

# O poder local no Brasil: a alternativa da democracia participativa

## *Local power in Brazil: the alternative of participative democracy*

### **R** esumo

Constata-se na contemporaneidade uma crise da democracia representativa decorrente da concentração econômica em nível global. Esta concentração econômica permite que grandes conglomerados econômicos, mais poderosos que muitos Estados nacionais, controlem a mídia, manipulem a opinião pública e financiem campanhas eleitorais milionárias. Com o fortalecimento do poder econômico frente aos Estados nacionais, assiste-se a desconstrução do Estado social, construindo-se em seu lugar, um Estado penitenciário que prioriza o controle social no lugar da assistência ou da inclusão social. Democracias liberais históricas transformam-se em quase oligarquias onde os direitos civis vêm sendo sistematicamente comprometidos. Diante desta crise, vislumbra-se a alternativa do fortalecimento da democracia participativa que, no Brasil, passa por importantes experiências como a do fortalecimento do município como ente federado e de mecanismos democráticos municipais como o orçamento participativo. A descentralização democrática vem se afirmando como alternativa para a construção de uma democracia dialógica que resgate a credibilidade da democracia representativa.

**Palavras-chave:** democracia, participação, representação, poder local, neoliberalismo.

### **A** bstract

In the context of the contemporaneity, this study points out a crisis in representative democracy as a consequence of economic concentration at global level. Such an economic concentration makes it possible for great economic conglomerates - more powerful than many national States - to control the media, to manipulate public opinion and to finance overexpensive electoral campaigns. With the strengthening of the economic power in relation to national States, the social State is deconstructed, being replaced by a penitentiary State prioritizing social control over social assistance or social inclusion. Traditional liberal democracies are turned into oligarchies where civil rights have continuously been compromised. In this scenario, the best alternative is found to be the strengthening of participative democracy, which in Brazil is going through important experiences such as the strengthening of the municipality as a federal unit and of municipal democratic mechanisms such as participative budgeting. Democratic decentralization stands as the single most viable alternative for the construction of a dialogic democracy capable of restoring the credibility of representative democracy.

**Key words:** democracy, participation, representation, local power, neoliberalism.

### **José Luiz Quadros de Magalhães**

Doutor em Direito Constitucional pela UFMG

Diretor Geral do Centro de Estudos Estratégicos em Direito do Estado, CEEDE – MG.

Professor do Mestrado e Doutorado da Universidade Federal de Minas Gerais, da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e do Centro Universitário de Barra Mansa.

Diretor Científico da Unicentro Izabela Hendrix e Assessor Científico da Escola Superior Dom Hélder Câmara – MG

## 1 A crise da democracia representativa

**U**m dos temas mais discutidos no âmbito das Ciências Sociais é a democracia. Podemos, no decorrer da história, encontrar uma grande e rica viagem do seu sentido, desde sua inicial construção no pensamento e na prática da antiguidade até as sofisticadas e variadas discussões sobre a democracia participativa, a democracia dialógica e a construção do Estado democrático de Direito.

Assistimos nestes tempos de profundas transformações a crise da democracia liberal, da democracia social e a insuficiência da democracia representativa além da apropriação do discurso democrático pelo poder econômico privado, concentrado nas mãos de poucos, incluindo o importante poder de controle e manipulação da mídia global.<sup>1</sup> No mesmo momento, entretanto, percebemos claramente o surgimento e fortalecimento de alternativas. A globalização das comunicações, a Internet, a mídia alternativa, as tevês comunitárias, os jornais locais, as rádios comunitárias, enfim toda uma gama de informação democrática alternativa, que, uma vez organizadas em rede (e obviamente não nos referimos aqui às falsas redes meramente reprodutoras de um conteúdo produzido por uma única fonte, mas a uma rede democrática, sem centro, multiparadigmática, uma rede de comunicações entre diversas culturas, que se unem em torno de princípios – e não conceitos – comuns) podem transformar o mundo em direção a um processo dialógico de construção permanente de uma grande democracia global.

Partindo de um conceito de democracia participativa e dialógica, podemos ir percebendo outros impasses contemporâneos. Um desafio muito claro está na necessidade de democratizar o que no senso comum ainda é aceito como democracia, ou seja, de-

envolver mecanismos que possam fazer com que a democracia representativa, vítima do marketing, da concentração econômica e da opinião pública, possa ser mais democrática do que já conseguiu ser no passado. Os exemplos do comprometimento e da necessidade de adaptar esta democracia representativa de forma que ela possa ser democratizada estão claros a nossa volta, pois se acentuam nos momentos de graves conflitos de interesses como no caso da segunda Guerra do Golfo. Várias indagações surgem a partir da constatação de fatos:

- a) na Espanha o Primeiro Ministro Aznar decide contra mais 85% da opinião pública espanhola apoiar a guerra e os espanhóis se perguntam se vivem em uma democracia;
- b) nos Estados Unidos o presidente, manipulando uma mídia concentrada e controlada pelo poder econômico privado, consegue o apoio de 70% da população para uma guerra injustificada perante a opinião pública mundial. Os norte-americanos, em sua maioria, têm certeza de que vivem em uma democracia (na realidade americana percebemos como é mais importante a crença na democracia do que sua efetividade);
- c) nos países islâmicos governos alinhados com os EUA são obrigados pelas manifestações públicas a mudar seu discurso para acalmar os ânimos que podem, se mais exaltados, ameaçar o seu poder não democrático.

Diante destes três fatos da história contemporânea podemos nos perguntar: democracia e opinião pública são conceitos complementares? Responder sim a esta questão seria de uma insuportável simplificação, ao passo que ao justificar o não, poderemos sempre parecer parciais.

Entretanto, há um ponto central nos três fatos acima enumerados: o atendimento da opinião pública não é sinal de democracia, não se confunde

com democracia e pode ser usado contra a democracia, enquanto de outro lado a opinião pública pode forçar a democratização e limitar o autoritarismo. A construção de uma sociedade democrática e o funcionamento de processos democráticos dialógicos exigem uma análise extremamente mais complexa da sociedade, das instituições, da cultura, da história e do momento histórico vivido, do que simplesmente a sua redução ao normal funcionamento de um parlamento, de eleições periódicas e da realização de consultas populares através de referendos e plebiscitos, ou pesquisas de opinião.

Um outro aspecto referente à construção do senso comum sobre democracia está no discurso econômico: a cultura jornalística ocidental como a construção teórica simplificadora de alguns manuais de Direito, reproduzem, ainda hoje, o conflito do pós-Segunda Guerra de maneira simplificada e parcial. Desta forma é comum encontramos afirmativas de que países onde não há a adoção de uma economia capitalista<sup>2</sup> não podem ser democráticos, mesmo que tenham eleições periódicas com grande participação popular.

Situações grotescas surgem a partir desta manipulação dos meios de comunicação: os leitores devem se recordar dos discursos recorrentes dos presidentes norte-americanos no sentido de recuperar a democracia e os Direitos Humanos em Cuba. Este discurso foi repetido pelo presidente George W. Bush em 2003 quando afirmou que o seu governo não pouparia esforços para resgatar os Direitos Humanos nas ilhas cubanas. Ora, se procurarmos os dados divulgados anualmente pela ONU, verificamos que Cuba detém os melhores índices na América Latina no que diz respeito ao oferecimento de direitos sociais como saúde e educação, com um índice de criminalidade muito baixo e uma população carcerária pequena. De forma diferente os EUA oferecem índices alarmantes, com uma população

carcerária que ultrapassa dois milhões e setecentos mil detentos, população permanente entre os milhões que entram e que saem do sistema carcerário, com um número de condenações a morte só superado pela China. Segundo dados divulgados em artigo do sociólogo da London School of Economics, Comfort (2003), dos nove milhões de detentos liberados no curso do ano 2002, mais de um milhão e trezentos mil eram portadores do vírus da hepatite C, cento e trinta e sete mil, portadores do vírus da AIDS e doze mil com tuberculose, o que representa, respectivamente, 29%, 13% a 17% e 35% do número de norte-americanos tocados por estas doenças.<sup>3</sup>

O presidente norte-americano ao se referir a situação dos Direitos Humanos em Cuba talvez se referisse aos mais de seiscentos presos na base militar dos Estados Unidos em Guantanamo (território sob ocupação norte-americana na ilha principal de Cuba), sem direito a advogado, a um processo com ampla defesa, sem sequer direito a uma acusação formal e submetidos diariamente a torturas sofisticadas, como a supressão dos seus cinco sentidos e a perda da referência de tempo e espaço. Muitas destas pessoas se encontram nesta situação há mais de dois anos, inclusive cidadãos norte-americanos.

Segundo o Patriot Act II, nomeado de Domestic Security Enhancement Act, proposto pelo governo dos EUA, e mais duro que o USA Patriot Act, está previsto o fichamento do DNA de estrangeiros e de cidadãos norte-americanos suspeitos de terrorismo, prevendo ainda que:

- a) um cidadão norte-americano pode ser expulso dos Estados Unidos. Isto se, com a intenção de se desfazer da sua nacionalidade, tornar-se membro ou fornecer aporte material a um grupo que tenham qualificado como organização terrorista;
- b) um juiz poderá decidir que um norte-americano não merece mais ser

cidadão, se sua conduta demonstrar sua intenção de não sê-lo;

- c) podem ser abandonados os procedimentos judiciais, que enquadram as atividades de segurança nacional, permitindo detenções secretas.

Estes são alguns exemplos da nova lei proposta, que, entretanto, encontra alguma resistência desde a esquerda do partido democrata a direita do partido republicano.

Um exemplo recente de como a democracia representativa se torna intolerável quando esta afeta os interesses da elite econômica minoritária é o caso da Venezuela de Hugo Chaves que, guardadas as diferenças históricas, faz-nos lembrar do golpe de 1964 no Brasil ou do golpe de 1973 no Chile.

O atual governo da Venezuela foi eleito democraticamente com amplo apoio da população, embora tivesse contra si a grande mídia privada, o que mostra que o poder da mídia é grande, entretanto não infalível. Após o governo ser eleito (primeira eleição) convocou um processo constituinte democrático como raros na história. Foi eleita (segunda eleição) uma assembléia constituinte, a constituição foi votada e aprovada, depois submetida a referendo popular (terceira eleição). A assembléia foi dissolvida (pois trata-se de poder temporário) e foram convocadas eleições para o parlamento e novamente para presidente da república (quarta e quinta eleição). Após todo este processo o governo eleito começou a promover mudanças na economia e na sociedade que afetaram interesses de uma elite que sempre se beneficiou de privilégios deixando 80% da população na pobreza ou abaixo da linha de pobreza. Esta elite então, em nome da democracia, patrocina um golpe de Estado com apoio de parte das forças armadas, depois de campanha da mídia, de sua propriedade, desmoralizando o governo. O golpe fracassou e seguiu-se uma greve na estatal de petróleo (principal fonte de recursos da Venezuela)

com a intenção de inviabilizar economicamente o governo. A greve foi superada com enormes prejuízos econômicos. Agora, depois de tudo, a oposição tenta um plebiscito para tirar o governo, que não pôde governar como devia diante de tamanha instabilidade, mas que mesmo assim apresenta resultados sociais e econômicos positivos. A quem pertence a palavra democracia? Quem procura deter o monopólio da construção e a divulgação do conceito de democracia? Os mesmos que, quando a democracia lhes é desfavorável, em nome da própria democracia, acabam ou tentam acabar com ela.

A democracia não é um lugar aonde se chega. Não é algo que se possa alcançar e depois se acomodar pois é caminho e não chegada. É processo e não resultado. Desta forma a democracia existe em permanente tensão com forças que desejam manter interesses, os mais diversos, manter ou chegar ao poder para conquistar interesses de grupos específicos, sendo que muitas vezes estas forças se desequilibram, principalmente com a acomodação da participação popular dialógica, essência da democracia que defendemos, e o desinteresse de participação no processo da democracia representativa, pela percepção da ausência de representatividade e pelo desencanto com os resultados apresentados.

Desta forma os que detêm determinados poderes transformam os processos a seu favor. Já trabalhamos a transformação de mecanismos que serviram a democracia norte-americana como financiamento de campanha, colégio eleitoral, bipartidarismo, imprensa privada, em mecanismos de controle e perpetuação de poder e remetemos o leitor aos nossos livros Direito Constitucional, tomos I e II (MAGALHÃES, 2002). Este desvirtuamento do processo democrático se aprofunda com a concentração econômica do final do século XX. Emanuel Todd, que combate a visão economicista do mundo observa o fe-

nômeno no paradoxo da democratização de Estados que viveram autoritarismos históricos enquanto antigas democracias se desvirtuam em novas oligarquias populistas e ou belicistas:

*No exato momento em que começa a ser implantada na Eurásia<sup>4</sup>, a democracia enfraquece onde ela nasceu: a sociedade norte-americana transforma-se num sistema de dominação fundamentalmente desigual, fenômeno perfeitamente conceituado por Michael Lind em *The next American Nation. Encontramos em especial, neste livro, a primeira descrição sistemática da nova classe dirigente americana pós-democrática, 'the overclass'.**

*Mas não há que ter inveja. A França está quase tão avançada quanto os Estados Unidos neste caminho. Curiosa democracia, esses sistemas políticos nos quais se defrontam elitismo e populismo, nos quais subsiste o sufrágio universal, mas as elites de direita e de esquerda entendem-se para impedir qualquer reorientação da política econômica que levasse a uma redução das desigualdades. Universo cada vez mais absurdo no qual o jogo eleitoral deve conduzir; ao cabo de um titânico confronto nos meios de comunicação de massa, ao 'status quo' (TODD, 2003, p.28, grifos do autor).*

Todd se refere na França atual a um mecanismo sociológico e político de bloqueio no qual no qual as aspirações dos 20% de baixo são bloqueadas pelos 20% de cima que controlam ideologicamente os 60% do meio.

O resultado é que o processo eleitoral não tem qualquer importância prática sendo que o índice de abstenção avança de maneira sensível.

## **2 Como democratizar a democracia: democracia e território, espaço e tempo na construção da democracia**

Muitas outras questões podemos formular a respeito do conflito em torno da palavra democracia. Muitos foram os sentidos do seu conceito, mas a democracia que acreditamos neste momento de transformação da sociedade, é a democracia que se constrói do diálogo livre, no livre pensar no seio de uma sociedade onde a construção de espaços de comunicação seja possível, o que depende da construção da cidadania como idéia de dignidade, libertação da miséria e respeito humano. Não há efetiva liberdade sem meios para exercê-la, e estes meios são os direitos que libertam o ser humano da miséria e da ignorância.

A seguir procuraremos demonstrar a importante relação entre as alternativas democráticas e o poder local. Para isto vamos estudar a experiência brasileira conhecendo primeiro a organização territorial do Estado brasileiro para depois estudarmos as experiências locais de democracia participativa, especialmente o orçamento participativo, mecanismo de democracia que permite a superação da velha dicotomia liberal entre Estado e sociedade civil através da criação de mecanismos de participação que permitem a permeabilidade ou porosidade do poder do Estado, o que só é possível ocorrer, de maneira efetiva e eficaz, no nível local, onde está o menor espaço territorial.

O tema da organização territorial dos Estados contemporâneos é hoje de grande importância para a construção da democracia participativa e do conceito de cidadania compre-

endido a partir da teoria da indivisibilidade dos direitos fundamentais.

Mais do que nunca, é fundamental que encontremos soluções efetivas de implementação de uma democracia participativa, fundada na cidadania, e, para que isso ocorra no Brasil, não podemos aguardar a construção de um Estado social avançado, que crie as bases da participação consciente da população, uma vez que, com a globalização neoliberal, não só o Estado social está em crise, mas também o Estado nacional.

Não podemos, também, simplesmente abandonar a estrutura e o papel do Estado, em vários níveis de organização territorial, apenas afirmando que toda a solução passa pela sociedade civil organizada. Se esta afirmativa é hoje considerada por alguns autores europeus, sem dúvida ela não se aplica aos países que não se enquadram na realidade da União Européia.

### **2.1 O federalismo**

Existem várias formas de Estados federais no mundo contemporâneo. O federalismo não é hoje a única forma descentralizada de organização territorial, sendo que a partir da década de 70 do século XX assistimos um grande movimento em direção a uma acentuada descentralização, com inspirações políticas e econômicas diferenciadas, mas que marcam um caminho trilhado pelos Estados democráticos, sendo que as formas meramente desconcentradas, com poder centralizado subsistem hoje praticamente em Estados autoritários, nas suas variadas formas ainda encontradas.

O federalismo clássico formou-se a partir da experiência histórica norte-americana, formada por duas esferas de poder, a União e os Estados (federalismo de dois níveis), e de progressão histórica centrípeta, o que significa que surgiu historicamente de uma efetiva união de Estados anteriormente soberanos, que abdicaram de

sua soberania (ou de parcelas de sua soberania) para formar novas entidades territoriais de direito público, ou seja: o Estado federal (pessoa jurídica de direito público internacional) e a União (pessoa jurídica de direito público interno). A União constitui-se numa das esferas de poder, ao lado dos Estados membros, diante dos quais não se coloca em posição hierarquizada.

Importante ressaltar, neste ponto, alguns aspectos importantes a respeito das formas descentralizadas de Estado em relação ao federalismo. O federalismo clássico de dois níveis diferencia-se de outros Estados descentralizados, como o Estado autonômico, regional ou unitário descentralizado, pelo fato de ser o único cujos entes territoriais autônomos detêm competência legislativa constitucional, ou, em outras palavras, um poder constituinte decorrente. Assim:

- a) No Estado unitário descentralizado, as regiões autônomas recebem por lei nacional competências administrativas, caracterizando a descentralização pela existência de uma personalidade jurídica própria e eleição dos órgãos dirigentes. Esta descentralização de, apenas, competências administrativas, pode ocorrer em nível municipal, departamental (provincial) ou regional, em um nível ou em vários níveis simultaneamente.
- b) No Estado regional, as regiões autônomas recebem competências administrativas e legislativas ordinárias, elaborando o seu estatuto, mas sempre com o controle direto do Estado nacional. Neste caso a descentralização avança para, além de competências administrativas, geralmente, em quatro níveis, também de competências legislativas ordinárias, em dois níveis.
- c) No Estado autonômico, o interessante modelo espanhol da Constituição de 1978, vemos outro modelo altamente descentralizado. Neste modelo ocorre uma descen-

tralização administrativa em quatro níveis e legislativa ordinária em dois níveis, diferenciando-se este modelo de Estado regional pela forma ímpar de constituição das autonomias, onde a Constituição espanhola de 1978 permitiu que a iniciativa partisse das províncias para constituírem comunidades autonômicas, autorizando que estas elaborassem seus estatutos, que, para terem validade, devem ser aprovados pelo parlamento nacional (as Cortes Gerais – câmara de deputados e senado), transformando-se em lei especial, que só poderá ser alterada por iniciativa das comunidades autônomas a cada cinco anos, pelo mesmo processo legislativo.

- d) No Estado federal, os entes descentralizados detêm, além de competências administrativas e legislativas ordinárias, também competências legislativas constitucionais, o que significa que os Estados membros elaboram suas Constituições e as promulgam, sem que seja possível ou necessária a intervenção do parlamento nacional para aprovar esta Constituição estadual (como é necessário em relação aos estatutos das regiões autônomas no Estado regional e no Estado autonômico). Esta Constituição dos Estados membros sofrerá apenas um controle de constitucionalidade a posteriori, o que é um controle técnico que não caracteriza, juridicamente, hierarquia entre os Estados membros e a União.
- e) Não estamos considerando, como característica diferenciadora entre estes tipos de Estados, a descentralização de competências jurisdicionais, que pode ou não ocorrer sem descaracterizar os modelos acima mencionados.
- f) O grau de descentralização ou o número de competências legislativas e administrativas transferidas aos entes descentralizados também não é hoje mais elemento diferenciador entre o

Estado federal e as outras formas descentralizadas de Estado, pois há Estados federais centrífugos, onde o número de competências legislativas e administrativas dos Estados membros é inferior ao das regiões autônomas, na Espanha, por exemplo. O nosso federalismo é ainda um dos modelos menos descentralizados, bastando, para confirmar esta afirmativa, ler a distribuição de competências legislativas e administrativas nos artigos 21 a 24 da Constituição Federal de 1988.

### 2.1.1 O Estado federal brasileiro centrífugo, de dois níveis e formalmente simétrico

O federalismo centrípeto dirige-se ao centro, pois historicamente originário de Estados soberanos que formaram, no caso norte-americano, uma confederação (1777) e posteriormente uma federação (1787). A história norte-americana mostra que, nos mais de duzentos anos de existência da federação, a União vem gradualmente centralizando e incorporando competências dos Estados lentamente e de maneira não constante, todos estes anos. Entretanto, ao contrário do que uma leitura apressada possa sugerir, o federalismo centrípeto, justamente por estes motivos, é o mais descentralizado, pois se originou historicamente de Estados soberanos que se uniram e abdicaram de parcelas de sua soberania. Por este motivo os Estados membros mantêm um grande número de competências administrativas, legislativas ordinárias e legislativas constitucionais. Esta terminologia com frequência causa confusão e por vezes é empregada de maneira equivocada.

Desta forma, o grau de descentralização é muito grande, representado pelo grande número de competências administrativas, legislativas e jurisdicionais dos Estados membros, que ainda transferem diversas com-

petências para os municípios, ou outros entes territoriais menores assemelhados. Embora caminhem em direção ao centro, este movimento não é uniforme uma vez que em momentos de crise há um fortalecimento do centro, enquanto nos momentos de crescimento e estabilidade há um fortalecimento dos Estados membros. Tampouco não se pode afirmar até quando permanecerá uma tendência ao fortalecimento do centro (embora com momentos de menor duração de tendência contrária) tomando-se o movimento histórico global.

**É importante, portanto, lembrar que o federalismo centrípeto (como são exemplo EUA e Suíça) é constituído a partir de Estados soberanos que formaram uma confederação e depois uma federação.**

Por este motivo percebe-se uma tensão típica destes modelos, onde o movimento constitucional é centrípeto para resistir a uma matriz de poder e cultura política centrífuga, movimento exatamente oposto ao nosso modelo.

O federalismo brasileiro, ao contrário do norte-americano, é centrífugo (movimento constitucional em tensão com um movimento político e cultural centrípeto em nossa história independente até os dias de hoje) e absolutamente inovador ao estabelecer um federalismo de três níveis, incluindo o município como ente federado, e, portanto, com um poder constituinte decorrente. A partir da Constituição de 1988, os municípios brasileiros não só

mantêm sua autonomia como conquistam a posição de ente federado, podendo, então, elaborar suas Constituições municipais (chamadas pela Constituição Federal de leis orgânicas), auto-organizando os seus poderes executivo e legislativo e promulgando sua Constituição sem que seja possível ou permitida a intervenção do legislativo estadual ou federal para a respectiva aprovação. O que ocorrerá com as Constituições municipais será apenas o controle *a posteriori* de constitucionalidade, o mesmo que ocorre com os Estados membros.

Alguns autores têm rejeitado a idéia do município como ente federado (que caracteriza o federalismo de três níveis criado pela Constituição de 1988), por ser uma idéia nova, mas seus argumentos (ausência de representação no Senado, impossibilidade de falar-se em união histórica de municípios, ausência de poder judiciário no município) são frágeis ou inconsistentes diante da característica essencial do federalismo, que difere esta forma de Estado de outras formas descentralizadas, ou seja, a existência de um poder constituinte decorrente ou de competências legislativas constitucionais nos entes federados.

O processo histórico de união de Estados soberanos não existiu no Brasil, assim como em vários Estados federais, e, quanto à inexistência de representação no Senado, existem Estados federais unicamerais (Venezuela), assim como existe o bicameralismo em Estados unitários (França), regional (Itália), autônomo (Espanha). No caso brasileiro, o nosso Senado na realidade não cumpre um papel de uma casa de representação dos estados (isto é apenas formal), mas sim uma casa extremamente conservadora, que pela ausência de distinção constitucional ou infra-constitucional de competências entre as duas casas, distorce a representação popular e a simetria constitucional buscada formalmente no Senado através da representação igualitária (três senadores por estado).

Quanto ao aspecto centrífugo do nosso federalismo, ele é extremamente importante para a interpretação da Constituição e rejeição de aspectos inconstitucionais presentes em recentes medidas provisórias, leis, atos de governo e até emendas inconstitucionais, que tendem a abolir o federalismo ao centralizar competências, movimento contrário à lógica federal constitucional centrífuga de busca de descentralização, caminho para aperfeiçoamento do nosso modelo federal.

O nosso Estado federal surgiu a partir de um Estado unitário, criado pela Constituição de 1824. O seu processo de formação é, portanto, exatamente o inverso do norte-americano, o modelo inicial, com o qual não pode ser equiparado. A Constituição brasileira de 1891, copiando várias instituições norte-americanas, copia deles o federalismo, mas, como a história não pode ser copiada e o modelo norte americano, tanto de Suprema Corte, como de presidencialismo, bicameralismo, e federalismo, são modelos históricos, a nossa cópia tem muitas diferenças com o modelo original.

A visão de nosso federalismo como federalismo centrífugo explica a nossa federação extremamente centralizada, que, para aperfeiçoar-se, deve buscar constantemente a descentralização. Somos um Estado federal que surgiu a partir de um Estado unitário, o que explica a tradição centralizadora e autoritária que devemos procurar abandonar para construir uma federação moderna e um Estado democrático de Direito. A Constituição de 1891 construiu um modelo federal descentralizado (em comparação com os outros modelos federais das constituições de 1934 e 1946 e os federalismos meramente nominais das constituições de 1937, 1967 e 1969), mas artificial, pois não houve união de Estados soberanos, mas sim uma divisão para se criar uma união artificial, que, por este mesmo motivo, recuou nas Constituições brasileiras posteriores. Não se pode negar a história, mas sim trabalhar com

ela para fazer evoluir o nosso Estado para modelos mais descentralizados e, logo, mais democráticos. Por isto, um federalismo de três níveis teria que surgir no Brasil para fazer avançar a democracia em um país de tradição municipalista, como ocorreu com a Constituição democrática de 1988.

A federação descentralizada de 1891 recua no grau de descentralização em 1934 e 1946, sendo que, na Constituição de inspiração social-fascista de 1937, a federação foi extinta. A conexão entre autoritarismo e centralização é muito forte na nossa história. Nas Constituições de 1967 e principalmente de 1969 (a chamada Emenda nº1), temos uma federação nominal, sendo que de fato o Brasil retorna a um Estado unitário descentralizado, sendo, portanto, esta descentralização quase que exclusivamente administrativa. Lembremos que os requisitos básicos de um Estado unitário descentralizado não estavam presentes em 1969: personalidade jurídica própria dos entes descentralizados com eleição dos administradores regionais. No Brasil da ditadura, que se instalou pós-64 e com a Constituição de 69, os governadores não eram eleitos, assim como os senadores. Uma ditadura mais sofisticada que outras ditaduras latino-americanas, pois dava-se ao trabalho de eleger um novo general de quatro em quatro anos, em um sistema de eleição indireta e bipartidário, muito semelhante ao modelo presidencial norte-americano.

A Constituição de 1988 restaura a federação e a democracia, procurando avançar um novo federalismo centrífugo (que deve sempre buscar a descentralização) e de três níveis (incluindo uma terceira esfera de poder federal: o município). Entretanto, apesar das inovações, o número de competências destinadas à União em detrimento dos estados e municípios é muito grande, fazendo com que tenhamos um dos Estados federais mais centralizados do mundo. Isto ainda é uma grave distorção, que tem raízes no autoritarismo das “democracias

formais constitucionais” que tomaram conta da América Latina na década de 90, com a penetração do perverso modelo neoliberal: os neo-autoritarismos ou o neopresidencialismo autoritário, segundo o constitucionalista Friedrich Muller (1998).

A compreensão do nosso federalismo como federalismo centrífugo é de fundamental importância para sua leitura constitucionalmente correta e para que se exerça uma leitura constitucionalmente adequada das regras infraconstitucionais, assim como um correto controle de constitucionalidade, coibindo contratos, medidas provisórias, atos administrativos e emendas à Constituição inconstitucionais, pois tendentes a abolir a nossa forma federal (centrífuga), limite material expresso ao poder de emenda à Constituição, e, logo, restrição a qualquer ação contrária à forma federal centrífuga. Não é necessário lembrar que se uma emenda centralizadora, logo, tendente a abolir a forma federal, é inconstitucional, inconstitucional também será qualquer outra medida neste sentido.

Desta forma, o reflexo desta compreensão ocorre, por exemplo, na leitura correta das limitações materiais previstas no artigo 60, parágrafo 4º, quando dispõe que é vedada emenda tendente a abolir a forma federal. Alguns autores referem-se a este dispositivo como cláusula pétreia. Não acreditamos que esta terminologia seja a mais adequada para nomear as limitações materiais do poder de reforma na atual Constituição, uma vez que não estamos nos referindo a cláusulas imutáveis, mas sim a cláusulas não modificáveis em um certo sentido. No caso específico da vedação de emendas tendentes a abolir a forma federal, esta limitação só pode ser compreendida a partir do sentido do nosso federalismo, no caso um federalismo centrífugo.

Isto quer dizer que:

1. O artigo 60 não veda emendas sobre o federalismo, mas emendas tendentes a abolir a forma federal.

2. Ao vedar emendas tendentes a abolir a forma federal, no nosso caso específico, em um federalismo centrífugo, que tem um movimento constitucional em direção à descentralização, só serão permitidas emendas que venham a aperfeiçoar o nosso federalismo, ou, em outras palavras, que venham a acentuar a descentralização.
3. Emendas que venham a centralizar, em um modelo federal historicamente originário de um Estado unitário e altamente centralizado, são vedadas pela Constituição, pois tenderiam à extinção do Estado federal brasileiro. Centralizar mais o nosso modelo significa transformá-lo de fato em um Estado unitário descentralizado.
4. Logo, qualquer emenda que centralize mais competência na União é inconstitucional e deve sofrer o controle de constitucionalidade.
5. Finalmente, o modelo centrífugo (federalismo que tende constitucionalmente à descentralização) é princípio constitucional que se impõe não apenas ao legislativo e ao constituinte derivado, mas também a toda a atuação dos poderes da União e, obviamente, também ao executivo.

Podemos concluir que toda e qualquer atuação do legislativo e do executivo da União, que tenda a centralizar competências, centralizar recursos, centralizar poderes, uniformizar ou padronizar entendimentos direcionados aos estados membros e/ou municípios, é conduta inconstitucional e deve ser combatida, além de não ser de observância obrigatória para os estados e municípios, pois inconstitucional.

### **3 Orçamento participativo e democracia dialógica**

Discutimos a democracia e a organização territorial do Estado brasi-

leiro. Agora é importante discutirmos a fascinante experiência de construção da democracia participativa no Brasil, para então verificarmos a importância de continuarmos em direção à descentralização coordenada e concertada.

O Brasil vem vivendo experiência muito importante de democracia participativa. Iniciou com o primeiro orçamento participativo municipal em Pelotas, Rio Grande do Sul, sendo depois levada para a administração de Porto Alegre. É importante lembrar que a organização da sociedade civil que permite o avanço do poder local democrático participativo, encontra suas bases nos movimentos de resistência à ditadura civil-militar de direita (1962–1985), no movimento de formação das comunidades eclesiais de base e no movimento sindical no final da década de 70, movimentos que estão na base da criação do Partido dos Trabalhadores (PT), hoje no poder federal, em alguns estados membros e em diversos municípios.

**O orçamento participativo é um importante mecanismo de democracia direta e de participação direta do cidadão e de grupos de cidadãos, na construção da democracia local do Brasil.**<sup>5</sup>

Discutimos um pouco a questão da crise da democracia representativa e o fortalecimento de uma nova democracia representativa a partir do fortalecimento da participação popular ou da democracia participativa. Podemos perceber na experiência brasileira, que uma forma para se resgatar e forta-

lecer a democracia representativa é o fortalecimento da participação popular através da criação de mecanismos que ofereçam permeabilidade ao poder do Estado, criando canais de participação cada vez maiores, superando gradualmente a velha dicotomia liberal entre Estado e sociedade civil. Essa participação popular desejada, que resulte em decisão, mais democracia e controle social efetivo ocorrerá de maneira efetiva e eficiente, justamente, no poder local.

No Brasil, observamos a busca de uma maior descentralização e o fortalecimento do poder local integrado em uma federação. É importante ressaltar que não basta descentralizar, é fundamental que o processo de descentralização leve em consideração a democracia participativa local e que busque um desenvolvimento territorial equilibrado reduzindo as desigualdades sociais e regionais. Para que isto ocorra é necessária uma correta distribuição de competências entre as diversas esferas de poder no território, desde a União, passando pelos estados membros, chegando aos municípios. As esferas de coordenação de políticas macro de desenvolvimento equilibrado, têm de permanecer com os entes territoriais maiores, que poderão desta forma produzir o equilíbrio através de políticas de compensações tributárias para as diferentes realidades regionais e municipais.

### **3.1 Poder local e resgate da democracia social**

Para nós no Brasil, que não vivemos um Estado social efetivo, que fosse capaz de oferecer saúde, educação e previdência de qualidade para todos, o caminho para a inclusão e efetiva participação do nosso povo como cidadãos é o da fragmentação coordenada do poder, a descentralização radical de competências fortalecendo os estados e principalmente os municípios, assim como tornar permeável o poder, com a criação de canais de parti-

cipação popular permanentes, como os conselhos municipais, o orçamento participativo e outros mecanismos de participação, assim como o incentivo permanente a organização da sociedade civil, e o fortalecimento dos meios alternativos de comunicação como as rádios, jornais e televisões comunitárias. Podemos, e assim estamos fazendo, construir uma democracia social e participativa a partir do poder local.

No Brasil, menos de um ano após a promulgação da Constituição democrática e social de 1988, assistimos o início do desmonte da nova ordem econômica e social prevista pela Constituição. Nesse mesmo momento, como suporte teórico do desmonte do Estado social, cresceu a crítica simplificador e reducionista, importada dos Estados Unidos e de alguns autores europeus, proveniente do novo pensamento neoliberal e neoconservador e ratificada por parte da nova esquerda (como o novo trabalhismo de Tony Blair). Esta crítica ao Estado social que vem dar suporte ao seu desmonte, aponta o caráter assistencialista como gerador de um exército de clientes que se amparam no Estado, não mais produzindo, não mais criando. Enfim, o Estado social de caráter autoritário por retirar espaços de escolha individual é gerador de não cidadãos, ao incentivar as pessoas a viverem às custas do Estado. Esta crítica extremamente simplificador e parcial, que toma uma parte de um problema pontualmente localizado no tempo e no espaço como sendo regra para explicar a crise do Estado social, ganhou força inclusive à esquerda, o que muito contribuiu para a desconstrução do Estado de Bem-Estar social em diversas partes do globo. O Estado não deve sustentar os que não querem trabalhar pois esta postura incentiva a expansão dos não cidadãos e sobrecarrega os que trabalham e o setor produtivo com uma alta carga tributária. O pobre deve trabalhar para ter acesso ao que necessita e como não há trabalho para todos, (nem mesmo o trabalho indesejável e mal pago destinado a

estes excluídos) aumenta a população carcerária. O Estado social assistencialista é substituído pelo Estado penal da era neoliberal. O crítico-cliente do assistencialismo da segurança social foi transformado em cliente do sistema penal da segurança policial.

Neste novo paradigma a pobreza não decorre das barreiras sociais e econômicas mas sim do comportamento do pobre. O Estado não deve atrair as pessoas a uma conduta desejável através de reconhecimento, mas deve punir os que não agem como o desejado. O não trabalho passa a ser um ato político que exige o recurso à autoridade. O Estado social passa a ser visto como permissivo, pois não exige uma obrigação de comportamento a seus beneficiários. A direita conservadora mais reacionária e a autoproclamada vanguarda da nova esquerda dão eco a vozes como a de Charles Murray que afirma que as uniões ilegítimas e as famílias monoparentais seriam a causa da pobreza e do crime, e por sua vez, o Estado social com sua política permissiva incentivava estas práticas. Além disto, a classe média produtiva se revoltava cada vez mais com a obrigação de pagar tributos para sustentar estas práticas.<sup>6</sup> Esta absurda tese sem nenhuma base científica defendia cortes radicais nos orçamentos sociais e a retomada por parte da polícia dos bairros antes operários, hoje ocupados pelos clientes preferenciais do sistema social que tem de deixar de existir.

O resultado destas políticas (tanto da direita conservadora como da nova esquerda) é conhecido nosso no século XXI: mais exclusão, mais concentração econômica, mais violência, mais controle social, mais desemprego, menos Estado de Bem-Estar e mais Estado Policial. O mais grave é o fato de que, ainda hoje, vozes que se dizem democráticas e a esquerda continuam sustentando o mesmo discurso contra o Estado social, defendendo uma sonhada e desejável democracia dialógica construída pela

sociedade civil livre, sem perceber que os novos excluídos social e econômicos estão excluídos do diálogo democrático, passando a fazer parte da crescente massa de clientes do sistema penal em expansão.

Importante notar que esta sociedade civil que hoje se organiza em nível local e global, e se comunica, organiza e age local e globalmente, em muitas manifestações, resiste ao desmonte do Estado de Direito, das conquistas dos direitos sociais e busca uma nova ordem econômica onde não haja exclusão econômica.

Com menos vigor e contundência que os movimentos sociais, mas com importante papel no cenário de resgate de um paradigma social, o discurso e a prática de novos governos de centro esquerda na América Latina, como no Brasil, Venezuela, Equador e Argentina, demonstram uma retomada do papel do Estado na economia e na questão social, abandonando gradualmente o modelo neoliberal.

No Brasil, o caminho para construção de uma democracia participativa e dialógica, de resistência ao desmonte do Estado social e democrático de direito passa pela questão local.

### 3.2 Poder local e defesa da democracia

Como já mencionamos anteriormente, a crise da democracia representativa tem demonstrado como é possível a utilização de mecanismos, que foram criados para a democracia, a favor da perpetuação do poder.

As constantes reconstruções conceituais históricas da idéia de democracia e a manipulação da opinião pública através da propaganda e da criação de sentimentos comuns com o fortalecimento da emoção sobre a razão, não são temas novos, e para aprofundar a questão é importante conhecer a obra de Carl Schmitt e a crítica que se tem construído sobre esta obra.

Citando Felicíssimo (2001), entre Hitler e Schmitt existem acordos significativos mas a teoria de Schmitt é mais ampla, pois se adequa a diversas situações de controle e de construção da inclusão e da exclusão, portanto teoria que pode se revestir de diferentes formas e estéticas, sendo clara a sua vivência até os dias de hoje. Nas palavras da pesquisadora:

*Para Schmitt este (a questão da superioridade da raça em Mein Kampf) é apenas um expediente, dentre muitos outros possíveis, a idéia de povo ou nação deve ser trabalhada, manipulada, pelo líder, tal como Hitler estava a fazer dentro da herança germânica específica que recebeu identificando o inimigo que possibilitaria a união de pessoas tão diversas e de interesses tão distintos quanto as que compunham a Alemanha de então, pra torná-la uma unidade, uma totalidade política, mediante a exclusão de alemães da própria condição de alemães. A teoria schmittiana não tem bases biológicas e nem o anti-semitismo é o seu centro, pelo contrário, para Schmitt é importante apenas que o líder seja hábil o bastante para manipular os ódios e idiosincrasias herdadas na construção do inimigo que poderá politizar as relações<sup>7</sup> e criar o ambiente totalitário da comunidade política orgânica, unitária do povo verdadeiramente alemão contra outros alemães considerados agora inimigos infiltrados (FELICÍSSIMO, 2001, p. 15).*

Em outro momento a autora resalta que se pode ver o influxo da teoria de Schmitt diretamente na con-

cepção de Hitler na unidade do povo: se para Hitler a unidade do povo se funda no sangue é apenas porque o inimigo eleito pela tradição requeria e tornava plausível essa escolha. Para Schmitt o elemento determinante é que o sentimento de pertinência seja trabalhado de forma ativa pelo líder valendo-se concretamente da herança recebida capaz de fornecer um sentimento de naturalidade e de enraizamento no passado da noção de povo, estratégia autoritariamente reconstruída. A *Gemeinschaft*, a comunidade orgânica, surge na medida em que se criam politicamente as condições de plausibilidade para opor drasticamente o compartilhamento de valores<sup>8</sup>, o cultivo das tradições e a comunhão da forma de vida existencial da maior parcela da população às das minorias, pintando-as como inimigas. Estes são os elementos que para Schmitt podem e devem ser manipulados para promover a integração e que podem permitir a constituição do povo-nação pelo líder, núcleo da verdadeira democracia. Como Hitler, Schmitt duvida radicalmente da utilidade da discussão pacífica. Contra a discussão ele propõe a decisão (FELICÍSSIMO, 2001, p. 16)

A crise da democracia representativa se agrava com a cada vez maior influência do poder econômico nas campanhas eleitorais e a resistência que assistimos vêm com a força dos fóruns populares dialógicos e democráticos. Onde, a partir de organizações, que surgem em torno de questões locais, ganha-se a perspectiva da indissociabilidade dos níveis territoriais das soluções, ou seja, a construção de um novo ser humano, que perceba a precariedade do materialismo, do consumismo e do desenvolvimentismo capitalista frente às necessidades ambientais, ecológicas e espirituais.

Hoje, em várias democracias representativas, vende-se um representante como se vende um sabão em pó. Quem fabricar melhor seu representante, tiver mais dinheiro para contra-

tar uma boa empresa de marketing e conseguir muito tempo de mídia, conquista e mantém o poder. Nos Estados Unidos, um senador democrata gastou 60 milhões de dólares para se eleger nas eleições de 2000. Lá o salário de um senador é de 150.000 dólares/ano, para um mandato de seis anos. (informação disponível em <www.cnnenespanol.com>, acesso em dezembro, 2000). Quais interesses sustentam este senador? Quem ele representa? O povo? Hoje se sabe que na “grande democracia do norte”, só tem chance de chegar ao poder quem tem atrás de si os milhões de dólares das mega corporações da indústria armamentista, da indústria de tabaco, da indústria farmacêutica e outras.

Qual a alternativa para este mega poder global? Podemos dizer que a resistência ocorre hoje em dois flancos: a sociedade global e a sociedade local, duas faces de uma mesma moeda. O cidadão é hoje global e local. A sociedade de comunicação deve fincar sua base em um território, núcleo de organização social e de criação de modelos econômicos e sociais alternativos capazes de gerar novos valores alternativos ao materialismo da sociedade de consumo e a lógica perversa da concorrência. O núcleo local é o principal na transformação de valores e de realização de justiça social e econômica. Simultaneamente, este núcleo local deve estar em comunicação permanente com outros núcleos (organizações sociais, ONG's, municípios, comunidades de bairro, rádios, jornais e televisões comunitárias, etc) de todo o mundo. A inserção destes núcleos na comunicação global garante seu arejamento e evolução constante, afastando o perigo ultranacionalista, as exclusões étnica, racial, religiosa, cultural ou a mais sofisticada forma de exclusão ainda nascente, mas não menos asustadora, a exclusão genética.

O contato com o diferente, com valores e fórmulas de busca da felicidade diferentes, ou seja, o pluralismo

e a diversidade cultural nos permite evoluir e resistir à massificação das empresas globais, onde em qualquer parte do globo se come o mesmo sanduíche, a mesma pizza ou o mesmo frango frito.

A pergunta que se segue é a seguinte: como criar uma sociedade reflexiva no Brasil? Esta pergunta pode ganhar diversas formas diferentes com o mesmo sentido, mudando entretanto o referencial teórico: Como possibilitar um agir comunicativo efetivo? Como construir uma democracia dialógica? Como construir uma democracia radical? Enfim, qual caminho devemos seguir para efetivar no Brasil a democracia participativa efetiva?

### **3.3 Poder local: o Brasil não pode esperar a efetividade de um Estado social para ser democrático**

A construção de uma democracia dialógica, radical, participativa no Brasil passa, por este motivo, por uma discussão territorial, e especialmente no nosso caso pela discussão do pacto federativo. Só no nível local conseguiremos incluir uma população que deseja e luta por justiça.

O povo sabe o que quer, e aos poucos está aprendendo a diferenciar o discurso da prática política. Todos os discursos podem ser iguais, mas poucos têm um projeto e uma prática de libertação política e de libertação da miséria. O povo simples pode não saber ainda a diferença teórica entre neoliberalismo e socialismo, mas sabe a diferença entre ser escravo e ser dono da sua própria vida. Se a discussão teórica a respeito do neoliberalismo está distante da compreensão de muitos no Brasil, ao trazermos esta discussão para a concretude do município ela fica clara para todos: neoliberalismo significa a má qualidade do ensino ou a falta da escola; a má qualidade da saúde ou a falta do posto

de saúde e do hospital; a falta de saneamento e etc. No Município as teorias ganham concretude.

O caminho trilhado tem sido até o momento o da busca da descentralização radical. Entretanto, esta descentralização de nada adianta sem a mudança das bases de poder no município, criando mecanismos de participação popular como os conselhos municipais ou o orçamento participativo.

A democracia participativa no Brasil não pode esperar a construção de um Estado social, improvável, se não for construído de maneira participativa.

Um conjunto de reformas que afastem os problemas da democracia representativa no Brasil, como a proposta pelo atual governo, faz-se necessária para facilitar o processo de transformação social e econômica e o fortalecimento da sociedade civil organizada com a busca da superação da dicotomia Estado e sociedade civil.

Entretanto este conjunto de reformas por si só não tem a força de transformação da realidade, uma vez que elas são principalmente estruturais. Nada ocorrerá sem uma sociedade civil ativa e organizada, o que vem ocorrendo de maneira crescente na história recente do Brasil.

Em Porto Alegre a democracia local começou a ser construída a partir da administração do Partido dos Trabalhadores (PT), com a importante experiência do orçamento participativo. Excluindo-se os recursos constitucionalmente vinculados a determinados serviços, como saúde, educação e o pagamento do funcionalismo público, todos os outros recursos da prefeitura eram destinados para discussão popular.

A peculiaridade da experiência de Porto Alegre foi o fato da existência de uma sociedade civil com grau de organização já bastante desenvolvido. Existia portanto uma comunidade de moradores já organizada que realizou o diálogo com o executivo municipal nessa primeira experiência.

Existia por parte da associação dos moradores e do de setores do PT uma proposta da formação de conselhos populares. A nova administração local entretanto apresentou uma proposta fechada. Neste ponto, a proposta das associações dos moradores rejeitando o modelo pronto e propondo a construção do processo de participação a partir dos próprios moradores foi fundamental para se evitar um equívoco inicial. Se a proposta é participação popular, como já chegar com tudo pronto, estabelecendo a forma como o povo deve participar? Este é um dado importante na história da construção do orçamento participativo. A partir desta experiência, a forma de iniciação do processo é através do diálogo que permita atrair a população para participar na construção das regras que servirão para normatizar o próprio processo de participação popular. Em outras palavras a população irá dizer como se dará a sua participação. É o processo de construção das regras que regulamentam o processo participativo da construção do orçamento.

Nesta primeira experiência e a partir desse conflito inicial foi estabelecida uma das mais importantes características do orçamento participativo de Porto Alegre: as comunidades populares devem se auto-regulamentar. Não existe um regulamento previamente elaborado pela prefeitura, nada é imposto. Em cada regional será organizada uma assembléia popular convocando o povo para o debate de criação das regras de funcionamento do processo de orçamento participativo. Portanto são as assembléias populares que fazem o regulamento para seu próprio funcionamento. Eles se auto-regulamentam, sendo dever da prefeitura fornecer os dados técnicos, indicando o recurso disponível e as carências de cada região do município.

Em muitos casos, na votação popular, o governo não dispõe de representante. Entretanto há experiências

diferenciadas. No que diz respeito ao processo de auto-regulamentação, um novo regulamento será elaborado todo ano, iniciando-se o processo em dezembro e janeiro, no final do ano fiscal e início do outro ano.

Após este processo inicial, março marca o momento onde o governo, através de uma secretaria (pode-se criar uma secretaria especial para o orçamento participativo, ou pode o orçamento estar ao encargo da secretaria de planejamento, ou na secretaria da fazenda) levará às diversas regionais, às diversas assembléias populares, a disponibilidade de recursos, as obras necessárias, as obras em curso, o custo para cada obra, enfim, os dados técnicos para a tomada de decisão popular. Serão então discutidos quais os critérios para se repartir recursos entre as diversas regiões. Posteriormente serão escolhidos os conselheiros em cada uma dessas regiões para participar de uma reunião específica para a discussão da repartição dos recursos entre as diversas regionais. Os critérios têm que observar os aspectos técnicos e democráticos.

Os critérios normalmente adotados levam em consideração aspectos demográficos, a carência territorial de bens, a existência ou não de uma estrutura de saneamento melhor, existência de estrutura de saúde e educação e por fim é observada a exequibilidade da demanda, ou seja, se o que a população deseja é possível ser feito.

É necessária, portanto, uma assessoria técnica por parte da prefeitura com relação à exequibilidade da obra. No município de Belo Horizonte inseriu-se, a partir de 1993, o novo mecanismo chamado de caravana do orçamento participativo, quando os conselheiros escolhidos em cada regional<sup>9</sup> vão estar discutindo a repartição dos recursos entre as regionais. A decisão da divisão de recursos é precedida de visitas às várias regiões e bairros da cidade, verificando de perto as carências, necessidades e infraestrutura existentes.

Este mecanismo tem se mostrado eficaz, permitindo aos conselheiros, originários de diferentes regiões, que conheçam a realidade do todo, (lembrem-se que estamos falando de cidades de doze milhões de habitantes como São Paulo, dois e meio milhões de habitantes como Belo Horizonte ou dois milhões como Porto Alegre). Os conselheiros que representam regiões distintas, podem com isto conhecer a realidade de todas as regiões do município, processo que tem tido resultados interessantes, pois gera conhecimento e sensibilidade dos problemas locais, permitindo a superação de um sentimento egoísta. No momento da votação é costume se estabelecer três prioridades de intervenção do Estado municipal.

Os representantes do executivo municipal são em geral assessores técnicos com direito a voz, mas sem direito a voto. Toda a deliberação é uma deliberação popular. Após tomadas as decisões, estas são encaminhadas para o executivo, para que técnicos possam montar a lei orçamentária, que será encaminhada no final do ano para a câmara dos vereadores (o legislativo municipal).

Não é necessário que haja uma vinculação obrigatória do executivo municipal em relação às decisões populares no momento da montagem da lei orçamentária, uma vez que surge com o crescimento da participação popular, uma clara vinculação eleitoral. Aquele prefeito (ou governador) que não respeitar o que o povo deliberou, dificilmente será eleito para qualquer cargo, pelo menos naquele nível territorial. Ocorre, portanto, um controle social.

Outra questão pode surgir: o legislativo é obrigado a aprovar o projeto de lei proposto pelo executivo a partir da deliberação popular? É claro que não. É uma proposta do executivo para o legislativo segundo a Constituição do Município (a lei orgânica), ou seja, o executivo não está obrigado a observar as deliberações populares,

nem o legislativo está obrigado a aprovar o projeto de lei orçamentária. Mas vale o mesmo raciocínio: se a Câmara não aprovar a deliberação da população, deve ter explicações convincentes para o seu eleitorado. Neste mecanismo podemos perceber uma revalorização da democracia representativa a partir do funcionamento da democracia representativa.

Pode-se perceber nas experiências relatadas que o orçamento participativo atua de forma complementar à democracia representativa, ele não substitui a democracia representativa, existe o prefeito, os legisladores, a aplicação de recursos públicos através da proposta de uma lei orçamentária por parte do executivo que deverá ser aprovada pelo legislativo, ou seja, a democracia participativa não substitui a democracia representativa, mas contribui para seu aperfeiçoamento. Em outras palavras a democracia participativa garante que a democracia representativa seja mais democrática. Depois da implementação do orçamento participativo em Porto Alegre, e com o fato do governo de Porto Alegre ter sempre implementado com sucesso a grande maioria das decisões populares, o PT administra há quatro mandatos a Prefeitura de Porto Alegre. Breve serão completados 16 anos de poder. O sucesso do orçamento participativo é demonstrado pelo crescente interesse de municípios brasileiros, e em todo o mundo, pela adoção deste mecanismo. No Brasil, entre 1989 e 1992, 12 municípios realizaram o orçamento participativo. De 1993 a 1996 foram 36 municípios. De 1997 a 2000 foram 103 municípios e de 2001 até hoje, início de 2004, estima-se que cerca de 300 municípios adotam o orçamento participativo.

Durante este tempo ocorreram algumas experiências intermediárias, ou seja, algumas experiências de orçamento participativo meramente consultivo, o que não resultou em muito sucesso. Por exemplo, na Prefeitura

de Recife, em Pernambuco, foi criado um orçamento participativo de caráter consultivo. Eram realizadas reuniões com a população, ouvia-se a população e depois o executivo fazia as suas próprias escolhas e remetia isso para a Câmara.

Esta experiência resultou numa correspondência entre aquilo que o povo queria em termos de orçamento participativo e o que realmente era efetivado, em torno de 30% a 40%, enquanto que no sistema deliberativo, o resultado de efetivação das obras escolhidas pelo povo tem a média de 87% das deliberações populares, ou seja, 87 % do que o povo escolhe se concretiza em obras públicas para a população do município. Este resultado pequeno do sistema consultivo em relação ao sistema deliberativo tem afastado o povo das assembleias consultivas, o inverso do que ocorre no sistema deliberativo que a cada ano recebe mais participação popular.

A democracia participativa tem de se inserir dentro das reflexões sobre a resistência ao poder econômico global, ao neoliberalismo, uma vez que o grande capital, as grandes corporações globais detêm um enorme poder de propaganda; eles detêm os meios de comunicação, detêm o poder econômico e impõem aos Estados nacionais, uma situação de exclusão, de miséria e de humilhação insuportável.

## Conclusão

Parece que a era das grandes ideologias vai chegando ao fim. No século XVIII e XIX nasceram diversas propostas de sistemas políticos e econômicos, alguns deles experimentados nos séculos XIX e XX. Foi a era do liberalismo, socialismo, comunismo, anarquismo e muitas outras propostas, construídas em bibliotecas por cabeças geniais que não contaram entretanto com a grande complexidade humana. O ser humano sonha, deseja,

teme e não se enquadra por muito tempo. Esperava-se que o ser humano se adaptasse às teorias, aos novos sistemas sociais, econômicos e políticos pensados, mas isto não ocorreu, ou se ocorreu não durou muito tempo. No final do século os grandes sistemas desabam diante de nossos olhos.

**Assistimos a falência  
do liberalismo,  
do socialismo real,  
a crise da democracia  
social e a crise social  
sem precedentes causada  
pela irresponsabilidade do  
projeto neoconservador  
chamado neoliberal.**

Diante deste quadro, que ameaça as conquistas da modernidade, assistimos a alternativa nascer na realidade da democracia dialógica local. Neste artigo procuramos demonstrar a crise da democracia representativa gerada pela relação entre direito, política e economia, onde no neoliberalismo a economia se impõe ao Direito e a política comprometendo a democracia e o próprio Estado de Direito. Este fato podemos assistir na Europa e, hoje, no Brasil, onde um governo de esquerda aplica políticas econômicas conservadoras, de forma mais ortodoxa que os governos de direita no mundo. Como alternativa apontamos a força dos movimentos sociais e da democracia participativa no nível local que pode e deve resgatar a democracia representativa desacreditada por muitos, por não conseguir fazer com que a política (os governos eleitos) limite a ação do poder econômico, que vem excluindo cada vez mais pessoas da vida digna, gerando violência e insegurança por todo o mundo.

A alternativa passa por uma democracia radical, local e dialógica, e por uma ação cidadã local e global a partir do fortalecimento das redes de cidadania participativa que se comunicam e se fortalecem no mundo. É a utilização da tecnologia que permite a globalização cultural e política contra os aspectos perversos da globalização econômica neoliberal. A sociedade em rede é uma nova concepção, onde, no lugar de movimentos liderados por grandes pessoas, temos a ação de milhares de pequenas lideranças locais e de coletivos locais que se comunicam e se mobilizam em torno da defesa de conquistas de direitos relativos à vida com dignidade.

Recebido em 30.01.2004. Aprovado em 15.03.2004.

## Referências

COMFORT, M. *Manière Voir*. N.71, bimestriel, oct.-nov., 2003, Lê Monde diplomatique.

FELICISSIMO, M. R. *O Conceito de representação política na teoria de Carl Schmitt*. Belo Horizonte: UFMG, 2001.

MULLER, F. *Quem é o povo*. São Paulo: Max Limonad, 1998.

TODD, E. *Depois do Império*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2003.

## Bibliografia recomendada

CALDERÓN, I.; CHAIA, V. (Orgs.). *Gestão municipal: descentralização e participação popular*. São Paulo: Cortez, 2002.

CAMPOS FILHO, C. M. *Reinvente seu bairro*. São Paulo: Editora 34, 2003.

CASTELLS, M. *Cidade, democracia e socialismo*. 2. ed., Petrópolis: Editora Paz e Terra, 1980.

DANIEL, C. et al. *Poder local e socialismo*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

DOWBOR, L. *A reprodução social – propostas para uma gestão descentralizada*. 2. ed., Petrópolis: Vozes, 1999.

DUTRA, O.; BENEVIDES, M. V. *Orçamento participativo e socialismo*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

FIGUEIREDO, R. *Marketing político e persuasão eleitoral*. São Paulo: Ed. Fundação Konrad Adenauer, 2000.

FREITAG-ROUANET, B. et al. *Cidade e cultura – esfera pública e transformação urbana*. São Paulo: Editora Liberdade.

GENRO, T.; SOUZA, U. de. *Orçamento Participativo – a experiência de Porto Alegre*. 4. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2001.

KUCINSKI, B. *A Síndrome da antena parabólica – ética no jornalismo brasileiro*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 1998.

MAGALHÃES, J. L. Q. de. *Direito Constitucional*. Tomo I, capítulo 2. \_\_\_\_\_. Tomo II, capítulos 1, 2 e 9. Belo Horizonte: Edit. Mandamentos, 2002.

MARICATO, E. *Brasil, cidades – alternativas para a crise urbana*. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

SANCHEZ, F. *Orçamento Participativo – teoria e prática*. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, M. *Território e Sociedade*. 2. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

TEIXEIRA, E. *O local e o global – limites e desafios de participação cidadã*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

TOTORELLO, L. O. (Org.) *Retratos metropolitanos – a experiência do Grande ABC em perspectiva comparada*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2002.

WACQUANT, L. *Prisões da Miséria*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2002.

## Notas

- 1 Sobre o tema, consultar Figueiredo (2000) e Kucinski (1998).
- 2 Indicamos ao o leitor o capítulo 2, tomo I e dos capítulos 1, 2 e 9, tomo II, de Magalhães (2002).
- 3 National Commission on Correctional Health Care, *The health status of soon-to-be-released inmates*, Chicago, 2002.
- 4 Podemos mencionar também a democratização dos Estados nacionais da América Latina e de diversas novas democracias africanas
- 5 Há uma vasta literatura sobre o tema que se encontra no item Bibliografia Recomendada
- 6 Esta crítica está muito bem construída em Wacquant (2001).
- 7 A realidade política do Estados Unidos da América pós 11 de setembro retrata a utilização de todos estes mecanismos, como a criação do inimigo (o radical islâmico e não mais o comunista embora as referências à esquerda continuem muito presentes), a restrição da liberdade de imprensa com a crítica aos não patriotas como sendo todos os que criticam a nação, criando uma unidade, excluindo todos os norte-americanos que se coloquem contra a posição do governo, do líder, fato bem marcante no já referido Ato Patriótico II antes mencionado. Em documento intitulado *Em defesa da civilização*, publicado nos EUA após o atentado de 11 de setembro, encontramos o seguinte escrito: Os ataques a Nova York e ao Pentágono reacenderam o respeito por nosso país. Acadêmicos que ignorem isso arriscam-se a tornar-se tão irrelevantes quanto os soviétólogos do passado [...] A América é mais do que a soma de seus problemas. A alguns dos intelectuais da nação pode faltar esta perspectiva sobre o onze de setembro, mas é uma preciosa parcela de sabedoria que podemos tirar do atentado. (SCOWEN, Peter. *O livro negro dos Estados Unidos*. São Paulo: Record, 2003).
- 8 Geralmente esta homogeneidade de valores é simplificada da massa de absolutamente iguais, mas pode ser construída numa massa de absolutamente diferentes. A igualdade de todos reside no fato do egoísmo de cada um na construção de sua vida segundo os valores comuns baseados no egoísmo, materialismo, individualismo e na negação do comunitarismo e de todo aquele que negue estes valores. Portanto, os diferentes são incluídos desde que se adequem ao que pode ser tolerado como diferente. Os diferentes iguais (segundo o paradigma vigente) são aceitos, os diferentes que negam este paradigma de diferença não são aceitos, portanto são excluídos.
- 9 As regionais são divisões administrativas geralmente desconcentradas, portanto submetidas hierarquicamente ao executivo municipal. Entretanto começam experiências de descentralização da administração o que implica em criação por lei de um ente territorial autônomo com competências administrativas próprias.

**José Luiz Quadros de Magalhães**  
ceede@uol.com.br

CEEDE – Centro de Estudos Estratégicos em Direito do Estado  
Rua Alvarenga Peixoto, 683, sala 501  
– Bairro Lourdes  
Belo Horizonte – MG  
CEP: 30180-120