SIQUEIRA, *op. cit.* p. 197.

financeiro”. Somado a isso, no caso do Orçamento Participativo, a autora<sup>128</sup> aponta para a “desconsideração dos conselheiros e a participação popular” (p. 196), tendo sido o processo do OP ignorado na gestão municipal atual.

Um cenário importante para reflexão, dado o contexto descrito anteriormente, é a análise de Siqueira, que expõe que “os participantes do OP têm disposição para buscar alternativas à crise, alguns inclusive, buscam o OP por que reconhecem como espaço com potencial de encontrar alternativas.”<sup>129</sup> A autora ainda complementa:

em que pese todas as dificuldades pelas quais passam o OP (...), são visíveis as ações de resistência. A principal delas diz respeito à quebra de consensos dentro do Conselho do Orçamento Participativo quando o COP não aprovou a LOA 2019. Este ato é muito importante e emblemático, pois demonstra certa consciência de que Estado e sociedade civil não são a mesma coisa. É possível que a partir desse momento, os conselheiros passem a procurar caminhos autônomos para dinamizar o OP(...).<sup>130</sup>

Dessa forma, observa-se a existência de um movimento de resistência aos delineamentos políticos dos últimos anos e seus reflexos no processo do Orçamento Participativo. É preciso, pois, resistir. Resistir para recriar e reorganizar o modo de fazer política e tornar nosso sistema democrático sempre mais inclusivo. Segundo Nogueira,

como aposta nas vantagens da comunidade, a política é acima de tudo aposta na participação política: disposição cidadã para interferir no rumo das coisas e ativar aqueles processos que dizem respeito a todos e a todos comprometem. É aposta na ação democrática que se dedica a refundar o poder, a transformá-lo em algo mais acessível, menos ameaçador, mais compartilhado. A política democrática, desse ponto de vista, qualifica-se pela preocupação em fazer com que o participar afirme-se como parceiro do governar e do representar, tanto quanto em tentar garantir que o diálogo prevaleça como forma de expressar e resolver conflitos entre as partes da sociedade. Preocupação essa que é também a maior promessa da representação política democrática.<sup>131</sup>

---

<sup>128</sup> SIQUEIRA, Lucimar Fátima. **Democracia e cidade: da democracia participativa à desdemocratização na experiência de Porto Alegre**. 2019, 226 f. Tese (Doutorado em Arquitetura). Faculdade de Arquitetura, Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/204599/001110283.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 06 nov 2020. P. 196.

<sup>129</sup> SIQUEIRA, *loc. cit.* p. 196

<sup>130</sup> SIQUEIRA, *Ibidem*, p. 197.

<sup>131</sup> NOGUEIRA, Marco Aurélio. Representação, crise e mal-estar institucional. **Sociedade e estado**, Brasília, v. 29, n. 1, p. 91-111, abr. /2014. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69922014000100006&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922014000100006&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 02 nov. 2020. P 110.

Observa-se que, com isso, a existência, no ordenamento jurídico de um Estado, de um sistema democrático representativo, não exclui a possibilidade de coexistência de práticas que incitem a democracia participativa. No mesmo sentido também aponta Wolkmer, ao afirmar que

no novo paradigma de se fazer política não se está abandonando ou excluindo a democracia representativa e suas limitadas e insuficientes regras formais (...) mas sim avançando e ampliando o processo mediante formas de democracia (participação orçamentária, gestão compartilhada e sistema de Conselhos) capazes de conviver com a democracia por delegação. A convergência dos processos democráticos tem de levar em conta, sobretudo, a participação comunitária, o controle dos cidadãos e a representação vinculante dos interesses em um novo espaço público, cujo palco privilegiado é o poder local.<sup>132</sup>

Ao fazer uma análise sobre as mudanças globais nas últimas décadas, bem como a crise de representação instaurada no íterim do Estado capitalista, Nogueira sugere que a crise da representação não fez a mesma necessariamente perder seu sentido, mas que tal crise seja um indício de que ela esteja sendo reconfigurada, aponta para uma metamorfose do sistema democrático por representação. Nesse sentido, aponta o autor para a necessidade de se reinserir o cidadão como parte do Estado:

Devemos, porém, pensar o tema com os olhos para frente. Se é verdade que o capitalismo turbinado das últimas décadas tem sido devorador da sociedade – estilhaçando a vida coletiva e roubando protagonismo dos grupos em benefício dos mercados -, também é verdade que ele manteve ativa a dimensão estrutural e subjetiva do conflito, da contradição, da luta pela existência. A sociedade não morreu, foi apenas redefinida. A política não desapareceu; foi desorganizada e posta em um plano mais técnico do que ético, que não emociona nem inspira confiança. Ela precisa ser plenamente reabilitada: repolitizada, de modo a que o conflito substantivo, as ideologias e os cidadãos sejam postos de novo no coração do Estado.<sup>133</sup>

Para Santos, as experiências de participação direta são “uma alternativa para o modelo democrático”<sup>134</sup>, pois tornam visível o processo de pluralização cultural provocado por no decorrer de suas etapas. Por conseguinte, tais experiências

<sup>132</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. Do paradigma político da representação à democracia participativa. **Seqüência: estudos jurídicos e políticos**. Santa Catarina, v.22, n.42, p. 83-98, 2001. P.95

<sup>133</sup> NOGUEIRA, Marco Aurélio. Representação, crise e mal-estar institucional. **Sociedade e estado**, Brasília, v. 29, n. 1, p. 91-111, abr. /2014. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69922014000100006&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922014000100006&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 02 nov. 2020. P 110.

<sup>134</sup> SANTOS, Boaventura Souza Dos. (org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. P. 75

provocam “profundas redefinições da prática democrática, redefinições essas que estão além do processo de agregação próprio à democracia representativa.”<sup>135</sup>

A combinação entre a democracia participativa e representativa, esta perspectiva, segundo Santos, pode assumir duas formas: a coexistência e a complementaridade. Ao explicar cada uma, leciona que:

Coexistência implica convivência, em níveis diversos, das diferentes formas de procedimentalismo, organização administrativa e variação de desenho institucional. (...) A segunda forma de combinação, a que chamamos de complementaridade, implica uma articulação mais profunda entre democracia representativa e democracia participativa. Pressupõe o reconhecimento pelo governo de que o procedimentalismo participativo, as formas públicas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação pública podem substituir parte do processo de representação e deliberação tais como concebidos no modelo hegemônico de democracia. Ao contrário do que pretende este modelo, o objetivo é associar ao processo de fortalecimento da democracia local formas de renovação cultural ligadas a uma nova institucionalidade política (...).<sup>136</sup>

Com tudo isso, torna-se inevitável concluir que a sociedade está assumindo um perfil com novos contornos, delineados a partir de diferentes fenômenos. A política e, no seio desta, a democracia, acabam inclinando-se para mudanças significativas relacionadas ao seu conteúdo original, tornando-se indispensável a sua ressignificação. Por tais desígnios, urge a necessidade na reconstrução de alternativas, para que estas consigam responder aos anseios da sociedade que, apresentando problemas complexos, requer soluções complexas.

---

<sup>135</sup> SANTOS, Boaventura Souza Dos. (org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. P. 75.

<sup>136</sup> *Ibidem*, p. 76

## 5 Considerações finais

No decorrer deste estudo, realizamos uma análise da história da Democracia, remontando à Grécia Antiga, na qual o ideal democrático é associado à figura da participação direta dos cidadãos nos processos decisórios da *pólis*. Observamos as características do sistema democrático ateniense, bem como as peculiaridades geográficas que influenciavam indiretamente nas escolhas políticas daquela sociedade. O modelo, baseado no sistema de assembleia, se mostrava bastante excludente, uma vez que parcelas consideráveis da população não podiam participar, como as mulheres, os estrangeiros e os escravos.

No segundo capítulo, falamos sobre a democracia dos modernos que, na visão de Bobbio, reflete a democracia indireta, mediante a escolha de um representante. Essa foi a alternativa considerada ideal para democratizar o espaço político, pois não exigia que todos os cidadãos se reunissem em assembleia para discutir a totalidade das decisões que deveriam ser tomadas, como no sistema de democracia direta.

O terceiro capítulo faz um retrospecto acerca da construção do conceito de Estado, as principais teorias que embasaram, primeiramente a criação do Estado Liberal e a consequente transformação deste em Estado Social, bem como os principais reflexos dessas mudanças no modo de descentralização dos processos decisórios. Ao passo que, para os gregos, o convívio social do homem na *pólis* era um fim essencial, na política moderna ocorre uma inversão de valores, havendo uma valorização do indivíduo, marcando a era de uma concepção mais individualista. Essa visão traz ao centro da discussão política as teorias baseadas na legitimação do poder através do consenso entre os indivíduos.

Através da análise de pensadores clássicos dos séculos XVI, XVII e XVIII, como Rousseau, Locke e Mill podemos perceber que alguns princípios acabaram por determinar a estruturação do sistema democrático já nos séculos XIX e XX. Esses princípios eram basicamente o respeito às liberdades individuais e à igualdade de direitos. A partir dessa análise, é possível concluir que um dos pilares que sustentam o sistema democrático é o Estado Liberal, na medida em que esse se contrapõe ao Estado Absoluto e tem como um dos objetivos fundamentais a garantia das liberdades e dos direitos individuais.

Contudo, a valorização exacerbada do indivíduo no contexto Liberalismo acaba por diminuir o protagonismo da coletividade. Nesse âmbito do individualismo a satisfação dos interesses materiais acaba sendo supervalorizadas e, por consequência, ocorre a alienação dos indivíduos, bem como a apatia destes frente às vivências políticas e coletivas. Estando o sujeito preocupado em prover o seu sustento e o de sua família, acaba se tornando, de forma progressiva, indiferente aos rumos políticos da comunidade em que está inserido.

A comunidade, todavia, não deixa de transpirar política, uma vez que esta acaba sendo um processo que se configura e se reconfigura constantemente nas relações humanas, havendo sempre uma parcela de indivíduos interessada em suas possibilidades.

Com isso, a democracia representativa acaba sendo ocupada por representantes da população, que por sua vez nem sempre representam os interesses de seus eleitores ou sequer da nação: representam apenas a si próprios e aos seus interesses particulares.

Somado ao fato da alienação dos cidadãos ser estimulado por uma sociedade voltada ao consumo e ao acúmulo de capital, outros fatores auxiliam para que um ciclo vicioso se instaure no regime democrático por representação: o desejo de manutenção do *status quo* das elites dominantes, o favorecimento da mídia e dos meios de comunicação em massa direcionados a um indivíduo, partido ou ideologia e o desprestígio dos partidos políticos como um geral.

Cabe ressaltar que o cenário apresentado no parágrafo anterior acaba sendo nocivo à sociedade pois, contrariamente às construções históricas no âmbito da democracia, nesse processo a representação política vai sendo progressivamente mais diminuta e o poder decisório acaba sendo paulatinamente transferido para um grupo cada vez mais restrito de pessoas. Além disso o processo democrático circunscrito a poucos pode facilitar a interferência de interesses privados e corporativistas no interior das instituições públicas, dando continuidade a este ciclo.

Nesse cenário, é possível concluir que o sistema democrático corre sério risco e que há uma crise de representatividade que pode afetar as conquistas democráticas historicamente alcançadas. Volta-se, assim, a discussão para a busca de alternativas

que possam oxigenar a democracia contemporânea, que estimulem o resgate do interesse e do envolvimento dos cidadãos com o cenário político.

A democracia é um sistema que, desde a Grécia Antiga, requer envolvimento, cidadãos ativos, pensantes e críticos, para poderem tomar decisões coletivas analisando as consequências das mesmas. Pode, por esse motivo, morrer nas mãos de cidadãos apáticos e desinteressados. Evitar que isso aconteça só é possível com o movimento contrário, que reacenda a chama democrática e esteja ativamente no debate político. Nessa perspectiva, práticas de democracia participativa se apresentam como uma proposta de intervenção interessante.

Uma dessas práticas é o Orçamento Participativo, que objetiva incluir os cidadãos nas discussões acerca da gestão estatal, colaborando ativamente nos processos decisórios relacionados ao orçamento público do ente federado. A relevância dessa prática, já realizada há 3 décadas no município de Porto Alegre, constitui-se no maior controle, por parte da população, das ações realizadas pela Administração Pública.

Assim sendo, por fim, a última etapa do trabalho, esta busca compreender o processo do Orçamento Participativo e as suas consequências na confecção das peças que, após discussões e ratificação pelos populares, vai para a Câmara de Vereadores e se tornam leis orçamentárias da prefeitura municipal de Porto Alegre. Não apenas procurou observar os delineamentos dessa política pública em si, mas as repercussões que os mesmos tiveram na execução das políticas públicas e demandas trazidas pela população.

Uma população participativa e ativa na política local é o ideal do sistema democrático por representação. Porém, esta não tem se mostrado suficiente, por si só, para a promoção da participação cidadã. Nesse sentido, se torna necessário pensar em mecanismos que possam ampliar a participação popular. Para tal, o presente estudo apontou que experiências como o Orçamento Participativo podem se mostrar relevantes nesse processo, não na tentativa de substituição do sistema democrático por representação, mas de forma complementar a este, aprimorando e fazendo-o atingir a plena emancipação social da comunidade em que ele é praticado.

Seu protagonismo e funções sociais têm cunho pedagógico, na medida em que é posto, nas mãos dos populares, decisões que, em que pese em um primeiro momento são estritamente da administração municipal, interessam de forma integral ao usuário final daquele serviço público, a saber, o cidadão. Cidadão este que, no processo decisório regular, nem sempre é ouvido, mas que sempre arca com os ônus e os bônus de todas as decisões políticas tomadas, muitas vezes pagando seus impostos e não vendo os frutos dos mesmos na melhoria dos serviços prestados.

Dadas as análises expostas até aqui, é possível concluir a propositura deste trabalho chamando atenção para as possibilidades de aprimoramento do sistema democrático atualmente vigente. O Orçamento Participativo é uma dessas possibilidades, uma vez que ele, ao estimular a participação dos indivíduos ainda no âmbito comunitário, na qual os cidadãos discutem com seus semelhantes sobre a implementação de políticas públicas necessárias, fortalece a democracia e promove a cidadania. Também proporciona um maior controle social à medida que os cidadãos passam a perceber as demandas sendo atendidas, ou ainda se sentem empoderados para exigir a execução das mesmas. Há, nesse processo, uma aproximação entre o poder público e os cidadãos no sentido de que são identificadas com maior precisão as necessidades sentidas pelos eleitores.

É importante lembrar, porém, que isso não é só. É necessário a garantia de continuidade do Orçamento Participativo, seu fortalecimento e, sem prejuízo deste, a construção de novas propostas para a inserção popular nos processos políticos, com um número cada vez maior de cidadãos na posição de co-responsáveis pela coisa pública, engajados na construção de uma sociedade mais equitativa e justa.

## 6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

AVRITZER, Leonardo. O pêndulo da democracia no Brasil: Uma análise da crise 2013–2018. In: **Novos Estudos**. CEBRAP. São Paulo. v37. n02, 273-289. 2018. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/nec/v37n2/1980-5403-nec-37-02-273.pdf>>.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**: para uma teoria geral da política. 15. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

BRASIL. [Constituição (1988)] **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em 10 out. 2020.

BRASIL. **Tribunal Regional Eleitoral**: Eleições 1º turno. Disponível em: <<http://capa.tre-rs.jus.br/eleicoes/2016/1turno/RS88013.html>>. Acesso em 02 nov. 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral: Eleições 2º turno. Disponível em: <<http://capa.tre-rs.jus.br/eleicoes/2016/2turno/RS88013.html>>. Acesso em 02 nov. 2020.

CABRAL NETO, Antônio. Democracia: velhas e novas controvérsias. **Estudos de Psicologia**, Natal, v. 2, n. 2, p. 287-312. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/epsic/v2n2/a05v02n2.pdf>>. Acesso em 25 de out. de 2020.

CONSTANT, Benjamin. **A liberdade dos antigos comparada à dos modernos.** Tradução de Loura Silveira. Disponível em: <[http://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/Constant liberdade.pdf](http://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/Constant%20liberdade.pdf)> . Acesso em 26 out. 2020.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia.** Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DIAS, Marcia Ribeiro. Da capilaridade do sistema representativo: em busca da legitimidade nas democracias contemporâneas. **Civitas- Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 235-256, jul. /dez. 2004. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/742/74240203.pdf>>. Acesso em 28 set. 2020.

DUTRA JÚNIOR, José Felício. O orçamento participativo e os processos de tomada de decisão na conjuntura da sociedade brasileira. **Revista Cadernos de Direito**, Brasília, v. 1, n. 1, p.144 -166, 2019. Disponível em: <<http://publicacoes.udf.edu.br/index.php/direito/article/view/37/116>>. Acesso em 5 out. 2020.

FEDOZZI, Luciano. Inovações democráticas na gestão pública: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre (Brasil). **Oficina do CES (Centro de Estudos Sociais)**, Coimbra, 1998, 118: p. 1 -34. Disponível em: <<https://eg.uc.pt/bitstream/10316/89375/1/Inovacoes%20Democraticas%20na%20Gestao%20Publica.pdf>>. Acesso em 21 set. 2020.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O poder constituinte.** 5. Ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional.** 40. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel:** as concepções de estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci. Tradução de Dario Canali. 16. ed. Porto Alegre: L&PM, 2001.

HOBBS, Thomas. **Leviatã:** ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil. Tradução de Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2006.

LOCKE, John. **Dois tratados sobre governo**. Tradução de Julio Fischer. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

MARTORANO, Luciano Cavini. Democracia burguesa e apatia política. **Revista Crítica Marxista**, v. 24, p. 37-50, 2007. Disponível em: <[https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos\\_biblioteca/artigo246artigo135artigo137artigo2.pdf](https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/artigo246artigo135artigo137artigo2.pdf)>. Acesso em 22 out. 2020.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Eleições e representação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 105-138, 2006. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a05n67.pdf>> . Acesso em 15 out. 2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. A democracia e suas dificuldades contemporâneas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 212, p. 57-70, abr. 1998. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47166>>. Acesso em: 05 Nov. 2020.

MILL, Stuart. **O governo representativo**. São Paulo: Editora Escala, 2006.

MORAES, Alexandre de. Reforma política do Estado e democratização. **Revista da procuradoria geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 51/52, p. 103-133, jan./dez. 1999. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista5/5rev5.htm>>

MORAIS JÚNIOR, José Borges de. O Ministério Público Eleitoral e a Captação Irregular de Recursos de Campanha: Uma Análise das Eleições Municipais de Cairús/CE 2016 e uma Proposta de Ação Ministerial. **Cadernos do Ministério Público do Ceará**. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_informativo/bibli\\_inf\\_2006/Cad-MP-CE\\_v.01\\_n.02.03.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Cad-MP-CE_v.01_n.02.03.pdf)>. Acesso em 02 nov. 2020.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Representação, crise e mal-estar institucional. **Sociedade e estado**, Brasília, v. 29, n. 1, p. 91-111, abr. /2014.

Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69922014000100006&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922014000100006&lng=pt&nrm=iso). Acesso em 02 nov. 2020.

NUÑEZ, Tarson. **Participação e mudança política: A experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre**. 2010. 229 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, março de 2010. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/115769/000956355.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 03 nov.2020.

PIERINI, Alexandre José. Democracia dos Antigos x Democracia dos modernos: uma revisão de literatura. **Revista Ciências Sociais e Humanas**, Londrina, v. 29, n. 2, p. 125- 134, jul.-dez. 2008. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/seminasoc/article/viewFile/5464/4975>. Acesso em 15 out. 2020.

PORTO ALEGRE. Lei Orgânica do Município de Porto Alegre. Disponível em: <https://legislacao.camarapoa.rs.gov.br/lei-organica/>. Acesso em 10 nov. 2020.

PORTO ALEGRE. **Orçamento Participativo: plano de investimentos e serviços 2019/2020**. Disponível em: [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/op/usu\\_doc/pi\\_op\\_2019\\_2020\\_\(2\).pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/op/usu_doc/pi_op_2019_2020_(2).pdf). Acesso em 20 out. 2020.

PORTO ALEGRE: **Orçamento Participativo: Regimento Interno – Critérios Gerais, Técnicos e Regionais 2019/2020**. Disponível em: [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/op/usu\\_doc/regimento\\_interno\\_op.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/op/usu_doc/regimento_interno_op.pdf). Acesso em: 3 nov. 2020.

REIS, Bruno Pinheiro Wanderley; EDUARDO, Felipe Lima. A distância entre intenção e gesto: consequências da proibição de doações eleitorais por pessoas jurídicas nas eleições municipais de 2016. **Boletim de análise político institucional**. IPEA. n. 21, out. 2019. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9900/1/bapi\\_21\\_artigo\\_6.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9900/1/bapi_21_artigo_6.pdf). Acesso em: 02 nov. 2020.

ROSENFELD, Denis L. **O que é democracia?** São Paulo: Brasiliense, 2008.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Tradução de Paulo Neves. Porto Alegre: L&PM, 2014.

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

SGARBI, Adrian. **O referendo**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SIQUEIRA, Lucimar Fátima. **Democracia e cidade**: da democracia participativa à desdemocratização na experiência de Porto Alegre. 2019, 226 f. Tese (Doutorado em Arquitetura). Faculdade de Arquitetura, Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/204599/001110283.pdf?sequencia=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 06 nov 2020.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social da função administrativa do Estado**: possibilidades e limites na Constituição de 1988. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

SOARES, Larissa B. N. Introdução à topografia de Atenas. **Revista Serviam Juris**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 111-120, nov. /2017. Disponível em: <[http://revistas.icesp.br/index.php/Serviam\\_Juris/article/view/308](http://revistas.icesp.br/index.php/Serviam_Juris/article/view/308)>. Acesso em 10 out. 2020.

SOUZA, Herbert. **Escritos Indignados**: democracia x neoliberalismo no Brasil. 3. ed. Rio de Janeiro: Rio Fundo/IBASE. p. 146-147, 1993.

VÁRNAGY, Tomás. O pensamento político de John Locke e o surgimento do liberalismo. **Filosofia política moderna**. De Hobbes a Marx Boron, Atílio A. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales; DCP-FFLCH, Departamento de Ciências Políticas, Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, USP, Universidade de São Paulo. 2006. Disponível em: <[http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/filopolmpt/04\\_varnagy.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/filopolmpt/04_varnagy.pdf)>. Acesso em: 02 nov. 2020.

WOLKMER, Antonio Carlos. Do paradigma político da representação à democracia participativa. **Seqüência: estudos jurídicos e políticos**. Santa Catarina, v.22, n.42, p. 83-98, 2001.