

## **Poder local e defesa da democracia**

**Professor Doutor José Luiz Quadros de Magalhães**  
**Diretor do Centro de Estudos Estratégicos em Direito do Estado**  
**Professor do Unicentro Izabela Hendrix**  
**Professor do mestrado e doutorado da UFMG, PUC-MG e UBM**

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 democrática e a manipulação da opinião pública através da propaganda e da criação de sentimentos comuns com o fortalecimento da emoção sobre a razão, não é um tema novo, e para aprofundar a questão é importante conhecer a obra de Carl Schmitt e a crítica que se tem construído sobre esta obra.

Citando Marcia Felicíssimo<sup>1</sup>, 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

---

<sup>1</sup> FELICISSIMO, Márcia Regina. O Conceito de representação política na teoria de Carl Schmitt, Belo Horizonte, 2001, UFMG.

inimigo que poderá politizar as relações<sup>2</sup> e criar o ambiente totalitário da comunidade política orgânica, unitária do povo verdadeiramente alemão contra outros alemães considerados agora inimigos infiltrados.<sup>3</sup>

Em outro momento a autora ressalta que pode-se ver o influxo da teoria de Schmitt diretamente na concepção 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 das 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>4</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. Esses 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.<sup>5</sup>

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

---

<sup>2</sup> 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 a 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, editora Record, São Paulo, 2003).

<sup>3</sup> FELICISSIMO, Márcia Regina. Ob.cit. pág 15.

<sup>4</sup> 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.

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 as necessidades ambientais, ecológicas e espirituais

Hoje, em varias democracias representativas, vende-se um representante como se vende um sabão em pó. Quem fabricar melhor seu representante, tiver mais dinheiro para contratar 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 dolares para se eleger nas eleições de 2000. Nos EUA o salário de um Senador é de 150.000 dolares ano, para um mandato de seis anos. (informação disponível no site “cnnenespanol.com” em Dezembro de 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 industria armamentista, da industria de tabaco, da industria 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 bases 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 ultra-nacionalista, a exclusão étnica, racial, religiosa, cultural ou a mais sofisticada forma de exclusão ainda nascente mas não menos assustadora, 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 a massificação

---

<sup>5</sup> FELICISSIMO, Márcia Regina, ob.cit.pág.16.

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?

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 tem 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 que tem sido 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, se faz 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 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 Partido dos Trabalhadores 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? Esse 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.

Nessa 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-regulam 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, em Março será 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 á 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>6</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 infra-estrutura existente.

---

<sup>6</sup> As regionais são divisões administrativas geralmente desconcentradas, portanto submetidas hierarquicamente ao executivo municipal. Entretanto começam experiências de descentralização administração o que implica em criação por lei de um ente territorial autônomo com competências administrativas próprias.

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 as 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 o orçamento participativo atua de forma complementar a 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 (Partido dos Trabalhadores) administra a 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 têm afastado o povo das Assembléias consultivas, o inverso do que ocorre no sistema deliberativo que a cada ano recebe mais participação popular.

A democracia participativa têm de se inserir dentro das reflexões sobre a resistência ao poder econômico global, ao neo-liberalismo, 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 impõe aos estados nacionais, uma situação de exclusão, de miséria e de humilhação insuportável.