

MARIA AUGUSTA FERREIRA DA SILVA CASTANHO

E-DEMOCRACIA:
A DEMOCRACIA DO FUTURO?

São Paulo

2009

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

MARIA AUGUSTA FERREIRA DA SILVA CASTANHO

E-DEMOCRACIA:
A DEMOCRACIA DO FUTURO?

Dissertação apresentada à Universidade Presbiteriana Mackenzie, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito Político e Econômico.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Monica Herman Salem Caggiano

São Paulo

2009

C346e Castanho, Maria Augusta Ferreira da Silva.

E-democracia : a democracia do futuro? / Maria Augusta
Ferreira da Silva Castanho – 2009.

147 f. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) –
Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2009.

MARIA AUGUSTA FERREIRA DA SILVA CASTANHO

E-DEMOCRACIA:
A DEMOCRACIA DO FUTURO?

Dissertação apresentada à Universidade Presbiteriana Mackenzie, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito Político e Econômico.

Aprovada em

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Monica Herman Salem Caggiano – Orientadora
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof. Dr. Gianpaolo Poggio Smanio
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof. Dr. Dircêo Torrecillas Ramos
Fundação Getúlio Vargas – SP

À memória de meu pai, responsável por despertar em mim o prazer pela leitura.

À minha mãe, pelas frases de incentivo em todas as etapas da vida.

AGRADECIMENTOS

À Universidade Presbiteriana Mackenzie, pela oportunidade do convívio em um ambiente interdisciplinar.

Sou profundamente grata à minha orientadora, Monica Hermann Salem Caggiano, paradigma de educadora, por compartilhar a riqueza de seus ensinamentos, incentivando o desenvolvimento acadêmico e agregando tantos grupos ao redor da vida nas Universidades. Obrigada pela oportunidade, pela generosidade e pelas ponderações feitas durante a elaboração do trabalho.

A todos os professores com quem tive a oportunidade de ampliar meus horizontes. Particularmente, aos professores Dircêo Torrecillas Ramos e Gianpaolo Poggio Smanio, pelas inestimáveis lições e valiosas recomendações feitas por ocasião da qualificação.

Ao homem público e professor Cláudio Lembo, mestre a quem rendo homenagem por sua imensa cultura.

A todos os funcionários do Mackenzie, em especial a Renato Santiago, que sempre cumpriu seu papel de forma exemplar.

Sou grata aos meus amigos, que me apoiaram com sugestões essenciais para a realização deste trabalho, com críticas, com risadas, “com açúcar e com afeto”. Helena, Lara e Cláudio, vocês foram fundamentais nessa etapa de minha vida.

Agradeço a Clademilson, meu grande companheiro, pelo amor, pelo bom humor de sempre e por compreender minhas horas de isolamento. Caminhar ao seu lado tem me permitido realizar meus maiores sonhos.

Agradeço à Bebian, minha mãe querida, amiga leal e maior incentivadora, por ser quem é e, assim, iluminar meus caminhos. Seu amor mora em mim, me alimenta a alma e me faz ver o quanto a vida vale a pena.

A Deus, por me permitir mais essa realização em minha vida.

RESUMO. No presente trabalho é feito um balanço de alguns instrumentos que norteiam a relação entre sociedade civil e Estado.

Abordam-se, inicialmente, os temas relativos à teoria do Estado, concernentes à gênese da sociedade política e sua evolução até os tempos atuais. Na sequência, é traçado um histórico da democracia, desenvolvendo-se os modelos da democracia direta, representativa, deliberativa, participativa e semidireta, delineados pelo pensamento de seus principais teóricos.

Considerando-se que no presente quadro institucional predomina a democracia representativa, é ela que recebe maior análise, principalmente no que concerne à crise de representatividade. O sufrágio universal, por si só, não cumpre os ideais democráticos, mas também não pode ser visto como o único aspecto a caracterizar a democracia representativa, cujas técnicas precisam ser revistas.

Surge a necessidade de formular alternativas para superar esse desafio. Nesse sentido, é elaborado o presente trabalho, que objetiva defender o avanço da Internet como uma ferramenta capaz de modelar mecanismos institucionais, reafirmando a importância da democracia representativa e buscando sua revitalização, discorrendo-se, para tanto, sobre a evolução e a possibilidade de consolidação da democracia eletrônica como forma de promover a participação do povo no processo político.

PALAVRAS-CHAVE. Democracia Representativa, Internet, Democracia Eletrônica, Cidadania, Participação Política.

ABSTRACT. Some instruments that guide the relationship between civil society and State are analyzed in this paper.

We begin with an account of the Theory of State, related to the genesis of political society and its evolution until today. Following, the history of democracy is outlined. Models of direct, representative, deliberative, participatory and semi-direct democracy are developed, delineated by the ideas of their main scholars.

Considering the institutional framework, representative democracy prevails, reason why this topic receives most attention, especially regarding the crisis of representation. The universal suffrage, by itself, doesn't fulfill the democratic ideals, but it cannot be seen as the only aspect to portray the representative democracy which techniques must be reviewed.

The need of formulating alternatives to overcome this challenge arises. In this sense, the present paper is elaborated, aiming to defend the development of Internet as a tool capable of shaping institutional mechanisms, reinforcing the importance of representative democracy and seeking for its revitalization. In order for that to happen, we discuss the evolution of e-democracy and if its consolidation can promote people's participation in the political process.

KEYWORDS. Representative democracy, Internet, e-democracy, citizenship, political participation.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 A Fórmula Democrática e o <i>Locus</i> de Sua Aplicação. Estado e Seus Elementos	15
2 Cidadania. Democracia. Internet	22
3 Democracia – Conceito e Tipos.....	28
3.1 Democracia Direta – o Modelo Grego.....	30
3.2 Democracia Representativa – os Modelos Liberais dos Séculos XVIII e XIX.....	33
3.3 Democracias Contemporâneas e seus Teóricos.....	48
3.3.1 A Democracia Elitista de Schumpeter.....	48
3.3.2 A Democracia Pluralista de Dahl.....	50
3.3.3 As Teorias Democráticas de Sartori.....	52
3.3.4 Estado, Democracia, Bobbio.....	55
3.3.5 A Democracia Deliberativa de Habermas.....	57
3.3.6 A Democracia Participativa de Pateman.....	62
3.3.7 Democracia Semidireta.....	64
3.4 Outras Democracias.....	69
3.4.1 Democracia Liberal.....	69
3.4.2 Democracia Marxista.....	70
3.4.3 Democracia Popular.....	71
3.4.4 Democracia Providencialista.....	72
3.4.5 Democracia Industrial.....	72
3.4.6 Democracia Partidária.....	73
3.4.7 Democracia Plebiscitária.....	75

3.4.8	Democracia Dualista.....	76
3.4.9	Democracia de Referendo.....	77
4	Modelos Democráticos e Internet – Considerações	79
5	Representação Política – Conceito e Crise.....	87
6	Democracia Eletrônica – a Relação entre Representação Política e Internet.....	95
7	Internet	111
8	Governo Eletrônico	116
8.1	Exclusão Digital e Governo Eletrônico	123
CONCLUSÃO – UM MODELO POSSÍVEL.....		129
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....		136

INTRODUÇÃO

A necessidade de definir o modelo pelo qual será exercido o poder é preocupação basilar, presente nas mais antigas organizações sociais – desde as assembleias nas ágoras gregas até os mais modernos processos eleitorais das sociedades contemporâneas.

Ao longo dos anos, a democracia serviu de referencial instrumental aos antigos, asseverando o ambiente político como o *locus* de realização pessoal, espaço destinado à inclusão de determinados indivíduos e ao exercício da cidadania. As necessidades históricas seguintes transferiram essa ideia democrática para uma seara mais restrita, sendo a representação o modelo hodierno de exercício dos poderes políticos.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 reafirmou no Brasil a relevância da democracia representativa e dos poderes constituídos pelo sufrágio universal e soberano.

Entretanto, nesse modelo, as identidades políticas são cada vez mais reduzidas, a participação se cinge ao momento do voto e as escolhas se tornam meramente binárias. Por isso, o modelo exige reformulação. Nesse sentido, evidencia-se a clareza da assertiva de Caggiano:

Em verdade, nos quadros da democracia representativa, o cidadão comum interfere no processo decisório do Estado tão-só pelo voto, por ocasião das consultas eleitorais, fenômeno que vem se acentuando sob o impacto das sociedades de massa, impondo a busca de vertentes alternativas a redimensionar o grau de ingerência das diferentes facções sociais¹.

Em meio a esse cenário de evidente crise de representatividade, ocorre a proliferação da informação digital e das tecnologias de comunicação e a Internet surge como uma ferramenta capaz de promover um diálogo entre os cidadãos e o Poder Público, redefinindo as relações entre Estado, sociedade civil e corporações.

Recentemente, apesar das críticas, é a Internet que franqueia a renovação da participação popular. Ao facilitar a difusão de informações e a interação dos

¹ CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na política: propostas para uma rearquitetura da democracia*. São Paulo: Angelotti, 1995. p. 8.

indivíduos, a rede eletrônica permite aos cidadãos uma participação mais ativa nas decisões políticas e anuncia uma democracia revitalizada: a democracia eletrônica.

Observa-se que não se está tratando de um novo tipo de democracia, mas sim de um novo instrumento a serviço da democracia representativa, que deve ser remodelada à medida que surgem ideias e formatos institucionais. A Internet revitaliza o espaço democrático, já que oferece novas portas e aberturas para a expressão dos fenômenos da vida social.

É no sentido de estudo da Internet como forma de renovação da democracia representativa que será conduzido este trabalho.

O instituto da representação afirmou-se como a grande inovação institucional moderna. É certo que, por outro lado, são feitas inúmeras críticas a esse modelo no sentido de ser ele uma alternativa à democracia direta, considerada a forma política pura e efetivamente democrática. Não se compartilha deste pensamento. Na verdade, são os governos representativos que têm possibilitado a defesa de premissas democráticas fundamentais, como a igualdade perante a lei, o princípio da publicidade, o princípio da liberdade de expressão e a participação no poder, que contribuem para a consolidação da ideia de um Estado Democrático de Direito.

O debate, portanto, ainda diz respeito à democracia dos antigos e à dos modernos². Na primeira, a liberdade se definia por via da participação política direta na pólis. Já na segunda, a complexa sociedade moderna exerce o poder por meio da representação popular, buscando a realização dos princípios democráticos de liberdade e igualdade. Não é mais o povo, pela manifestação direta de sua vontade, que dá o rumo social, mas sim são os representantes da população, eleitos pelo voto, que depositam nas letras da lei respostas às demandas sociais.

Na democracia representativa, vê-se que o eleitor confere ao eleito um mandato para que este o represente politicamente. O povo exerce o poder, mas de forma indireta, sendo que sua participação se dá por meio das eleições dos representantes que irão compor o Parlamento, eleições essas que ocorrem periodicamente, seguindo um processo eleitoral predefinido. O ideal é que todo e qualquer cidadão esteja representado nos órgãos decisórios do governo, que será

² CONSTANT, Benjamin. *Escritos Políticos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1989.

tanto mais democrático quanto mais se traduzir em sua formação a participação popular.

Dessa forma, num modelo político representativo surge a dualidade entre representante e representado, entre sociedade e Estado, entre representação e eleição. Apesar de o sistema eleitoral – no que diz respeito ao direito de voto e ao voto secreto – não ter sofrido grandes alterações nesses dois séculos de democracia moderna, não se pode deixar de ressaltar que os cidadãos passaram a ter uma participação mais ativa e a opinião pública se tornou cada vez mais eficaz em tornar os políticos de algum modo mais responsáveis.

As condições impostas pela modernidade tornam a representação uma solução indispensável. De acordo com a leitura sobre democracia representativa feita por Nadia Urbinati, sobre cujas ideias discorrer-se-á em capítulo próprio, é por meio da representação que se recria e se aprimora a participação política.

Para comprovar sua tese, a autora afirma que a eleição é apenas umas das dimensões da representação e da relação entre Estado e sociedade civil. Assim, deve-se olhar a política como uma arena de debates e decisões, uma esfera pública com o máximo de transparência que transcenda o momento do voto. A eleição deve ser integrada a um contexto mais amplo, que envolva outras formas não eleitorais de representação³.

Participação e representação devem ser entendidas como ferramentas complementares. A representação requer a participação ativa dos indivíduos, grupos e organizações sociais, e a participação não substitui a representação, apenas a reconfigura.

É exatamente no sentido de aprimorar essa relação entre representação e participação que se defende o uso da Internet como instrumento revitalizador da democracia representativa.

É necessário esclarecer que não são as novas tecnologias que impõem uma atualização da democracia. Como explica Lévy⁴, os meios de comunicação se desenvolvem em atendimento às demandas sociais e é em decorrência disso que emerge o ciberespaço.

³ AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, ago. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.com.br>>. Acesso em: 24 set. 2009.

⁴ LÉVY, Pierre. *Cibercultura*. São Paulo: 34. 1999. p. 123.

Portanto, não se propõe uma substituição da democracia representativa pela democracia eletrônica, mas apenas uma alternativa de aprimoramento dos institutos democráticos por meio da Internet. Afinal, o desenvolvimento de laços horizontais de participação torna-se cada vez mais a tônica do fortalecimento da democracia e as comunidades virtuais representam um importante meio de compartilhamento de experiências e informações entre os cidadãos.

Mesmo com a crise de identidade do Estado moderno, com a ausência de legitimidade em suas decisões e com a falta de representatividade da vontade popular no poder, não se pode esperar que somente a atuação estatal ocasione todas as mudanças sociais indispensáveis ao alcance de um Estado Democrático. Os cidadãos devem se organizar para reivindicar a concretização dos direitos fundamentais previstos constitucionalmente, lutando pela manutenção dos direitos já conquistados e pela ampliação de novos direitos. A Internet, nesse aspecto, ganha relevo, por representar um grande espaço social que admite inserção plural e colabora no processo de formação de uma sociedade mais justa e igualitária.

Com a precisão que lhe é peculiar, afirma Castells que:

a Internet encerra um potencial extraordinário para a expressão dos direitos dos cidadãos e a comunicação de valores humanos. Certamente não pode substituir a mudança social ou a reforma política. Contudo, ao nivelar relativamente o terreno da manipulação simbólica, e ao ampliar as fontes de comunicação, contribui de fato para a democratização⁵.

Iniciar-se-á o trabalho buscando sistematizar o conceito, a evolução e os dilemas de um termo tão abrangente como “democracia” para que seja entendida a evolução dos institutos democráticos, notadamente o da representação, e para que, além disso, seja comprovada a consonância das ideias entre democracia eletrônica e democracia representativa, em detrimento dos demais modelos.

Serão igualmente feitas reflexões sobre a representação política e suas crises no mundo contemporâneo, elencando-se mecanismos de participação popular. Além disso, será apresentado o histórico do surgimento da Internet e de seu reconhecimento como uma nova esfera pública que aprimora os institutos da democracia representativa.

⁵ CASTELLS, Manuel. *A galáxia Internet: reflexões sobre a Internet, os negócios e a sociedade*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2001. p. 135.

A ideia de democracia eletrônica que se pretende defender relaciona-se exatamente às formas e à qualidade do debate político. A Internet, se projetada de forma a estimular a comunicação entre cidadãos, passa a constituir um espaço público vigoroso e aberto, que acolhe a manifestação de ideias e demandas múltiplas que não encontram abertura nos quadros institucionais da democracia representativa, mas que podem ajudar a resgatá-la, aumentando o grau de confiança em suas instituições.

De fato, a Internet, caracterizada como um “ciberespaço” aberto e descentralizado, possibilita a mobilização e intervenção do cidadão nos negócios públicos, providenciando alternativas a problemas tradicionais evidenciados na crise da representação política.

Não se chega, todavia, a esse modelo de democracia eletrônica que promove a participação política dos cidadãos nas ações do governo de forma mais eficaz sem se passar por um estágio evolutivo. A presença na Internet é promovida e consolidada pelo estímulo ao governo eletrônico.

Os governos também precisam se adequar às novas tecnologias. O advento da sociedade da informação provocou várias mudanças nas expectativas dos cidadãos, na cultura, nos processos de trabalho e na organização administrativa. O governo eletrônico consagraria, assim, o uso das tecnologias de informação e comunicação⁶, particularmente a Internet, como ferramentas para o alcance dessas expectativas e formação de um melhor governo, o que implica melhores políticas públicas, serviços de melhor qualidade e engajamento dos cidadãos e empresas nos rumos do governo.

A principal motivação do governo eletrônico é exatamente essa aproximação entre sociedade e governo, tornando este ainda mais transparente e preparando o terreno para, com uma participação popular cada vez mais intensa, se alcançar a igualdade política com um debate público cada vez mais inclusivo e com a consolidação do exercício da democracia no mundo digital.

Por outro lado, a Internet não se resume a vantagens; ainda há muitos entraves à sua adoção como ferramenta de implementação da democracia. As razões arguidas para desqualificá-la são diversas e abrangem muitos contextos, por isso, elas serão analisadas em momento posterior a esta breve introdução. O

⁶ As “tecnologias de informação e comunicação” serão representadas pela sigla TIC ao longo do trabalho.

enfoque será o de cotejar as características da democracia eletrônica com os entraves postos à utilização desse meio no seio da sociedade, perquirindo se seus predicados falarão mais alto na revitalização do debate democrático a ser construído pela sociedade. Afinal, a democracia só é possível quando suas instituições se ajustam às necessidades do povo para o qual são estabelecidas, conforme explica Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

A democracia é extremamente dependente do desenvolvimento político do povo. Este desenvolvimento importa na participação ativa, espontânea, intensa e multiforme da maioria na vida cívica: importa, igualmente, na consciência que tem cada um de seu papel e de sua contribuição para com o todo, de sua responsabilidade social. Observa, pois, duas linhas: a da extensão da participação e a da intensidade da participação⁷.

Em suma, visa o presente trabalho discutir o instituto da democracia eletrônica, apresentando seu conceito e buscando organizar uma literatura que identifique as principais referências no campo. Como pano de fundo teórico para o desenvolvimento do tema, será feita a sistematização de elementos essenciais à democracia e a explicitação de seus tipos. Os mecanismos possibilitadores da prática democrática serão abordados, bem como os obstáculos à sua plena efetivação, incluindo a crise de representatividade política. Serão abordados ainda o surgimento, a evolução e a difusão da Internet e sua utilização no processo de participação popular e na comunicação política, objetivando a constituição de novos espaços de cidadania. Sem a pretensão de exaurir o tema, serão levantados alguns argumentos favoráveis e outros contrários à proposta de adoção da Internet como um *locus* auxiliar dos institutos de democracia representativa já existentes, os quais devem ser fortalecidos com o desenvolvimento da sociedade. Tudo isso no sentido de estribar a indagação inicialmente feita, qual seja, se a democracia eletrônica representa a reformulação indispensável da democracia do futuro.

⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia possível*. São Paulo: Saraiva, 1972. p. 37-38.

1 A FÓRMULA DEMOCRÁTICA E O *LOCUS* DE SUA APLICAÇÃO. ESTADO E SEUS ELEMENTOS

A sociedade civil está na origem do Estado, contrapondo-se à sociedade natural e à barbárie⁸. Este Estado é o *locus* da política e da civilização e deriva da “institucionalização do Poder”⁹. A formação do Estado depende, pois, de uma atitude intelectual dos grupos em conceber essa institucionalização, devendo ser estabelecido um consenso que unifica o grupo e dá condições para a formação do Estado.

Afirmam Burdeau, Hamon e Troper que:

As ordens de um governo regularmente instituído se impõem porque, consideradas em si mesmas, elas podem ser imputadas ao Estado. Concebemos, nessas condições, que o valor de um sistema constitucional depende dos mecanismos ou procedimentos que ele prevê para impedir que fiquem no Poder indivíduos cuja ação é totalmente contrária aos anseios da Nação¹⁰.

O fenômeno político se encontra disciplinado no texto constitucional. A Constituição, entendida como estatuto jurídico do político, define os princípios políticos estruturantes, configura a organização do Estado e do governo, estabelece competências dos órgãos políticos e determina os princípios, as formas e os processos da formação da vontade política e das tomadas de decisões pelos órgãos político-constitucionais, conforme ensina Canotilho¹¹.

A democracia não é apenas uma forma de governo, ela é uma forma de organização estatal que promove a participação popular em temas de interesse geral da coletividade. Quanto maior essa participação, mais democrático é o Estado.

⁸ Tocqueville elabora a ideia de associativismo na vida cotidiana dos regimes democráticos. A civilidade, concebida como resistência à barbárie, está presente nas associações formadas no seio da sociedade civil (podem-se citar as comerciais, religiosas, morais, etc.). TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América: leis e costumes de certas leis e certos costumes que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático*. Trad. Eduardo Brandão. Livro I. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 219-229; 338-341.

⁹ BURDEAU, Georges. *O Estado*. Trad. Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 13.

¹⁰ BURDEAU, Georges; HAMON, Francis; TROPER, Michel. *Direito constitucional*. Trad. Carlos Souza. Barueri: Manole, 2005. p. 70.

¹¹ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e teoria da Constituição*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1998. p. 1081-1082.

Por isso é que o Estado é o *locus* de aplicação da democracia, possuindo elementos essenciais que o caracterizam como uma sociedade política que surge com a prática da soberania¹².

Há uma multiplicidade de conceitos de Estado, objeto de análise das mais diversas ciências que, em virtude da busca de uma sistematização, acabou sendo estudado por disciplina específica, denominada Teoria Geral do Estado.

Uma das primeiras teorias a explicar o Estado defendia que, para viver em sociedade, o homem sofre limitações à sua liberdade individual. A sociedade natural é, pois, uma consequência da natureza humana. As teorias naturalistas conceberam o Estado como um ato de escolha.

Os contratualistas elaboraram tese diversa, alegando que somente a sociedade humana justifica a existência do Estado. O conceito de Estado como uma criação racional do homem destinado a atender determinados objetivos sociais e não apenas em função de um impulso natural está presente em várias obras, desde *A República*, de Platão, passando por *Utopia*, de Thomas Moore, *Leviatã*, de Thomas Hobbes, entre outras.

Ressalta-se que, modernamente, o termo foi empregado por Maquiavel, na sua obra *O Príncipe*¹³.

A partir disso, o conceito de Estado foi analisado sob outros enfoques.

A obra de Kelsen traça uma identificação obrigatória entre o Estado e o Direito. Assim, o Estado não pode ser entendido no sentido de uma formação social, sendo, de fato, uma sociedade “politicamente organizada”¹⁴. O Estado é também uma ordem de coação. O elemento político está na relação de uns com os outros e nessa ordem coercitiva que o Estado detém.¹⁵

O Direito deriva sua força do Estado, sendo essa a razão de as normas jurídicas poderem determinar a conduta dos indivíduos e impor sanções. O poder político é a eficácia de uma ordem coatora que se reconhece como Direito.

¹² DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 127-131.

¹³ “Todos os Estados, todos os domínios que têm tido ou têm império sobre os homens são Estados, e são repúblicas ou principados”. MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. 2. ed. Trad. Lívio Xavier. São Paulo: Ediouro, 1985. p. 27.

¹⁴ KELSEN, Hans. *Teoría general del derecho y del Estado*. Trad. Eduardo García Maynez. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1969. p. 226.

¹⁵ “El Estado es una organización política, porque es una orden que regula, monopolizándolo, el uso de la fuerza”. Ibidem, p. 226.

Burdeau, também sob um enfoque jurídico, analisa a institucionalização do poder, entendendo-a como um ato jurídico, responsável pela criação do Estado. Assim, a institucionalização é a operação jurídica pela qual o poder político se transfere da pessoa dos governantes para uma entidade abstrata: o Estado¹⁶.

Portanto, há uma distinção entre a pessoa do governante e o poder que ela exerce; o Estado, entidade abstrata dotada de um poder de comando, é um poder independente do governante, mas que surge para prover os indivíduos dos meios necessários para o seu livre desenvolvimento¹⁷.

O professor alemão Georg Jellinek aponta uma mudança de enfoque. Ele delinea a evolução do conceito do Estado tratando dos seus aspectos social e jurídico e define Estado enumerando todos os seus elementos constitutivos: Estado “é a corporação de um povo, assentada num determinado território e dotada de um poder originário de mando”¹⁸.

Dallari igualmente se valendo dos conceitos clássicos de soberania, povo e território, aduz: “É ordem jurídica soberana, que tem por fim o bem comum de um povo situado em um determinado território”¹⁹.

Propõe-se, finalmente, a adoção da definição ampla e detalhada trazida pelo professor Cezar Saldanha, para quem o Estado é uma entidade política por excelência, no qual se desenvolvem as relações entre Ética, Política e Direito. Debruçando-se sobre o tema, o autor chega a uma definição que engloba vários elementos:

Assim, enquanto unidade política, o Estado é a sociedade humana fixada sobre um território próprio (causa material), sujeita a instituições dotadas de mando político soberano (causa formal), que tem por finalidade o bem comum (causa final), originada de

¹⁶ “L’État est formé lorsque le pouvoir a son siège non plus dans un homme, mais dans une institution. Ce résultat est acquis à la suite d’une opération juridique que j’appelle l’institutionnalisation”. BURDEAU, Georges. *Traité de science politique*. t. II – L’État. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1949. p. 128.

¹⁷ É o que ensina André Hariou: “(...) l’individu n’est pas fait pour nourrir la substance de l’État, qu’il ne se définit pas comme un élément, une cellule de l’organisation étatique, mais qu’au contraire, c’est l’État qui a pour fin de fournir aux individus un milieu de vie dans lequel ils pourront se développer librement”. HARIOU, André. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. 5. ed. Paris: Montchrestien, 1972. p. 168.

¹⁸ “(...) es, el Estado la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originário y asentada em um determinado território; o para aplicar um término muy em uso, la corporación territorial dotada de um poder de mando originário”. JELLINEK, Georg. *Teoría general del Estado*. Trad. Fernando de los Ríos. Montevideo-Buenos Aires: B de F, 2005. p. 258.

¹⁹ DALLARI, Dalmo de Abreu. *O futuro do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 64.

necessidades básicas do humano (causa eficiente), constituída e operante por meio do direito (causa instrumental)²⁰.

Povo é uma entidade jurídica. Entretanto, seu conceito é suscetível de várias interpretações, razão pela qual alguns autores usam indiscriminadamente os termos povo, população ou nação, o que, para Darcy Azambuja²¹, é um grande erro, por serem todos institutos distintos.

De acordo com Azambuja, população é o número de habitantes de um Estado que forma um todo orgânico, fazendo parte de diversas associações de acordo com seus interesses e atividades.

Por sua vez, nas palavras do mesmo autor, “povo é a população do Estado considerada sob o aspecto puramente jurídico, (...) é o conjunto de indivíduos sujeitos às mesmas leis; são os súditos, os cidadãos de um mesmo Estado”²².

Já nação é uma entidade moral, representada pelo grupo de indivíduos unidos por origens, interesses e aspirações comuns²³.

Com relação à soberania, a concepção política do termo foi teorizada por Jean Bodin em sua obra *Os seis livros da República*. Nessa obra, Bodin mostra a necessidade de se conferir ao príncipe o poder que unificasse o Estado e estabilizasse as relações sociais²⁴. O poder soberano é reflexo do poder divino e não pode ser partilhado com ninguém, seja clero, nobreza ou povo. Soberania assume a face de um poder perpétuo e ilimitado, reunido no príncipe unificador, não havendo Estado que não a tenha²⁵.

Para Hobbes, os homens buscam uma convivência pacífica e, por isso, fazem um pacto, renunciando ao seu poder e o transferindo para o soberano. A

²⁰ SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. A supremacia do direito no Estado democrático e seus modelos básicos. Tese para concurso de professor titular do Departamento de Direito do Estado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Porto Alegre, 2002, p. 11.

²¹ AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. 4. ed. ver. ampl. e atual. São Paulo: Globo, 2008.

²² *Ibidem*, p. 36.

²³ Burdeau usa a seguinte metáfora: “A nação depende mais do espírito do que da carne. E a que o espírito adere através dela é à perenidade do ser coletivo”. BURDEAU, Georges. *O Estado*, p. 16.

²⁴ Essa relação é assim descrita por Bodin: “Aussi l’État Royal est par conséquence nécessaire proportionné aux raisons harmoniques: & s’il est gouverné & conduit Royalement, c’est à dire Harmoniquement, on peut affeurer que c’est le plus beau, le plus heureux, & le plus parfait de tous”. BODIN, Jean. *Les six livres de la république*. Paris: Scientia Aalen, 1961. p. 1051.

²⁵ Hariou explica que a teoria de Boudin corresponde à concepção política de Estado, cujo pressuposto é a não submissão do Estado a nenhum tipo de poder. Com isso, confirma-se “la suprématie du Roi sur les grands feudataires”. O problema dessa teoria é que ela se baseia em uma concepção negativa, isto é, apenas nega que haja outro poder, mas não indica qual é o conteúdo do poder soberano estatal. Por isso é que ocorre uma evolução da concepção política para a jurídica de soberania, que afirma: “(...) la souveraineté est la propriété des pouvoirs de gouvernement”. HARIOU, André. *Droit constitutionnel et institutions politiques*, p. 131.

sociedade civil é constituída, pois, numa forma de contrato firmado entre os súditos, que se comprometem a obedecer às decisões do poder soberano. Assim, há uma justificativa para o poder soberano, que deriva da vontade popular. Como aponta Smanio: “Hobbes valoriza a dimensão individual, afirmando que o indivíduo, buscando uma fuga da guerra perpétua instalada no estado de natureza é conduzido voluntariamente a submeter-se ao soberano”²⁶.

É a partir do século XIX que o conceito de soberania é vinculado ao Estado, e não mais a uma autoridade em particular.

Jellinek formula a teoria da autolimitação. Se o Estado é soberano, por que deve se submeter ao Direito? Ele explica que, a partir do momento em que o Estado formula o Direito, há uma vinculação natural entre um e outro, e o Estado se autolimita pela Constituição. Assim, a soberania só pode ser acionada por ela mesma, na medida em que restringe sua atuação por meio de suas leis. Em sua definição, soberania é capacidade do Estado de se autovincular e autodeterminar exclusivamente²⁷.

Hans Kelsen defende que o sistema jurídico é um conjunto de normas e há uma norma superior, fonte de valor do sistema. Todavia, se há vários Estados, todos em situação de igualdade, como se manter a ideia de soberania? Com muita propriedade, a questão é resolvida por Bercovici:

Hans Kelsen tenta excluir a noção de soberania, assim como a de poder constituinte, do universo constitucional. Kelsen defende que não há centro político, não há um soberano concreto. A soberania não é uma substância ou fato, mas uma idéia, um pressuposto.(...). O único soberano é o ordenamento jurídico em seu complexo, sua unidade, sua coerência lógica²⁸.

No fundo, o problema entre Estado e Direito, para Kelsen, não existe, pois eles não representam duas entidades distintas, mas “algo único designado por dois nomes diferentes”²⁹. O Estado é uno no âmbito fictício do ordenamento.

²⁶ SMANIO, Gianpaolo Poggio. As dimensões da cidadania. Novos direitos e proteção da cidadania. *Revista Jurídica da ESMP*, ano 2, p. 14, jan./jun. 2009. É importante destacar o elo entre essa lição e o conceito de cidadão, pois, ainda no ensinamento do autor, a partir do momento em que o indivíduo se submete ao soberano e às suas leis, ele se torna um cidadão.

²⁷ JELLINEK, Georg. *Teoría general del Estado*, p. 495.

²⁸ BERCOVICI, Gilberto. Soberania e constituição: poder constituinte, Estado de exceção e os limites da teoria constitucional. Tese para concurso de professor titular junto ao Departamento de Direito do Estado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2005, p. 16.

²⁹ BURDEAU, Georges; HAMON, Francis e TROPER, Michel. *Direito constitucional*, p. 72.

As preocupações de Kelsen, todavia, se fazem cada vez mais presentes, visto que a crise contemporânea desse conceito, por um lado, é reflexo da dificuldade de se conciliar a noção de soberania estatal com a de ordem internacional.

Mais modernamente, destaca-se a análise de Bonavides³⁰, que estuda as doutrinas democráticas, dividindo-as em *doutrina da soberania popular* e *doutrina da soberania nacional*.

Com relação à primeira, o autor se reporta à teoria de Rousseau, para quem soberania é o exercício da vontade geral, indivisível, não podendo ser alienada. A vontade geral obriga a todos de forma equitativa, por ser fruto de uma convenção baseada no contrato social. Além disso, se cada cidadão possui parcela do poder soberano fragmentado, o processo democrático somente é possível se respeitado o sufrágio universal, noção fundamental no desdobramento das teorias democráticas. O povo assume o papel de fonte primeira do poder, titular da soberania, conforme consagrado no princípio constitucional brasileiro: “Todo poder emana do povo e em seu nome será exercido” (art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988). Por isso mesmo há a necessidade atual de se conectar a soberania e a representação popular.

Por sua vez, a soberania nacional dominou a França pós-revolucionária. A lição de Dircêo Ramos vem a talho nesse ponto:

a (teoria) de soberania nacional elaborada por Sieyès, no “Que é o Terceiro Estado”, onde a soberania é o atributo de uma pessoa moral, a Nação. Para Sieyès, nenhum indivíduo é detentor de qualquer parcela da soberania: a soberania pertence a todos, à comunidade, à nação, ela é por isso, indivisível³¹.

Canotilho aduz que o conceito de representação tem como fulcro a soberania nacional, que conduz ao governo representativo. A partir disso, passando pelas teorias de Montesquieu e de Sieyès sobre soberania, chega à afirmação de que:

a partir destes esquemas se formou a teoria do governo representativo, traduzida na adopção de um sistema constitucional em que o povo governa através de seus representantes eleitos, isto por oposição quer ao regime autoritário ou despótico quer ao

³⁰ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 140-143.

³¹ RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O federalismo assimétrico*. São Paulo: Plêiade, 1998. p. 21.

governo directo, baseado na identidade entre governantes e governados³².

Por fim, modernamente se apresenta o conceito elaborado por Celso Ribeiro

Bastos:

soberania é a qualidade que cerca o poder do Estado. (...) indica o poder de mando em última instância, numa sociedade política. (...) a soberania se constitui na supremacia do poder dentro da ordem interna e no fato de, perante a ordem externa, só encontrar Estados de igual poder. Esta situação é a consagração, na ordem interna, do princípio da subordinação, com o Estado no ápice da pirâmide, e, na ordem internacional, do princípio da coordenação. Ter, portanto, a soberania como fundamento do Estado brasileiro significa que dentro do nosso território não se admitirá força outra que não a dos poderes juridicamente constituídos, não podendo qualquer agente estrangeiro à Nação intervir nos seus negócios³³.

³² CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional*. 6. ed. rev. Coimbra: Livraria Almedina, 1993. p. 259.

³³ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 158.

2 CIDADANIA. DEMOCRACIA. INTERNET

Cidadania não é um conceito estanque. Assim como a ideia de democracia, a construção da cidadania parece não ter fim. Isso porque a estrutura social não é estática; as sociedades estão sempre passando por mutações, provocadas pela ciência, pela tecnologia, pela política e por outros fatores aos quais os indivíduos devem se adaptar. Essas mudanças levam à formulação de novos direitos que, à medida que a sociedade evolui, passarão por um processo de ampliação das conquistas previamente estabelecidas. Por isso mesmo é que, apesar de ser uma palavra largamente empregada e de representar um tema central no pensamento político da sociedade desde suas origens, nas teorias da Grécia Antiga ainda não há uma teoria da cidadania, mas sim importantes contribuições teóricas.

Por ser um conceito histórico, seu sentido varia no tempo e no espaço.

Os primeiros autores que estudaram o termo buscaram inspiração no mundo greco-romano, com os clássicos relatos de Platão e Aristóteles sobre democracia e participação popular. Todavia, muito pouco do moderno conceito de cidadania democrática pode ser encontrado nas antigas práticas da Grécia e de Roma, estruturadas em cidades-Estado que acolhiam povos das mais diferentes culturas:

Pertencer à comunidade da cidade-estado não era, portanto, algo de pouca monta, mas um privilégio guardado com zelo, cuidadosamente vigiado por meio de registros escritos e conferidos com rigor. Como já registrou o filósofo grego Aristóteles, fora da cidade-estado não havia indivíduos plenos e livres, com direitos e garantias sobre sua pessoa e seus bens. Pertencer à comunidade era participar de todo um ciclo próprio da vida cotidiana, com seus ritos, costumes, regras, festividades, crenças e relações pessoais³⁴.

As estruturas feudais da Idade Média também pouco acrescentam ao moderno conceito de cidadania. Afinal, nesta época, o conceito de Estado, indispensável para o estudo da cidadania, não era relevante e todos os holofotes se dirigiam para a figura do príncipe.

De acordo com lição preciosa de Smanio, o termo “cidadania” também tem sua origem na obra de Jean Bodin *Os seis livros da República*, já que os súditos

³⁴ GUARINELLO, Norberto Luiz. Cidades-estado na Antiguidade Clássica. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). *História da Cidadania*. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2003. p. 35.

reconheciam o poder do soberano e acatavam suas ordens de forma voluntária. A participação do povo se dá no atendimento a esses comandos e preceitos estabelecidos pelo soberano: “O vínculo de cidadania se manifesta na referida obra, exclusivamente na relação entre súdito e soberano e ninguém poderia interpor-se entre eles. A cidadania era uma obrigação geral de obediência ao soberano”³⁵.

No sentido moderno, cidadania é um conceito intimamente ligado à concepção de Estado-nação. Os séculos XVII e XVIII, cenário das revoluções inglesa, americana e francesa, anunciaram o desenvolvimento de um Estado-nação com base constitucional, não mais sendo possível a existência dos Estados absolutistas. Como explica Canotilho:

A economia capitalista necessita de *segurança jurídica* e a segurança jurídica não estava garantida no Estado Absoluto, dadas as freqüentes intervenções do príncipe na esfera jurídico-patrimonial dos súditos e o direito discricionário do mesmo príncipe quanto à alteração e revogação das leis. Ora, toda a construção constitucional liberal tem em vista a *certeza do direito*. O laço que liga ou vincula às leis gerais as funções estaduais protege o sistema da liberdade codificada do direito privado burguês e a economia do mercado³⁶.

Afirma-se, então, que a sociedade moderna se diferencia da sociedade do Antigo Regime, pois o homem passa de súdito a cidadão, com a atribuição, o desenvolvimento e o exercício das liberdades políticas. Como reflexo disso, os textos constitucionais do século XX passam a prestigiar o direito à cidadania³⁷.

O tema cidadania ganha o destaque merecido a partir do livro de Thomas Humphrey Marshall, *Cidadania, classe social e status*³⁸, no qual ele delinea a separação clássica do processo evolutivo das fases históricas dos direitos no Ocidente, compondo as várias dimensões de cidadania e seus elementos constitutivos.

O autor argumenta que o conceito moderno de cidadania consistia na combinação de três elementos: civil, político e social. O aspecto civil é o vínculo que o indivíduo tem com determinado Estado. A cidadania política diz respeito à relação entre indivíduo e comunidade política, possibilitando ao cidadão intervir nos assuntos públicos. O elemento social, por sua vez, refere-se aos direitos e garantias

³⁵ SMANIO, Gianpaolo Poggio. As dimensões da cidadania, p. 13.

³⁶ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional*, p. 254.

³⁷ Destacam-se as Constituições do México (1917), a de Weimar (1919) e a primeira Constituição Soviética de 1918.

³⁸ MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

individuais e coletivas, que garantem a proteção de valores históricos contra a ingerência do Estado³⁹.

José Murilo de Carvalho ressalta que “há, no entanto, uma exceção na seqüência de direitos, anotada pelo próprio Marshall. Trata-se da educação popular. Ela é definida como direito social, mas tem sido historicamente um pré-requisito para a expansão de outros direitos”⁴⁰.

Bobbio, da mesma forma, adota a evolução histórica como parâmetro para classificar os direitos, aduzindo que eles não surgem espontaneamente, sendo o resultado das disputas políticas, econômicas e sociais e da superação dessas contradições⁴¹.

Assim, em um primeiro momento, consolidam-se os direitos de liberdade em relação ao Estado, que correspondem às liberdades individuais. Em seguida, surgem os direitos políticos, uma construção positiva sobre a liberdade, promovendo condições de participação dos cidadãos nos negócios públicos.

Bobbio continua seu raciocínio tratando dos direitos de terceira geração, os direitos sociais⁴², responsáveis por expressar novas exigências e valores, como o bem-estar e a igualdade material. Por fim, acrescenta-se o direito de quarta categoria, chamada de direitos de quarta geração, que atingem a coletividade e o

³⁹ José Nun ressalta a relação entre o exercício da cidadania e a relevância do bem-estar social para garanti-la: “En el caso Marshall (...) lo que estaba en juego era la capacidad de los ciudadanos para participar en forma autónoma en el debate político. Y esta capacidad era impensable en ausencia de un sustrato material y social que la tornara posible y la garantizara”. NUN, José. *Democracia: gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* 2. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2002. p. 91.

⁴⁰ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 10. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. p. 11.

⁴¹ Os direitos, como construções históricas e sociais, “emergem gradualmente das lutas que o homem trava por sua própria emancipação e das transformações das condições de vida que essas lutas produzem”. Como construções históricas, os direitos “são o produto não da natureza, mas da civilização humana; enquanto direitos históricos, eles são mutáveis, ou seja, suscetíveis de transformação e ampliação”. BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 32.

⁴² Borja entende que a abrangência do conceito de cidadania social é muito ampla e sugere outra classificação: “No século XX, a cidadania adquiriu um novo conteúdo: o social. Ser cidadão hoje é ter direito a receber educação e assistência, serviços sociais diversos, serviços públicos subvencionados, salário regulamentar, proteção trabalhista, etc. Em suma, podemos chamá-los como direitos humanos econômicos, sociais e culturais”. BORJA, Jordi. O papel do cidadão na reforma do Estado. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SOLA, Lourdes e WILHEIM, Jorge (Org.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: UNESP e Brasília: ENAP, 1999. p. 365. Pérez Luño adverte que essa abrangência levou a um conceito genérico e fluido de cidadania, que acabou por coincidir com “(...) la totalidad de derechos y libertades que corresponden a los miembros del Estado social de derecho”. Portanto, ele afirma que a cidadania nunca esteve separada dos movimentos políticos, econômicos, culturais ou sociais, não se confundindo “(...) el ámbito y modalidad de ejercicio del derecho com las facultades integradoras de su contenido”. PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. *¿Ciberciudadanía o ciudadanía.com?* Barcelona: Gedisa, 2003. p. 48.

meio ambiente. Nesse diapasão, Lembo relaciona essa última categoria de direitos com a cidadania, ao explicar que:

Dizem respeito, muito especialmente, à ordem internacional, em que todos os povos devem se apoiar, reciprocamente, mediante ações de solidariedade e fraternidade. A solidariedade, por ser uma exigência humana, apresenta-se como obrigação, no cenário interno, de toda a cidadania⁴³.

Portanto, admite-se que há um processo de evolução histórica dos direitos. O conceito que vincula cidadania com nacionalidade⁴⁴ é insuficiente para atender às demandas democráticas. A Constituição brasileira, por exemplo, trata dos direitos e deveres decorrentes da nacionalidade, mas também adota o sentido de participação popular no governo.

Os debates se renovam a cada dia e os instrumentos de participação popular são cada vez mais valorizados. Os cidadãos têm acesso a mais informações e conseguem se mobilizar, pressionando o Estado na defesa de seus direitos. O governo, por sua vez, também promove políticas de inclusão, transparência de informações e serviços e cria novos canais de diálogo com os cidadãos. Com isso, abre-se a possibilidade de um novo patamar participativo por meio da tecnologia de informação, especialmente a Internet.

A Internet simboliza um espaço global, que permite a interação dos indivíduos, instituindo novas ferramentas para a prática da democracia e para o desenvolvimento da cidadania no que tange à participação nos direitos políticos e à concretização da liberdade de expressão⁴⁵.

Dahl afirma que as mudanças trazidas pelo telefone, TV interativa e Internet aumentaram a quantidade de informações a respeito de questões políticas, mas pondera que nem sempre há um nível claro de compreensão dessas informações.

⁴³ LEMBO, Cláudio. *A pessoa: seus direitos*. Barueri: Manole, 2007. p. 17.

⁴⁴ “É-se cidadão porque (se) possui uma nacionalidade, regulada por um Estado e por ser esse estatuto apenas válido no âmbito do Estado”. BORJA, Jordi. *O papel do cidadão na reforma do Estado*, p. 362.

⁴⁵ Howard Rheingold é um defensor dessa ideia, com base na análise das experiências vivenciadas em uma rede comunitária criada nos Estados Unidos em 1980, chamada WELL (Whole Earth Electronic Link). Ele entende que as comunidades virtuais como agregações sociais emergem na Internet quando um número de pessoas debate questões públicas por um tempo determinado, formando teias de relações pessoais. Com isso, os cidadãos adquirem um real poder de ação política. Cf. RHEINGOLD, Howard. *A comunidade virtual*. Lisboa: Ciência Aberta/Gradiva, 1996.

Assim sendo, defende que os países democráticos invistam na capacitação dos cidadãos, para que eles possam participar da vida política em toda sua essência:

(...) los años venideros estas instituciones más antiguas deben ser mejoradas por nuevos medios dirigidos a la educación cívica, participación política, información e deliberación, que se apoyen de forma creativa en el conjunto de técnicas y tecnologías disponibles en el siglo XXI⁴⁶.

Pérez Luño preconiza o futuro da cidadania, que ele denomina de “cibercidadania”, a qual consiste no uso das tecnologias de informação e comunicação de uma forma responsável e eticamente comprometida para se chegar a uma participação política com vocação planetária. O autor discorre sobre:

el porvenir de la ciudadanía: en su polo positivo, pueden afirmar un nuevo tipo de ciudadanía, una *ciberciudadanía*, que implique un nuevo modo más auténtico, profundo y instalado en los parámetros tecnológicos del presente, para una participación política con vocación planetaria; pero, como contrapunto, se vislumbra un polo negativo de estos procesos, que pueden incubar una indeseable *ciudadanía.com*, cuyo titular quede degradado a mero sujeto pasivo de la manipulación de poderes públicos y privados⁴⁷.

As propostas trazidas pelo governo eletrônico são fundamentais para o desenvolvimento dessa relação, por estabelecerem um novo paradigma na relação entre cidadão e Estado. A prestação de serviços via Internet, a informação em sites institucionais, o acompanhamento da formulação das políticas de governo, os mecanismos de fiscalização dos atos governamentais, todas essas são atitudes que colaboram para o desenvolvimento da cidadania.

De acordo com Liszt Vieira, a valorização da cidadania não se dá apenas no âmbito do governo eletrônico, mas também no espaço aberto “para os movimentos sociais e associações da sociedade civil na compreensão mesma do processo de redemocratização, incorporando novos conceitos, destacando-se o de esfera pública”⁴⁸.

⁴⁶ DAHL, Robert A. *La democracia: una guía para los ciudadanos*. Trad. Fernando Vallespín. Madrid: Taurus, 1999. p. 211.

⁴⁷ PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. *¿Ciberciudadanía o ciudadanía.com?*, p. 100.

⁴⁸ VIEIRA, Liszt. *Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 73.

O autor afirma ainda que “a prática da cidadania depende da reativação da esfera pública, em que os indivíduos podem agir coletivamente e se empenhar em deliberações comuns sobre todos os assuntos que afetam a comunidade política”⁴⁹.

Não se defende que a Internet sozinha melhorará o grau de democratização; há muitas barreiras a serem superadas, como exclusão digital, ausência de infraestrutura, carência de educação. Mas também parece quase improvável um retrocesso das tecnologias digitais, as quais conquistam cada vez mais espaço na vida social. É importante pensar no florescimento dessa cidadania que permite, por meio do uso das ferramentas contemporâneas de comunicação, sejam experimentados novos modelos de organização social e de tomada de decisão. A atuação dos cidadãos via Internet poderá, assim, revigorar a democracia representativa, superando os dilemas clássicos da crise democrática. Nesse sentido, fica clara a relação estabelecida entre esses três fatores, destacando-se a lição de Maria Garcia, que reforça a relevância do termo “cidadania”, a ser entendido como mais do que uma simples relação de direitos e deveres do cidadão, mas como “(...) a quintessência da liberdade, o ápice da possibilidade do agir individual, o aspecto eminentemente político da liberdade”⁵⁰.

⁴⁹ VIEIRA, Liszt. *Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização*, p. 87-89.

⁵⁰ GARCIA, Maria. *Desobediência civil: direito fundamental*. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: RT, 2004. p. 136.

3 DEMOCRACIA – CONCEITO E TIPOS

Atribuir um conceito a qualquer instituto jurídico-político implica sua limitação. O risco que se corre ao tentar conceituar a democracia é incorrer em uma definição reduzida e exclusiva, avessa à sua natureza complexa e dinâmica⁵¹.

A democracia é o reino das liberdades. É a única forma política de organização de poder garantidora da liberdade que exige ampla participação e autonomia⁵².

Pacífica na doutrina é a noção de que a democracia é uma forma de governo⁵³ que se diferencia das demais por apresentar uma maneira plural de exercer o poder soberano, a partir da relação entre governantes e governados.

A ideia moderna de democracia como forma central de organização da vida política tem pouco mais de um século. É uma ideia predominante nos governos, invocada pelos partidos e pelos políticos – que são unânimes em ressaltar o caráter democrático das teorias que eles defendem, “sendo raro o governo, a sociedade ou o Estado que não afirme ser “democrata”⁵⁴ –, mas que também passou por muitos percalços ao longo do século XX, em particular com as inomináveis consequências trazidas pelos governo totalitários.

A roupagem democrática vem passando, ao longo da história, por várias transformações que serão analisadas a seguir, tendo em vista a seguinte abordagem: inicialmente, será feita uma sistematização dos principais modelos de

⁵¹ Segundo Bobbio, “para um regime democrático, o estar em transformação é seu estado natural: a democracia é dinâmica, o despotismo é estático e sempre igual a si mesmo”. BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2004. p. 19.

⁵² Caggiano é enfática ao afirmar a relevância da liberdade: “Não há, de fato, qualquer período na história em que os homens, ao menos os mais conscientes deles, não tenham procurado fórmulas direcionadas à afirmação de sua liberdade em contraposição ao poder”. CAGGIANO, Mônica Herman Salem. Controle parlamentar da administração. *Revista de Direito Público*, n. 96, ano 24, p. 148, out./dez. 1990.

⁵³ Ferreira Filho explica essa dificuldade de conceituação: “Entretanto, a dificuldade maior, para um estudo puramente político, tal qual este pretende ser, não está aí. Decorre, isto sim, de a palavra democracia designar um sistema de valores, uma forma de governo e uma organização institucional”. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia possível*, p. 4.

⁵⁴ MAURANO, Adriana; NASCIMENTO, Cecília F. S. Fiorenzo do. Democracia e Economia. In: LEMBO, Cláudio; CAGGIANO, Monica Herman Salem (Coord.). *Direito Constitucional Econômico: uma releitura da Constituição Econômica Brasileira de 1988*. Barueri: Minha Editora, 2007. p. 109.

democracia em função dos autores que são referência em cada modelo. Em seguida, serão elencados outros tipos de democracia, com uma breve análise de seu significado, a fim de ilustrar a variedade de abordagens sobre o tema.

A democracia existe, acima de tudo, para assegurar a liberdade dos cidadãos. Hodiernamente, houve uma formatação da ideia de liberdade em seu sentido negativo, representando ausência de limites e restrições às ações. Já na Antiguidade, a liberdade era concebida em seu sentido positivo, revelando conexão com a democracia⁵⁵. Para os antigos, a liberdade significava o poder de se autogovernar, o poder de estabelecer as próprias leis. A democracia existe para que essa liberdade pública possa ser exercida por todos, para que cada cidadão possa participar do processo coletivo de decisão.

Nas democracias representativas modernas, os governantes devem exercer seus mandatos tendo como paradigma os interesses do povo, pois eles o representam e é dessa relação que advém sua legitimidade.

Percebe-se que há um deslocamento da ação política. A delegação via representação afasta o homem de sua responsabilidade para com os destinos da cidade. Por isso mesmo é que o Estado soberano é concebido como um *locus* de poder oposto e distinto da sociedade. A emergência de uma sociedade civil multifacetada de interesses particulares acaba se contrapondo ao Estado-nação.

Nesse sentido, a democracia moderna nasce com esse ideal individualista burguês, formado numa sociedade plural e complexa, distante do exemplo orgânico do mundo antigo⁵⁶.

Desenvolvem-se, em momento posterior, estratégias de democracia participativa que podem apontar para a construção de um espaço público renovado, estribado em novos setores da sociedade civil, com demandas plurais e novas estratégias de ação⁵⁷.

⁵⁵ BERLIN, Isaiah. *The proper study of mankind: an anthology of essays*. New York: Farrar, Strauss and Giroux, 1998. p. 191.

⁵⁶ Cf. BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*, p. 34-35.

⁵⁷ Cf. SANTOS, Boaventura de Souza. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

3.1 DEMOCRACIA DIRETA: O MODELO GREGO

O termo democracia, ou governo do povo, tem seu uso pioneiro atribuído a Heródoto⁵⁸, que inseriu em seu livro denominado *Histórias* um debate entre os três reis persas que haviam conquistado o poder no ano 522 a.C. – Otanes, Legalize e Dario – sobre qual seria a melhor forma de governo a ser adotada depois da morte de Cambiases: governo de um só, de poucos ou de todos? Otanes propôs que se instaurasse a *isonomia*, ou igualdade de direitos, que correspondia à democracia, por reconhecer ao maior número de cidadãos adultos do sexo masculino um poder soberano.

Os conceitos de Heródoto são insuficientes para gizar o termo democracia, mas o episódio imaginário é relevante por não se furtar à discussão sobre o tema, já na metade do século VI a.C., conforme observado por Bobbio: “O que há de notável é o grau de desenvolvimento que já tinha atingido o pensamento dos gregos sobre política, um século antes da grande sistematização teórica de Platão e Aristóteles no século IV”⁵⁹.

Portanto, uma teorização mais pormenorizada e sistematizada de organização política somente será alcançada cerca de dois séculos após a alegoria persa.

Platão é o filósofo grego que anuncia outra abordagem da democracia. Se antes dele o critério que distinguia os regimes de governo se fundava no número de pessoas a quem se atribuía o poder político⁶⁰, depois dele o traço identificador do regime é definido pelo valor daqueles que deterão esse poder, e não mais por um fator numérico. Em seu Livro IV de *A República*, aborda as virtudes necessárias ao governo de uma cidade justa, e conclui que nem todos estão aptos a exercê-lo, apenas aqueles que possuem o referido “valor”⁶¹.

⁵⁸ Cf. lição trazida por Monica Caggiano. CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na política: propostas para uma rearquitetura da democracia*, p. 27. Cf., também, GOYARD-FABRE, Simone. *O que é democracia?: a genealogia filosófica de uma grande aventura*. Trad. Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 16-19.

⁵⁹ BOBBIO, Norberto. *A teoria das formas de governo*. Trad. Sérgio Bath. 8. ed. Brasília: UnB, 1995. p. 39.

⁶⁰ GOYARD-FABRE, Simone, op. cit., p. 25.

⁶¹ Platão, em *A república*, demonstra um desconforto com relação à democracia, o que é compreensível, já que vivia em uma sociedade em que haveria um lugar predeterminado para cada um, não aceitando muito bem a ascensão das camadas populares na condução da cidade-Estado.

Aristóteles desenvolve conceitos democráticos sob um ponto de vista mais concreto⁶². Trata o filósofo de cinco espécies de democracia, conforme explicação precisa de Dircêo Torrecillas Ramos:

a primeira tendo como fundamento a igualdade; a segunda, que as magistraturas sejam dadas segundo um censo determinado; a terceira é a que admite às magistraturas todos os cidadãos incorruptíveis; segundo a quarta, todo habitante, contanto que seja cidadão, é declarado apto a gerir as magistraturas e a soberania é firmada na lei. Na quinta são mantidas as condições, sendo a soberania transportada da lei para a multidão⁶³.

Para Aristóteles, todos os indivíduos possuem algum poder, seja judiciário ou deliberativo, por isso, ele não condena categoricamente a democracia⁶⁴. Se o povo governa apenas para seu próprio bem, então esse sistema é ruim, mas se o povo governa levando em conta os interesses da sociedade, então ele pratica o bom regime chamado por Aristóteles de *politeia*, por meio do qual é construída uma sociedade política.

Alain Touraine, com grande habilidade aponta:

Tal é a liberdade dos antigos que, para retomar uma imagem de Aristóteles, assemelha-se à dos astros porque consiste em se integrar em uma totalidade. O objetivo da sociedade politicamente organizada é oferecer a felicidade a todos. Não se trata de um conjunto social em que os indivíduos têm de viver, mas em que devem viver bem. (...) Mas o que é felicidade senão a integração cívica que não chega à fusão em um ser coletivo, mas à maior comunicação possível?⁶⁵

Por tudo isso é que o Estado grego é constantemente lembrado como o berço da democracia. Sob a ótica do Direito Público moderno, que privilegia o sufrágio universal, nunca chegou a ser um Estado democrático, pois o voto era limitado a um pequeno percentual da população. Mas é o pensamento grego que conduz à democracia, pois os cidadãos livres de Atenas decidiam diretamente sobre os negócios da pólis. Ainda que excludente, os cidadãos que gozavam do *status libertatis* participavam diretamente dos negócios públicos (liberdade dos antigos).

⁶² Cf. GOYARD-FABRE, Simone. *O que é democracia?: a genealogia filosófica de uma grande aventura*, p.83. Assim, diferentemente de Platão, Aristóteles estabelece, em sua reflexão política, um ponto de partida de considerações legais e morais, oriundas de observações empíricas. A leitura aristotélica acerca do regime de governo aferirá influência sobre as reflexões tocquevilleanas, pois a recorrência delas é também a realidade dos fatos empíricos.

⁶³ RAMOS, Dircêo Torrecillas. *Autoritarismo e democracia: o exemplo constitucional espanhol*. São Paulo: Acadêmica, 1988. p. 37.

⁶⁴ GOYARD-FABRE, Simone, op. cit., p. 85.

⁶⁵ TOURAINE, Alain. *O que é a democracia?* 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1996. p. 40.

Por isso, “o modelo ateniense é o da democracia direta”⁶⁶, aquela na qual há a participação direta e pessoal dos cidadãos na formação dos atos de governo.

Essa participação direta no governo representava a ideia de liberdade no mundo antigo. A prática do autogoverno impunha uma devoção dos cidadãos ao serviço público. O cidadão ficava à disposição do Estado em tempos de guerra e deixava seus interesses privados de lado. Por isso é que se afirma que os antigos não conheceram a liberdade privada, como anota Fustel de Coulanges: “Ter direitos políticos, poder votar e nomear magistrados, ser arconte, a isto se chamou liberdade, mas o homem, no fundo, nunca foi mais que escravo do Estado”⁶⁷.

A dedicação à atuação política foi seguida da inevitável atrofia econômica. A participação dos cidadãos era financeiramente remunerada, exatamente para que houvesse essa dedicação integral ao Estado. Com isso, a democracia se aperfeiçoava, mas os cidadãos ficavam mais pobres e o Estado, que não tinha capacidade de produzir bens suficientes à manutenção dessa política, confiscava receitas, acirrando a luta de classes entre ricos e pobres. Nas palavras de Sartori: “A hipertrofia política trouxe consigo a atrofia econômica: quanto mais perfeita se tornava sua democracia, tanto mais pobres ficavam os cidadãos”⁶⁸.

Os estudos referentes à democracia grega sempre ressaltam a democracia ateniense por ser a mais fecunda no domínio cultural e de teorização política. Entretanto, vale mencionar a democracia espartana, por representar um contraponto à democracia ateniense.

Nas palavras de Coulanges: “De todas as urbes que houve na terra, Esparta será, talvez, aquela onde a aristocracia imperou mais duramente e onde menos se conheceu a igualdade”⁶⁹.

Esparta agrupava cidades de regime oligárquico. Não se pode esquecer que a Grécia Antiga era um conjunto disperso de cidades-Estado independentes, sendo que as menores recebiam pressões e apoios para se posicionarem de um lado ou de outro. Isso repercutia nas estruturas internas e nas tensões políticas. Assim, enquanto Atenas impunha regimes democráticos aos Estados, os espartanos apoiavam ou instauravam oligarquias.

⁶⁶ RAMOS, Dircêo Torrecillas. *Autoritarismo e democracia: o exemplo constitucional espanhol*, p. 37.

⁶⁷ COULANGES, Fustel de. *A cidade antiga*. Trad. Fernando Aguiar. 2. ed. São Paulo, Martins Fontes, 1987. p. 240.

⁶⁸ SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*. v. 2 – As questões clássicas. São Paulo: Ática, 1994. p. 39.

⁶⁹ COULANGES, Fustel de, op. cit., p. 352.

Esparta era constituída por várias classes, umas sobrepostas às outras. No topo dessa organização social encontrava-se a aristocracia, “composta dos homens chamados *Iguais*, *hómoioi*”⁷⁰. Estes homens eram iguais entre si e superiores a todos os demais. Os *Iguais* correspondiam ao que em Esparta era chamado de povo, representando o corpo político e detendo os direitos de cidadania.

A guerra do Peloponeso⁷¹ abasteceu Esparta com dinheiro, mas sua distribuição foi desigual e só favoreceu quem já era rico. A situação de desigualdade foi ficando insustentável, levando a uma série de batalhas cruéis e violentas que insuflaram o povo a pegar em armas e se levantar contra o partido oligárquico.

Entretanto, Esparta representava um tipo peculiar de oligarquia, por adotar uma forma de escolha de participantes do Conselho que se assemelhava a institutos democráticos, como expõe José Nun:

Es que, en Esparta, el poder estaba en manos de una elite pero los miembros del Consejo de la ciudad eran nombrados mediante un procedimiento que anticipaba en alguna medida lo que después sería la elección de representantes a través del sufragio en muchas democracias modernas⁷².

Após a experiência helênica, a democracia é resgatada como ideal político com as revoluções liberais do século XVIII e evolui na esteira da doutrina de Montesquieu, Rousseau e Sieyès para a democracia representativa.

3.2 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: OS MODELOS LIBERAIS DOS SÉCULOS XVIII E XIX

Montesquieu, em sua obra *O Espírito das Leis* (1747), além da clássica argumentação sobre a divisão de poderes destinada a evitar o despotismo e a

⁷⁰ COULANGES, Fustel de. *A cidade antiga*, p. 352.

⁷¹ “A Atenas clássica envolveu-se em três guerras importantes, cada uma delas sendo um marco divisório em sua história. A primeira foi a resistência contra duas invasões da Pérsia à Grécia, em 490 e 480 a. C. A segunda foi a Guerra do Peloponeso, contra uma coalizão liderada por Esparta, que teve início em 431 a. C. e se arrastou até 404, quando Atenas, derrotada, viu-se obrigada a dissolver o império. A terceira, contra Filipe da Macedônia (...) marcou definitivamente o fim da Atenas clássica e democrática”. FINLEY, Moses. *Democracia antiga e moderna*. Trad. Waldéa Barcellos e Sandra Bedran. Rio de Janeiro: Graal, 1988. p. 95-96.

⁷² NUN, José. *Democracia: gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, p. 25-26.

garantir a liberdade, desenvolve, de modo preciso, os princípios basilares da representação.

O autor entendia que havia três espécies de governo: republicano, monárquico e despótico⁷³. No primeiro, o povo, ou uma parte dele, detinha o poder soberano. Se o povo coletivamente governava, falava-se em democracia; se apenas uma parte dele, tinha-se a aristocracia. Na monarquia, apenas uma pessoa exercia o poder, por meio de leis fixas e preestabelecidas – esta é diferença da monarquia para o modelo despótico, em que há também apenas um indivíduo exercendo o poder soberano, mas sem nenhuma lei ou regra a limitar esse poder.

Além disso, cada governo é definido por um sentimento que o norteia, havendo três sentimentos políticos fundamentais: a república está ligada à virtude; a monarquia, à honra; o despotismo, ao medo.

É apenas no Livro XI de sua clássica obra que Montesquieu discorre sobre uma parte central de seu pensamento, ao analisar a Constituição da Inglaterra.

Aron afirma que: “Montesquieu descobriu na Inglaterra um Estado que tem como objeto próprio a liberdade política e (...) a representação política”⁷⁴. Portanto, foi ele quem lançou a semente para o desenvolvimento dessa doutrina, a partir da análise de ideias que foram trazidas da realidade britânica e para as quais ele deu uma explanação muito original.

Ao discorrer sobre a república, Montesquieu pensava em modelos antigos, nos quais havia uma assembleia do povo, mas que não era uma assembleia eleita pelo povo e com representantes do povo.

De acordo com Aron, ao estudar o governo inglês, Montesquieu observa que

esse tipo de governo, que tem por objeto a liberdade, e no qual o povo é representado por assembleias, tem como característica principal o que se denominou separação de poderes, doutrina que permanece atual e a propósito da qual já se especulou indefinidamente⁷⁵.

Assim, o Poder Executivo inglês ficava nas mãos do monarca. Já o Poder Legislativo era representado por duas assembleias, a Câmara dos Lordes e a Câmara dos Comuns. Ao Poder Judiciário, incumbiria o papel de julgar as leis.

⁷³ MONTESQUIEU. *Do espírito das leis*. Trad. Gabriela de Andrada Dias Barbosa. Rio de Janeiro: Ediouro, 1985.

⁷⁴ ARON, Raymond. *As etapas do pensamento sociológico*. Trad. Sérgio Bath. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 21.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 22.

Para Montesquieu, o homem comum é incapaz de tomar decisões políticas, mas é suficientemente habilitado para escolher quem em seu nome possa vir a tomá-las. O poder é extraído das mãos do soberano e passa para o Estado, que fica subordinado à Constituição, produto do povo:

O povo é admirável para escolher aqueles em quem deve confiar alguma parte de sua própria autoridade (...) Mas saberá ele conduzir uma negociação, conhecer os lugares, as ocasiões, os momentos, e deles tirar proveito? Não, ele não o saberá (...) Como a maior parte dos cidadãos, que possuem suficiência bastante para eleger, não possuem a necessária para serem eleitos, assim também o povo, que possui a capacidade necessária para fazer com que os outros lhe prestem conta de sua própria gestão, não é, entretanto, capaz de gerir por sua própria conta⁷⁶.

Montesquieu é claro: o povo sabe escolher, mas não sabe governar, devendo escolher quem o faça. Por trás disso, estão três elementos para a análise política e judiciária: a eleição, o sufrágio e a representação. O povo fala através de seus representantes.

Em abril de 1762, é publicada a fundamental obra de Jean-Jacques Rousseau, considerado o paladino da democracia direta, qual seja, *O contrato social*. Os escritos de Rousseau, no período inaugural da modernidade, agregaram à ideia de fim do poder absoluto a importância da valorização da vontade popular na construção das estruturas constitucionais, seja qual fosse essa vontade, conforme se depreende de sua forte assertiva: “Aliás, em qualquer situação, um povo é sempre senhor de mudar as suas leis, mesmo as melhores, pois se lhe agrada fazer mal a si mesmo, quem terá o direito de impedi-lo?”⁷⁷

O sentido maior dos regimes democráticos reside justamente nessa importância do povo, titular do poder. Todos são súditos e, ao mesmo tempo, se identificam com a pessoa do soberano, sendo que seu poder não é limitado nem mesmo pelo Direito.

Nesse momento, é importante analisar um conceito central da obra de Rousseau: a vontade geral.

Para Rousseau, o conflito de interesses leva à necessidade do estabelecimento da sociedade, que abriga várias situações de desigualdade a serem

⁷⁶ MONTESQUIEU. *Do espírito das leis*, p. 46-47.

⁷⁷ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. Trad. Antonio de Pádua Danesi. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 65.

corrigidas pelo contrato social. Destaca, porém que a sociedade só se constitui efetivamente se houver um interesse comum. Nesse sentido:

só a vontade geral pode dirigir as forças do Estado de acordo com a finalidade de sua instituição, que é o bem comum, porque, se a oposição dos interesses particulares tornou necessário o estabelecimento das sociedades, foi o acordo desses mesmos interesses que o possibilitou. (...) Ora, somente com base nesse interesse comum é que a sociedade deve ser governada⁷⁸.

Esse interesse comum sempre está relacionado com a vontade geral. Cada indivíduo que detém seus interesses particulares faz parte do soberano, que age segundo a vontade geral. Portanto, se o indivíduo se submete ao soberano, na verdade ele está se submetendo a si mesmo. O soberano deve agir de acordo com a vontade geral, o que ele nem conseguiria fazer de outra maneira:

o soberano, sendo formado tão-só pelos particulares que o compõem, não visa nem pode visar a interesse contrário ao deles, e, conseqüentemente, o poder soberano não necessita de qualquer garantia em face de seus súditos, por ser impossível ao corpo desejar prejudicar a todos os seus membros⁷⁹.

Chevallier faz uma análise esclarecedora:

cada membro do corpo político é simultaneamente cidadão e súdito. Cidadão “membro do soberano”, enquanto participante da atividade do corpo político (chamado soberano, quando ativo, e Estado, quando passivo). Súdito, enquanto obediente às leis votadas por esse corpo político, por esse soberano de quem é membro⁸⁰.

Evidencia-se que o povo visa sempre ao bem comum, pois ele não iria desejar fazer algo de ruim contra si mesmo. Por isso mesmo é que ele é quem deve decidir as questões diretamente.

Jellinek explica que Rousseau foi quem diferenciou com precisão o conceito de *sociedade* do de *Estado*⁸¹, associando a primeira à vontade de todos e o segundo à vontade geral.

A vontade particular de cada indivíduo pode ser diferente da vontade geral. Para que isso não aconteça, cada cidadão deve obedecer às leis que foram estabelecidas segundo a vontade geral, já que isso significa, em última instância,

⁷⁸ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*, p.40.

⁷⁹ Ibidem, p. 39.

⁸⁰ CHEVALLIER, Jean-Jacques. *As grandes obras políticas*, de Maquiavel a nossos dias. Trad. Lydia Christina. 5. ed. Rio de Janeiro: Agir, 1990. p. 163.

⁸¹ JELLINEK, Georg. *Teoría general del Estado*, p. 166-168.

agir de acordo com sua própria vontade. O pacto social só é legítimo se decorrente de um consentimento unânime, ao qual todos se obrigam. Dessa forma, “obedecer ao soberano, ao povo em conjunto, é verdadeiramente ser livre”⁸².

É nesse sentido que Rousseau afirma que cada indivíduo deve ser “forçado” a ser livre, pois se ele não for obrigado a participar da tomada de decisões, nunca existirá uma lei que assegure a vontade de todos e, conseqüentemente, nunca haverá vontade geral.

Pode-se afirmar que Rousseau usa a obediência à lei como a maneira de ajustar o interesse individual à vontade geral, além de articular seus ideais de liberdade e igualdade.

Liberdade é anulação da vontade particular, submetendo-se ao soberano e obedecendo às leis que emanam da vontade geral. Por sua vez, se todos gozam dos mesmos direitos, quaisquer desigualdades provenientes da própria natureza dos homens também se desfaz face à igualdade convencionada pelo Direito, isto é, por essa mesma sujeição à lei.

Sendo os homens livres e iguais, todos devem ser incluídos na vida da comunidade política. Por isso é que Rousseau questiona o conceito de representação. Na verdade, ele acredita que este mecanismo desvirtuaria o verdadeiro sentido da democracia. Rousseau afirma que a soberania não pode ser representada, já que ela se confunde com a própria vontade geral. Todos são súditos e, ao mesmo tempo, fazem parte do soberano. Por isso, afirma que:

a soberania não pode ser representada pela mesma razão que não pode ser alienada; consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade não se representa. [...] Os deputados do povo não são, nem podem ser representantes seus; são comissários dele, e nada podem concluir decisivamente. Toda lei que o povo não tenha ratificado diretamente é nula, não é uma lei. O povo inglês pensa ser livre, mas está redondamente enganado, pois só o é durante as eleições dos membros do Parlamento; assim que estes são eleitos, ele é escravo, não é nada⁸³.

Por outro lado, Rousseau considerava a verdadeira democracia impraticável. “Rigorosamente, nunca existiu verdadeira democracia, e nunca existirá. É contra a ordem natural que o grande número governe e seja o pequeno governado”. E

⁸² CHEVALLIER, Jean-Jacques. *As grandes obras políticas, de Maquiavel a nossos dias*, p. 164.

⁸³ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*, p. 114.

complementa: “Se houvesse um povo de deuses, seria governado democraticamente, mas aos homens não convém tão perfeito governo”⁸⁴.

Por isso é que Rousseau vai distinguir a democracia daquilo que ele considera sua comunidade ideal – a república –, sendo que a primeira é o governo de leis que representam a expressão da vontade geral.

A ideia da soberania popular de Rousseau é, nesta mecânica, sutilmente substituída pela noção de soberania nacional de Sieyès.

Rousseau e Sieyès são autores que divergem em pontos cruciais, como o da representação. Rousseau critica este conceito ferrenhamente, enquanto Sieyès o defende. Em função disso, apesar de ambos defenderem a república unitária, suas ideias de soberania são bem distintas.

A proposição contida no texto de Sieyès, “Que é o Terceiro Estado?”, publicado em 1789, tem como principal objetivo atacar os privilégios da sociedade francesa da época, pois, segundo ele, essas ordens privilegiadas, além de desnecessárias, são nocivas para os interesses da nação. Nesse sentido, ele sai em defesa do Terceiro Estado, que representa o espírito e o destino da nação, enquanto o Primeiro e o Segundo Estados possuem interesses contrários aos nacionais:

Quem ousaria assim dizer que o Terceiro Estado não tem em si tudo o que é preciso para formar uma nação completa? (...) Assim, o que é o Terceiro Estado? Tudo, mas um tudo entravado e oprimido. O que seria ele sem as ordens de privilégios? Tudo, mas um tudo livre e florescente. Nada pode funcionar sem ele, as coisas iriam infinitamente melhor sem os outros⁸⁵.

Portanto, deveria haver a exclusão do Primeiro e Segundo Estados. Com isso, restaria apenas o que Sieyès denominou “nação depurada”⁸⁶, em que o Terceiro Estado coincidiria com a própria nação⁸⁷.

Conforme explica Ferreira Filho, a nação de Sieyès se torna um “ente político com vida própria”⁸⁸ e seus interesses não são considerados parciais, mas interesses do todo. Por ser uma entidade abstrata, a nação necessita de representantes que manifestem sua vontade. Esses representantes serão eleitos

⁸⁴ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*, p. 84.

⁸⁵ SIEYÈS, Emmanuel. *Que é o Terceiro Estado?* Trad. Norma Azeredo. 2. tiragem. São Paulo: Líber Juris, 1988. p. 68.

⁸⁶ *Ibidem*, p. 72.

⁸⁷ No mesmo sentido, consagra a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em seu artigo III: “O princípio de toda soberania reside essencialmente na Nação”.

⁸⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Princípios fundamentais do direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 61.

pelo povo – conjunto de homens em uma dada sociedade em um dado momento –, que possui a função de votar:

Neste quadro, os cidadãos exercem uma função, não um direito: a de eleger os representantes. E estes também desempenham uma função – a de participar da enunciação da vontade da nação. Esta construção procede de um artifício: a substituição do povo, concreto, pela nação, abstrata⁸⁹.

Na ideia de representação de Sieyès, portanto, não há espaço para o conflito de interesses, pois os representantes eleitos são representantes da nação – verdadeira titular do poder – e não do povo.

O parlamento ganha destaque e passa a significar a própria soberania nacional.

Dessa forma, o abade Sieyès, ao elaborar a teoria da representação política, aliou o mandato representativo à questão da soberania. Para ele, o mandato não pode ter vínculo com o eleitorado, pois isso leva ao risco de haver mandato imperativo. Ele introduziu o mandato representativo com a doutrina da soberania nacional, no qual o representante passa a ter liberdade de deliberar de acordo com sua consciência em prol dos interesses gerais da nação, sem precisar ouvir os anseios do povo ou lhe dar qualquer justificativa de seus atos. O representante sempre tem razão, pois fala em nome da nação.

O importante era sedimentar a ideia de governo representativo, e não a ideia de democracia, da qual Sieyès não era adepto, pois defendia que quem deveria exercer o supremo poder era a nação, por meio de seus representantes.

Além disso, a vontade comum não passa de uma soma das vontades individuais e esta coincide com a vontade da maioria, no que Sieyès discorda de Rousseau, para quem a vontade geral é distinta da soma das vontades individuais.

Essas são algumas ideias da linhagem francesa do século XVIII sobre o pensamento democrático. Nesse momento, analisar-se-ão a visão americana presente nos artigos federalistas e, principalmente, a influência que esse modelo democrático republicano provocou no grande pensador francês Alexis de Tocqueville.

⁸⁹ FERREIRA FILHO. Manoel Gonçalves. *Princípios fundamentais do direito constitucional*, p. 62.

A Declaração de Independência elaborada em 1776 por Thomas Jefferson, inspirada no *Tratado sobre o Governo* de Locke, é o marco da separação das treze ex-colônias.

Por meio da declaração, foram enfatizados os princípios da igualdade, dos direitos naturais do homem e da soberania do povo. Passou-se a defender os direitos dos povos e não dos dirigentes que estavam na origem da fundação de uma nova nação.

Todavia, para o próprio Thomas Jefferson, a Constituição de Virgínia de 1776 “não era propriamente uma constituição, pois havia sido elaborada pelo legislador ordinário e previa a onipotência do legislativo”⁹⁰.

Ao longo da década de 1770, várias convenções foram então estabelecidas para que os colonos americanos pudessem se reunir para a elaboração constitucional dos novos Estados. Essa talvez seja uma das grandes contribuições trazidas pela Revolução Americana, pois o povo se reunia frequentemente, atuando paralelamente ao órgão legislativo representativo⁹¹.

Esse movimento deu origem à Convenção da Filadélfia de 1787, que buscava a revisão dos Artigos da Confederação. Salienta, no entanto, Bercovici que essa convenção não foi uma assembleia constituinte. Na verdade, “não se queria criar o novo, fazer uma revolução, mas preservar o equilíbrio econômico-social ameaçado”⁹². O objetivo era buscar uma uniformidade das regras de comércio e impedir tendências democráticas de participação do povo no governo.

Visando explicar ao povo a nova Constituição que se formava e a necessidade de sua ratificação, foi publicada uma série de artigos na imprensa norte-americana, culminando na obra chamada *O Federalista*, que reunia artigos publicados entre outubro de 1787 e maio de 1788⁹³.

A primeira definição que aparece na obra *O Federalista*⁹⁴ é a de república como governo representativo, seguida de uma rápida comparação com a democracia:

⁹⁰ BERCOVICI, Gilberto. *Soberania e constituição: poder constituinte, estado de exceção e os limites da teoria constitucional*, p. 115.

⁹¹ *Ibidem*, p. 116.

⁹² *Ibidem*, p. 119.

⁹³ LIMONGI, Fernando Papaterra. *O Federalista: remédios republicanos para males republicanos*. In: WEFFORT, Francisco C. *Os clássicos da política*. v. 1. São Paulo: Ática, 2003. p. 245-247.

⁹⁴ HAMILTON, Alexander; JAY, John e MADISON, James. *O Federalista*. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

Os dois grandes pontos de diferença entre uma democracia e uma república são: primeiro, a delegação do governo, nesta última, a um pequeno número de cidadãos eleitos pelos demais; segundo, o maior número de cidadãos e a maior extensão do país que a última pode abranger⁹⁵.

A definição de república como governo representativo é retomada no artigo federalista n. 14. Neste artigo, é ressaltada a novidade da proposta feita pelos americanos, a de que ela seja apresentada “em favor dos direitos individuais e da felicidade pública”⁹⁶. Aqui, deixa-se claro que a União não disciplinará toda a vida da república, mas só aqueles assuntos que dizem respeito a todos os cidadãos, do que decorre se falar em direitos individuais, de um lado, e de felicidade pública, de outro.

Pitkin explica que Hamilton, Jay e Madison apresentam o governo representativo “como um dispositivo adotado no lugar da democracia direta, porque seria impossível reunir um grande número de pessoas em um único lugar”⁹⁷. Essa é uma das vantagens que o governo representativo republicano proporciona: a escolha dos melhores governantes num universo maior de opções⁹⁸.

Conseqüentemente, a valorização do governo republicano enfraquecia a democracia. O receio de uma política democrática levou os Federalistas a instituírem um governo representativo “que derivasse da maioria, mas não fosse controlado por ela”⁹⁹. Assim, “Madison preservou o governo republicano em sua forma, mas o separou da democracia, esvaziando seu conteúdo”¹⁰⁰.

A redução do faccionismo era defendida, pois, em uma república de grande extensão, o número de grupo de partidos ligados por interesses é tão grande que é difícil que um deles determine os rumos da política da república. Com isso, o governo representativo republicano tinha a capacidade de reduzir a tirania da maioria, grande temor político referido na obra no artigo federalista n. 51.

⁹⁵ HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. *O Federalista*, p. 137. Artigo n. 10.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 157. Artigo n. 14

⁹⁷ PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e idéias. *Lua Nova*, n. 67, p. 35, 2006.

⁹⁸ HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James, op. cit., p. 104. Artigo n. 3.

⁹⁹ Nadia Urbinati explica essa relação valendo-se de Tocqueville: “Alexis de Tocqueville rendered this paradox with a surgeon’s precision when he described America as socially democratic and politically aristocratic (read “republican”)”. URBINATI, Nadia. *Representative democracy: principles and genealogy*. Chicago: University of Chicago, 2006. p. 01.

¹⁰⁰ BERCOVICI, Gilberto. *Soberania e constituição: poder constituinte, estado de exceção e os limites da teoria constitucional*, p. 121.

A preocupação dos Federalistas com o afastamento das facções¹⁰¹ está no fato de que elas dividem o todo. Ainda de acordo com Pitkin, “uma república ou governo fundamentado na representação ‘promete a cura’ para os males da facção”¹⁰². Isso porque uma extensão maior da república fragmenta os interesses; por mais que haja grupos com interesses comuns, eles dificilmente terão quantidade para sufocar os demais.

O sistema político norte-americano surpreendeu um cientista social advindo do seio da aristocracia francesa: Alexis de Tocqueville.

Após sua estada nos Estados Unidos, Tocqueville escreveu uma obra de fôlego – *A democracia na América* –, tendo como tese principal o pressuposto de que o sistema político e as circunstâncias sociais observadas em terras norte-americanas seriam determinantes na inevitável difusão de seu modelo democrático pelo mundo.

Partindo de uma análise comparativa, Tocqueville confronta as razões pelas quais o sistema democrático específico da América era viável naquelas terras, mas não na Europa, que ainda estava presa a moldes aristocráticos¹⁰³.

Tocqueville não fornece uma definição clara e objetiva do que ele mesmo compreende por democracia. Ele trata, todavia, do alcance do termo, identificado em todos os setores da sociedade, nas leis, nas opiniões, nas visões de mundo, nas relações interpessoais. É uma forma de governo, tanto quanto uma forma de sociedade. Em todos esses fatores se faz presente a democracia. Na apurada análise de Aron:

já se disse que Tocqueville empregava constantemente a noção de sociedade democrática, sem nunca defini-la com rigor. Quase sempre ele emprega essa expressão para designar um certo tipo de sociedade, mais do que um certo tipo de poder. (...) A seus olhos, a democracia consiste na igualização das condições. Democrática é a sociedade em que não há distinções de ordens e classes; em que

¹⁰¹ Uma facção é “uma quantidade de cidadãos, que pode constituir a maioria ou a minoria do todo, que são unidos e atuam por algum impulso comum de paixão, ou de interesse, contrário aos direitos dos outros cidadãos, ou ao interesse permanente e agregado da comunidade”. HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. *O Federalista*, p. 42. Artigo n. 10.

¹⁰² PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e idéias, p. 36.

¹⁰³ Comparato sustenta essa afirmação, ensinando que não seria reproduzida nos Estados Unidos uma sociedade estamental europeia com valores aristocráticos. Isso era fundamental para a formatação dessa nova sociedade. Como consequência dessa valorização da igualdade, floresceriam outras características norte-americanas: a liberdade individual e a submissão dos poderes governamentais ao governo popular. Cf. COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 95-104.

todos os indivíduos que compõem a coletividade são socialmente iguais, o que não significa que sejam intelectualmente iguais, o que é um absurdo, ou economicamente iguais, o que, para Tocqueville, é impossível. A igualdade significa a inexistência de diferenças hereditárias de condições; quer dizer que todas as ocupações, todas as profissões, dignidades e honrarias são possíveis a todos. Estão portanto implícitas na idéia da democracia a igualdade social e, também, a tendência para a uniformidade dos modos e dos níveis de vida¹⁰⁴.

A análise de Alexis de Tocqueville é feita, pois, com base não em uma democracia organizada nos preceitos da pólis antiga, mas em uma democracia da sociedade moderna de massa.

Os colonos que se instalaram na América não foram obrigados a deixar seu país de origem por necessidade econômica. Na verdade, eles partiram em busca e novas terras na esperança de construir uma vida mais próspera e que possibilitasse o livre exercício de sua fé religiosa.

A religiosidade foi importante para a consolidação da democracia por exigir determinada observância de conduta dos indivíduos e gizar limites aos desejos exacerbados de liberdade, isto é, traçar orientações e proibições a serem observadas por todos.

Os hábitos e costumes comuns, a importância da formação educacional, além da própria religião, foram fatores decisivos para a construção da democracia na América, o que resultou na elaboração de uma constituição na qual se desenhava um sistema federativo, respaldado em instituições que servissem aos anseios de liberdade e igualdade a que eles tanto aspiravam.

Nas palavras do próprio autor, “a condição social, a religião e os costumes dos primeiros emigrantes exerceram sem dúvida enorme influência sobre o destino de sua nova pátria”¹⁰⁵.

Para a teoria política de Tocqueville é primordial, pois, o desenvolvimento da igualdade, em oposição à liberdade, pois é aquela que conduz o homem à autonomia política da nação e é por isso que ele afirma que

não é que os povos cujo estado social é democrático desprezem naturalmente a liberdade; ao contrário, eles têm um gosto instintivo por ela. Mas a liberdade não é o objeto principal e contínuo de seu desejo: o que eles amam com um amor eterno é a igualdade; eles se

¹⁰⁴ ARON, Raymond. *As etapas do pensamento sociológico*, p. 319-321.

¹⁰⁵ TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América: leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram sugeridos aos americanos por seu estado social democrático*, p. 52.

projetam para a liberdade por um impulso rápido e por esforços súbitos e, se fracassam, resignam-se; mas nada saberia satisfazê-los sem a igualdade, e eles prefeririam perecer a perdê-la¹⁰⁶.

E seria a igualdade compatível com a liberdade? Isso porque o igualitarismo pode colocar em risco a liberdade, na medida em que produz não só a liberdade democrática, mas também o despotismo democrático. De acordo com os ensinamentos de Aron:

Volto assim a encontrar uma idéia de Alexis de Tocqueville: todas as sociedades modernas são democráticas, isto é, conduzem à progressiva supressão das distinções de condição ou de estatuto pessoal, porém estas sociedades prestam-se a uma modalidade despótica ou tirânica e a uma modalidade liberal¹⁰⁷.

O que se infere do texto é que a igualdade de condições pode levar a uma retração política do homem no cenário da vida pública, com a ausência de um modelo que conceba vastas esperanças para a nação. Com isso, abre-se espaço para o surgimento de um novo Leviatã, um Estado centralizador e burocrático, que gera o despotismo democrático.

Com relação à participação política, Tocqueville demonstra a evolução dos fatores que levaram à escolha da democracia como forma de governo.

Por possuírem coincidência de condições de igualdade, houve entre os habitantes das colônias norte-americanas uma predisposição de participação nas decisões políticas da comunidade. Essas condições sociais os levaram a fundar a democracia. Da democracia social surgiu a democracia política, que garantia a soberania do povo: “O povo reina sobre o mundo político americano como Deus sobre o universo. Ele é a causa e o fim de todas as coisas. Tudo provém dele e tudo nele se absorve”¹⁰⁸.

Assim, Tocqueville avalia que a ampla participação dos cidadãos anglo-americanos nas decisões políticas – tanto a participação no Poder Legislativo, como no Poder Executivo e no Poder Judiciário, bem como na vida comunitária – é resultado do irreversível processo de nivelamento das condições sociais não só dos anglo-americanos, mas dos indivíduos em geral. É a igualdade – auxiliada por outros processos – que gradativamente se estabelece entre os indivíduos e os torna

¹⁰⁶ Ibidem, p. 63-64.

¹⁰⁷ ARON, Raymond. Democracia e totalitarismo. Trad. Frederico Montenegro. Lisboa: Presença, 1966. p. 32.

¹⁰⁸ TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América: leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram sugeridos aos americanos por seu estado social democrático*, p. 68.

sedentos por liberdade política, motivando-os a participar das decisões políticas, condição necessária para a consolidação da democracia.

Ao se debruçar sobre o caso americano e refletir acerca de seu regime político, Tocqueville identifica o formato de representação política. Sua leitura minuciosa da constituição americana indica o mecanismo de funcionamento da Câmara e do Senado americanos¹⁰⁹. Sua conclusão é categórica:

Na América, o povo nomeia aquele que faz a lei e aquele que a executa. Não apenas as instituições são democráticas em seu princípio, mas também em todos os seus desdobramentos. Assim, o povo nomeia diretamente seus representantes e os escolhe em geral todos os anos, a fim de mantê-los em sua dependência. É, pois, realmente o povo que dirige e, muito embora a forma do governo seja representativa, é evidente que as opiniões, os preconceitos, os interesses, até as paixões do povo não podem encontrar obstáculos duradouros que os impeçam de produzir-se na direção cotidiana da sociedade¹¹⁰.

A opinião pública é essencial à consecução do ideal democrático, mas comporta uma dualidade: ao mesmo tempo em que é essencial ao progresso e à manutenção do ideal democrático, pode também ser prejudicial, na medida em que pode levar à tirania da maioria, entendendo que a própria democracia poderia tolher as liberdades individuais. A opinião pública que estiver em maioria agirá coercitivamente sobre a minoria da população. Por isso é que deve haver um cuidadoso sistema de verificações e contrapesos, para que a democracia possa evitar a sobreposição do interesse de classes.

Portanto, Tocqueville foi capaz de vislumbrar a importância da igualdade e da participação dos cidadãos nos processos de tomadas de decisões políticas, mas, ao mesmo tempo, percebeu que havia algumas ameaças ao sistema democrático, como é o caso da “tirania da maioria”. Tendo isso em mente, o autor discorre sobre os essenciais fatores que respaldam esse sistema e que ajudam a manter a liberdade nos Estados Unidos: o direito à associação, a liberdade de imprensa e a religião:

¹⁰⁹ “O senado não difere da outra câmara apenas pelo princípio da representação, mas também pelo sistema da eleição, pela duração do mandato e pela diversidade de atribuições. A Câmara de representantes é nomeada pelo povo: o Senado, pelos legisladores de cada Estado. Uma é produto da eleição direta; o outro, da eleição em dois graus. O mandato dos representantes dura apenas dois anos; o dos senadores, seis”. TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América: leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram sugeridos aos americanos por seu estado social democrático*, p. 135-136.

¹¹⁰ Ibidem, p. 197.

A los ojos de Tocqueville, para establecer la sociedad liberal en un gobierno que emana de la soberanía del pueblo, no basta poner al frente de él una *administration centralized*; es a la vez un paliativo insuficiente y un compuesto inestable. Ante todo, lo que se necesita es despertar la atención de los ciudadanos, hacerlos conscientes de un peligro que, a la larga, amenazará sus propios intereses, y para ello, es necesario crear asociaciones, instituir la libertad absoluta de la prensa, establecer la elección de cuerpos locales, despertar la conciencia religiosa¹¹¹.

A liberdade de associação é importante na medida em que cada grupo se une por de seus interesses comuns para comungar certas doutrinas, disseminando-as e concretizando um poder moral que pode contrapor-se ao poder constituído.

A liberdade de imprensa possibilita que as minorias tenham um canal de expressão, podendo divulgar suas ideias e até mesmo passar a formar a opinião pública.

A religião, conforme já mencionado, também agrega os indivíduos e garante maior efetividade no cumprimento das leis.

Além disso, é importante notar a leitura sobre o individualismo feita pelo pensador francês e Benjamin Constant, apesar de não haver referência direta de Tocqueville a este último. Constant considera o individualismo uma conquista da revolução democrática moderna e atribui o seu avanço à emergência de uma nova visão de liberdade, (a liberdade dos modernos), que é, basicamente, a afirmação do individual frente ao todo social, a proteção legal dos direitos civis e, sobretudo, a valorização de sua independência privada. Essa liberdade é, portanto, o oposto da liberdade dos antigos, que pressupõe o ideal ativo de participação política direta na pólis.

O modelo de exercício da soberania e da liberdade dos antigos deve ser substituído pela delegação de poderes aos governantes, desde que haja a salvaguarda das liberdades civis e a garantia aos indivíduos de uma vida privada livre da intromissão do corpo político.

Ressalta-se que, para Tocqueville, o individualismo apenas acarreta danos à democracia. Ele ataca o espírito cívico, pois as pessoas se isolam, deixando de ter como objetivo o bem comum, havendo uma renúncia ao papel de cidadão. Com isso, o indivíduo escolhe relegar à classe política a discussão dos assuntos coletivos,

¹¹¹ JARDIN, André. *Alexis de Tocqueville, 1805-1859*. Trad. Rosa María Burchfield e Nicole Sancholle-Henraux. México: Fondo de Cultura Económica, 1988. p. 216.

desencadeando a inevitável aliança entre individualismo e despotismo, que representa um golpe ao futuro da liberdade¹¹².

Portanto, embora a forma de governo seja representativa, o povo deve ser sempre o verdadeiro dirigente da sociedade, deve participar da vida política e pensar no bem comum, sob o risco de inviabilizar a democracia.

Por fim, merece destaque a obra de Mill, já que, nas palavras de Ferreira Filho: “Atribui-se a John Stuart Mill ter sido o primeiro a identificar governo representativo com democracia (moderna)”¹¹³.

Mill defende a necessidade do governo representativo em função da impossibilidade fática de haver participação direta de um grande número de pessoas nas decisões. Ele até concebe a democracia direta como um ideal a ser perseguido, mas percebe que isso é impossível:

o único governo capaz de satisfazer a todas as exigências do estado social é aquele do qual participou o povo inteiro. (...) desde que é impossível a todos (...) participarem pessoalmente (...), segue-se que o tipo ideal de governo perfeito tem que ser o representativo¹¹⁴.

A participação política era algo relevante para Mill: “Deixar as coisas para o governo, como deixá-las ao acaso, é sinônimo de não se preocupar com elas, e de aceitar os resultados, quando desagradáveis, como caprichos da natureza”¹¹⁵.

Uma vez estabelecido o governo representativo, era fundamental que fosse criado um local para debate e expressão das opiniões. Por isso o parlamento é tão importante, pois é o espaço onde há maior chance de representação de todos.

A educação seria o caminho a ser trilhado para desenvolver no povo a consciência do papel da participação política. A participação possibilita a pluralidade, que impede a tirania da maioria, ideia melhor desenvolvida por Tocqueville.

“A acolhida desta tese foi rapidíssima. Logo se tornou chavão distinguir a democracia ‘antiga’ – a direta – da democracia ‘moderna’ – a representativa”, como bem resume Ferreira Filho¹¹⁶.

¹¹² Bercovici, citando Marcelo Jasmin, salienta que: “Tocqueville, ao contrário de Constant, se mostra insatisfeito com a prevalência das preocupações privadas dos cidadãos em detrimento da participação pública. Independência individual e liberdade política não são para ele necessariamente relacionadas”. BERCOVICI, Gilberto. *Soberania e constituição: poder constituinte, estado de exceção e os limites da teoria constitucional*, p. 178.

¹¹³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Princípios fundamentais do direito constitucional*, p. 45.

¹¹⁴ MILL, John Stuart. *Considerações sobre o governo representativo*. Brasília: UnB, 1988. p. 38.

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 29.

¹¹⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *op. cit.*, p. 46.

3.3 AS DEMOCRACIAS CONTEMPORÂNEAS E SEUS TEÓRICOS

As ideias liberais do século XVIII privilegiaram a liberdade, mas não a igualdade política, que é exigida hoje em dia. Somente no século XIX os países mais desenvolvidos adotaram um sistema eleitoral que garantia características básicas do Estado de Direito, como sufrágio universal, sistema partidário, eleições periódicas e confiáveis e respeito aos direitos individuais, resultando nas democracias modernas.

O conceito clássico de democracia é elaborado por Abraham Lincoln, em seu discurso de Gettysburgh (1863): “Democracia é o governo do povo, pelo povo e para o povo”¹¹⁷.

Essa “fórmula de Lincoln”, todavia, apresenta um sentido abrangente e impreciso, já que, conforme explica Giovanni Sartori¹¹⁸, quando o conceito é dissecado, ele dá margem a várias leituras, autorizando a definição de qualquer governante do mundo como democrático no momento em que atua pelo povo e para o povo, tendo sido ele eleito ou não pelos governados

Apesar disso, não se pode deixar de prestigiar essa definição, posto que ela dirige sua atenção ao ponto crucial da democracia: o povo¹¹⁹.

A partir daí, várias concepções, requisitos e pressupostos sobre democracia foram desenhados. Abaixo, far-se-á, na medida do possível, a análise de alguns modelos democráticos construídos a partir do pensamento de alguns autores, sem pretender exaurir a totalidade da obra de cada um.

3.3.1 A Democracia Elitista de Schumpeter

Democracia para Schumpeter deve ser entendida como um método político¹²⁰, isto é, como um “certo tipo de arranjo institucional para se alcançarem

¹¹⁷ Cf. CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na política: propostas para uma rearquitetura da democracia*, p. 35.

¹¹⁸ SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*. v. 1 – O debate contemporâneo. São Paulo: Ática, 1987. p. 57-58.

¹¹⁹ Citando Bonavides: “Infere-se também que a participação ocupa, aí, um lugar decisivo na formulação do conceito de Democracia, em que avulta, por conseguinte, o povo – povo participante, povo na militância partidária, povo no proselitismo, povo nas urnas, povo elemento ativo e passivo de todo o processo político, povo, enfim, no poder”. BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 50-51.

decisões políticas”¹²¹. Conquista-se o poder de governar por meio de uma luta entre líderes políticos rivais e seus partidos, que buscam os votos livres da população. Esse método pode, pois, ser comparado a um mercado eleitoral, no qual as forças políticas se enfrentam para alcançar o poder. É o que afirma José Nun:

La similitud con el modo en que funciona una economía de mercado es ostensible: los partidos actúan como empresas que les ofrecen sus productos a ciudadanos que se comportan como si fueran consumidores que, en este caso, no disponen de dinero, sino de votos¹²².

Seu método democrático trata, pois, de um arranjo institucional pelo qual os dirigentes adquirem o poder de decidir mediante uma competição pelo voto popular. É nessa liberdade de competição que se baseia a democracia.

Schumpeter critica as teorias que defendem que a democracia se legitima na busca do bem comum. Em seu método teórico não existe esse ideal, pois o “bem comum” tem significado diferente para cada indivíduo, grupo ou classe:

Non há, para começar, um bem comum inequivocamente determinado que o povo aceite ou que possa aceitar por força de argumentação racional. Não se deve isso primariamente ao fato de que as pessoas podem desejar outras coisas que não o bem comum, mas pela razão muito mais fundamental de que, para diferentes indivíduos e grupos, o bem comum provavelmente significará coisas diversas¹²³.

Na verdade, referido autor vê a democracia como uma competição entre as elites pelo apoio do eleitorado. Uma vez obtido esse apoio, a elite tem o direito de tomar suas decisões independentemente da vontade dos eleitores, pois o eleitor médio é ignorante em assuntos políticos¹²⁴, não é bem informado e, portanto, não pode exercer nenhum tipo de cobrança ou controle sobre seu representante.

Por outro lado, se o eleitor é apenas competente para tomar decisões concernentes aos seus interesses privados, por que seriam eles os encarregados da

¹²⁰ “Schumpeter en su análisis parte de juzgar a la democracia como un método político y no como un fin en si misma”. NUN, José. *Democracia: gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* 2. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2002. p. 30.

¹²¹ SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984. p. 304.

¹²² NUN, José, op. cit., p. 31.

¹²³ SCHUMPETER, Joseph, op. cit., p. 306-307.

¹²⁴ Essa irracionalidade política é assim descrita: “O cidadão típico, por conseguinte, desce para um nível inferior de rendimento mental logo que entra no campo político. Argumenta e analisa de uma maneira que ele mesmo reconheceria como infantil na sua esfera de interesses reais. Torna-se primitivo novamente. O seu pensamento assume o caráter puramente associativo e afetivo”. Ibidem, p. 318-319.

escolha dos dirigentes? José Nun fornece uma explicação: “se requeriría una menor dosis de racionalidad para elegir a los dirigentes, que para decidir las políticas a aplicar”¹²⁵.

O autor estabeleceu determinadas condições operacionais de seu modelo¹²⁶. Inicialmente, ele deve ser aplicado nas modernas sociedades capitalistas, que possuam grande potencial industrial e altos níveis de desenvolvimento. Isso porque, no seu entendimento, uma nação precisa primeiramente crescer economicamente para, então, conseguir promover mudanças sociais e se desenvolver politicamente: “un país debe comenzar por crecer económicamente y por transformar pautas de organización social para recién después encarar la tarea del desarrollo político, esto es, la implantación de una democracia representativa”¹²⁷.

Além disso, os representantes provêm das elites, pois só eles teriam um nível mais elevado de compreensão da política. No mesmo diapasão, algumas decisões políticas deveriam ser diretamente delegadas a especialistas, o que implica dizer que nem todas as funções do Estado precisariam seguir o modelo democrático. Exige-se também alta capacitação e reputação da burocracia, que deve ser “dotada de un fuerte sentido del deber y de un *esprit de corps* no menos fuerte”¹²⁸. Por fim, destaca-se a tolerância com a opinião do próximo e um elevado nível moral e intelectual de cidadania. Schumpeter, contudo, não previu o sufrágio universal como condição indispensável ao funcionamento do modelo.

De acordo com o próprio autor, deve-se entender “que a democracia é o governo dos políticos”¹²⁹ e que “uma vez tendo eleito determinado cidadão, a ação política passa a ser dele e não sua”¹³⁰.

3.3.2 A Democracia Pluralista de Dahl

Robert Dahl é um dos grandes pensadores da teoria democrática do século XX e a ideia de democracia que se destaca em sua obra pode ser sintetizada em uma frase de seu livro *Um prefácio à teoria democrática*: “Enquanto uma ditadura é

¹²⁵ NUN, José. *Democracia: gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, p. 33.

¹²⁶ Descrição feita com base nas lições de NUN, José. *Democracia: gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, p. 40-46.

¹²⁷ *Ibidem*, p. 41.

¹²⁸ *Ibidem*, p. 44.

¹²⁹ SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia*, p. 346.

¹³⁰ *Ibidem*, p. 357.

o governo de uma minoria, uma democracia é o governo de uma quantidade de minorias, que variam em número, tamanho e diversidade”¹³¹.

Na democracia há uma discrepância entre igualdade social e pluralismo político, fazendo com que o poder se encontre disperso¹³² entre numerosos grupos da sociedade que representam múltiplos interesses e compartilham o exercício do poder¹³³. Esse pluralismo ocasiona a ingerência de vários atores políticos na elaboração da agenda pública.

Todavia, preocupa-se com o dilema que surge entre as deliberações dos cidadãos e as decisões da liderança. Seu pensamento então evoluiu, atingindo a maturidade de sua obra ao distinguir as noções de democracia e de poliarquia. Em sua teoria, a democracia é um sistema ideal, inatingível, o que o leva à elaboração de um arranjo institucional denominado de poliarquia, que representa um regime relativamente democratizado, dotado de caráter inclusivo e aberto à contestação pública. Essas são as duas dimensões que constituem a noção de democratização.

A primeira dimensão representa o direito de exercitar a oposição pública e a disputa política pelo poder. Já a participação está relacionada com o grau de “inclusividade” do cidadão no processo político institucional, abrangendo o direito de voto e a elegibilidade para cargos políticos. Para o autor, essa participação não representa uma atuação direta do povo no governo, mas sim a não exclusão de cidadãos dos diversos procedimentos políticos. A participação é um pilar da democratização, pois o acesso às discussões permite o acesso à agenda política.

A concepção de Dahl a respeito da democracia, apesar de inovadora e complexa, apresenta aspectos muito bem definidos que esclarecem a ideia de sua teoria poliárquica.

Dahl afirma “que uma característica-chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais”. Essa responsividade, contudo, só é efetiva se os cidadãos tiverem condições plenas de

formular suas preferências; expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e a coletiva; ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo,

¹³¹ DAHL, Robert A. *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Zahar, 1989. p. 13.

¹³² Idem. *Who governs? Democracy and power in an American city*. New Haven: Yale University, 1961.

¹³³ HELD, David. *Modelos de democracia*. 2. ed. Madrid: Alianza, 2002. p. 233.

ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência¹³⁴.

Para assegurar à maioria dos cidadãos o acesso a essas condições, Dahl enumera as oito garantias que as instituições da sociedade devem fornecer, quais sejam: (i) liberdade de se formar e se aderir a organizações; (ii) liberdade de expressão; (iii) direito de voto; (iv) elegibilidade para cargos públicos; (v) direito dos líderes políticos de disputarem apoio; (vi) fontes alternativas de informação; (vii) eleições livres e idôneas e (viii) instituições para fazer que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência.

Essas condições, em conjunto com as duas dimensões anteriormente descritas, permitem que se determine o nível de democratização de um regime político. Se o governo estimula a participação, mas não permite a oposição, a “inclusividade” perde relevo. Contestação e participação exigem análise conjunta.

3.3.3 As Teorias Democráticas de Sartori

Sartori aponta para a necessidade de se delimitar o conceito de democracia, sob o risco de “recusar algo que não identificamos direito e obter em seu lugar algo que não desejaríamos de forma alguma”¹³⁵. Nessa busca conceitual, ele realiza uma leitura abrangente e profunda da democracia, buscando soluções para problemas teóricos e práticos, com vistas a construir uma teoria democrática entre o realismo e o idealismo.

Consoante o autor, existem três aspectos: democracia como princípio de legitimidade, democracia como processo decisório e democracia como ideal.

A democracia como princípio de legitimidade postula o que deriva do *demos* e se baseia no consenso estabelecido entre os cidadãos¹³⁶.

O primeiro nível de consenso diz respeito ao consenso básico, ou seja, ao fato de uma mesma sociedade compartilhar as mesmas crenças e tradições. Já o consenso procedimental orienta a forma de resolução dos conflitos, que se traduz na regra da maioria. Por fim, o consenso sobre políticas e governos aborda a questão do dissenso e da oposição, elementos caracterizadores da democracia.

¹³⁴ DAHL, Robert. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: EDUSP, 2005. p. 25-26.

¹³⁵ SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*, v. 1, p. 30.

¹³⁶ Ibidem, p. 128-130.

Portanto, esse consenso não é presumido, é verificado entre os povos, titulares do poder. Nas democracias, o poder está legitimado e é renovado pelas eleições livres e concorrentes, priorizando-se a decisão da maioria:

A estrutura vertical da democracia baseia-se no ato de eleger e nas eleições – em eleições livres, periódicas e competitivas. E é nas eleições que a “regra da maioria”, tanto no sentido de poder concreto da maioria, quanto no de regra do jogo, é aplicada de maneira decisiva e plena¹³⁷.

Segundo Sartori, as eleições foram concebidas inicialmente como um instrumento de seleção ligado a um fator quantitativo. Todos os votos têm o mesmo valor e, por isso, ao seu reunir um maior número de vontades iguais, será alcançado o bem comum.

Apesar de essa ser uma consideração facilmente questionável, o princípio da maioria ainda é fundamental, pois “evita a paralisia, ao mesmo tempo em que permite que grandes coletividades opinem”¹³⁸.

Ocorre que a regra da maioria acabou sendo desvirtuada, tornando-se um objetivo da democracia e não seu instrumento. Visa-se obter o maior número de votos, sem se levar em conta a qualidade deles, desembocando na escolha de líderes deficientes, podendo-se concluir que “uma democracia (...) de uma má seleção é uma democracia que o próprio demos, a longo prazo, sente que não vale a pena preservar”¹³⁹.

Mas o problema do poder não se restringe à questão da titularidade, sendo necessário entender a dinâmica de seu exercício, o que leva à democracia como processo decisório.

Em coletividades pequenas, como foi o caso das assembleias nas cidades-Estado da Grécia Antiga, era possível a interação direta dos cidadãos e, nesses casos, a titularidade e o exercício do poder permaneciam unidos. Havia uma espécie de autogoverno.

Por outro lado, em Estados populosos, essa prática tornou-se inviável, nascendo assim a democracia representativa.

¹³⁷ SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*, v. 1, p. 189.

¹³⁸ *Ibidem*, p. 192.

¹³⁹ *Ibidem*, p. 195.

Diz Sartori que:

os mecanismos de que dispõem algumas instituições de democracia direta, como o referendo ou plebiscito, não impedem que as democracias sejam indiretas, governadas por representantes. O poder se transmite por meio de mecanismos representativos¹⁴⁰.

O autor formula o conceito de decisões coletivizadas, isto é, decisões que são tomadas por alguém, mas que se aplicam a outrem, saindo da esfera de competência de cada indivíduo. Uma sociedade organizada respeita as decisões coletivizadas, mas a questão é saber quando devemos coletivizar uma área de decisões e como devemos proceder para tanto¹⁴¹.

A resposta é formulada com base nos custos decisórios e nos riscos resultantes das decisões coletivizadas, isto é, quais são os custos que essa decisão gera para os tomadores de decisões e quais são os riscos para os destinatários, devendo-se aumentar a probabilidade de resultados positivos para o grupo. Para tanto, Sartori elabora duas variáveis suplementares, além da relacionada ao número de pessoas que tomam a decisão, quais sejam, o método de formar o órgão decisório e a regra de tomada de decisões¹⁴².

A solução encontra respaldo no método representativo, pois um grupo decisório muito amplo inviabiliza a tomada de decisão. A escolha de representantes que cuidarão dos anseios da coletividade permite uma redução significativa dos riscos externos sem agravar os custos internos.

O processo de tomada de decisão é elaborado nos comitês constituídos nos regimes democráticos. Um comitê é “um grupo pequeno de interação face a face”¹⁴³, institucionalizado e durável, isto é, um grupo que possui uma existência reconhecida e cujos membros atuam como se estivessem ali permanentemente. Por fim, em um comitê, as decisões são examinadas e discutidas, promovendo um “fluxo de decisões”¹⁴⁴. Esses órgãos decisórios não atuam isoladamente, mas dentro de um sistema de comitês, moldados pelo regime político a que pertencem.

Geralmente, as decisões tomadas pelos comitês são unânimes, apesar de não serem regidas pela regra da unanimidade. Apesar de nem todos pensarem da mesma maneira, cada membro do grupo age cedendo num determinado ponto,

¹⁴⁰ SARTORI, Giovanni. *Elementos de teoria política*. Madrid: Alianza, 1987. p. 136.

¹⁴¹ Idem. *A teoria da democracia revisitada*, v. 1, p. 289.

¹⁴² Ibidem, p. 294.

¹⁴³ Ibidem, p. 304.

¹⁴⁴ Ibidem, p. 305.

porque espera que aquilo lhe seja retribuído em outra questão. Sartori fala em uma “disposição negociadora”, que permite um resultado de soma positiva:

As decisões tomadas por comitês têm soma positiva. Não se pode dizer o mesmo sobre as decisões tomadas pelas maiorias: o princípio da maioria implica decisões de soma zero, (...) a maioria ganha tudo, a minoria perde tudo e pode-se dizer que a maioria ganha, com respeito ao que está em jogo, o que a minoria perde¹⁴⁵.

Portanto, para Sartori é importante que seja construído um consenso pluralista. O demos-governante obtém apenas resultados de soma zero, pois ele atua sob a influência da paixão, e não da reflexão, não conseguindo propor políticas públicas de conteúdo. Deve haver, pois, uma ênfase no desenvolvimento da qualidade do cidadão médio formador da opinião pública.

Destaca-se, por outro lado, a visão de Sartori com relação à democracia como um ideal. Para ele, há um abismo entre a teoria clássica ideal e a realidade. O ideal democrático fere a autoridade e a liderança exigidas para manter a estabilidade da democracia, garantida pela competição entre líderes. É por isso que Pateman equipara Sartori a Dahl, dizendo que

Basicamente, sua teoria [de Sartori] revela-se uma extensão das teorias de Dahl sobre democracia enquanto poliarquia, de forma que não será necessário repetir os detalhes do argumento, mas Sartori ressalta que não são apenas as minorias que governam e sim as elites (em competição)¹⁴⁶.

3.3.4 Estado, Democracia, Bobbio

Bobbio afirma que um sistema de poder democrático é aquele no qual as decisões relevantes para o corpo social são tomadas por aqueles que dele fazem parte¹⁴⁷. Nesse sentido, opõe-se à autocracia. Autor de vasta obra sobre o tema, ele faz uma análise hermenêutica sobre democracia, diferenciando democracia representativa e democracia direta em seu livro *Estado, governo, sociedade*.

Explica que o Estado representativo se estriba nos princípios da soberania do povo e da associação, alargando seus fundamentos até o sufrágio universal, por um lado, e a formação dos partidos de massa, por outro. “A consolidação da

¹⁴⁵ SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*, v. 1, p. 307-308.

¹⁴⁶ PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p. 20.

¹⁴⁷ BOBBIO, Norberto. *Qual socialismo?* São Paulo: Paz e Terra, 1983. p. 80.

democracia representativa, porém, não impediu o retorno à democracia direta, embora sob formas secundárias¹⁴⁸. Assim, a democracia direta é entendida como sendo a única e verdadeira democracia, nunca tendo desaparecido como ideal.

Frisa-se que ele fala em “ideal” da democracia direta. Em tese, o modelo “ideal” deveria prevalecer, mas, na medida em que se manifesta como regime em que o povo governa por delegados investidos de mandato imperativo, governo de assembleia e referendo, sua formulação não se sustenta, em função das diversas falhas nela presentes, e o modelo ideal desvanece. Concluiu afirmando que essas três formas de democracia direta não conseguem substituir a democracia representativa, que continua a predominar na sociedade.

Bobbio, aliás, apresenta sua definição¹⁴⁹ de “democracia representativa”:

significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte mas por pessoas eleitas para esta finalidade¹⁵⁰.

Portanto, a democracia direta não substituirá a democracia representativa, e este modelo, por seu turno, apenas conseguirá desenvolver-se “na passagem da democracia na esfera política, isto é, na esfera em que o indivíduo é considerado como cidadão, para a democracia na esfera social, onde o indivíduo é considerado na multiplicidade de seus status”¹⁵¹.

Consequentemente, o desenvolvimento da democracia não leva a um novo tipo de democracia, mas à conquista de novos espaços, de uma esfera mais ampla, que atenda aos desejos da sociedade em sua totalidade.

A partir disso, Bobbio afirma que a democracia política é imprescindível para que um povo não seja dirigido de forma despótica. Contudo, assevera que o indicador do desenvolvimento democrático de um país deve levar em conta “o número de instâncias diversas daquelas tradicionalmente políticas, nas quais se

¹⁴⁸ BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade*: para uma teoria geral da política. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990. p. 154.

¹⁴⁹ Há muitas definições; ressalta-se também a do insigne jurista e professor português Jorge Miranda: “Governo representativo significa a forma de governo em que se opera uma dissociação entre a titularidade e o exercício do poder – aquela radicada no povo, na nação (no sentido revolucionário) ou na colectividade, e este conferido a governantes eleitos ou considerados representativos da colectividade (de toda a colectividade, e não de estratos ou grupos como no Estado estamental). E é a forma de governo nova em confronto com a monarquia, com a república aristocrática e com a democracia directa, em que inexistente tal dissociação”. MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 46.

¹⁵⁰ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*, p. 56.

¹⁵¹ BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade*, p. 156.

exerce o direito de voto”¹⁵², exatamente em função da abrangência da sociedade civil.

O autor, ainda em sua obra *O futuro da democracia*, considera o nascimento da sociedade pluralista como um anseio não cumprido ante a dificuldade de se encontrar uma mediação direta entre Estado e os indivíduos. Cada vez mais se reconhece que os indivíduos não são os grandes protagonistas da vida política democrática e que sua capacidade de participação política é quase nula frente aos grupos, organizações, associações, sindicatos e partidos. Ele considera que a reivindicação dos interesses pessoais se impõe sobre a representação política dos interesses coletivos. E assinala que a persistência das oligarquias, o espaço limitado e o poder invisível são outras dificuldades da democracia.

Diante dessas circunstâncias, Bobbio reafirma que numa sociedade politicamente em expansão verifica-se a exigência de haver sempre maior participação, que pode ter direção ascendente e descendente. O processo de democratização segue uma direção ascendente, da esfera das relações políticas para a esfera das relações sociais. Falar em processo de democratização (em menor escala que da passagem da democracia representativa para a democracia direta) é falar da passagem da democracia política para a social (extensão do poder ascendente).

3.3.5 A Democracia Deliberativa de Habermas

A lacuna existente entre o sistema democrático pensado como um ideal de governo e os procedimentos e mecanismos políticos modernos colocaram em questão a democracia representativa, abrindo espaço para o surgimento de estruturas teóricas que estimulassem a participação dos cidadãos nas decisões governamentais. Surge, então, a teoria da democracia deliberativa de Jürgen Habermas, autor que, por meio de sua complexa obra, se voltou ao esforço de revigorar a práxis democrática em sociedades complexas com a reinclusão da participação cívica no processo de deliberação política, participação que ocorre na esfera pública, tida como a arena de formação da vontade coletiva.

¹⁵² BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade*, p. 157.

A questão levantada por esse pensador alemão é a de perceber uma lógica de desenvolvimento ocidental que delimite um novo critério de racionalidade para a prática social¹⁵³, intento alcançado com a obra *Teoria da ação comunicativa*, que consolida uma nova teoria para compreensão da sociedade. Seguem alguns postulados da teoria da ação comunicativa.

Habermas defende que é por meio da linguagem que os homens podem entender-se uns com os outros. Este entendimento surge da necessidade que os indivíduos têm de chegar a um acordo sobre determinada situação, isto é, a necessidade da sociedade civil de dialogar, agir e se guiar. Assim, o autor coloca a linguagem e a comunicação em primeiro plano, estabelecendo a distinção entre “agir comunicativo” e “agir estratégico”, que vai culminar na teoria da ação comunicativa, cujo objetivo é o entendimento:

Chamo comunicativas às interações nas quais as pessoas envolvidas se põem de acordo para coordenar seus planos de ação, o acordo alcançado em cada caso medindo-se pelo reconhecimento intersubjetivo das pretensões de validade. No caso de processos de entendimento mútuo lingüísticos, os atores erguem com seus atos de fala, ao se entenderem uns com os outros sobre algo, pretensões de validade, mais precisamente, pretensões de verdade, pretensões de correções e pretensões de sinceridade, conforme se refiram a algo no mundo objetivo (enquanto totalidade dos estados de coisas existentes), a algo no mundo social comum (enquanto totalidade das relações interpessoais legitimamente reguladas de um grupo social) ou algo no mundo subjetivo próprio (enquanto totalidade das vivências a que têm acesso privilegiado). Enquanto que no agir estratégico um atua sobre o outro para ensejar a continuação desejada de uma interação, no agir comunicativo um é motivado racionalmente pelo outro para uma ação de adesão – e isso em virtude do efeito ilocucionário de comprometimento que a oferta de um ato de fala suscita¹⁵⁴.

Nesse agir orientado pelo entendimento mútuo, os sujeitos buscam uma harmonia ao organizarem seus planos de ação. O discurso é um procedimento de validação que se caracteriza pela aceitabilidade, sem constrangimentos, do ato da fala individual por todos os partícipes de um discurso prático, que são sujeitos argumentantes livres e possuidores de igualdade de direitos. Com isso, as pretensões de validade de um discurso atingem o status de norma válida e obrigatória, fundamentadas na veracidade e retitude.

¹⁵³ HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. Trad. George Sperber. São Paulo: Loyola, 2007, p. 277-292.

¹⁵⁴ HABERMAS, Jürgen. *Consciência moral e agir comunicativo*. Trad. Guido Antonio de Almeida. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989. p. 79.

Quando o acordo acontece, o espaço para o desenvolvimento do agir comunicativo se amplia; quando há dissenso, o agir estratégico entra em cena. Portanto, essas duas formas convivem uma com a outra. O importante é que haja participação, que legitima as decisões. O processo de tomada de decisões só é significativo se for aberto à deliberação de todos. Se isso não ocorre, há uma crise de legitimidade.

Habermas propõe um modelo ideal de ação comunicativa¹⁵⁵, no qual as pessoas interagem e atribuem sentido às suas ações através da linguagem. Há um deslocamento do conceito de comunicação para o centro do debate sobre a teoria social. Pode-se dizer, portanto, que para Habermas a democracia é uma questão de comunicabilidade, que se traduz pela existência concreta de condições de validade do diálogo entre os agentes que, através da linguagem, vão se organizar na sociedade buscando o consenso de forma livre, sem qualquer tipo de coação.

Pode-se dizer, assim, que o gigantesco projeto de reformulação da consciência moral e da linguagem do referido autor depende de uma cidadania engajada e ativa, que promova debate amplo e horizontal. O homem atribui sentido às suas ações e, graças à linguagem, é capaz de comunicar anseios, valores e intenções.

Como esse paradigma da ação comunicativa é universal, ele pode ser tomado como fator de estruturação social.

A teoria da ação comunicativa trata de uma série de conceitos, abordando duas dimensões de mundo. Uma delas, a sistêmica, é orientada pela reprodução material, organizando-se em torno do *medium* dinheiro e no qual prevalece a ação estratégica, que ocorre através de uma linguagem empobrecida e padronizada. Um determinado objetivo é estabelecido e desenvolvem-se os meios para obtê-lo. A ação estratégica é o sucesso. A outra dimensão é a do mundo da vida, conduzida por relações sociais espontâneas através das quais os sujeitos se comunicam e criam valores. Utiliza a ideia da competência comunicativa, adquirida através de um processo de comunicação pelo qual as pessoas expressam sinceramente aquilo que desejam, sem que haja o exercício da influência. Com isso, ele amplia a dimensão do indivíduo, deslocando seu pensamento para a intersubjetividade, o que permite a emancipação via interação social. Aqui surge a questão: o mundo da vida é o

¹⁵⁵ HABERMAS, Jürgen. *Teoría de la acción comunicativa I* – Racionalidad de la acción y racionalización social. Madrid: Taurus, 1987.

espaço do consenso, mas a crise da sociedade moderna não produz valores nesse consenso, apesar de precisar deles.

Portanto, o mundo da vida, guiado pela necessidade de solidariedade, vê-se “colonizado”, com o predomínio da lógica do mercado sobre as relações sociais. Mas esse processo que é próprio da modernidade também permite o desenvolvimento das estruturas comunicativas, afinal,

no campo da comunicação moral, do saber prático, do agir comunicativo e de regulamentação consensual dos conflitos de ação (...) estruturas de racionalidade que encontram expressão nas imagens do mundo, nas ideias morais e nas formações de identidades, que têm eficácia prática nos movimentos sociais e que, por fim, se materializam em sistemas de instituições¹⁵⁶.

A consciência desse problema reforça a necessidade da preservação do vigor da razão comunicativa, com a revitalização das esferas públicas de discussão. A democracia deve resultar de um processo igualitário de deliberação. Por isso é que seu modelo não se esgota no processo eleitoral, pois o cidadão é o senhor permanente da legitimação da ordem democrática, garantida pela dimensão do “mundo da vida”.

Após a edição de *Teoria da ação comunicativa*, Habermas publica *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, obra de grande valor para a compreensão do modelo da teoria da razão comunicativa e sua relação com a esfera política.

Habermas atesta que os cidadãos não aceitam as normas jurídicas que se justificam por se apoiarem sobre o direito natural teleológico nem sobre o direito natural racional, estabelecido de acordo com um processo formal de elaboração jurídica. A legitimidade do Direito deve ser decorrência de um consenso engendrado pela ação comunicativa no mundo da vida, desenvolvido e elaborado em fóruns de deliberação livre.

Assim, indivíduos que se encontram em situação de plena igualdade, por meio de processos argumentativos com autodeterminação política, se tornam responsáveis pela feitura da norma, conferindo-lhe caráter de legitimidade. Com isso ocorre o exercício da cidadania, com interação intersubjetiva de cidadãos conscientes sobre a construção do espaço público¹⁵⁷.

¹⁵⁶ HABERMAS, Jürgen. *Pensamento pós-metafísico: estudos filosóficos*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1990, p. 13..

¹⁵⁷ Nesse sentido, a afirmação de Smanio: “A cidadania do século XXI está intimamente relacionada aos mecanismos jurídico-políticos de integração na sociedade e inclusão social, conforme Habermas

Diferentemente da autolegislação moral, que exige respeito à lei, a autolegislação idealizada por Habermas possibilita aos cidadãos buscar formar um consenso racionalmente motivado que leva à elaboração de uma lei que não prejudica os interesses da maioria. Nas palavras do autor:

A ideia de autolegislação *de civis* exige que os que estão submetidos ao direito, na qualidade de destinatários, possam entender-se também enquanto autores do direito. E, para fazer jus a esta ideia, não basta compreender o direito a iguais liberdades de ações subjetivas como um direito fundamentado moralmente, que necessita apenas da positivação através do legislador político. (...) *enquanto* legisladores morais, nós ainda não somos sujeitos jurídicos ou destinatários, aos quais esse direito é *conferido*. Somente a normatização politicamente autônoma permite aos destinatários do direito uma compreensão correta da ordem jurídica em geral¹⁵⁸.

Pode-se afirmar que Habermas propõe um diálogo entre direito e política. A democracia deliberativa requer a orientação para a ação, ação esta orientada por normas decorrentes de uma racionalização discursiva. Sua teoria prevê mecanismos de participação popular fora das instituições tradicionais, mas também não abre mão delas. Isso porque, o direito possui um aspecto funcional que é integrar uma sociedade dividida entre a racionalidade estratégica dos sistemas sociais e a racionalidade comunicativa do mundo da vida.

Para os agentes dos sistemas sociais, o direito exige um determinado comportamento e, para que seu cumprimento ocorra, existe a sanção. Portanto, o direito é seguido por sua facticidade.

Por outro lado, considerando o direito no mundo da vida, percebe-se que ele é obedecido por sua validade, exatamente por decorrer da racionalidade comunicativa, fruto da formulação da vontade geral pura e simples de uma determinada comunidade em dadas condições históricas. Por isso o direito é respeitado e reconhecido como legítimo.

Assim, as estruturas comunicativas da esfera pública debatem questões políticas e se posicionam sobre questões problemáticas, mas, ao final, é importante

anota em seu *Facticidad y Validez*". SMANIO, Gianpaolo Poggio. As dimensões da cidadania, p. 17. Grifo do autor.

¹⁵⁸ HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. v. 1. Trad. Flavio Beno Siebeneichler. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p. 157.

que haja um controle de normas que garanta a unidade do direito para que seja garantida sua própria segurança¹⁵⁹. Esse seria o papel do legislador político.

A tensão entre facticidade e validade leva à indagação de como se levar os anseios e expectativas da sociedade civil para dentro das instituições administrativas e políticas. Nota-se que, para Habermas, essa relação deve ser entendida no sentido periferia-centro que, nas palavras de Cláudia Feres Faria é assim definido:

No centro localiza-se a administração, o judiciário e a formação democrática da opinião e da vontade (parlamento, eleições políticas, partidos) que formam o núcleo do sistema político; na periferia encontra-se a esfera pública composta por associações formadoras de opinião, especializadas em temas e em exercer influência pública (grupos de interesse, sindicatos, associações culturais, igrejas, etc.)¹⁶⁰.

Devem ser adotados, portanto, mecanismos procedimentais que possibilitem esse fluxo comunicativo entre periferia e centro, isto é, entre essa galáxia heterogênea de atores que constituem a sociedade civil (periferia) e o sistema político institucional (centro) para que haja o ingresso da instância privada na esfera pública.¹⁶¹

Portanto, de acordo com o modelo habermasiano, a democracia resulta de um processo igualitário de deliberação em que há debate e avaliação coletivos sobre as propostas a serem institucionalizadas pelo poder público. As decisões de baseiam no debate político racional que ocorre no âmbito da sociedade, e o cidadão é visto como senhor permanente da legitimação da ordem democrática¹⁶².

3.3.6 A Democracia Participativa de Pateman

A democracia exprime um movimento de transformação social. A democracia participativa, nesse processo evolutivo, denota uma reação ao

¹⁵⁹ HABERMAS, Jürgen, *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. v. 1. Trad. Flavio Beno Siebeneichler. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p. 191-210.

¹⁶⁰ FARIA, Cláudia Feres. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen, Bohman. *Lua Nova*, São Paulo, n. 50, p. 49, 2000.

¹⁶¹ Importante destacar os estudos que Arato e Cohen fazem sobre os conceitos de sociedade civil e de esfera pública na obra de Habermas para melhor compreensão do tema.

¹⁶² FARIA, Cláudia Feres. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen, Bohman, p. 52.

esvaziamento do modelo clássico liberal, que se revelou insuficiente na concretização dos direitos e garantias fundamentais.

A arquitetura da democracia participativa se deu em função da apatia do cidadão em relação à política. Buscou-se uma forma de educá-lo politicamente, envolvendo-o diretamente nos negócios públicos, no sentido de aumentar essa virtude pública. A valorização da participação está diretamente relacionada à politização dos espaços sociais mais próximos do cidadão. Nenhum indivíduo ou instituição pode ser considerado isoladamente e, se as instituições representativas não bastam para a democracia, isso implica dizer que a participação de todos deve ocorrer em todas as esferas.

De acordo com Carole Pateman¹⁶³, expoente desse modelo democrático, é importante levar em consideração a relação entre indivíduos e instituições, já que estas, isoladamente, não garantem o bom funcionamento da democracia. A participação de todos deve ocorrer de forma igualitária em todas as esferas, a fim de que sejam aprimoradas as qualidades necessárias à preservação da democracia. Deduz-se de seu livro que as diversas oportunidades de participação proporcionadas ao indivíduo são capazes de educá-lo enquanto cidadão público.

Por isso é que a participação tem uma função educativa, que possibilita o desenvolvimento de práticas e habilidades democráticas. A área mais importante para a realização da democracia participativa seria a indústria, e a linha de raciocínio de Pateman tenta evidenciar as relações entre a participação no local de trabalho e as outras esferas da vida em sociedade.

A participação apresenta três funções¹⁶⁴. A primeira delas é educativa, o que abrange tanto o aspecto psicológico quanto o referente à aquisição de procedimentos democráticos. Ou seja, o indivíduo é educado a participar e, quanto mais ele participa, mais ele se sente confortável para tomar decisões coletivas. É uma relação de reciprocidade. Por isso, para se alcançar essa forma democrática, precisa-se de uma sociedade “onde todos os sistemas políticos tenham sido democratizados e onde a socialização por meio da participação pode ocorrer em todas as áreas”¹⁶⁵.

¹⁶³ PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*, passim.

¹⁶⁴ Ibidem, p. 60-61.

¹⁶⁵ Ibidem, p. 61.

A segunda função é a de integração. Para que os indivíduos exerçam controle sobre a sociedade, é necessário que todas as áreas estejam integradas na busca da concepção idealizada de “bem comum”. Qualquer espaço representa “uma esfera de atuação política”¹⁶⁶, onde há gestão compartilhada de temas de interesse mútuo, que identificarão os dissensos e chegarão à tomada de decisão.

Por fim, fala-se em função protetiva, que seria a proteção da participação, com estímulo ao debate e à preservação das decisões tomadas.

No âmago de sua teoria está a ideia da transformação do cidadão em um ator político consciente e crítico, que supera o papel de mero expectador e participa das decisões que envolvem a vida da comunidade, encaminhando-se para a formação de uma cultura política cada vez mais democrática.

3.3.7 Democracia Semidireta

Ferreira Filho¹⁶⁷ adota a nomenclatura democracia semidireta ou participativa¹⁶⁸ para tratar dessa complementar relação entre os modelos de democracia direta e representativa¹⁶⁹. Por se verificar a impossibilidade da participação direta de todos os cidadãos¹⁷⁰, são constituídos mecanismos de aproximação entre representantes e representados que fomentam a maior atuação política do povo nos organismos estatais, tornando eficaz a vontade emanada diretamente do titular soberano:

¹⁶⁶ PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*, p. 61.

¹⁶⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Princípios fundamentais do direito constitucional*, p. 48.

¹⁶⁸ Não é demais a observação de Jorge Miranda: “O nome democracia participativa antolha-se *prima facie* pleonástico, porquanto, por definição, democracia implica exercício tanto de direitos fundamentais de liberdade quanto de direitos de participação política dos cidadãos”. MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Estrutura constitucional da democracia. t. VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. p. 32-33.

¹⁶⁹ Para evitar confusões com a teoria anterior, usar-se-á apenas o termo “semidireta”.

¹⁷⁰ A complexidade da vida moderna cria entraves para o povo externar sua vontade diretamente. Todavia, cabe apontar uma exceção: um dos poucos países que possuem um governo direto é a Suíça, onde essa prática democrática se faz presente, especialmente no que tange à reforma da Constituição. A Constituição suíça prevê a iniciativa popular para reforma total da constituição, mediante proposta de revisão elaborada por seus cidadãos, conforme se depreende de seu artigo 138: “Iniciativa popular para la referenda total de la Constitución – 100.000 ciudadanos com derecho de voto pueden proponer la revisión de la Constitución em um plazo de 18 meses a contar de la publicación oficial de su iniciativa. Esta propositura se someterá al voto del pueblo”. Disponível em: <<http://www.admin.ch/ch/f/rs/101/a138.html>>. Acesso em 28 out. 2009.

Afigura-se-nos que a verdadeira substância política da democracia participativa deve incorporar-se ao direito constitucional positivo sob a designação de democracia direta. Mas esta expressão não corresponde, com extremo rigor, ao símile grego da antigüidade clássica, porquanto o modelo nela contido, extraído da fórmula mista consideravelmente acentuada, mantém em seu receituário político de organização e função elementos representativos remanescentes e subsidiários, sem embargo de haver deslocado, já, o eixo da soberania, em bases funcionais, dos corpos intermediários do Estado – as casas legislativas e os órgãos executivos – para a sede da autoridade moral, centralizadora e suprema, que é o povo, *desbloqueado* no exercício direto e vital de suas prerrogativas de soberania¹⁷¹.

É imperioso afirmar que a democracia semidireta encerra procedimentos próprios. É possível apontar diversos institutos presentes nas cartas constitucionais. Todavia, o rol não é taxativo e os institutos de participação popular não se limitam a categorização expressa, sendo que sua criação dependerá do interesse público, de tal modo que

É na originalidade das formas novas de experimentação institucional que podem estar os potenciais emancipatórios ainda presentes nas sociedades contemporâneas. Esses potenciais, a par serem realizados, precisam estar em relação com uma sociedade que aceite renegociar as regras de sua sociabilidade acreditando que a grandeza social reside na capacidade de inventar¹⁷².

A Constituição brasileira adota como instituições procedimentais da democracia semidireta o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, que serão estudados adiante. Porém, em um levantamento preliminar, podem-se considerar também como institutos da democracia participativa o orçamento participativo¹⁷³, os conselhos gestores e as audiências públicas¹⁷⁴.

¹⁷¹ BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade, p. 60. Grifo do autor.

¹⁷² SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). *Democratizar a democracia*: os caminhos da democracia participativa, p. 77.

¹⁷³ Em 1989 surgiu em Porto Alegre uma nova forma de execução do orçamento público municipal. O processo de elaboração da lei orçamentária anual, que tradicionalmente costuma ser feita por técnicos do Poder Executivo e posto em prática depois de algumas alterações realizadas pela Câmara Municipal ganhou uma nova fase em sua elaboração. A inovação foi a consulta (devidamente institucionalizada) da população porto-alegrense sobre demandas votadas em assembleias organizadas por sub-regiões: o orçamento participativo. Essa experiência é apenas uma das inovações constitucionais da democracia participativa e foi introduzida em Porto Alegre pelo prefeito Olívio Dutra (1989-1992).

¹⁷⁴ O artigo 48 da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei da Responsabilidade Fiscal) fala do “incentivo à participação popular e à realização das audiências públicas” durante o processo de elaboração da peça orçamentária. BRASIL. Lei Complementar n. 101 de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de

É evidente que o exercício da democracia semidireta também não é um modelo perfeito. A participação política não pode se transformar em outro meio de verticalização das relações políticas. É repudiável a cooptação de lideranças populares em favor de projetos governamentais, a institucionalização dos sindicatos e organizações não governamentais, e quaisquer outras iniciativas que propugnem pela interferência na autonomia dos sujeitos democráticos.

Também não se podem conceber os gastos decorrentes de plebiscitos, referendos, audiências públicas, etc., como custos que oneram os cofres públicos, explicação de que se utilizam alguns refratários à adoção dos instrumentos de democracia direta. Esses são investimentos na afirmação do interesse público.

Benevides observa que os mecanismos de democracia semidireta de fato “quebram o monopólio partidário da expressão da vontade popular”¹⁷⁵. Na relação entre os partidos e os mecanismos desse modelo de democracia, os políticos temem, além da imprevisibilidade do eleitorado, uma perda da direção do processo eleitoral, bem como que grupos como sindicatos, associações e lideranças religiosas influenciem o seu eleitorado¹⁷⁶. Deve-se sempre lembrar que a ideia de participação popular não substitui ou esvazia os Poderes Legislativo e Executivo¹⁷⁷, mas corrige seu distanciamento da população.

Historicamente, poucos lugares adotaram as práticas semidiretas, como, por exemplo, alguns cantões suíços. Porém, após a Primeira Guerra Mundial, esse modelo passou a se expandir pelo mundo, tendo sido igualmente incorporado pelo ordenamento jurídico brasileiro.

finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 28 out. 2009. A lei federal n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) também inclui elementos de participação popular no planejamento urbano. Cf. BRASIL. Lei federal n. 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 28 out. 2009.

¹⁷⁵ BENEVIDES, Maria Victória Mesquita. *A cidadania ativa*. São Paulo: Editora Ática, 1996. p. 70-74.

¹⁷⁶ Duverger aponta as tendências da liberdade de associação e as prerrogativas estatais que recebem seus organismos: “L’État admet ainsi que certaines associations aient un caractère représentatif, qu’elles délèguent leurs représentants dans des organismes officiels, qu’elles participent à l’élaboration et à l’exécution des lois. Parfois, l’association reçoit de l’État de véritables prérogatives de puissance publique (pouvoir de collecter des cotisations obligatoires, pouvoir de prendre des décisions qui s’imposent à tous, etc.)”. DUVERGER, Maurice. *Éléments de droit public*. 7. ed. Paris: Presses Universitaires de France, 1974. p. 194.

¹⁷⁷ Nesse sentido, cabe a observação de Biscaretti di Ruffia: “Pero los aspectos que se han examinado sobre las interferencias causadas por las instituciones de democracia directa, particularmente si se utilizan con cierta frecuencia, sobre el desarrollo normal de las diversas formas de gobierno, no afectan la validez sustancial de la tripartición jurídica adoptada anteriormente”. BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. *Introducción al derecho constitucional comparado y 1988-1990*. Trad. Héctor Fix-Zamudio. México: FCE, 1996. p. 167.

A seguir, será feita uma breve análise dos institutos para melhor compreensão do modelo democrático.

a) *Iniciativa Popular*

A iniciativa popular, no dizer de Pinto Ferreira, “é o direito do povo, representado por uma fração do eleitorado, de propor projetos de lei, articulados ou não”¹⁷⁸.

Como é sabido, cabe ao Poder Legislativo a tarefa de elaboração das leis. Todavia, modernamente, várias pessoas e órgãos do Estado podem iniciar o processo legislativo. O Direito Constitucional pátrio, nesse diapasão, reconheceu o instituto da iniciativa popular na Constituição de 1988, em seu artigo 14, inciso III, e artigo 61, §2º¹⁷⁹.

Assim, um determinado número de cidadãos tem o direito de propor uma emenda constitucional ou projeto de lei, podendo ser iniciativa direta, quando um projeto assim apresentado deva ser objeto de deliberação eleitoral na próxima eleição; ou iniciativa indireta, pela qual o projeto será votado pelo órgão legislativo e será posto em votação popular, na próxima eleição, se rejeitado pelos representantes do povo¹⁸⁰.

b) *Referendo*

Trata-se de consulta à opinião pública para a introdução de emenda constitucional ou de um ato normativo qualquer no mundo jurídico, posteriormente à sua votação pelo corpo legislativo. Pinto Ferreira o define “como um mecanismo posto à disposição do cidadão que, de acordo com sua convicção, pode sancionar ou vetar determinada medida legislativa realizada por seu representante”¹⁸¹. Ao eleitor é aberta uma possibilidade de atuação efetiva pela apreciação *a posteriori* de uma criação legislativa.

¹⁷⁸ PINTO FERREIRA, Luiz. *Comentários à Constituição Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 266.

¹⁷⁹ Os referidos artigos assim dispõem: “Art. 14. 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”. Já o §2º do artigo 62 disciplina que: “A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 5 out. 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 28 out. 2009.

¹⁸⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*, p. 131.

¹⁸¹ PINTO FERREIRA, Luiz, op. cit., p. 302.

Michels¹⁸², grande crítico da capacidade da massa para os assuntos públicos, reluta em aceitar o referendo e explica que ele acaba sendo pouco utilizado em função da possibilidade de desvirtuamento de suas características. Um líder despreparado poderia submeter o cidadão a uma quantidade tamanha de questionários e questionamentos, a ponto de desestimular o uso desse instrumento.

Anota Dallari¹⁸³ que a origem do referendo se encontra nas antigas Confederações Helvéticas do século XV.

Já no século XX, destaca-se a adoção desse instrumento pela Constituição alemã de Weimar, que, por sua vez, norteou todo o Direito Constitucional a partir de então. O Brasil prevê o referendo no artigo 14 da Constituição Federal de 1988, cuja execução é regulamentada pela Lei federal n. 9.709/98¹⁸⁴.

c) *Plebiscito*

É a consulta prévia a um ato para que a população decida sobre uma questão política ou institucional. É um poderoso instrumento posto à disposição dos detentores do poder, porque a decisão apoia ou rejeita uma mutação profunda no ordenamento ou estrutura do regime político, atingindo as instituições fundamentais do Estado.

Portanto, referendo e plebiscito se encontram em fases processuais distintas. Enquanto o primeiro convalida ou não uma lei já aprovada pelo Legislativo, o segundo é uma consulta anterior sobre um ato a ser adotado pelo Estado.

É relevante destacar, todavia, que apesar de ambos serem instrumentos que atuam como um sistema de controle, oposição ou manifestação dos grupos sociais a favor da preservação da democracia, eles também podem servir de arma a serviço de ditaduras. Como anota Duverger:

Desde Napoleón, el plebiscito ha sido uno de los medios para enmascarar una dictadura personal bajo una apariencia democrática,

¹⁸² “Au point de vue du droit public, la démocratie atteint son apogée dans cet ensemble d’institutions que existe en Suisse où le peuple possède le droit du référendum et l’initiative dans la proposition des lois”. Mas o referendo, pelas razões expostas, acaba sendo pouco utilizado: “L’histoire du référendum au sein de la démocratie peut être résumée ainsi: application rare, résultats mauvais”. MICHELS, Robert. *Les partis politiques: essai sur les tendances oligarchiques des démocraties*. Trad. S. Fankelevitch. Paris: Flammarion, 1971. p. 243 e 245.

¹⁸³ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*, p. 154.

¹⁸⁴ BRASIL. Lei federal n. 9.709 de 18 de novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 28 out. 2009.

pero el referéndum puede fácilmente convertirse en plebiscito si el pueblo escoge en función del hombre que se dirige a él¹⁸⁵.

d) *Recall*

Proveniente do Direito Público americano, esse instituto possibilita ao corpo eleitoral a faculdade de destituir um representante eleito ou, ainda, dissolver o Parlamento, seguindo-se a ele uma nova eleição pela qual o povo decidirá se mantém ou exonera o governante.

e) *Veto Popular*

O veto popular pode ser entendido como um referendo revocatório, pois estabelece as condições nas quais a população pode derrubar uma legislação já aprovada pelo Congresso.

3.4 OUTRAS DEMOCRACIAS

A forma pela qual o povo concebe e constrói sua própria democracia varia imensamente. É bem verdade que o ponto de partida é sempre a soberania popular. A partir daí, a democracia se difunde, é largamente discutida e passa a ser dividida em diversas facetas.

A liberdade é o valor preponderante da democracia. A igualdade é outro de seus pressupostos básicos. Há teorias exacerbadas sobre a relevância de uma ou de outra, sendo que a escolha se dará em função do meio cultural, histórico e da visão de cada um. Disso decorrem vários tipos de democracia.

3.4.1 Democracia Liberal

O modelo liberal é a primeira opção histórica da democracia, fruto das declarações de direitos e das primeiras constituições. A relação entre democracia e liberdade, estudada desde a obra de Tocqueville, é o que orienta a relação entre liberalismo e democracia. Liberalismo seria a forma de limitação do poder estatal,

¹⁸⁵ DUVERGER, Maurice. *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Trad. Jesús Ferrero. Caracas-Barcelona: Ariel, 1962. p. 240.

ligado à ideia de liberdade; enquanto democracia implica poder popular no Estado¹⁸⁶.

Nessa democracia, a liberdade predomina sobre a igualdade, pois o que se almeja defender é a liberdade individual, mais do que a própria participação no governo. Os direitos do homem são instrumentos de resistência contra o Estado, que deve ter o mínimo de ingerência na vida social.

O poder é limitado pela autonomia individual e o homem vive num mundo regido pelas leis naturais, anteriores e superiores ao Estado¹⁸⁷.

3.4.2 Democracia Marxista

A democracia marxista se opõe à democracia liberal¹⁸⁸ e se funda nos ideais socialistas.

A igualdade nos modos e nas condições de vida se torna o valor preponderante. Não se pode afirmar que nesse tipo de democracia a liberdade seja desmerecida – apenas é encarada segundo uma perspectiva determinista, de acordo com as leis do materialismo dialético, isto é, a infraestrutura econômica determina a classe social do indivíduo e a forma como ele deve proceder. Portanto, o homem não é livre, pois sua existência é predeterminada pelas condições materiais. Mas ele pode ser livre se aderir às lutas marxistas e batalhar pela vitória do proletariado no poder. A liberdade é entendida como participação no projeto definido pelo poder estatal.

Sartori defende que “Marx tinha em mente dois tipos de Estado que ele nunca distinguiu: o *Estado político* – um instrumento puro e simples de opressão – e o *Estado econômico* – o Estado encarregado das holdings estatais”¹⁸⁹.

¹⁸⁶ Sartori explica que: “Falando de uma maneira geral, no século XIX foi o elemento liberal que prevaleceu sobre o democrático; no século XX, o pêndulo moveu-se, e hoje é o componente democrático que prevalece sobre o liberal”. SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*, v. 2, p. 170.

¹⁸⁷ Conforme os ensinamentos de Locke, em seu *Segundo Tratado sobre o Governo Civil e outros escritos*, que explica que o homem abre mão do mínimo de liberdade indispensável para a vida social, conservando seus direitos naturais. [LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos*. Trad. Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2006. p. 83-94.

¹⁸⁸ Sartori afirma que “a forma de associação onde “o livre desenvolvimento de cada um é a condição do livre desenvolvimento de todos” foi chamada por Marx de ‘democracia’”. SARTORI, Giovanni, op. cit., p. 258.

¹⁸⁹ Ibidem, p. 260. Grifos do autor.

O Estado político teria que sobreviver apenas enquanto estivesse em curso o processo revolucionário. O Estado econômico desapareceria com o fim da economia capitalista e início de uma vida econômica conduzida pela “ditadura do proletariado”. Por meio desta, o povo iria dirigir seu destino e a economia estaria a serviço dos interesses da sociedade e de seus membros.

Depreende-se que a perspectiva de análise marxista coloca o problema da democracia como um valor operário e popular e não como um valor universal, sendo, assim, um modelo que corresponde a uma concepção do vínculo socialismo-democracia que não encontra paralelo com a democracia desenvolvida no Ocidente.

3.4.3 Democracia Popular

O fim da Segunda Guerra Mundial leva à instauração de regimes comunistas em países do Leste europeu, que estavam sob o controle das tropas soviéticas, mas que ainda não haviam visto a consolidação do socialismo. A eles foi aplicada a “democracia popular”, terminologia apropriada para uma época marcada pelos estragos causados pelos regimes totalitários e que buscavam sua superação.

As democracias populares representavam um regime inferior ao socialismo que, por sua vez, também era inferior ao comunismo.

Esclarece Sartori¹⁹⁰ que a democracia popular se caracterizava por não impor o unipartidarismo conforme as rígidas regras da União Soviética, cujo regime entendia que o multipartidarismo era característico da sociedade de classes ocidental burguesa, não tendo função em uma sociedade sem classes. Assim, admitiam-se partidos-satélites em torno do partido único, mas que, por corresponderem apenas a uma fachada, não geraram nenhuma consequência prática. Na verdade, nesses países, a eliminação de dissidências e a perseguição política eram predominantes. Em lugar de uma democracia do povo, o que havia era uma estrutura ditatorial, estando a sociedade sob o jugo do Estado dirigente.

Defendia-se que a transição ao socialismo implicaria a emergência de uma nova sociedade e o socialismo seria uma etapa superior à democracia, pois era feita uma leitura reducionista que identificava a democracia à dominação burguesa.

¹⁹⁰ SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*. v. 2, p. 271-280.

Porém, a hegemonia popular e operária não se consolidou. Não houve a ditadura do proletariado, mas, sim, do Estado, que se transformou em economia dirigida e instaurou ditaduras disfarçadas de democracia popular.

Essas democracias populares, submetidas à União Soviética, atingiram uma crise social, política e econômica grave, tendo sido reformuladas a partir da Perestroika – política elaborada em 1985 pelo então presidente Mikhail Gorbatchev – mas não sobrevivendo à queda do muro de Berlim, derrubado em 1989.

3.4.4 Democracia Providencialista

A crise política que assolou o mundo depois da Primeira Guerra Mundial, bem como a expansão dos ideais socialistas e do catolicismo social, provocou mudanças na missão do Estado¹⁹¹, definindo um modelo que salvaguardou uma larga esfera para a autonomia individual, mas que demandou do Estado a garantia a todos de condições mínimas de vida e de expansão da personalidade. Portanto, ao Estado cabia, desde então, assegurar o bem-estar individual. Isso porque a liberdade humana é condicionada pelo meio econômico-social, no qual cabe intervenção estatal.

3.4.5 Democracia Industrial

A expressão “democracia industrial” foi desenvolvida por Sidney e Beatrice Webb quando da publicação do livro *Industrial democracy*, em 1897, e implica uma forma de controle dos trabalhadores dentro das plantas industriais. De acordo com a teoria desses autores, os trabalhadores seriam responsáveis pelas negociações da empresa e, com isso, desenvolveriam um ambiente mais democrático. Essa igualdade social conquistada dentro da indústria ganharia corpo em toda a sociedade, e, progressivamente, levaria ao fim da propriedade privada. Sartori faz uma clara comparação:

¹⁹¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Sete vezes democracia*. São Paulo: Convívio, 1977. p. 115.

a democracia industrial é uma adaptação da democracia direta dos gregos a uma sociedade industrial onde o membro da comunidade econômica política, o *polítes*, é substituído pelo membro da comunidade econômica, o trabalhador em seu local de trabalho¹⁹².

A ideia era, portanto, partir de uma microdemocracia operacionalizada na fábrica que alargaria suas fronteiras até atingir toda a sociedade.

3.4.6 Democracia Partidária

O partido político é o protagonista da democracia partidária. Na clara assertiva de Sanson:

O jogo político na atualidade ocorre justamente no âmbito do sistema partidário, em decorrência do alto grau de organização alcançado pelos partidos, razão pela qual estes são ordinariamente chamados a desempenhar o papel de protetores da estabilidade política e das normas democráticas que regulam o convívio social, podendo-se mesmo constatar na doutrina as denominações “Estado de Partidos” ou democracia partidária¹⁹³.

O caráter oligárquico dos partidos nas democracias representativas é objeto de estudos nas primeiras décadas do século XX, merecendo destaque a obra de Robert Michels. Essa constatação faz de Hans Kelsen um dos precursores da elaboração de um projeto de democracia que teria como peça-chave o partido político, desenhando uma “nova e fortalecida configuração da agremiação partidária”¹⁹⁴ na Constituição Checoslovaca de 1920, que previa a vinculação do representante eleito ao partido, prevendo a perda do mandato em caso de desvinculação.

Os partidos são fundamentais para a formação política do povo, além de serem necessários à democracia por formularem um programa político, escolherem pessoas aptas a executá-lo e submetê-lo à escolha popular. Mas os partidos, face às constantes mudanças dos anseios sociais, dificilmente conseguem criar

¹⁹² SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*, v. 1, p. 26.

¹⁹³ SANSON, Alexandre. Cláusula de desempenho (cláusula de barreira): a acidentada história do instituto no Brasil. In: LEMBO, Claudio; CAGGIANO, Monica Herman Salem (Coord.). *O voto nas Américas*. Barueri: Minha Editora e São Paulo: CEPES, 2008. p. 33-34.

¹⁹⁴ CAGGIANO, Monica Herman Salem. A fenomenologia dos trânsfugas no cenário político-eleitoral brasileiro. In: LEMBO, Claudio; CAGGIANO, Monica Herman Salem (Coord.). *O voto nas Américas*, p. 229.

programas tão diversos e substanciais para atender a essas mudanças e interesses. Geralmente o que se vê são programas partidários vagos e que visam a agradar a maior parcela possível da população, sem conseguir elaborar um projeto de nação consistente.

Esse é o problema desse modelo que, para ser bem-sucedido, depende da existência de partidos depurados de seus vícios, com transparência nos financiamentos, planos de governo exequíveis e respeito às plataformas políticas, sob o risco de a democracia ser gravemente atingida. Lembo faz o alerta:

A ausência de lealdade aos princípios e aos demais integrantes da agremiação leva os partidos políticos à descrença e à fragilidade eleitoral. E, mais grave: conduz até mesmo o regime democrático a riscos inoportunos que, a curto prazo, podem transmudá-lo em autoritário ou até mesmo em totalitário¹⁹⁵.

Ferreira Filho aponta a fidelidade partidária como pressuposto desse esquema¹⁹⁶.

A fidelidade partidária¹⁹⁷ é aspecto relevante no processo de fortalecimento das instituições políticas, já que representa a vinculação do representante com as diretrizes de seu partido. O candidato representa o partido e seu programa. A troca de partido por um político atesta infidelidade não só com o partido, mas, principalmente, com o eleitor, que manifestou sua vontade soberana nas urnas e, muitas vezes, presencia uma migração do candidato com finalidade meramente pessoal ou eleitoral, o que comprova a fragilidade desse vínculo. Por isso mesmo a preocupação com essas mudanças repentinas – e costumeiras – de partido, pois elas geram insegurança para o eleitor.

Sendo os Estados contemporâneos predominantemente partidários, a preocupação com a corrupção partidária ganha relevo. No Brasil, para ser candidato, é indispensável a filiação a um partido político, e o candidato deve defender a plataforma do partido no qual está inscrito, mesmo porque, se o sistema eleitoral é proporcional, é muito difícil se eleger sem os votos do partido. Foi com base nesses

¹⁹⁵ LEMBO, Cláudio. *Participação política e assistência simples no direito eleitoral*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991. p. 68.

¹⁹⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia possível*, p. 16.

¹⁹⁷ A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 17, §1º, determina que os partidos políticos estabeleçam as normas de fidelidade e disciplina partidária. Destarte, os partidos podem expulsar parlamentares que desrespeitam os compromissos programáticos, mas isso dificilmente ocorre.

argumentos, aliás, que o Supremo Tribunal Federal decidiu que o mandato pertence ao partido e não ao parlamentar eleito¹⁹⁸.

No cenário pátrio, a Lei federal n. 9.096/95¹⁹⁹, que dispõe sobre os partidos políticos, promoveu avanços tímidos no aprimoramento dessa instituição tão fundamental à representação política, não havendo normas rígidas que assegurem a permanência do parlamentar no partido. Caggiano ressalta que “até hoje, só a Constituição portuguesa mantém em seu bojo a proibição de abandono do partido – rotulada como cláusula checoslovaca”²⁰⁰.

Portanto, para a efetividade desse modelo, é imprescindível a existência de partidos políticos fortes, estáveis e estruturados, que elaborem programas que sirvam para a condução da ação governamental e que não se transformem apenas em instrumentos em luta pelo poder.

3.4.7 Democracia Plebiscitária

O povo confere poderes a um homem em quem confia, e este chefe político exerce o poder em virtude de tal lealdade. Em geral, ele consulta a população sobre medidas de grande importância para o Estado, legitimando seu poder com essa consulta popular. Observa-se que em tal regime não há limites ao poder do líder, pois invocando o voto das massas ele pode derrubar quaisquer obstáculos.

Teoricamente, é possível sustentar esse modelo, pois o povo, titular do poder, o transfere a outrem, em quem confia. Na prática, o que se vê é uma ditadura disfarçada pelo chamamento das massas, que vão referendar as decisões de seu

¹⁹⁸ Cf. decisão proferida em 04 de outubro de 2007, decorrente de um mandado de segurança proposto pelo DEM, PPS e PSDB e que culminou na Resolução n. 22.610/07 do Tribunal Superior Eleitoral, que disciplina o processo de perda de mandato eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária.

¹⁹⁹ BRASIL. Lei federal n. 9.096 de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inc. V da Constituição Federal. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 28 out. 2009.

²⁰⁰ CAGGIANO, Monica Herman Salem. A fenomenologia dos trãnsfugas no cenário político-eleitoral brasileiro. In: LEMBO, Claudio; CAGGIANO, Monica Herman Salem (Coord.). *O voto nas Américas*, p. 230.

líder. Por isso é que é também chamada de “cesarista”, uma vez que o povo diz sim ao “césar”²⁰¹.

3.4.8 Democracia Dualista

Em seu livro *Nós, o povo soberano*, Bruce Ackerman propõe um modelo de democracia dualista, apoiando sua teoria na vontade popular ou, em suas palavras, “we, the people”.

Para Ackerman, os cidadãos não atuam uniformemente o tempo todo e nem estão sempre comprometidos com o processo político decisório. Por outro lado, eles também não ignoram completamente essa possibilidade de deliberação pública e, em certos momentos e sob condições especiais, o povo decide por meio do exercício de um poder constituinte. Durante a Convenção da Filadélfia de 1787, momento em que se configurou a Constituição americana, houve uma manifestação do povo nesse sentido.

Esses momentos históricos comprovam que o povo, quando quer, é capaz de se organizar para promover mudanças significativas em sua comunidade. Afinal, a Constituição vincula o legislador ordinário, mas não o povo, que pode discordar dos postulados presentes na Carta Magna e dar ensejo a um novo processo constituinte, deliberando sobre os assuntos da Constituição com o intuito de reescrever os princípios jurídicos do ordenamento. Portanto, “é o povo a fonte dos direitos”²⁰².

Pode-se falar em duas políticas: a constitucional e a ordinária. A política constitucional ocorre em momentos extraordinários de rupturas e revoluções, nos quais os cidadãos, privilegiando os interesses coletivos, dão início a um processo constituinte que transformará as regras fundamentais. A Constituição, dessa forma, pode ser renovada quando o momento histórico assim o propiciar.

²⁰¹ Max Weber a entendia como uma espécie de dominação carismática, pois o carisma do líder, apoiado pela propaganda política, faz que o povo acate as decisões do homem “forte”. Cf. WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. v. 1. 4. ed. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Universidade de Brasília, 2000. p. 176-177. As eleições presidenciais nas repúblicas latino-americanas muitas vezes seguem esse modelo.

²⁰² ACKERMAN, Bruce. *Nós, o povo soberano: fundamentos do direito constitucional*. Trad. Mauro Raposo de Mello. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 20.

Por outro lado, existe a política ordinária, aquela que ocorre no cotidiano e em tempos de ausência de crise institucional. Nesse caso, cabe ao governo e aos representantes eleitos a administração da coisa pública. Por isso mesmo é que os legisladores da política ordinária não podem legislar na política constitucional, pois são ilegítimos para tanto.

Considerando-se o exposto, Ackerman afirma que há duas democracias: uma feita pelo povo, outra feita pelo governo²⁰³.

Essa é uma teoria que valoriza a soberania popular, uma vez que as decisões tomadas pelo parlamento nunca podem contrariar a vontade do povo.

3.4.9 Democracia de Referendo

Sartori desenvolve um modelo de democracia que agora é mencionado exatamente por traçar uma associação direta entre democracia e tecnologia. Nas palavras do autor,

a democracia de referendo é entendida aqui como uma macrodemocracia que substitui a democracia representativa. Embora atualmente não exista, (...) hoje em dia ela é tecnologicamente praticável. Todo eleitor disporia de um terminal de vídeo onde as questões e as soluções propostas seriam apresentadas semanalmente, digamos, e teria apenas que apertar botões de sim-não-abstenção. Deixando de lado a importante questão relativa a quem de fato estabelece a agenda e formula as questões, é evidente que uma democracia de referendo assim concebida satisfaria o requisito central da democracia direta²⁰⁴.

Por meio dela, seria alcançado o ideal da democracia autogovernante, com participação popular direta, o que também implicaria maior ônus para a opinião pública. Por isso, o autor ressalta o valor do conhecimento e do acesso à informação e a necessidade de o povo aprender a participar.

Maria Garcia²⁰⁵ fornece outros exemplos que atestam a variedade de classificações concernentes ao termo democracia, tais como “democracia material”, “formal”, “liberal”, “social”, “de Estado de Direito”, “livre”, “parlamentar”, “pluralista”, “militante”, “concreta”, “qualitativa”, “confrontativa”, “autogestionária”, “tecnocrática”,

²⁰³ ACKERMAN, Bruce. *Nós, o povo soberano: fundamentos do direito constitucional*, p. 07.

²⁰⁴ SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*, v. 1, p. 161.

²⁰⁵ GARCIA, Maria. A democracia e o modelo representativo. In: GARCIA, Maria (Coord.). *Democracia hoje: um modelo político para o Brasil*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1997. p. 42.

“de tipo ocidental”, entre outros. Sem a pretensão de esgotar o tema e conseguir tratar de todas essas variantes, ficam aqui propostos os modelos abordados e, a eles, será acrescentado o de democracia eletrônica, analisado posteriormente.

4 MODELOS DEMOCRÁTICOS E INTERNET – CONSIDERAÇÕES

Nesse capítulo, o objetivo é estabelecer uma relação entre os tipos de democracia existentes e a Internet, justificando por que a democracia eletrônica estaria em consonância – ou não – com um modelo ou outro, no sentido de que esse desenvolvimento de ideias corrobore a afirmação do uso da Internet como instrumento de aprimoramento da democracia representativa.

A democracia ateniense on-line ainda é um experimento impraticável. A fórmula proposta pela democracia direta nos moldes gregos parece cada vez mais longínqua. Um modelo que exigia a participação direta de alguns poucos cidadãos, que abdicavam de sua esfera privada para ter uma vida dedicada ao Estado, é impensável hoje em dia. Na verdade, a democracia grega era excludente tanto internamente, já que grande parte da população adulta não atingia os requisitos necessários para participar do *demos*, quanto externamente, já que apenas os gregos de uma determinada cidade-Estado eram considerados cidadãos. Além disso, ainda que mantida a proposta de um real sufrágio universal, não se propõe a aplicação da Internet como forma de democracia direta.

Primeiramente, não se defende que o cidadão seja obrigado a se manifestar sobre todos os assuntos concernentes à esfera pública, tornando-se um “escravo” do Estado, pois isso somente o afastaria do debate político, ampliando os índices de desinteresse relativos ao tema “política”. Além disso, como seria instrumentalizada essa manifestação? É inviável imaginar todos os cidadãos se expressando por alguns minutos em uma assembleia, por exemplo.

Como tão bem anteviu Bobbio:

A hipótese de que a futura computadorcracia, como tem sido chamada, permita o exercício da democracia direta, isto é, dê a cada cidadão a possibilidade de transmitir o próprio voto a um cérebro eletrônico, é uma hipótese absolutamente pueril. A julgar pelas leis promulgadas a cada ano na Itália, o bom cidadão deveria ser convocado para exprimir seu próprio voto ao menos uma vez por dia. O excesso de participação, produto do fenômeno que Dahrendorf chamou depreciativamente de cidadão total, pode ter como efeito a saciedade de política e o aumento da apatia eleitoral²⁰⁶.

²⁰⁶ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*, p. 39.

Esse modelo grego é questionável por outro motivo, magistralmente observado por Carl Schmitt, qual seja, o de que mesmo na pólis ateniense pode-se entender que aquela parte da população que estava encarregada das decisões políticas agia em nome do restante da população e, assim o sendo, o modelo adotado era sempre o representativo:

De momento, não há Estado algum sem representação. Em uma democracia direta praticada com rigor absoluto, no qual “todo o povo”, isto é, todos os cidadãos ativos reúnam-se efetivamente em uma praça, pode surgir a impressão de que aqui se trata do povo mesmo em sua presença e identidade imediatas como povo, não podendo falar-se de representação. (...) Mas nem todos os cidadãos ativos, tomados em conjunto, são, como soma, a unidade política do povo, senão que representam a unidade política situada por cima de uma assembléia reunida em um espaço e por cima do momento da assembléia. O cidadão individual não está presente (como sempre sublinha Rousseau) em sua humanidade “natural” de indivíduo, senão como cidadão, como *citoyen*²⁰⁷.

Rousseau, por sua vez, pensava em seu modelo democrático nos moldes de sua região geográfica. Ali poderia ser adotada a democracia direta, pois exigia-se apenas um Estado pequeno, com simplicidade de costumes e convergência de interesses. É fácil perceber a dificuldade de implementação dessa ideia, em virtude do tamanho dos Estados contemporâneos. Ademais, dois séculos de revoluções liberais não converteram os homens em deuses e os interesses estão cada vez mais diversos e antagônicos.

Além disso, como pensar em termos de “vontade geral” e “vontade de todos”? Como “forçar” a participação, considerando-a consequência lógica da “vontade geral” como padrão condutor da vida em sociedade e convencer que essa obediência é um ato de liberdade?

Modernamente, é importante lembrar que o povo se torna um ente coletivo que não se identifica com a soma dos indivíduos, sendo um conceito jurídico.

A representação pensada por Sieyès consistia em uma oligarquia, pois os representantes não eram obrigados a dar satisfações ao povo sobre suas atitudes e somente uma minoria governava. Era um governo oligárquico burguês, reflexo das experiências da revolução pela qual a sociedade francesa estava passando.

²⁰⁷ SCHMITT, Carl. *Teoría de la constitución*. Trad. Francisco Ayala. Madrid: Alianza, 1996. p. 208.

Os fundadores da América defenderam o modelo representativo, mas se basearam na opinião pública “refinada”²⁰⁸, isto é, num modelo em que as instituições representativas refinam a opinião pública, já que as decisões resultam de deliberações de um pequeno grupo representativo. Atualmente, a ideia de representação é muito distinta; ao invés da ideia de limitação, pensa-se em uma abordagem mais ampla, com a representação refletindo o maior número possível de categorias representativas da sociedade e suas reais opiniões.

Tocqueville analisa as práticas políticas norte-americanas, desenhadas com base nos princípios da igualdade e da liberdade.

Entre as características do modelo político da Constituição de 1787, estava a república representativa, federalista e regida pela divisão de poderes. As constatações de Tocqueville foram inovadoras e fundamentais para se compreender o funcionamento de uma sociedade comandada por um governo popular que atuava em um grande território. Era um governo democrático que se contrapunha à democracia direta e que se baseava na representação política. Nesse sentido, a teoria tocquevilleana é essencial, pois fornece a base de uma república representativa.

Todavia, ao analisar a questão da igualdade, Tocqueville vislumbrou o individualismo, para o que Jasmin aduz que “o fenômeno particular ao contexto da modernidade, anunciado por Tocqueville, tem como ponto de partida a noção de que a sociedade democrática está fundada no ‘individualismo’”²⁰⁹.

Com esse individualismo, cada cidadão se afasta dos seus compromissos cívicos e se isola com a família, formando uma pequena sociedade. É uma privatização das relações sociais, que leva à progressiva indiferença cívica. Esse individualismo é fruto direto da igualdade. Os indivíduos se tornam tão independentes que não necessitam mais dos outros membros da sociedade, pois ninguém possui nada de novo para oferecer como contribuição. Chevallier entende que:

Grande mal moral, o individualismo é um mal político e social pior ainda; é “a ferrugem das sociedades”. Esvazia o cidadão de toda substância, esvaziando-o de civismo; estanca-lhe a fonte das

²⁰⁸ Expressão usada por Madison no artigo federalista n. 10.

²⁰⁹ JASMIN, Marcelo Gantus. *Alexis de Tocqueville: a historiografia como ciência da política*. 2. ed. Belo Horizonte: UFMG/IUPERJ, 2005. p. 54.

virtudes públicas; torna a fazer dele um súdito, senão um escravo, oscilando sem dignidade entre a servidão e a licença²¹⁰.

Com a ausência do sentimento cívico, o homem sente a desnecessidade da sua participação política no destino da sociedade por ele mesmo construída. E as pessoas acabam se isolando cada vez mais, buscando a satisfação dos seus interesses próprios e não o alcance do bem comum.

Tocqueville anteviu o efeito do individualismo na sociedade, o que foi observado mais tarde por diversos autores que identificam a crise na democracia ao déficit de participação popular, à apatia, à despolitização das massas. Nesse sentido, ele foi um visionário.

Por outro lado, de acordo com seu pensamento, a consequência seria uma entrega da soberania do povo para o Estado, que se encarregaria de tudo, ficando responsável pelas decisões políticas e administrativas que afetam os cidadãos. Mas não é bem isso que se percebe. Apesar da falta de politização, ou despreparo, para certos debates políticos, há um movimento social no sentido de reivindicar a tomada de decisões, de vigiar as ações dos representantes e de exigir condução transparente dos negócios públicos. O cidadão não se isolou, nem abriu mão de sua soberania – prova disso é que novas formas de aumentar a participação popular são constantemente propostas.

Na democracia procedimental defendida por autores como Schumpeter e Dahl, a opinião pública em geral tem pouco influência sobre os processos decisórios. Ao cidadão cabe o direito de escolher e autorizar periodicamente governos para agirem em seu benefício²¹¹.

Schumpeter, ao desenhar um projeto democrático que consistia em um método político, acabou dissociando-o de um ideal ou objetivo último: o importante era o arranjo em si, pois é ele que leva à decisão política. A política se torna uma simples competição por votos que, uma vez obtidos, definem um líder que não pode ser controlado pelo cidadão.

O modelo schumpeteriano corresponde a uma teoria científica e empírica que condena o povo à dominação perpétua das elites. A participação do povo se reduz à possibilidade de escolha dos representantes, o que se traduz em uma democracia de natureza meramente eleitoral.

²¹⁰ CHEVALLIER, Jean-Jacques. *As grandes obras políticas: de Maquiavel a nossos dias*, p. 260.

²¹¹ HELD, David. *Modelos de democracia*, p. 151.

Ressalta-se, ainda, que a lealdade a seus princípios estruturais não resolve alguns problemas. Exige-se, por exemplo, uma profissionalização da política, isto é, que os políticos tenham alto nível de eficiência que lhes garanta qualidades. Mas há um risco de desvio desse papel, que pode levar os representantes à prática de corrupção ou à manipulação de recursos públicos para fins pessoais²¹².

Em tempos de cidadania ativa, em que se buscam novos mecanismos de controle dos parlamentares por seus eleitores, em que se motivam o interesse e a participação dos cidadãos, em que movimentos sociais ganham força, essa teoria parece fora de propósito, especialmente ao abrir mão de um valor fundamental, qual seja, o sufrágio universal.

Por sua vez, a crítica que se faz a Dahl²¹³ é a de que a democracia acaba sendo reduzida a um governo das minorias, já que o valor do processo democrático reside mais em um governo de múltiplas oposições minoritárias do que no estabelecimento de uma soberania da maioria.

Depreende-se de sua obra que a ampliação da representatividade política pelas diversas corporações da sociedade, com a multiplicidade de centros de poder, ampliaria a democracia²¹⁴. Entretanto, a premissa básica de considerar os cidadãos politicamente iguais, cujas preferências são igualmente consideradas na conduta do governo, encontra argumentos que comprometem sua eficácia. Afinal, sendo alguns centros de poder mais poderosos que outros, sua influência política também é mais vigorosa e determinante. Assim, a existência de interesses plurais nem sempre garante a igualdade de oportunidades para todos os concorrentes. A participação desigual de algumas minorias no processo de formação da agenda política compromete os resultados da democracia²¹⁵ e é o próprio Dahl que reconhece essa situação, afirmando que a preferência dos membros das organizações com maior importância na estrutura econômica acaba pesando mais no processo de tomada de decisão governamental, o que viola o princípio da igualdade entre os cidadãos²¹⁶.

²¹² Por isso, José Nun afirma que “ni la mera competencia entre los dirigentes ni los votos que estos reciben son un aval suficiente de su idoneidad o de su conducta democrática”. NUN, José. *Democracia: gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, p. 43.

²¹³ DAHL, Robert. *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Zahar, 1989.

²¹⁴ Idem. *Poliarquia: participação e oposição*, passim.

²¹⁵ HELD, David. *Modelos de democracia*, p. 245.

²¹⁶ DAHL, Robert A. *Dilemmas of pluralist democracy: autonomy vs. control*. New Haven: Yale University, 1982. p. 83.

Sartori, na realidade, estabelece uma teoria democrática de cunho elitista:

O propósito das eleições é então, claramente, o de selecionar a liderança, não o de acentuar ao máximo a democracia. E se a *raison d'être* das eleições consiste em selecionar líderes, então o melhor sistema eleitoral será o sistema mais seletivo, o único que proporciona uma escolha qualitativa dos líderes.²¹⁷

O autor receia a participação ativa do povo no processo democrático, em virtude da apatia e da inatividade do “homem médio”. Não há “qualquer sentido em discutir técnicas eleitorais sem relacioná-las com o comportamento eleitoral”²¹⁸. Se esse comportamento é inadequado, então o problema não é resolver horizontalmente a questão eleitoral, mas sim verticalmente. Ele julga o sistema em termos eleitorais e baseado na opinião pública, que garante o sucesso ou o fracasso das eleições. Mas “o eleitor comum não age; ele reage. As eleições políticas (...) lhe são submetidas”²¹⁹. Como o povo tem pouca compreensão do processo eleitoral, a vontade dos eleitores torna-se irreal e, disso, decorre um desencanto com a democracia, que não consegue alcançar os objetivos pretendidos.

Bobbio discorre com propriedade sobre a relação entre democracia e pluralismo, asseverando que uma sociedade pode ser pluralista e não ser democrática, como o era a sociedade feudal, ou democrática sem ser pluralista, como a sociedade dos antigos. O importante, de acordo com ele, é que a democracia dos modernos seja pluralista e permita o dissenso. Em suas palavras, “Apenas onde o dissenso é livre para se manifestar o consenso é real. Apenas onde o consenso é real o sistema pode proclamar-se com justeza democrático.”²²⁰

A liberdade de dissentir é imprescindível. Afinal, ela possibilita maior distribuição do poder entre os cidadãos, o que leva à democratização da sociedade civil e alarga a democracia política.

Concorda-se, também, com as observações de Bobbio de que a democracia direta não substituirá a democracia representativa, nem se desenvolverá em um novo tipo de democracia²²¹. Essa evolução do modelo democrático representa outra abordagem de formas tradicionais da democracia que não é a democracia direta,

²¹⁷ SARTORI, Giovanni. *Teoria democrática*. Rio de Janeiro e São Paulo: Fundo de Cultura S.A., 1965. p. 123.

²¹⁸ Ibidem, p. 123.

²¹⁹ Ibidem, p. 92.

²²⁰ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*, p. 75.

²²¹ Ibidem, p. 54-55.

mas a democracia social, estabelecida de uma igualdade de fato entre os indivíduos, incapaz de ser assegurada pela liberdade técnica. Excluem-se as desigualdades econômicas e a riqueza deixa de ser parâmetro de poder. Parece claro que essa teoria encontra e encontrará muita resistência até ser efetivada, pois a democracia ainda está calcada na sociedade capitalista competitiva. A Internet, como alternativa, parece ser um meio mais viável de aprimoramento dos instrumentos representativos.

Embora o século XX tenha presenciado a inclusão de mecanismos de democracia direta, o modelo democrático dominante ainda se traduz na versão representativa. É bem verdade que os anos 1960 trouxeram um resgate das abordagens centradas na recuperação da importância da democracia direta²²². E o problema continua sendo justamente esse: a valorização da participação cidadã é fundamental, mas o uso de mecanismos que inevitavelmente recorram a instrumentos de democracia direta é a dificuldade presente.

A crítica à visão elitista da democracia dá origem às reflexões sobre a democracia participativa. A democracia participativa alterou a relação existente entre Estado e sociedade. O incremento dos conselhos gestores, das ouvidorias, da integração no orçamento participativo, das audiências públicas, dos conselhos de desenvolvimento urbano, entre outros institutos, representou uma importante conquista da cidadania. Essa participação de entidades da sociedade não somente dá voz à população, mas também a aproxima do Estado, conferindo-lhe meios de exigir maior transparência. Todavia, possui também problemas e restrições, ligados principalmente a uma representatividade limitada.

A democracia participativa não exige que os participantes do debate público tenham igualdade substantiva, nem presume o alcance de um consenso.

Além disso, os espaços de experimentação ainda são extremamente isolados ou estão em fase de experimentação²²³. O papel do Direito ainda se mostra, pois, insuficiente na promoção de mecanismos participativos.

Com relação à teoria deliberativa, ela surge como alternativa teórica à análise da participação e como um contraponto à teoria democrática centrada no

²²² PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*, p. 6, 11 e 60.

²²³ O caso brasileiro do orçamento participativo, por exemplo, só foi adotado de forma eficiente por duas cidades brasileiras – Porto Alegre e Belo Horizonte. Informações podem ser encontradas nos sites oficiais das prefeituras: <<http://www.portoalegre.rs.gov.br>> e <<http://portal2.pbh.gov.br>>. Acesso em: 01 set. 2009.

voto. Sua fórmula propõe o estímulo ao processo comunicativo de opinião e formação da vontade, que é anterior ao voto. O incentivo ao debate em fóruns de discussão obriga o indivíduo a agir de forma mais reflexiva, em cooperação mútua. Não obstante haja um alargamento desse espaço de ação, a esfera pública se torna uma “caixa de ressonância”, pois os problemas são percebidos e debatidos, mas a decisão acaba ficando restrita a processos institucionalizados²²⁴. Essa esfera pública não tem como garantir, na prática, uma esfera de discussão justa, efetiva e igualitária.

Mais relevante ainda é o fato de que os resultados das deliberações que ocorrem em tais espaços carecem de qualquer critério de vinculação jurídica. A teoria habermasiana se tornou um fenomenal exemplo de construção comunicacional, mas as deliberações não foram incorporadas por processos juridicamente regulados e reconhecidos como hábeis à produção de resultados vinculantes.

Com isso, chega-se à associação entre Internet e democracia representativa. O que será defendido em capítulo próprio é que os novos fluxos de comunicação que ocorrem na Internet servem de instrumento de renovação da democracia representativa. A democracia eletrônica não significa a substituição ou a dissolução das arenas representativas clássicas. Ela é apenas outra forma de expressão da vontade pública que influencia instâncias oficiais na construção do modelo democrático.

²²⁴ “Nesta medida, as estruturas comunicacionais da esfera pública aliviam o público da tarefa de tomar decisões; as decisões proteladas continuam reservadas a instituições que tomam resoluções”. HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, v. 2, p. 93-94.

5 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA – CONCEITO E CRISE

Propõe-se, inicialmente, uma abordagem dos problemas enfrentados pela democracia representativa e a conseqüente necessidade de sua reformulação.

De acordo com Jorge Miranda, “a representação política é o modo de o povo, titular do poder, agir ou reagir relativamente aos governantes”²²⁵.

Portanto, a representação visa promover o exercício do poder do povo por meio de seus representantes, que foram por ele escolhidos ou possuem sua credibilidade.

O governante não representa apenas aqueles que nele votaram. Aquele que é investido do poder popular passa a representar todo o povo; do contrário, não poderia atuar em prol do interesse público. Com efeito, a representação política não diz respeito a vontades particulares, ou de grupos de pessoas, mas sim aos interesses gerais do povo estabelecido num determinado território estatal.

Ferreira Filho apresenta dois sentidos básicos da representação quando empregada na linguagem política²²⁶. O primeiro se refere à representação-expressão, isto é, alguém exprime a vontade de outrem em um debate político. Portanto, o representante é o mensageiro da vontade do representado.

O segundo significado se refere à representação-imputação, porque há uma correspondência entre a vontade do representante e a vontade do representado, ou seja, uma imputação da vontade do representante ao representado.

Durante a Idade Média, surge a representação como expressão de pluralidade de opiniões. Nesse momento, não há mais imputação da vontade de outrem; os órgãos representativos realmente exprimem a vontade dos representados. E esse passou a ser o sentido de representação adotado até hoje.

Compreender bem o sentido estrito da representação política é fundamental para o ambiente democrático, para que haja a correta adequação da representação da pluralidade de eleitores.

²²⁵ MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*, t. VII, p. 72.

²²⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 5. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 64.

A representação política só é possível por meio de eleição. Com o voto, é outorgado um mandato de direito público, isto é, uma “representação necessária imposta por lei”²²⁷, o que o difere de um mandato civil, que se baseia em uma representação voluntária²²⁸.

A representação política teve o grande mérito de desencadear a consciência da necessidade da participação popular nas decisões concernentes ao seu destino dentro da ordem estatal. Mostrou, ademais, a necessidade de o povo escolher livremente seus representantes por meio do sufrágio universal e secreto²²⁹.

Contudo, a representação política ainda não conseguiu tornar realidade a liberdade positiva proclamada pela filosofia política e formalmente contemplada na maioria das Constituições dos Estados contemporâneos como componente essencial do princípio democrático. Poder-se-ia, então, indagar a razão pela qual a representação política ainda não logrou total efetividade, fazendo com que sua crise se alongue no tempo.

Os momentos de instabilidade foram muitos. A substituição do sufrágio censitário pelo universal, por exemplo, modificou a escala de representação, estendendo-a a segmentos sociais antes não abrangidos pelo voto. Consoante Cademartori:

A expansão da democracia dá-se hoje, após a conquista do sufrágio universal, em sua extensão dos vínculos estruturais e funcionais impostos a todos os poderes – democráticos e burocráticos, públicos

²²⁷ MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*, t. VII, p. 73.

²²⁸ Houve, anteriormente, o mandato imperativo com caráter nitidamente contratual, tal e qual a concepção no direito privado. Pelo mandato imperativo, os mandatários se vinculavam às instruções dos eleitores que lhes forneciam, geralmente, suas intenções. Vê-se que, por ele, não havia a representação do povo em geral, como ocorre agora, pois o eleito representava a circunscrição que o elegia e o mandato podia ser cancelado se assim o desejassem os eleitores da circunscrição. O mandato imperativo vigorou na França no Antigo Regime e foi revogado pela Revolução Francesa que, em sua Constituição de 1791, Título II, capítulo I, seção III, art. 7º afirmava: “Os representantes eleitos nos departamentos não serão representantes de nenhum departamento em particular, mas de toda a nação, e não se lhes poderá dar algum mandato”. Referia-se, evidentemente ao mandato imperativo, conforme lição de Pinto Ferreira. PINTO FERREIRA, Luiz. Mandato imperativo. In: FRANÇA, Rubens Limongi (Coord.). *Enciclopédia Saraiva do Direito*. São Paulo: Saraiva, 1977, v. 51, p. 223-227.

²²⁹ Dalmo Dallari acentua a relevância da participação política em documento histórico: “Justamente porque todos os seres humanos vivem em sociedade e porque as decisões políticas sempre se refletem sobre a vida e os interesses de todos, a Declaração Universal dos Direitos Humanos considera a participação política um direito fundamental de todos os indivíduos. Diz, entre outras coisas, o artigo 21 da Declaração que todo ser humano tem o direito de tomar parte no governo de seu país e que a vontade do povo será a base da autoridade do governo”. DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação política*. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985. p. 26.

e privados – para a tutela substancial dos direitos vitais, elaborando sempre novas técnicas de garantias.²³⁰

Pode-se acrescentar o surgimento dos partidos políticos de massa do século XIX, também entendidos como fatores de crise²³¹.

Todavia, esses são apenas problemas estruturais que não abordam o âmago da questão. A crise se deve a um conjunto de eventos que levou a um descrédito nas instituições e na atuação dos agentes políticos.

Despontaram os partidos políticos²³² como instrumentos viabilizadores da representação política, à medida que promoviam a interação entre a vontade popular e os órgãos do poder estatal.

Com isso, o estatuto da representação começou a mudar de rumo. À universalização do sufrágio acrescentou-se a substituição do sistema eleitoral majoritário pelo sistema proporcional, que garantia mais autenticidade à representação – já que expressava a diversificação do eleitorado –, mas também deslocava o eleitor de um dos polos da relação representativa, a qual passa a ser ocupada pelos partidos.

Resultante desse processo, a relação de representação passa a ser identificada em duas dimensões: partido/parlamentares e partido/eleitores, acarretando um deslocamento dos sujeitos da representação política, pois o poder de escolha dos representantes é transferido para os partidos. Com isso, os parlamentares passam a ter compromisso apenas com o partido, sentindo-se livres para estabelecer vínculos com outras instâncias da sociedade e adulterando a própria essência da representação²³³.

²³⁰ CADEMARTORI, Sergio. *Estado de direito e legitimidade* – uma abordagem garantista. 2. ed. Campinas: Millenium, 2006. p. 212.

²³¹ MANIN, Bernard. *Los principios del gobierno representativo*. Trad. Fernando Vallespín. Madrid: Alianza, 1998. p. 238.

²³² Na definição de Dallari, “os partidos políticos são organizações sociais criadas com a finalidade de promover a participação política e a conquista do poder político para que na sociedade prevaleça determinada idéia ou linha e ação”. DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação política*, p. 60. Por outro lado, Downs entende que “o partido é, desse modo, um grupo de homens, formado livremente, que coopera principalmente num esforço de conseguir que alguns deles sejam eleitos”. DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. Trad. Sandra Gardini Teixeira Vasconcelos. São Paulo: Edusp, 1999. p. 46.

²³³ Gisele Cruz reforça essa tensão entre participação e representação: “De um lado, os governos representativos no Brasil vêm exercendo o chamado mandato livre, no sentido de que não se sentem obrigados a atender as demandas para os quais foram eleitos e, nem tampouco, a sociedade os cobra por isso”. CRUZ, Gisele dos Reis. *Participação versus representação: o dilema da legitimidade política*. *ALCEU*, São Paulo, v. 08, n. 16, p. 205-215, jan./jun. 2008.

De fato, os partidos políticos, ao não exercitarem a discussão das ideias nascidas no interior das comunidades populares a eles filiadas, impedem a realização de suas finalidades. Negam os fundamentos da teoria dos partidos políticos num sistema democrático, para a qual, além de necessários à realização da democracia representativa, os partidos são também poderosos instrumentos para o aprimoramento democrático²³⁴.

A rigor, os partidos políticos deveriam exercer a orientação permanente das políticas governamentais, desenvolvendo propostas, diretrizes e programas a serem apresentados aos eleitores que, então, poderiam optar entre as formulações oferecidas, sentindo-se participantes das decisões do Estado²³⁵.

O que se observa, contudo, é que os partidos políticos se utilizam do sistema normativo eleitoral e partidário apenas como meio para a inscrição de seus candidatos aos mandatos eletivos²³⁶. Assim, a democracia passa a ser vista com descrédito. Como bem pondera Luis Felipe Miguel:

Uma afirmação tão genérica – crise disseminada da representação política, em novas e velhas democracias – é de difícil comprovação, mas creio que ela se sustenta sobre três conjuntos de evidências, relativas ao declínio do comparecimento eleitoral, à ampliação da desconfiança em relação às instituições, medida por *surveys*, e ao esvaziamento dos partidos políticos²³⁷.

Portanto, além das questões relativas aos partidos políticos, há uma questão fundamental concernente à participação política e à cidadania. Os titulares do poder soberano se afastam das práticas políticas, limitando-se a comparecer às urnas em datas específicas, ou nem mesmo isso, já que se presencia um número considerável

²³⁴ Dallari confirma essa contrariedade: “Como ficou demonstrado, os partidos políticos podem ser bons instrumentos de participação política. É bem verdade que os partidos, quase sem exceção, ainda estão muito distanciados do povo e de seus problemas”. DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação política*, p. 63. Apesar de essa afirmação ser da década de 1980, trata-se ainda de um retrato fiel das nossas instituições.

²³⁵ A criação de partidos é uma consequência da democracia; todavia, cabe destacar a relevante observação de Ferreira Filho quanto à proliferação de partidos: “Essas democracias não pretendem contudo estimular a multiplicação infinita dos pequenos partidos [para] impedir a constituição de pequenas facções, de pequenos grupos inexpressivos (...) mais facilmente corrompidos pelo dinheiro ou conquistados por uma camarilha, do que defluem interferências indevidas no processo e formação da vontade geral”. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Os partidos políticos nas constituições democráticas: o estatuto constitucional dos partidos políticos no Brasil, na Itália, na Alemanha e na França. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 379, p. 114, 1966.

²³⁶ Anthony Downs afirma que os partidos políticos estão na política para vencer as eleições de modo a poder prosseguir na política. Por isso é que se pode afirmar que o partido político possui duas facetas. Cf. DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*, p. 60-66.

²³⁷ MIGUEL, Luis Felipe. Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 123-140, fev. 2003.

de abstenções nas eleições²³⁸. Observa-se, ademais, um reduzido exercício das formas de iniciativa popular autorizadas pela Constituição, como o plebiscito e o referendo. E a militância partidária tornou-se cada vez mais pontual.

Outro polo da questão diz respeito à desvinculação entre eleitor e eleito. Até fins do século passado, quando havia fronteiras ideológicas mais definidas, o eleitor se aproximava ou se distanciava de cada uma delas, pois uma era o contraponto da outra e a decisão política implicava uma decisão ideológica. Contudo, essas diferenças foram ficando mais tênues, os programas dos partidos de esquerda ou de direita, mais similares e a identificação entre representante e representado se tornou mais frouxa. O eleitor, cada vez menos preocupado com questões globais de governança, acaba fazendo suas escolhas com base em questões pontuais e imediatas, preferindo o candidato que responda a um problema concreto, em vez de expressar uma opinião globalmente coerente²³⁹.

Como consequência desse descompasso entre programa partidário aprovado nas eleições e prática parlamentar, fisiologismo, coalizões nem sempre justificáveis entre partidos historicamente opostos, corrupção e outras condutas, chega-se ao desencanto e à rejeição popular.

O domínio das eleições pela máquina partidária é situação preocupante. Possuindo o Poder Executivo o poder econômico, constata-se a utilização da troca de vantagens e de favores como instrumento de persuasão dos parlamentares²⁴⁰, o que reduz a oposição²⁴¹ dentro do Parlamento, prejudicando sua função precípua de fiscalizar os atos de governo.

²³⁸ Nas eleições de 2006, o índice de abstenções no primeiro turno foi de 16,75% e no segundo turno, de 18,99%. Em 2005, no referendo do desarmamento, o índice de ausentes foi de 21,85%. Nas eleições gerais de 2002, o índice de abstenção no primeiro turno foi de 17,74% e no segundo turno, de 20,47%. Dados disponíveis em: <<http://www.tse.gov.br/sadAdmAgencia/noticiaSearch.do?acao=get&id=1021420>>. Acesso em: 10 maio 2009.

²³⁹ MANIN, Bernard. *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University, 1997. p. 222 et seq.

²⁴⁰ Hannah Arendt trata da profissionalização do político, que faz política como quem administra um negócio. Com isso, os interesses públicos são submetidos aos interesses privados. Cf. ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Trad. Roberto Raposo. 10. ed. 5. reimp. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005. p. 166-167.

²⁴¹ Ressalta Caggiano que a oposição política é essencial à democracia: “Sob essa particular totalidade, a oposição passa a desempenhar uma competência integrativa e controladora, com o escopo de manter o regime no âmbito das fronteiras democráticas”. CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na política: propostas para uma rearquitetura da democracia*, p. 67.

Nesse mesmo campo, merecem destaque as dificuldades de controle do financiamento das campanhas eleitorais²⁴².

A participação política, por óbvio, não representa apenas *poder votar*, mas também *poder ser votado*. A questão é que para o candidato ser eleito, ele precisa conquistar o maior número de eleitores e, para isso, precisa também de mais recursos para financiar campanhas e atingir o público. A democratização aumentou o número de eleitores, mas também tornou mais caro o processo de se eleger. O voto é influenciado por vários fatores, inclusive por campanhas midiáticas.

Em análise precisa, Monica Caggiano afirma que é “Irrecusável, pois, a notoriedade do tema trazido a debate e que versa sobre a possibilidade de manipulação dos recursos partidários e de campanhas político-eleitorais; cuida, enfim, do aspecto financeiro a envolver o momento eleitoral”²⁴³.

Deduz-se que a representação política fica mais frágil mediante a presença da corrupção no quadro político-eleitoral. A corrupção se infiltra na relação entre partidos e Estado e participa da formação da decisão de eleitores, parlamentares e agentes da Administração Pública.

No Brasil, o financiamento das eleições é regulamentado pela Lei federal n. 9.504/97²⁴⁴, que estabelece normas para as eleições, e pela Lei federal n. 9.096/95 – Lei dos Partidos Políticos²⁴⁵ – na parte que trata do fundo partidário. A combinação entre financiamento privado e financiamento público suscita, a cada eleição, discussão sobre a influência do poder econômico no resultado das eleições. Com isso, surgem as propostas que levariam à maior transparência das campanhas e os debates sobre velhos temas, como o voto distrital e a fidelidade partidária.

Essas questões também merecem análise mais detalhada, mas o que se ressalta neste momento é que talvez uma das dificuldades para se reduzir o impacto

²⁴² O controle do financiamento das campanhas eleitorais é uma das questões nas quais o uso da Internet com fins de garantia da transparência ganha grande destaque.

²⁴³ CAGGIANO, Monica Herman Salem. Legalidade, legitimidade e corrupção em campanhas eleitorais. *Revista Trimestral de Direito Público*, n. 7, p. 136, 1994.

²⁴⁴ BRASIL. Lei federal n. 9.504 de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 28 out. 2009.

²⁴⁵ BRASIL. Lei federal n. 9.096 de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os art. 17 e 14, § 3º, inc. V da Constituição Federal. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 28 out. 2009.

da corrupção nas campanhas seja exatamente a pluralidade de aspectos que ela apresenta, conforme análise de Dircêo Ramos:

A corrupção manifesta-se de múltiplas formas e em diversos setores. Temos a corrupção contra as leis e a legalizada; das instituições; os superfaturamentos; o abuso do poder, a corrupção dos costumes; a corrupção daqueles que acusam outros, infundadamente, de corrupção, bem como a corrupção dos órgãos que deveriam controlar a corrupção²⁴⁶.

Por tudo isso, os partidos políticos acabam sendo associados a um “mal necessário”; não há eleições – nem democracia – sem eles, mas os cidadãos desconfiam da maneira como os partidos representam seus interesses. Por conseguinte, a abstenção nas urnas e o afastamento dos cidadãos dos debates públicos aumentam.

Portanto, a sociedade civil direcionou ao Estado uma imensa quantidade de demandas, às quais ele é impelido a responder adequadamente. São demandas numerosas e, principalmente, onerosas, que chegam a um sistema democrático de forma cada vez mais rápida, mas que se deparam com um Estado ineficiente, instituições inadequadas, políticos demagogos e demais características negativas que geram queixas comuns dos cidadãos e emperram a formação generalizada de um espírito público.

Com isso, alguns dos fundamentos da democracia passam por um esgotamento que pode levar a graves distorções, especialmente em aspectos fundamentais: papel dos partidos, qualidade dos mandatos, controle público do processo eleitoral, legitimidade dos eleitos, entre outras.

É importante, portanto, que sejam propostos modelos que atualizem e melhorem a representação política, com a formulação de uma arquitetura jurídica dotada de instrumentos que, operando como canal de comunicação permanente entre sociedade civil e Estado, constituam os *loci* privilegiados para a formação e racionalização da vontade popular fracionária. A democracia representativa deve providenciar soluções dentro de seu próprio sistema. A crise abre a possibilidade de debate, que levanta hipóteses e sugestões de modelos que atendam às expectativas de uma sociedade dinâmica e também exige a readaptação dos elementos

²⁴⁶ RAMOS, Dircêo Torrecillas. Federação – assimetrias e corrupção. In: ZILVETI, Fernando Aurelio e LOPES, Sílvia (Coord.). *O regime democrático e a questão da corrupção política*. São Paulo: Atlas, 2004. p. 28.

estruturais da própria democracia. A democracia eletrônica será aqui apresentada como uma dessas alternativas, tendo em vista a afirmação de Luis Felipe Miguel de que

um modelo mais inclusivo precisa contemplar com mais cuidado as questões ligadas à formação da agenda, ao acesso aos meios de comunicação de massa e às esferas de produção de interesses coletivos²⁴⁷.

²⁴⁷ MIGUEL, Luis Felipe. Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política, p. 123.

6 DEMOCRACIA ELETRÔNICA – A RELAÇÃO ENTRE REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E INTERNET

A representação anda desprestigiada. A democracia constitucional tem seu fundamento na ideia de soberania popular, mas a decisão política se demonstrou apartada da sociedade. Surgiram modelos de renovação da democracia, como a “participativa” e a “deliberativa”, entre tantos outros. Entretanto, todos os modelos correspondem ao esvaziamento do modelo representativo, decretado como falido e ultrapassado.

Propôs-se, então, um resgate da representação política.

O debate sobre representação política remonta à modernidade. Os autores já mencionados não receberam destaque aleatoriamente, mas sim em virtude da abordagem realizada sobre a representação política.

Assim, apesar das críticas feitas, em item próprio, às ideias dos pensadores clássicos e modernos, não se pode deixar de ressaltar o valor da teoria de Montesquieu, por exemplo, que diferenciava o *governo representativo* do *governo democrático*, enaltecendo o primeiro, por julgar que tal governo simboliza o exercício da gestão pública por homens capazes e preparados para tanto. A competência política, para ele, era a competência técnica.

No mesmo sentido, o abade Sieyès era a favor da *representação*, pois os representantes possuíam um nível intelectual superior ao dos representados, e neles estaria estabelecida a vontade de todos os cidadãos, o que era muito prático na hora de tomar a decisão visando ao interesse geral.

Os federalistas, da mesma forma, enalteciam o instituto da representação por ser adequado para Estados com grande extensão territorial e elevada população. Os representantes tinham liberdade para deliberar em prol do bem comum, sendo que a política de freios e contrapesos evitava a tirania da maioria e a traição dos interesses do povo, privilegiando a pluralidade dos membros da sociedade de seu tempo.

O instituto da representação política, desde então, foi se firmando no cenário moderno e a crise em suas instituições abriu caminho para novas interpretações sobre sua relevância.

Se na origem do instituto o problema maior era o de legitimidade, o sufrágio universal e a inserção das massas na vida política provocam uma mudança de foco, conforme observa Bernard Manin²⁴⁸. Os questionamentos foram deslocados para o interior do partido, que devia solucionar a questão da alternância dos representantes no poder. Para Manin, a solução estava na adoção do sorteio, que selecionaria um pequeno número de pessoas para atuar por muitas²⁴⁹.

Não causam estranhamento as críticas ao modelo proveniente do mundo grego, pois o avanço do capitalismo, a divisão do trabalho e o grande número de pessoas nos territórios inviabilizam a adoção do sorteio.

Outras interpretações sobre a representação política direcionaram suas atenções para as condições de representação, isto é, à vinculação dos representantes aos representados e aos mecanismos de controle destes sobre aqueles. A teoria da representação passa a querer determinar se aquele que ocupa o poder tem a autorização de todos os indivíduos.

Observa-se, nesse ponto, que o mandato imperativo foi rechaçado desde logo. A democracia representativa preconiza que seu representante, ao receber a confiança do representado, goza de liberdade de escolha e certo poder para discernir sobre as decisões que precisa tomar. Canotilho ensina que a democracia representativa possui um aspecto formal e outro material, e que o representante é responsável por seus atos:

A representação democrática, constitucionalmente conformada, não se reduz, porém, a uma simples delegação de vontade do povo. A força (legitimidade e legitimação) do órgão representativo assenta também no conteúdo dos seus actos, pois só quando os cidadãos (povo), para além de suas diferenças e concepções políticas, se podem reencontrar nos actos dos representantes em virtude do conteúdo justo desses actos, é possível afirmar a existência e a realização de uma representação democrática material²⁵⁰.

Hannah Pitkin analisa essa vinculação entre representante e representado de forma peculiar. De acordo com ela, o mandato imperativo não atende às exigências da representação. O representante político é um profissional, envolvido

²⁴⁸ MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 29, ano 10, p. 5-34, out. 1995.

²⁴⁹ Idem. *The principles of representative government*, p. 19.

²⁵⁰ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional*, p. 283.

no emaranhado das instituições políticas, que deve representar toda a coletividade e não apenas um grupo ou uma pessoa. Por outro lado, ele é também um ser político, que possui seus interesses e opiniões e deve coadunar esses aspectos pessoais com o fato de lidar com um rol de interesses muito amplo e complexo. No final, é muito provável que ele tenha que abrir mão de um interesse em prol de outro²⁵¹.

Nesse sentido, o representante foi eleito em face de sua capacidade de ação e julgamento e deve possuir um grau de liberdade para ponderar e deliberar, mas não pode ser persistentemente contrário ao interesse do representado²⁵².

Portanto, para Pitkin, a representação é um processo público e institucional definido por arranjos sistemáticos entre a visão de mundo do representante e sua posição política²⁵³. Aos representados cabe o direito de exigir respostas do representante toda vez que se sentirem prejudicados por uma atitude por ele tomada²⁵⁴. A isso denomina-se “responsividade”²⁵⁵.

A complexidade da sociedade moderna será a responsável pela manutenção do mecanismo eleitoral na teoria da representação do século XX, mesmo havendo a possibilidade de controle da atuação dos representantes, traduzida na implementação sistemática da “responsividade”.

Urbinati também entende a representação como solução indispensável para os problemas impostos pela modernidade²⁵⁶. As democracias de massa exigiram mediação específica, uma forma de organização da pluralidade de anseios dos cidadãos, e os partidos políticos foram os responsáveis pelo preenchimento desses espaços complexos e com alto grau de diferenciação. Cada partido deve, pois, possuir uma ideologia e os cidadãos buscarão se identificar com ela. Não há mandato imperativo, mas o representante deve seguir o projeto de seu partido – isso é uma garantia para o representado de que seu voto corresponderá ao programa com o qual ele se identifica.

²⁵¹ PITKIN, Hannah F. *The concept of representation*. Berkeley: University of California, 1972. p. 219-220.

²⁵² *Ibidem*, p. 153.

²⁵³ *Ibidem*, p. 166-167.

²⁵⁴ *Ibidem*, p. 233.

²⁵⁵ Adotar-se-á no presente trabalho o termo em português “responsividade” em lugar de seu correlato em inglês “responsiveness”.

²⁵⁶ URBINATI, Nadia. Representation as advocacy. *Political theory*, Chicago, v. 28, n. 6, p. 758-785, dez. 2000.

Além da “responsividade”, é importante tratar da *accountability*²⁵⁷, a prestação pública de contas relacionada com o princípio democrático da publicidade, que exige transparência de governos, representantes e instituições. O modelo representativo eleitoral determina que as instituições políticas fiscalizem as políticas implementadas e zelem pela prestação de contas permanentemente, sendo que as eleições encerrariam o momento de autorização e *accountability*.

Todavia, não é que se percebe. As eleições acabam não sendo um mecanismo suficiente para a realização da vontade popular e os cidadãos não conseguem exercer controle sobre os atos dos representantes que, quando muito, sofrem uma sanção ao longo do mandato. Ao eleitor caberá não renovar o voto e esperar o próximo mandato²⁵⁸.

Esse mecanismo de sanção dos representantes (*accountability*) merece destaque, pois o Estado de Direito requer sua observância, na medida em que ele se traduz em responsabilidade, controle e transparência.

Guillermo O’Donnell propõe duas dimensões de estudo desse princípio. A primeira seria a *accountability vertical*²⁵⁹, que se refere à condução de eleições livres e competitivas, realizadas mediante a observância da mídia e de organismos internacionais que verificam sua legitimidade.

Em seguida, defende que é necessário também observar a prestação de contas que ele define como *horizontal* e que corresponde à existência de agências estatais:

dotadas de uma autoridade legalmente constituída de inspecionar e eventualmente impor punições (ou mobilizar outra agência para fazê-lo) aos atos ilegais de outras agências estatais. Essa é uma dimensão muitas vezes negligenciada do império da lei em um dos âmbitos em que é mais difícil implantá-lo: o controle das agências públicas, sobretudo as que são dirigidas por altas autoridades públicas, eleitas ou não²⁶⁰.

Urbinati traz uma grande contribuição ao debate sobre representação. Ela avança em relação à teoria de Hannah Pitkin, dando outro enfoque ao instituto.

²⁵⁷ Esse termo não apresenta tradução para o português, mas possui relação direta com a democracia. Sem *accountability*, a democracia é apenas aparente.

²⁵⁸ MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University, 1999. p. 39.

²⁵⁹ O’DONNELL, Guillermo. Uma outra institucionalização: América Latina e alhures. *Lua Nova*, São Paulo, n. 37, p. 25, 1996.

²⁶⁰ *Ibidem*, p. 25.

De acordo com Urbinati, a ideia de governo representativo produziu duas escolas de pensamento, divididas por ela em *modelo representativo* e *modelo eleitoral* de democracia. O primeiro destes modelos é visto pela autora como sendo mais democrático, na medida em que “a representação se funda na teoria do consentimento, que vê a eleição como a expressão do direito de participar em algum nível da produção das leis”²⁶¹ e não como uma mera transferência de preferências das pessoas para os profissionais.

Já o modelo eleitoral combina “princípio da divisão do trabalho e uma seleção funcional de *expertise*”²⁶², isto é, existem as instituições políticas que tomam as decisões por estarem melhor preparadas para tanto e, para isso, extraem sua legitimidade do voto popular. A função do povo é esta: votar.

Por isso, a autora propõe que se diminua a importância do caráter eleitoral da democracia, já que a eleição é apenas uma entre as várias dimensões da representação e da relação entre Estado e sociedade civil. Para ela, “as eleições “engendram” a representação, mas não “engendram” os representantes. No mínimo, elas produzem um governo *responsável* e *limitado*, mas não um governo *representativo*”²⁶³.

Nesse sentido, impõe-se reproduzir a descrição elaborada de Badía:

Los gobernantes – como dice Sánchez Agesta – impulsan, dirigen y deciden. Es decir, ejercen la función de regir los asuntos públicos. Los gobernados exigen, reclaman – a veces de modo imperioso – y controlan, pero normalmente no deciden. Aquella función de gobierno y esta función de control se complementan hasta el punto de que la vida política no funciona al faltar una de estas dos ruedas. (...) Y a este respecto digamos que la participación ciudadana no se reduce a la mera participación electoral. Esta es tan solo una de las modalidades de la primera.²⁶⁴

Sua ideia básica é a de que participação e representação não são formas alternativas ou contrárias²⁶⁵. Elas se complementam e a representação se torna

²⁶¹ URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 192-193, 2006.

²⁶² *Ibidem*, p. 192.

²⁶³ *Ibidem*, p. 193. Grifo do autor.

²⁶⁴ BADÍA, Juan Ferrando. *La democracia en transformación*. Madrid: Tecnos, 1973. p. 21.

²⁶⁵ Afirma a autora: “This book explores (and defends) the arguments of the minority that believes democracy and representation are complementary rather than antithetical”. URBINATI, Nadia. *Representative democracy: principles and genealogy*, p. 4.

essencial para a democracia. Isso porque a representação por ela concebida possui o papel de unir os cidadãos e projetá-los em uma perspectiva muito diferente.

Normalmente, as teorias democráticas descrevem o povo como a soma dos cidadãos que habitam determinado território ou, então, o povo é representado como a soma de todas as gerações passadas, presentes e futuras, unidas por culturas e trajetórias comuns. Todavia, essas observações não levam em conta o caráter egoístico do homem, já estudado por Tocqueville²⁶⁶, que prejudica a compreensão de como as pessoas se ajudam. Ou ainda, depara-se com o problema de ter que explicar por que a opinião de uma pessoa pode não coincidir com a do corpo social²⁶⁷.

Urbinati consegue aproximar essas duas perspectivas. Os cidadãos aprendem que sua opinião é de alguma forma conectada com a do corpo político, que é anterior a ele e sobreviverá a ele. A vontade geral é formada por um complexo sistema que possibilita que os indivíduos confrontem seus pontos de vista, podendo conviver em sociedade com as diferenças e sem eliminar a estrutura política partidária²⁶⁸.

Portanto, a representação não existe para dar visibilidade a um ente abstrato, como nação ou Estado; ela designa um processo político dinâmico, formado pelos próprios atores sociais. Ela não pertence aos agentes governamentais ou às instituições e, assim, não está confinada às decisões tomadas na assembleia²⁶⁹.

Outra observação da autora aponta para a revisão dos conceitos de representação e soberania que se assentam nas teorias de Montesquieu e Rousseau, primeiros teóricos a tratarem da tensão entre democracia, soberania e

²⁶⁶ Tocqueville condena egoísmo e individualismo. O primeiro, “resseca o germe de todas as virtudes” e o segundo “esgota, a princípio, a fonte das virtudes públicas; mas, com o tempo, ataca e destrói todas as outras e termina se absorvendo no egoísmo”. TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América: sentimentos e opiniões*. Livro II. Trad. Eduardo Brandão. 2ª tiragem. São Paulo: Martins Fontes, 2004. p.119.

²⁶⁷ Remete-se às teorias de Rousseau, sobre a vontade todos e a vontade geral, ou às teorias de Sieyès sobre o Terceiro Estado.

²⁶⁸ De acordo com Urbinati: “[Representation] is a comprehensive filtering, refining and mediating process of political will formation and expression. [...] It helps to depersonalize claims and opinions, which in turn allows citizens to mingle and associate without erasing the partisan spirit essential to free political competition or obscuring the majority/minority divide”. URBINATI, Nadia. *Representative democracy: principles and genealogy*, p. 6.

²⁶⁹ “(...) it considers representation dynamically rather than statically: representation is not meant to make a preexisting entity – i.e., the unity of the state or the people or the nation – visible; rather, it is a form of political existence created by the actors themselves (the constituency and the representative)”. Ibidem, p. 24.

representação²⁷⁰. De acordo com ela, apesar de partirem de pontos diferentes, eles chegaram às mesmas conclusões.

Montesquieu separou representação de democracia. Se o povo delegava sua soberania, esse Estado não poderia ser considerado democrático, mas tão somente um governo misto²⁷¹; Rousseau separou representação de soberania, pois ou o indivíduo é livre para exercer sua soberania ou ele a delega a outro e, com isso, torna-se um escravo²⁷².

Avritzer explica a análise que Urbinati faz das teorias de participação política de Rousseau, que

tem como modelo não a representação política e sim a forma contratual e privada de alienação de direitos. (...) Rousseau não consegue evoluir de um modelo privado para um público e se prende a uma forma elementar de não delegação da soberania. No entanto, todas as formas de participação, até mesmo as mais diretas possíveis, implicam delegação de soberania, e a questão é justamente pensar quais são suas formas políticas²⁷³.

Urbinati chega à conclusão de que

Um representante político é único não porque substitui o soberano na aprovação das leis, mas precisamente porque ele não é um substituto para o soberano ausente (a parte que substitui o todo), uma vez que ele precisa ser constantemente recriado e estar dinamicamente em harmonia com a sociedade para aprovar leis legítimas²⁷⁴.

Assim, a representação não é nem um contrato de delegação firmado com as eleições, nem uma nomeação de representantes que substituem o soberano ausente. A representação é um processo político que estimula a circularidade; ela é dinâmica e pode ser recriada de acordo com as novas condições que surgem na sociedade.

²⁷⁰ “[...] Montesquieu and Rousseau, the first theorists to explicitly argue (for divergent reasons) for an insoluble tension between democracy, sovereignty, and representation”. URBINATI, Nadia. *Representative democracy: principles and genealogy*, p. 6.

²⁷¹ Cf. MONTESQUIEU. *Do espírito das leis*, passim.

²⁷² Cf. ROUSSEAU. *O contrato social*, passim.

²⁷³ AVRITZER, L.. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 6, p. 443-464, ago. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.com.br>>. Acesso em: 24 set. 2009.

²⁷⁴ URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática?, p. 194.

Nesse sentido, deve haver comunicação e troca constantes entre sociedade civil e sociedade política²⁷⁵, pois só assim as realizações políticas são construídas. A representação abre um novo cenário no quadro político, possibilitando a formação de uma arena pública de opiniões divergentes e na qual as decisões são passíveis de revisão²⁷⁶. Com isso, o povo pode investigar, julgar, influenciar e censurar os elaboradores da lei, além de manifestar suas demandas e ideias.

Essa questão da arena pública, todavia, não se assemelha à da democracia deliberativa, que também busca uma teoria que não esteja centrada no voto e que valorize o processo comunicativo, mas que, por outro lado, não resolve o problema da sociedade formada por múltiplos e diversos interesses, nem consegue distribuir igualmente o direito de fala nas sociedades contemporâneas. A visão de Urbinati se identifica com a de John Mill²⁷⁷, em seu *O Governo Representativo*, que estabelece duas funções para a assembleia: poder governamental de controle de seus atos e promoção da discussão política. É uma visão deliberativa de uma instituição representativa, isto é, a representação é que estimula a participação na assembleia, alargando seus limites de decisão e administração.

É interessante destacar a posição de Urbinati com relação à representação como advocacia (“representation as advocacy”²⁷⁸), que corrige os problemas decorrentes da desigualdade.

A concepção de representação deve dar aos eleitores poder para participar da escolha dos representantes, conferindo a estes certo grau de independência com relação aos eleitores. Esse problema é resolvido por meio da representação como advocacia²⁷⁹.

A autora identifica duas funções políticas principais da representação²⁸⁰: expressão de opiniões e escolhas individuais; promoção da resistência à exclusão. A representação como advocacia aborda dois elementos: o delicado elo existente

²⁷⁵ “[...] the activation of a communicative current between civil and political society is essential and constitutive, not just unavoidable”. URBINATI, Nadia. *O que torna a representação democrática?*, p. 24.

²⁷⁶ “Political representation marks the end of a yes/no politics and the beginning of politics as an open and common arena of contestable opinions and revisable decisions”. *Ibidem*, p. 25.

²⁷⁷ MILL, John Stuart. *Considerações sobre o governo representativo*, p. 55.

²⁷⁸ URBINATI, Nadia. *Representative democracy: principles and genealogy*, p. 44-48.

²⁷⁹ É o que ocorre com os advogados ou ativistas de causas públicas ou privadas, que defendem atores que não os indicaram para tal função, como as atuações de organizações não governamentais, da Anistia Internacional, etc.

²⁸⁰ De acordo com Urbinati, “to express individual opinions and choices and to resist exclusion”. URBINATI, Nadia. *Representative democracy: principles and genealogy*, p. 45.

entre o representante e a causa do eleitor e o julgamento autônomo do representante. O advogado, então, não precisa ser imparcial, pois tem que defender a causa daquele que representa, mas também tem que dar atenção e levar em consideração a opinião dos outros. Isso reforça a ideia de democracia como conflito, mas também cria a possibilidade de se chegar a um acordo satisfatório para todas as partes.

Urbinati retoma a vitalidade da representação por meio do estudo da obra de Condorcet, que estabelece um diálogo permanente e dinâmico entre sociedade e governo por meio do mecanismo de dupla constitucionalidade das emendas. Para ele, qualquer cidadão pode propor a qualquer tempo a revisão de um artigo, e a cada vinte anos deve ocorrer uma revisão geral. Sua proposta de Constituição possibilita um processo de interação pública em que cada cidadão desenvolve, altera ou corrobora seu julgamento sem passar por coerção ou manipulação²⁸¹.

Essa teoria leva a autora a propor “duas formas de ampliação da representação: a ampliação temporal, através do referendun revogativo do mandato, e a possibilidade de revisão das leis”²⁸².

Em suma, a democracia representativa proposta por Urbinati não corresponde à soma de interesses atomísticos reunidos sem qualquer associação ideológica. Ela destaca a atuação dos cidadãos, que são livres para expressar suas ideias, fazendo que as diferenças e especificidades culturais, políticas e sociais venham à tona sem se esconder sob o manto do *status* legal de cidadão. Soberania seria, portanto, um processo “in perpetual motion”²⁸³.

A importância de sua obra para o presente trabalho se destaca pela inclinação da autora em considerar a representação um elemento essencial à democracia e não como um obstáculo a ela.

Praticamente toda democracia contemporânea é representativa, com exceção de poucos exemplos, como o modelo de democracia direta prevalente em alguns cantões suíços, cujas funções de decisão são assumidas pela esfera civil. Reafirmar o valor da democracia representativa parece, pois, fundamental.

²⁸¹ URBINATI, Nadia. *Representative democracy: principles and genealogy*, p. 181-184.

²⁸² AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 6, p. 443-464, ago. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.com.br>>. Acesso em: 24 set. 2009.

²⁸³ URBINATI, Nadia, op. cit., p. 228.

A participação civil é plenamente compatível com a democracia representativa. A questão é que essa esfera política não pode estar associada somente a mecanismos eleitorais e ao momento do voto, pois, se assim se proceder, o único vínculo constitucional com a esfera civil será a eleição²⁸⁴.

O caráter elitista da representação, observado até mesmo por Montesquieu e Rousseau²⁸⁵, não decorre das circunstâncias ou das condições em que o método eleitoral é empregado, mas de sua própria natureza. Afinal, os eleitores decidem com base em determinados critérios do candidato, como competência ou honestidade, e vão tentar escolher os melhores, sem precisar apresentar justificativas a ninguém²⁸⁶. E eles são sem dúvida, em tese, os melhores, pois foram escolhidos em detrimento de outros.

Por outro lado, não se quer retirar a validade da instituição do voto como prática essencial ao processo democrático moderno. Afinal, é importante ressaltar que:

Os líderes de todos os tipos de grupos parecem inevitavelmente exigir acesso ao clube da elite, e esse problema é sensivelmente exacerbado com a introdução do sistema de sufrágio universal. Naturalmente que os dois fenômenos – da proliferação das organizações e das exigências de sufrágio ampliado – interagem entre si. O surgimento de organizações da classe trabalhadora, como os sindicatos, nas cidades, e de cooperativas, nas áreas rurais, leva à formação de organizações políticas (como os partidos), que, por sua vez, pressionam por maior ampliação do direito de voto²⁸⁷.

O que se pretende, com o excerto, é evidenciar que o voto não é a expressão máxima – nem mesmo a única – de uma democracia. O voto é *parte* do processo. Ademais, restringir a noção de democracia à questão eleitoral-partidária é

²⁸⁴ Hannah Arendt alerta para o perigo desse entendimento: “O papel do cidadão é conferir legitimidade ao partido através do voto. O que ocorre nesse momento não é a dissolução da vontade do cidadão na vontade comum; é a supressão da autonomia da vontade, uma perda da liberdade, liberdade que só uma participação efetiva na vida pública pode proporcionar”. ARENDT, Hannah. *Que é liberdade?* Entre o passado e o futuro: oito exercícios sobre a reflexão política. 6. ed. São Paulo: Perspectiva, 2009.

²⁸⁵ Cf. MONTESQUIEU. *Do espírito das leis*, passim. Cf., também, ROUSSEAU. *O contrato social*, passim.

²⁸⁶ De acordo com a visão exposta por Manin, “Since it is the citizens who discriminate amongst themselves, no one notices that public functions are being distributed in a discretionary, non-anonymous manner, one which unavoidably opens the door to partiality. In a secret vote, the citizen does not even have to give reasons for his or her preference. In this instant, the voter is a sovereign”. MANIN, Bernard. *The principles of representative government*, p. 136.

²⁸⁷ LA PALOMBARA, Joseph G. *A política no interior das nações*. Trad. Marilu Seixas Corrêa e Oswaldo Biato. Brasília: UnB, 1982. p. 478.

delimitar seu conceito com apenas um de seus instrumentos, o que não pode ser aceito.

A premência do equilíbrio entre representação e participação implica detectar, por um lado, a esfera pública como *locus* da política e, por outro, a opção por uma definição ampla dos sujeitos constitucionais habilitados a transitar e a postular nesse espaço democrático revitalizado, com o reconhecimento de atores coletivos não tradicionais.

Habermas é indispensável quando se trata das qualidades e deficiências de uma teoria baseada no aspecto comunicacional. Pode-se argumentar que o problema estaria nesse fluxo comunicacional, nessa dificuldade que a democracia encontra em absorver as demandas sociais, processá-las e devolvê-las com respostas satisfatórias. Todavia, esta não deixa de ser uma questão ligada à representação, pois, em última instância, as instituições de representação são o *locus* desse descompasso²⁸⁸.

A adoção das novas tecnologias visa ao reequilíbrio da representação. Surge uma nova bibliografia interessada nas possibilidades que se abrem para a democracia e baseada na estrutura tecnológica oferecida pelos computadores em rede. Discutem-se novas formas de comunicação e de organização das iniciativas democráticas, sejam elas o governo eletrônico, o voto eletrônico, plebiscito *on-line*, campanhas na rede e até novas oportunidades para a sociedade civil, como o cibercidadão, novos foros de discussão *on-line* ou fortalecimento dos movimentos sociais. Com relação ao presente trabalho, o importante é comprovar que as novas tecnologias de comunicação, notadamente a Internet, podem abrir outras possibilidades para a cidadania na sociedade contemporânea.

Internet e democracia representativa se tangenciam, formando um modelo de participação política do cidadão por meio de um debate constante, participativo e influente no qual há formação da opinião pública e formulação de instrumentos que definirão os dados necessários para uma decisão legítima.

²⁸⁸ Alain Touraine define a democracia como um sistema que possui uma cultura de reconhecimento do outro. Essa é a cultura democrática. Os conflitos e tensões estimulam a heterogeneidade social e, com isso, promovem a construção de identidades diversificadas. A função da democracia seria a de construir a unidade na diversidade, unidade essa fabricada pelo diálogo e pelo respeito ao pluralismo cultural, bem como ao livre desenvolvimento dos projetos pessoais. Cf. TOURAINE, Alain. *O que é a democracia?*, p. 191-194.

A questão, ainda, não é apenas o debate público, mas como deixar o sistema político mais permeável à sociedade civil, possibilitando sua interferência na produção da decisão.

A Internet oferece numerosos meios para a expressão política e um determinado número de alternativas que podem influenciar os agentes da esfera pública. Seu repertório de instrumentos permite que os cidadãos se tornem politicamente ativos.

Algumas ferramentas bastante difundidas nessa aldeia global parecem ter sido concebidas exatamente com a finalidade de se tornarem interfaces para a concretização da opinião pública.

Fóruns e listas de discussão, por exemplo, existem apenas com a finalidade de colher, organizar e difundir pontos de vista sobre temas específicos. A interação mediada por computadores, utilizando-se dessa e de outras interfaces de manipulação das opiniões, desenvolve uma modalidade de grupo social conhecida como “comunidade virtual”, com uma clara vocação política. Nesse sentido, a Internet surge como um novo espaço de aprimoramento da democracia.

A esfera virtual, dessa forma, serve como um espaço adicional para a expressão da política, auxiliando na melhoria de suas estruturas, mais do que agindo como um reformador radical do pensamento e comunicação. Por outro lado, essa esfera virtual reflete a política tradicional, com todos os seus problemas.

As questões a serem mencionadas não estão necessariamente restritas à relação entre democracia e Internet. A falta de nível educacional adequado que fortaleça a democracia, o desinteresse por temas políticos, a ausência de identificação com plataformas políticas e a precariedade das políticas públicas, nenhum desses temas representa um problema exclusivo do advento da democracia pela Internet. Eles diminuem a participação de diversos grupos sociais, mas esse é um conflito presente em qualquer modelo democrático.

Quanto à falta de computadores ou a dificuldade de acesso a eles, entende-se que, no que concerne à democratização da mídia no século XXI, o principal é pensar sobre o espaço político que dela advém, enquanto a infraestrutura das telecomunicações seria um meio para atingir aquele fim. Ademais, atualmente há várias medidas sendo adotadas com o intuito de reduzir o custo dos computadores e expandir a banda larga.

Todavia, a dificuldade de acesso, a raridade de meios e a escassez de oportunidades não podem servir de obstáculo à exploração das possibilidades democráticas que a Internet comporta.

Outros teóricos apontam muitas resistências à adoção da Internet, de viés político, jurídico, institucional e simbólico. Politicamente, há o receio de a democracia eletrônica promover uma estrutura vertical de relação política. A partir do momento em que o cidadão se manifestasse sobre todas as questões de Estado por meio de votação ou referendo eletrônico, por exemplo, estaria sendo estabelecido um sistema de comunicação hierarquizado entre governantes e governados e não uma comunicação horizontal²⁸⁹.

Estudiosos mais resistentes à democracia eletrônica também afirmam que ela não amplia a participação política nas sociedades democráticas. Essa tecnologia pode, pelo contrário, induzir ao isolamento. Tal postura gera indivíduos atomizados em seu universo eletrônico, impossibilitando a vida social e comunitária. Sartori descreve que “o homem multimidiático não se interessa por mais nada. A sua experiência direta e pessoal está toda resolvida em apertar botões de um teclado e em ler respostas numa tela. Para ele não há aprendizagem realizada pelo conhecer fazendo”²⁹⁰.

Deve-se tomar cuidado com a videodemocracia apontada por Sartori, já que os meios de comunicação têm o poder de influenciar as massas. A mídia é capaz de criar um pensamento dominante, homogêneo, e de conduzir os membros da sociedade para o *homo videns*. Além disso, como reforça Ferreira Filho²⁹¹, ela pode contribuir para o cesarismo, com os governantes se aproveitando dos meios de comunicação para manipular o povo em proveito próprio, o que, aliás, é um dos riscos já apontados na democracia semidireta.

Dahl também é cético com essa associação entre mídia e democracia²⁹². Ele pondera que as pessoas tendem a demonstrar interesse por um assunto, mas há um

²⁸⁹ PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. *¿Ciberciudadanía o ciudadanía.com?*, p. 84.

²⁹⁰ SARTORI, Giovanni. *Homo videns: televisão e pós-pensamento*. Trad. Antonio Angonese. São Paulo: EDUSC, 2001. p. 125.

²⁹¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Princípios fundamentais de direito constitucional*, p. 300.

²⁹² “Even for someone to whom politics is important, it is easier to be merely interested than to be active. Considering the psychic economy of the individual, interest is cheap, whereas activity is relatively expensive. To be interested demands merely passive participation, requiring no more than scanning the political news in the newspaper or listening to news broadcast. In this sense, to be merely interested in politics can be a kind of scape from politics”. DAHL, Robert A. *Who governs? Democracy and power in an American city*. 2. ed. New Haven and London: Yale University, 2005. p. 280.

grande passo que separa o mero interesse de uma atuação incisiva nas questões políticas. O acesso aos meios de comunicação não implica participação. O complexo e irrefreável ritmo de vida das sociedades modernas, ademais, deixa pouco tempo para a análise e a reflexão conscientes das decisões políticas. Como é possível assegurar que, em um debate eletrônico, os problemas serão examinados em profundidade, as opções serão estudadas e a tomada de decisões excluirá a emoção? Tudo isso faz urgir a necessidade de uma cultura política cívica.

A Internet também pode representar apenas mais um instrumento de dominação política, sendo que os cidadãos ficariam submetidos ao poder daqueles que tivessem o controle dessa tecnologia. É o que Negroponte chama de “democracia totalitária”²⁹³, já que a Internet, em vez de aprofundar a verdadeira participação cívica, representaria um controle ideológico dos cidadãos. Fala-se muito da igualdade entre os participantes da esfera global, mas, na verdade, há carência de pesquisas sobre os fenômenos de dominação e manipulação que podem emergir da esfera discursiva.

Castells mais uma vez muito bem observa que “a Internet é de fato uma tecnologia da liberdade – mas pode libertar os poderosos para oprimir os desinformados, pode levar à exclusão dos desvalorizados pelos conquistadores do valor”²⁹⁴.

Mesmo nos modelos em que a democracia liberal está mais arraigada, vislumbra-se um sistema social que dá pouca importância, ou mesmo nenhuma, para o papel do público na produção da decisão política²⁹⁵. Com base nisso, esses teóricos entendem que a Internet abre um espaço de discussão, que é subaproveitado.

Quanto aos riscos jurídicos, pondera-se sobre um empobrecimento da esfera normativa e da própria qualidade das leis, que não seriam mais leis da maioria, mas sim de grupos minoritários que de suas feitura puderam participar, questionando-se aqui a competência desses cidadãos para tal elaboração.

A questão da articulação entre esfera pública e instituições políticas, da mesma forma, apresenta falhas. Melucci aponta que o espaço público deve ser, por

²⁹³ NEGROPONTE, Nicholas. *Being digital*. New York: Knopf, 1996. p. 170.

²⁹⁴ CASTELLS, Manuel. *A Galáxia Internet: Reflexões sobre a Internet, os negócios e a sociedade*, p. 225.

²⁹⁵ PAPACHARISSI, Zizi. The virtual sphere: the Internet as a public sphere. *New Media and Society*, Thousand Oaks, v. 4, n. 1, p. 9-27, 2002.

sua própria natureza, autônomo e plural para atender plenamente à sua função; todavia, precisa contar com alguns pontos de contato com o sistema político, pois é este que operacionaliza as demandas da sociedade civil²⁹⁶. Para o autor, as instâncias institucionais de mediação reduzem a abundância de informações que chegam até os cidadãos. E, se os meios retratam fielmente a realidade, efetua-se um trabalho de simplificação e interpretação dos complexos fatores sociais.

Por fim, a condição imaterial do ciberespaço suscitaria um problema simbólico. Nesse sentido, não se pode confundir realidade virtual e virtualidade real. A mensagem mandada por email é apenas imaterial e inexistente contradição entre o imaterial e o real. Já a realidade virtual é um oxímoro, um simulacro do real, um hiper-real, conforme a visão nada otimista de Jean Baudrillard. De acordo com esse pensador, “simular é fingir ter o que não se tem; implica uma ausência; não deixa clara a diferença entre verdadeiro e falso, real e imaginário”²⁹⁷. Assim, o virtual seria algo que ainda não é real, mas que apresenta consequências nefastas sobre o que de fato é real, já que a utopia do ciberespaço acarreta o surgimento de um vazio de valores comunitários, posto que provoca um empobrecimento das formas de comunicação tradicionais que levaria à desconstrução de símbolos sociais²⁹⁸. A linguagem é uma forma discursiva determinada pelas práticas sociais, mas que também as influencia, ativando o pensamento discursivo e o processo comunicacional que conduzem à participação política. Como ter democracia assim? Portanto, a Internet é um veículo potencialmente apto a contribuir para a formação dos cidadãos, mas que gera um paradoxo no eu se refere ao fato de ela também poder levar à diminuição do diálogo na comunidade.

Tecnologias tornam a participação na esfera política mais confortável e acessível, mas não a garantem. Seja porque a discussão política *on-line* está limitada para aqueles com acesso a computadores e à Internet, seja porque aqueles com acesso à Internet não necessariamente buscam discussões políticas. O acesso à informação política não faz das pessoas necessariamente cidadãos mais informados e ativos.

²⁹⁶ MELUCCI, Alberto. *Challenging codes: collective action in the information age*. Cambridge: Cambridge University, 1996. p. 76-78.

²⁹⁷ BAUDRILLARD, Jean. *Simulacro e simulações*. Lisboa: Relógio d'água, 1991. p. 8.

²⁹⁸ Essa questão remete à teoria dos símbolos de Jean Baudrillard (1991), que ressalta que todos os ambientes estão contaminados pela intoxicação midiática e que a sociedade tecnológica oculta a realidade. *Ibidem*, p. 13.

No fundo, isso não é surpresa. A não ser para quem acredita que “o meio é a mensagem”²⁹⁹ e que um conjunto de dispositivos e oportunidades, por si sós, transformam mentalidades e práticas. Os instrumentos da Internet são apenas mais um recurso entre os dispositivos da prática política; um recurso novo, ainda pouco experimentado e que ainda precisa ser testado. Ele adentra um espaço já dominado por dispositivos instituídos e consolidados. Pode haver tensão entre eles, mas esse atrito pode levar à evolução e aprimoramento da democracia.

É igualmente relevante mencionar que, com relação à globalização, esse processo provocou avanços da governança em escala internacional, ultrapassando as fronteiras tradicionais do Estado. Há um olhar em direção à legitimidade de regimes transnacionais, com a criação de estruturas institucionais que permitiriam a formação de uma cidadania global³⁰⁰.

É de se notar que há um universo político-legal de tomada de decisões ainda incapaz de estabelecer um quadro institucional que permita a deliberação e reflexão em nível global.

A democracia ainda deve trilhar um longo caminho até conseguir lidar com essas novas realidades globais e com as expectativas dos cidadãos modernos. Santos afirma que “o que designamos por globalização são conjuntos de relações sociais desiguais, sendo por isso mais correto falar de globalizações que de globalização”³⁰¹.

Depois de percorridos os tipos de democracia e de estabelecidas as correspondências entre Internet e modelos democráticos, além de defendida a revitalização da democracia representativa por meio da Internet, o presente trabalho se encaminhará à formulação de um projeto de democracia eletrônica. Antes disso, será estudada a história da Internet, sua origem e seu desenvolvimento, seguida do surgimento do governo eletrônico, um passo indispensável em direção à democracia eletrônica.

²⁹⁹ McLuhan, Marshall; Fiore, Quentin. *O meio são as mensagens*. São Paulo: Record, 1969. p. 36. Os autores afirmavam que o meio estava reestruturando padrões sociais e aspectos da vida pessoal e, em virtude disso, remodelavam-se todos os pensamentos e as ações.

³⁰⁰ VIEIRA, Liszt. *Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização*, p.263-265.

³⁰¹ SANTOS, Boaventura de Souza. Introdução geral à coleção. In: _____. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 16.

7 INTERNET

Nas últimas décadas, um dos veios de pesquisa mais instigantes tem sido a Internet, que se tornou catalisadora das mudanças observadas no comportamento da sociedade. A cultura gerada pela rede mundial de computadores delimitou seu espaço próprio – o ciberespaço³⁰², com códigos próprios e linguagem diferenciada – simbolizando um novo paradigma, o da “sociedade em rede”³⁰³ prestes a lançar novíssimos desafios.

A Internet pode ser definida como um conjunto de redes de computadores que passa a funcionar como uma rede única, possibilitando a transmissão de dados, sons e imagens. Estudar a história da Internet implica descobrir como se desenvolveu sua arquitetura, que abriu a possibilidade para que redes isoladas de computadores chegassem ao estado atual de unidade, de abrangência global. Com isso, abre-se a possibilidade de a política não se organizar mais ao redor do Estado-nação³⁰⁴, mas em um ciberespaço, no qual grupos de diferentes formações e origens podem trabalhar em conjunto, visando ao bem comum.

As primeiras redes de computadores surgiram após a Segunda Guerra Mundial. O primeiro computador digital foi criado em 1946. Nos anos seguintes, outras máquinas foram construídas, mas os computadores trabalhavam de forma isolada. A primeira alteração nesse panorama aconteceu no final da década de 1950, quando foi criado o *time-sharing* – dispositivo de compartilhamento de

³⁰² O termo foi cunhado por William Gibson no livro *Neuromancer*, designando o universo das redes digitais, um ambiente artificial, onde dados trafegam indiscriminadamente. Cf. GIBSON, William. *Neuromancer*. Trad. Fabio Fernandes. 4. ed. São Paulo: Aleph, 2008. Já Pierre Lévy o define como “o espaço de comunicação aberto pela interconexão mundial dos computadores e das memórias dos computadores”. LÉVY, Pierre. *Cibercultura*, p. 92.

³⁰³ CASTELLS, Manuel. *Sociedade em rede – a era da informação: economia, sociedade e cultura*. São Paulo: Paz e Terra, 2007. p. 78. O autor afirma que nossa sociedade é uma sociedade em rede, formada por indivíduos, empresas e Estado operando num campo local, nacional e internacional. Para tanto, mapeia a forma como as tecnologias de informação e comunicação interferem nas estruturas sociais.

³⁰⁴ Henry Jenkins, com clareza, afirma que “não há garantias de que usaremos esse poder com mais responsabilidade do que os Estados-nação ou as corporações usam o seu. Estamos tentando criar códigos de ética e contratos sociais que irão determinar como nos relacionaremos uns com os outros, assim como estamos tentando determinar como esse poder irá se inserir no sistema de entretenimento ou no processo político”. JENKINS, Henry. *Cultura da convergência*. São Paulo: Aleph, 2008. p. 313.

tempo³⁰⁵ – com o intuito de permitir que vários programadores pudessem trabalhar simultaneamente no mesmo computador. Um dos primeiros usos para o compartilhamento das máquinas foi observado com sistemas de trocas de mensagens eletrônicas entre programadores que trabalhavam em um mesmo computador, podendo ser primariamente localizado aqui o emprego dos computadores como meio de comunicação.

Em 1957, é lançado o primeiro satélite artificial soviético, o que provocou uma reação dos Estados Unidos, que envidaram esforços e investimentos em projetos científicos inovadores que proporcionassem ao país vantagens militares. Dentre os projetos, havia um que pretendia fazer com que as redes de telecomunicações subsistissem diante de situações de emergência ou catástrofe³⁰⁶. Para tanto, o centro privado de pesquisas Rand foi contratado e seu cientista, Paul Baran, sugeriu a eliminação dos centros de controle e distribuição de sinais,³⁰⁷ propondo a criação de uma rede cujo controle fosse dividido entre vários setores, o que permitiria seu funcionamento mesmo sob ataque inimigo.

A Advanced Research Project Agency (ARPA), ou Agência de Pesquisa em Projetos Avançados, era um órgão ligado ao Departamento de Defesa dos Estados Unidos e reunia cientistas que cooperavam com o desenvolvimento militar norte-americano. O órgão era responsável por investimentos em novas tecnologias durante a Guerra Fria³⁰⁸, valendo-se da proposta idealizada por Paul Baran. A ARPA foi responsável por iniciar um projeto que pretendia interligar os computadores dos principais centros de pesquisa do país³⁰⁹, ideia elaborada por dois de seus diretores, Joseph Licklider e Robert Taylor.

Os dois cientistas acreditavam no potencial dos computadores e das redes. Para eles, o indivíduo *on-line* se relacionaria com outras pessoas em virtude da comunhão de interesses comuns identificados em comunidades reunidas por afinidades e não por limitações geográficas³¹⁰. A rede por eles desenhada foi

³⁰⁵ RHEINGOLD, Howard. *A comunidade virtual*. Trad. Helder Aranha. Lisboa: Ciência Aberta/Gradiva, 1996. p. 95.

³⁰⁶ Ibidem, p. 98.

³⁰⁷ RAND CORPORATION. *Paul Baran and the origins of the Internet*. The world wide web consortium, 1998. Disponível em: <<http://www.W3.org/People/Raggett/book4/history/baran.html>>. Acesso em: 04 fev. 2009.

³⁰⁸ CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede – a era da informação: economia, sociedade e cultura*, p. 376.

³⁰⁹ RHEINGOLD, Howard, op. cit., p. 100.

³¹⁰ LICKLIDER, Joseph C.R.; TAYLOR, Robert W. *The computer as a communication device*. Science and technology, 1968. Disponível em:

chamada de *Arpanet* e construída de acordo com o modelo de Baran, isto é, sem os centros de comando nem hierarquias.

A *Arpanet*, implantada em 1969 pelo Departamento de Defesa norte-americano, tinha como objetivo inicial construir uma rede de computadores que não pudesse ser destruída em caso perda de comunicação entre os aparelhos desse sistema (um ataque ou bombardeio, por exemplo). A estrutura fugiria dos modelos tradicionais, centralizados num único computador central. A nova proposta permitiria que todos os pontos tivessem o mesmo nível, possibilitando que os dados caminhassem em qualquer sentido, evitando interceptação de mensagens.

Se inicialmente a *Arpanet* era útil apenas para projetos de computação e engenharia, com o tempo percebe-se que ela pode interligar centros de pesquisa, tornando-se um elo de comunicação entre estudiosos de projetos avançados³¹¹. A rede se alastrou a outros setores dentro e fora do país, conectando, em princípio, universidades e bibliotecas. A primeira universidade a adotá-la foi a da Califórnia, em Los Angeles (EUA), seguida pelas universidades de Harvard e pelo Massachusetts Institute of Technology (MIT), em 1970. Em 1971, havia mais de 30 computadores interligados pela rede³¹².

Ainda na década de 1970, os primeiros computadores pessoais começaram a ser vendidos nos Estados Unidos, surgindo as primeiras conexões entre computadores domésticos articuladas por entusiastas da tecnologia³¹³ pelo “modem”, que transformava a linguagem digital dos aparelhos em sinais analógicos transportados por linhas telefônicas. Esses provedores deram, naquele momento, um novo rumo comercial ao uso de computadores, pois viabilizaram o surgimento das primeiras redes de relacionamento virtuais.

Empresas e governos, da mesma forma, decidiram investir no potencial comunicacional dessas redes³¹⁴, sendo seguidos pelos primeiros serviços privados destinados à formação de comunidades *on-line*.

<<http://gatekeeper.dec.com/pub/DEC/SRC/publications/taylor/licklider-taylor.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2009.

³¹¹ GATES, Bill. *A estrada do futuro*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p. 125.

³¹² RHEINGOLD, Howard. *A comunidade virtual*, p. 99.

³¹³ Ibidem. Cf. também CASTELLS, Manuel. *A Galáxia Internet: Reflexões sobre a Internet, os negócios e a sociedade*, p. 16-17.

³¹⁴ Castells explica que, ainda na década de 1970, a iniciativa governamental de maior alcance surgiu na França, com o uso do aparelho de videotexto chamado “Minitel”, criado pela companhia telefônica francesa e comercializado em 1984. Cf. CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede – a era da informação: economia, sociedade e cultura*, p. 367.

A expansão da telemática, tanto por redes amadoras como comerciais, tomou força na segunda metade da década de 1980, sobretudo pelo aprimoramento dos computadores pessoais, que possibilitaram um uso civil da rede a baixo custo. No início da década de 1990, o crescimento foi ainda maior com o interesse das empresas comerciais e dos sistemas financeiros no uso das redes informacionais, que usavam serviços telefônicos privados cada vez mais baratos.

Entretanto, foi ainda em 1986 que a National Science Foundation (NSF), ou Fundação Nacional de Ciência dos Estados Unidos, inaugurou uma nova rede de alta velocidade (com capacidade de transmissão de dados maior que a da Arpanet) com o objetivo de interligar os principais centros computacionais do país, tornando-se, nos anos seguintes, a principal infraestrutura para a interligação das redes científicas. No início da década de 1990, a National Science Foundation transferiu sua operação de rede para grandes empresas³¹⁵. A integração das redes privadas e públicas levou à formação de uma imensa rede global de computadores, denominada, numa referência explícita ao seu caráter internacional, Internet.

Portanto, apesar de ter nascido em um meio militar, foi a comunidade acadêmica que impulsionou o desenvolvimento da Internet, por possibilitar a troca de informações e a integração entre pesquisadores espalhados pelo mundo, o que abriu novas possibilidades de comunicação e de interação entre os seres humanos e influenciou a realização do discurso e a maneira como ele é compreendido e produzido³¹⁶.

A Internet chegou ao Brasil em 1988 impulsionada pela iniciativa da Fundação de Amparo à Pesquisa no Estado de São Paulo (FAPESP) de buscar acesso à rede, sendo que, num primeiro momento, ela ficou restrita aos serviços de transferência de arquivos e de correio eletrônico.

De acordo com Chahin, uma linha internacional foi conectada à FAPESP em 1991 para que fosse liberado o acesso à Internet para outras instituições, fundações e órgãos governamentais³¹⁷. Em 1992, surgiu a Rede Nacional de Pesquisa (RNP), criada pelo Ministério da Ciência e Tecnologia e coordenada por Tadao Takahashi.

³¹⁵ CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede – a era da informação: economia, sociedade e cultura*, p. 378.

³¹⁶ Lévy acredita que a Internet possibilitou a criação de um novo espaço de comunicação a partir do ciberespaço, que reproduz e amplia as formas de comunicação cotidianas, de transmissão do saber, trocas comerciais, entre outras funções que são estabelecidas na medida em que são criados usos para os meios. Cf. LÉVY, Pierre. *Cibercultura*, p. 16.

³¹⁷ CHAHIN, Ali et al. *E-gov.br: a próxima revolução brasileira. Eficiência, qualidade e democracia: o governo eletrônico no Brasil e no mundo*. São Paulo: Prentice Hall, 2004. p. 7-10.

A RNP criou um tronco principal para a rede (backbone), designando pontos para as capitais do país. Somente em 1995, no entanto, que uma portaria do Ministério de Ciência e Tecnologia liberou o surgimento dos provedores de acesso privado para as operações comerciais no Brasil.

Nos últimos anos, o Brasil vê aumentar consideravelmente o número de usuários da Internet, sendo que as redes sociais – *sites* usados para trocar mensagens e exibir conteúdos – são a porta de entrada da maior parte das pessoas que acessam a Internet pela primeira vez³¹⁸.

A Internet tornou possível a intensificação dos fluxos de informação característicos das sociedades em rede. Apesar de estar desvinculada de seu projeto original, focado em operações militares, ela manteve uma de suas características essenciais: a descentralização. Além disso, apresenta uma estrutura comunicacional coordenativa, não hierárquica, que não exige a identificação geográfica dos agentes de informações e cuja manipulação de dados e ações pode ser feita dos locais mais remotos.

Por isso é que, com sua abrangência global, a Internet é parte integrante – e das mais dinâmicas – do ciberespaço e vem se mostrando campo de atuação de forças locais que não conseguiam se exprimir de outra forma, seja por não terem acesso à tecnologia, seja pela vigilância das forças políticas.

³¹⁸ Segundo o instituto e pesquisa Ibope/NetRating, em 2003, o número de pessoas com acesso à Internet era de 22 milhões, sendo que em 2008 esse número aumentou para mais de 43 milhões de pessoas, quando somadas as conexões na residência e no trabalho. Já de acordo com pesquisa Ibope Nielsen Online, o país ocupa a primeira colocação no ranking de usuários que passam mais tempo conectados à Internet, seguido dos Estados Unidos. Disponível em: <<http://www.nic.br/imprensa/clipping/2009/midia002.htm>>. Acesso em: 30 ago. 2009.

8 GOVERNO ELETRÔNICO

A década de 1990 presenciou a tão debatida crise do Estado, face à constatação da inviabilidade da proposta conservadora do Estado mínimo. Era necessário que o Estado repensasse seu papel de garantidor dos direitos sociais com proteção da cidadania e adoção de medidas que recuperassem sua eficiência nos campos econômico, político e administrativo. Foi com isso que as forças políticas que ascenderam ao país em 1995 propuseram grandes mudanças no papel do Estado, como a reforma política e a administrativa.

Nesse sentido, foi criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), encarregado da reforma administrativa, com o objetivo de alcançar melhores níveis de eficiência e eficácia na prestação de serviços, além de transparência na aplicação dos recursos públicos.

Foram então adotadas as tecnologias de informação e de comunicação (TICs) para promover a reforma administrativa, com a criação de novas formas de relacionamento entre cidadãos, empresas e organismos estatais para que houvesse o cumprimento das obrigações requeridas em um sistema democrático, tanto pelo governo, como pelos cidadãos. A essa adoção das TICs – que ocorreu em âmbito mundial – pelo governo é que se denomina *governo eletrônico*.

A explicação de Bresser Pereira é precisa:

A Internet é um instrumento de mídia que tem se expandido extraordinariamente. Possibilita a disponibilização de informações em formatos que apresentam grande agilidade e versatilidade, e a evolução dos produtos baseados nessa tecnologia provê novas soluções de interatividade a cada dia. A utilização da Internet vem sendo explorada no âmbito da administração federal, visando oferecer ao cidadão informações sobre políticas, projetos e medidas adotadas pelo Governo, e manter um canal de comunicação para o recebimento de críticas, propostas e prestação de serviços ao cidadão (...). Desde logo, percebeu-se que um instrumento com tal significado estratégico deveria ser pensado não como uma estratégia específica da informática, concebida em salas frias dos centros de processamento de dados, e sim como um instrumento auxiliar na gestão da informação³¹⁹.

³¹⁹ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Reforma do Estado para a cidadania*. Brasília: 34, 1998. p. 308.

Pode-se afirmar, pois, que o governo eletrônico, *e-government* ou *e-gov* é uma maneira integrada e contínua de facilitar o acesso e promover a entrega de serviços governamentais aos cidadãos, empresas e empregados por meio do uso das tecnologias de informação e de comunicação (TICs), visando à melhoria da qualidade e do fornecimento dos serviços públicos, bem como ao suporte das políticas públicas e, ainda, ao incremento do próprio processo democrático.

Ainda não se pode falar em uma definição consensual de governo eletrônico, mas se admite que o termo tem suas origens a partir do desenvolvimento da ideia de comércio eletrônico³²⁰. Mundialmente, havia a necessidade de expansão das atividades comerciais, e o comércio eletrônico era ferramenta fundamental nesse processo.

As agências governamentais brasileiras estão presentes na Internet desde 1993; porém, a mais importante iniciativa voltada à elaboração de uma política de *e-gov* no Brasil ocorreu por meio de um processo que começou em maio de 1999 e terminou em setembro de 2000, tendo como conclusão o Programa Sociedade da Informação (SocInfo), com o qual o governo lançou as bases para uma nova sociedade digital. Nas palavras de Scartezini:

Portanto, foi sob essa moldura, traduzida no Livro Verde e no Livro Branco da Sociedade da Informação, que a maioria das estratégias relacionadas a mercado, produção, recursos humanos, governo eletrônico (*e-government*) e aspectos sociais de inclusão digital foi desenvolvida e implementada para atingir uma mesma meta: permitir um desenvolvimento social e econômico mais dinâmico e igualitário para o Brasil³²¹.

O governo eletrônico só foi mundialmente formalizado em 1999, durante o 1º Fórum Global sobre a Reinvenção do Governo realizado em Washington, no qual 45

³²⁰ “Dentro de uma perspectiva histórica e temporal, pode-se afirmar que a expressão governo eletrônico, ou *e-gov*, começou a ser utilizada com mais freqüência após a disseminação e consolidação da ideia de comércio eletrônico (*e-commerce*), na segunda metade da década passada e, a partir daí, ficou completamente associada ao uso que se faz das TICs nos diversos níveis de governo”. DINIZ, Eduardo Henrique et al. *O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise*. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n1/a03v43n1.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2009.

³²¹ SCARTEZINI, Vanda. Governo e comércio eletrônico nos países em desenvolvimento. In FERRER, Florencia; SANTOS, Paula (Org.). *E-government: o governo eletrônico no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 4.

países se reuniram para debater o processo de fortalecimento das instituições democráticas na atual era da informação³²².

O governo eletrônico, portanto, é uma consequência tanto do fenômeno que caracteriza a *sociedade da informação* – que surge com o avanço das tecnologias de informação e comunicação – como da evolução do papel do Estado.

Grönlund resume os principais aspectos presentes nas diversas definições dadas ao termo: promoção de um governo mais eficiente, oferecimento de melhores serviços aos cidadãos e aperfeiçoamento do processo democrático³²³.

Portanto, vários enfoques são possíveis ao se tratar de governo eletrônico, e por isso, também falta uma definição uníssona. Alguns autores propõem que se usem nomenclaturas diferentes de acordo com os peculiares usos que os governos fazem das TICs.

Ao se referir às ações que ocorrem dentro de uma organização governamental, deve-se usar o termo *governo eletrônico*, ainda que ele seja associado a uma ideia mais restrita, isto é, somente ao fornecimento de serviços aos cidadãos.

O uso das TICs envolvendo o relacionamento do governo com a sociedade deveria ser preferencialmente tratado pela expressão *governança eletrônica*.

Ao se analisar o uso das tecnologias de informação e comunicação como ferramentas da Administração Pública na promoção de seus serviços, fala-se em *e-administração*. Em um estágio mais desenvolvido, o *e-governo* é o exercício da democracia no mundo digital, que culmina na participação política dos cidadãos nas ações do governo, a chamada *e-democracia*. Essa ideia é fundamental para o trabalho, pois se advoga que o governo eletrônico representa um estágio para o alcance da democracia eletrônica.

Já que o governo eletrônico é utilizado para atender às prioridades governamentais, seu conteúdo varia de acordo com as funções estabelecidas na agenda governamental.

Com relação à Internet, por exemplo, o *e-gov* seria o governo materializado na construção de portais que integrassem as informações e os serviços de interesse do próprio Estado e dos cidadãos de forma acessível e coerente. Com isso, seria

³²² CHAHIN, Ali et al. *E-gov.br: a próxima revolução brasileira*. Eficiência, qualidade e democracia: o governo eletrônico no Brasil e no mundo, p. 123.

³²³ GRÖNLUND, Åke. *Electronic Government: design, applications, and management*. Hershey, PA: Idea Group, 2002. p. 24.

possível alcançar melhores níveis de eficácia e eficiência³²⁴ dos serviços prestados aos cidadãos e às empresas, além de promover uma maior participação nos processos decisórios. As possibilidades oferecidas pela Internet são amplas, como discorre Takahashi:

Emissão de documentos, prestação de informações ligadas aos serviços públicos, acompanhamento das ações de governo e condução dos negócios públicos, acesso aos governantes e representantes eleitos são exemplos das possibilidades do uso das tecnologias de informação e comunicação pela máquina administrativa pública. A possibilidade de acesso aos serviços, de participação nas decisões e acompanhamento dos atos governamentais por parte de todos os cidadãos, portanto, impõem a adoção de meios e métodos digitais por parte do governo, em todos os poderes constituídos e níveis governamentais, do emprego das tecnologias de informação e comunicação em benefício da eficácia, transparência e governança³²⁵.

O conceito de governo eletrônico não deve ser restringido apenas à informatização e automação dos processos e disponibilização de serviços na Internet, pois o uso das TICs provoca transformações na maneira como o governo interage com o cidadão e vice-versa visando a um governo melhor, na medida em que busca aumentar a qualidade dos serviços e das informações, integrar os sistemas internos, promover o acesso da população, abrir novos espaços e formas de participação, etc. É assim que se pode afirmar que o governo eletrônico é um instrumento de transformação da sociedade brasileira que assume vários papéis, como se depreende do relatório do Comitê Executivo do Governo Eletrônico³²⁶, o qual aduz que:

- o governo eletrônico deve ser voltado para as demandas dos cidadãos e para promover o acesso e a consolidação de seus direitos, atuando como promotor da cidadania e do desenvolvimento. Como exemplos de direitos, podem-se citar o

³²⁴ De acordo com o ISO 9241-11, eficácia é a precisão e completeza com que os usuários atingem os objetivos específicos, gerando os resultados esperados, e eficiência é a precisão e completeza com que os usuários atingem os objetivos específicos em relação à quantidade de recursos utilizados. Cf. DIAS, Claudia. *Usabilidade na Web: criando portais mais acessíveis*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2003. p. 48.

³²⁵ TAKAHASHI, Tadao (Org.). *A sociedade da informação no Brasil – Livro Verde*. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000. Disponível em: <http://www.cgee.org.br/prospeccao/doc_arq/prod/registro/pdf/regdoc4326.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2009.

³²⁶ BRASIL. Comitê Executivo do Governo Eletrônico – CEGE. *Oficinas de Planejamento Estratégico: relatório consolidado*. Brasília, 2004.

direito ao acesso aos serviços públicos, o direito à informação, o direito de ser ouvido pelo governo, o direito ao controle social das ações dos agentes públicos.

- as políticas de governo eletrônico devem incentivar a promoção do desenvolvimento de empresas nacionais aumentando a demanda por seus produtos e serviços e articulando iniciativas de fomento e financiamento.

- deve haver a disseminação de práticas de gestão de conhecimento³²⁷ na Administração Pública, já que a produção compartilhada e colaborativa da informação e do conhecimento no setor público possibilita uma capacidade de articulação do processo decisório e de gestão das políticas estratégicas, que são essenciais para a integração das três esferas de governo.

O funcionamento do governo eletrônico depende de uma estreita cooperação entre os diferentes níveis de poder, tanto na fase de concepção como na fase de atuação, a fim de facilitar a troca de dados entre as Administrações Públicas e permitir o fornecimento de serviços públicos eletrônicos integrados. Os diferentes sistemas de informática utilizados pela administração devem ser capazes de se comunicar entre si, isto é, os sistemas TIC devem ter a capacidade de dividir e trocar suas informações e conhecimentos.

O fornecimento dos serviços públicos eletrônicos deve estar presente em um ambiente *on-line* onde impere a confiança na proteção dos dados e nos procedimentos de identificação e autenticação.

O desenvolvimento do governo eletrônico deve garantir um acesso universal e múltiplo (computadores individuais, terminais móveis, pontos de acesso público à Internet) aos serviços públicos eletrônicos e aos programas de formação que permitam a aquisição de conhecimento sobre a utilização das TICs.

Claramente, pois, a evolução da Administração Eletrônica depende do conteúdo, dos serviços oferecidos, do uso que podem fazer dela os cidadãos, além de uma taxa de acesso à Internet que seja acessível. Os desafios que se apresentam aos governos são múltiplos.

Existem várias classificações sobre os estágios ou níveis de maturidade do governo eletrônico. Com base na proposta do Centro de Estudos em Tecnologia de

³²⁷ Gestão de conhecimento, nos termos do relatório do Comitê Executivo do Governo Eletrônico, é o conjunto de processos sistematizados, articulados e intencionais que governam as ações de criação, captação, armazenamento, tratamento, disseminação e utilização de conhecimentos, com o propósito de atingir objetivos institucionais. BRASIL. Comitê Executivo do Governo Eletrônico – CEGE. *Oficinas de Planejamento Estratégico*: relatório consolidado. Brasília, 2004. p. 7.

Informação para Governo da Fundação Getúlio Vargas (TecGov), pode-se falar em cinco fases desse processo³²⁸.

A primeira etapa se refere apenas a uma 'presença inicial', ou seja, é o estágio que corresponde às ações iniciais de presença na *web*, e que tem como único objetivo simplesmente estar presente em um espaço da Internet apresentando informações sobre o governo, órgão ou instituição, como endereços, horários de funcionamento ou documentos de interesse e relevância para o público. O conteúdo é estático e colocado no sítio eletrônico sem levar em consideração as expectativas dos usuários.

A segunda etapa já defende uma presença intensiva e interação. Fala-se de duas ações: a consolidação da presença na *web* e a inclusão de recursos para interação com o agente de governo, tais como correio eletrônico, *download* de documentos, consulta à legislação, entre outros. A interação com o governo possibilita que cidadãos e empresas se envolvam no processo de governança e definição de políticas públicas.

Parte-se para uma fase mais evoluída, que corresponde às transações financeiras e de serviços. Três principais grupos podem ser distinguidos no governo eletrônico: governo, cidadãos e grupos empresariais. Sua classificação é estabelecida da forma descrita a seguir.

A relação G2C (*government to citizen*) corresponde à equação governo/cidadão. São aquelas atividades nas quais o governo fornece aos cidadãos informação e serviços *on-line*. Com isso, os cidadãos podem fazer perguntas às agências governamentais, declarar seu Imposto de Renda, renovar a carteira de motorista e fazer inspeção veicular, por exemplo. Já o governo pode facilitar o *download* de formulários, ajudar os cidadãos na busca por emprego, promover informações turísticas, ente outros serviços.

A relação entre governo e empresa é denominada G2B (*government to business*) e através dela o governo pode realizar negócios com fornecedores, bem como as empresas podem vender produtos e serviços ao governo.

O G2G (*government to government*) representa aquelas transações financeiras e de serviços realizadas entre os próprios agentes do governo.

³²⁸ O desenvolvimento completo do estudo encontra-se em TORRES, Norberto (Org.). *Avaliação de websites e indicadores de e-gov em municípios brasileiros*: relatório final. São Paulo: FGV, 2006.

Nessa etapa, os serviços devem estar disponíveis a qualquer hora e dia, por meio de aplicações de autosserviço, gerando economias de custos operacionais por parte do governo e de deslocamento por parte dos cidadãos, bem como a possibilidade de maior transparência nos processos e transações do governo.

No plano seguinte, chega-se à integração vertical e horizontal. Os serviços se tornam mais sofisticados e completos, pois são adotados sistemas de informações altamente integrados. Tudo o que for relevante para um processo (ocorrências, históricos, documentos associados, decisões tomadas, projetos gerados, pendências registradas) é tratado de forma integrada. É também nessa fase que existem maiores possibilidades de uso do governo eletrônico no combate à corrupção.

Por fim, o quinto estágio refere-se a uma integração sem fronteiras, em que desaparecem as fronteiras entre agentes de governo e entre estes e a comunidade, com processos altamente integrados e eliminação das interfaces existentes entre organismos públicos e privados. Por exemplo, poder-se-ia aqui taxar diretamente as operações empresariais pelos processos integrados das empresas e do governo, sendo que, imediatamente, o governo teria acesso aos correspondentes depósitos.

A formatação desse novo tipo de Administração também deve se submeter aos princípios estabelecidos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988³²⁹. Assim, transparência, direito à informação e *accountability* devem ser assuntos presentes em seus debates.

A Internet, além disso, tem sido um instrumento importantíssimo no âmbito do exercício da atividade jurisdicional do Estado. O Poder Judiciário não pode mais prescindir da Internet. A grande população brasileira e o aumento exponencial dos conflitos levados ao Judiciário levam a uma dependência dessa ferramenta. Além disso, um Judiciário informatizado dá transparência aos atos processuais e permite o acesso de toda sociedade, aprimorando a cultura da legalidade, essencial em um Estado Democrático de Direito.

³²⁹ Art. 37 da Constituição Federal de 1988, *in verbis*: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)”. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 5 out. 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 28 out. 2009.

Desde 2006, aliás, o processo nos Juizados Especiais Cíveis de todo país é eletrônico, conforme instituiu a Lei federal n. 11.419/06³³⁰, buscando efetivas o direito à prestação jurisdicional.

Outras questões relevantes abordadas no portal www.governoeletronico.com.br incluem as iniciativas de inclusão digital, racionalização de recursos, busca de parcerias e utilização do *software* livre.

8.1 EXCLUSÃO DIGITAL E GOVERNO ELETRÔNICO

Rafaelle de Giorgi, analisando a sociedade como um sistema global, observa que os sistemas sociais funcionam continuamente com a inclusão de novos centros e periferias em sua estrutura.

Mas a inclusão é somente uma face de uma distinção que em outra face produz exclusão. A distinção fundamental, com base na qual esta sociedade opera, de fato, é a distinção da inclusão-exclusão. Quanto mais se expande a inclusão, tanto mais se expande a exclusão. Não há alternativas³³¹.

Esta triste constatação retrata a complexidade do tema. O Brasil vem ganhando força no cenário mundial, obtendo reconhecimento externo e assumindo vantagens econômicas que despertam o interesse de outros países. No entanto, a desigualdade de renda é tão grande que afeta seriamente a evolução de certos índices sociais. Muito tem sido investido em políticas sociais, que são como tecnologias, isto é, surgem pioneiras, mas depois são superadas por outras, por isso, devem sempre ser revistas e alteradas. Talvez seja o momento de propositura de novas soluções que melhorem os índices de alfabetização e de inclusão social e digital.

O analfabetismo ainda é um grande problema social no Brasil, país com uma educação fundamental precária e altos índices de evasão escolar, onde o nível de instrução das pessoas não permite o aproveitamento eficiente da internet, sendo

³³⁰ BRASIL. Lei federal n. 11.419, de 19 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a informatização do processo judicial; altera a Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil; e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 28 out. 2009.

³³¹ GIORGI, Rafaelle de. *Direito, democracia e risco: vínculos com o futuro*. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1998. p. 209.

necessária uma capacitação dos cidadãos com vistas a adquirir habilidades básicas para o uso de computadores e para a interpretação das informações obtidas.

Esta é uma das faces da exclusão digital. A outra diz respeito a uma questão técnica, ou seja, os preços de computadores, bem como os custos de sua manutenção, que ainda são muito elevados para grande parte da população. Verifica-se também a falta de acesso a computadores, a deficiência da capacitação de professores, a ausência de um sistema ‘*wireless*’ que permita o acesso à rede mundial nas escolas e cidades, entre outros fatores.

Além disso, é fundamental que haja uma consciência mais madura da população para que a Internet seja plenamente aproveitada. A apatia e despolitização dos cidadãos³³² diminuem a participação de diversos grupos. É a denominada “lacuna participativa”³³³.

Por isso é que, a educação – ou a sua falta –, a despolitização e a precariedade das políticas públicas, ou seja, todos esses temas que permeiam as democracias, precisam ser estudados e solucionados.

A questão da desigualdade de acesso aos mais diversos meios de comunicação – jornal, telefone, televisão ou Internet – permeia as sociedades modernas. A exclusão digital, apesar de privilegiar o acesso às tecnologias de informação e comunicação, não pode deixar de considerar também esses outros meios de comunicação complementares às TICs, principalmente quando se fala de Internet, com a qual todos convergem.

O conceito de exclusão digital está relacionado a diferentes aspectos. Um deles é o do *e-readiness*, que representa a penetração das tecnologias de comunicação em cada país, determinando sua posição de competitividade no quadro internacional. Outro aspecto se refere ao *e-desenvolvimento*, ou seja, à influência do uso das tecnologias de comunicação e informação no crescimento econômico de cada país. Além disso, estuda-se a relação entre exclusão digital e desigualdade social e como a telemática é utilizada no combate à pobreza.

Os referidos aspectos não serão desenvolvidos, pois o enfoque que se almeja priorizar no presente trabalho diz respeito à relação entre exclusão/ inclusão

³³² SARTORI, Giovanni. *Homo videns: televisão e pós-pensamento*, p. 125.

³³³ JENKINS, Henry. *Cultura da convergência*, p. 327. O autor afirma haver muitos obstáculos culturais à participação, como raça, classe e diferenças idiomáticas e que o cidadão monitor deve transformar a política em um fator cultural, desenvolvendo a habilidade de bem avaliar informações em sua casa, no trabalho e na comunidade.

digital e fomento da participação política, sendo que as considerações serão feitas nesse sentido.

O fenômeno da globalização proporciona ao mundo a possibilidade de diminuir os espaços entre as pessoas. O conhecimento gerado em qualquer parte do mundo pode ser adquirido por outra pessoa em qualquer outro lugar, no mesmo momento. Ocorre que essa mesma TIC que deveria reduzir diferenças sociais acaba por aumentá-las. O que aparentemente poderia significar uma grande saída para a diminuição da pobreza mundial está servindo como um vetor para aumentá-la.

Para minimizar os efeitos negativos da exclusão social, os países têm buscado investir em programas de governo que possibilitem às camadas mais pobres da sociedade o acesso à informação por meio das suas novas tecnologias.

Segundo Rodrigues, Simão e Andrade:

entramos em uma fase mais avançada, que traz como potencial a aceleração da integração entre usuários e fontes de informação, reforçando o desenvolvimento de cidadãos. Entretanto, para ingressar nessa fase, é preciso ter uma sólida base educacional e cultural. Caso contrário, estaremos desperdiçando a capacidade e o potencial dessas tecnologias, que nos permitem não só ter acesso ao conhecimento, mas também construir o conhecimento que nos é necessário³³⁴.

O Programa Sociedade da Informação no Brasil (2000), consubstanciado no Livro Verde, preconiza em seu capítulo quatro que a educação é elemento-chave na construção de uma sociedade baseada na informação, no conhecimento e no aprendizado. O significado de educar na sociedade da informação vai muito além da ideia reducionista de treinar pessoas para utilizar tecnologias de informação e comunicação. As tecnologias de informação e comunicação são apenas ferramentas no abrangente e complexo contexto da construção do saber.

O processo educacional tradicional precisa ser refletido e inserido na sociedade de informação buscando-se identificar atitudes e perfis dos atores participantes desse processo para reformular o vigente modelo educacional, ainda caracterizado por práticas pouco interativas de transmissão de informação. Essa inclusão digital possibilita o resgate da cidadania e da dignidade do indivíduo. Ao

³³⁴ RODRIGUES, Georgete Medleg; SIMÃO, João Batista; ANDRADE, Patrícia Simas de. Sociedade da informação no Brasil e em Portugal: um panorama dos livros verdes. *Revista Ciência da Informação*, v. 32, n. 3, p. 33-39, dez. 2003.

compreender a necessidade de aprender a ler e escrever, a comunidade carente percebe formas de lutar por melhores condições de vida.

O que provoca a transformação é a capacitação para ser agente desta transformação e não a questão do acesso à tecnologia da informação. Portanto, a inclusão digital não é apenas o ensino de informática na escola, muito menos se limita ao simples acesso a computadores. Envolve o processo muito mais completo de capacitação, tanto no âmbito técnico/físico, quanto intelectual. Essa capacitação diz respeito ao desenvolvimento de competências afetivo-cognitivas que possibilitam ao indivíduo estar apto a transformar informação em conhecimento.

Iudcovsky cita como um dos fatores que determinam a maior ou menor universalização dos sistemas telemáticos “a capacitação intelectual e inserção social do usuário, produto da profissão, do nível educacional e intelectual e de sua rede social, que determinará o aproveitamento efetivo da informação e das necessidades de comunicação pela Internet”³³⁵.

O mesmo autor defende que a possibilidade de utilizar informações disponíveis na Internet como fontes de conhecimento e de desenvolvimento intelectual e profissional depende da capacitação prévia do usuário, a qual está baseada na alfabetização e na formação intelectual proporcionadas pelo sistema escolar.

Observa-se, dessa forma, uma estreita ligação entre ações de inclusão digital e o sistema educacional. São como peças de uma mesma engrenagem que precisam se adaptar e encaixar para um perfeito funcionamento. O sistema tradicional de educação precisa ser alterado pela capacitação de seus professores para trabalharem não somente como mediadores na educação regular, mas também em ações de inclusão digital.

A instalação de computadores e conexões nas comunidades é apenas parte do processo de inclusão digital. É necessária também uma compreensão das realidades locais.

É nesse ambiente complexo e desafiador que se devem pensar, planejar, implementar, controlar e acompanhar ações de inclusão digital que considerem todas as variáveis de ambiente presentes e seu impacto no processo: desde o planejamento e execução até o acompanhamento e avaliação dos resultados.

³³⁵ IUDCOVSKY, Bernardo Sorj. *Brasil@povo.com*. A luta contra a desigualdade na sociedade da informação. Rio de Janeiro: J. Zahar; Brasília: UNESCO, 2003. p. 71.

A inclusão digital deve considerar os contextos cultural, social, antropológico e econômico-laboral do indivíduo. Ela só será efetivada se estiver harmonizada com o estilo de vida, as atividades cotidianas do indivíduo e o papel por ele desempenhado em seu grupo social. Deve-se buscar uma convergência de aplicações da tecnologia em consonância com as necessidades de sua utilização prática, ou seja, buscar a utilização das tecnologias digitais para atender as necessidades de lazer, trabalho e cultura cotidianas que permitam ao indivíduo se sentir capacitado e apto a estar cada vez mais integrado e ser cada vez mais útil à sua comunidade³³⁶.

Portanto, ao se analisarem as TICs – em especial a Internet – devem ser considerados dois pontos de vista: um deles é mais otimista e defende que, com elas, haverá a diminuição do espaço entre os que têm e os que não têm acesso; já outros autores defendem a tese de que elas aumentarão o fosso entre conectados e não conectados³³⁷.

Outra questão relevante é a da necessidade do uso do *software* 'livre', um *software* que pode ser usado, copiado, distribuído e modificado sem restrições, a partir do compartilhamento dos códigos dos programas de informática, disseminando livremente o conhecimento.

O *software* livre está ligado ao domínio do código. O compartilhamento do código e a permissão para alterá-lo e distribuí-lo levam a um processo de inovação permanente, favorecendo a livre distribuição do conhecimento.

Lawrence Lessig³³⁸ esclarece que o movimento do *software* livre é essencial para definir a arquitetura do ciberespaço, pois o controle do código é o controle da comunicação em uma sociedade em rede. Sem o acesso a ele, informações são bloqueadas e a vigilância sobre o cidadão é acentuada. Por isso a expansão da

³³⁶ Atualmente, muitos relatórios vêm sendo produzidos em todo o mundo por empresas, governos, indivíduos e organizações sobre a questão da exclusão digital, sugerindo as mais diversas iniciativas. Por exemplo, destaca-se a Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (CMSI). Muitos esforços são também conduzidos por ONGs e até por grandes empresas, como a Hewlett Packard, para promover inovações de *hardware* adequadas aos ambientes de países em desenvolvimento.

³³⁷ Manuel Castells, por exemplo, é um grande defensor dessas tecnologias, afirmando que elas propiciam comunicação livre e global que serão cada vez mais essenciais para as múltiplas atividades sociais. Cf. CASTELLS, Manuel. *A Galáxia Internet: Reflexões sobre a Internet, os negócios e a sociedade*, p. 225-233. Já Nicholas Negroponte, apesar de ter previsto a presença cada vez maior nas sociedades das tecnologias de informação já na década de 1990, não deixa de questionar o modelo de governança pela Internet, para ele um modelo frágil e sem liderança, além de apontar a grande dificuldade que o Direito enfrentará para regulamentar a Internet. Cf. NEGROPONTE, Nicholas. *Being digital*, p. 11-20; 236-238.

³³⁸ LESSIG, Lawrence. *Code and other laws of cyberspace*. New York: Basic Books, 1999. p. 26.

Internet pelo mundo deve ocorrer com a difusão do *software* livre e o compartilhamento gratuito de dados .

A utilização das TICs, em especial a Internet, serve como plataforma para o exercício da prática democrática. Com o aprimoramento desses aspectos do governo eletrônico, haveria a evolução deste instituto para a democracia eletrônica. Esta, se observada somente como uma das facetas do governo eletrônico, será referida pelos estudiosos como o momento de engajamento do cidadão no processo político, por meio do conhecimento sobre as atividades dos representantes políticos e dos partidos, da possibilidade de consulta dos cidadãos aos seus representantes, bem como do voto eletrônico. O meio eletrônico representaria o instrumento que aumenta a forma de participação e controle democrático indispensáveis à cidadania, pois esta não existe sem participação política.

Formular-se-á em seguida um modelo de democracia eletrônica que simbolize uma nova esfera pública capaz de fortalecer a democracia representativa. Não se defende aqui o resgate da democracia direta, mas uma nova roupagem à democracia representativa. Para tanto, serão formulados alguns requisitos para sua implantação, discutindo-se a possibilidade de ela representar – ou não – um verdadeiro aprimoramento democrático.

CONCLUSÃO – UM MODELO POSSÍVEL

As modernas teorias da democracia inspiraram-se nas fontes clássicas para construir uma identidade de princípios que fundassem o ideal democrático. O desenvolvimento do pensamento político levou à construção do debate em torno da soberania popular e da aplicação dos princípios de igualdade e liberdade. A democracia era entendida apenas como um processo de tomada de decisões, sem entender-se o fim último da democracia, qual seja, o de possibilitar a autodeterminação dos povos e o alcance do bem comum.

A democracia moderna, contudo, se afastou do objetivo da representação política e se diluiu na representação de interesses corporativos. Com isso, emergiram os vícios da democracia representativa: apatia política; distanciamento entre cidadãos e centros de decisão; diluição da responsabilidade política dos representantes perante os eleitores, enfim, todos os equívocos que interferem na plena efetivação da democracia.

Assim, devem ser reinterpretadas as instituições representativas, bem como atualizadas e revitalizadas, de modo a proporcionar instrumentos e alternativas de participação civil, donde resulta o olhar atento dirigido à Internet.

Rafaelle de Giorgi esclarece que

Há porém uma nova realidade que, mais do que tudo, impõe novas auto-descrições: é a realidade dos meios de comunicação, que permitem à sociedade representar-se a si mesma à própria realidade. A difusão universal dos meios de difusão permite à sociedade se representar como sistema global de comunicação e refletir-se através do espelho de uma estrutura que os mesmos produzem. Esta estrutura é a opinião pública.³³⁹

As convicções republicanas dos federalistas já recomendavam maior participação dos cidadãos. A opinião pública é capaz de exercer pressão sobre a política. O importante é saber como ela pode ser filtrada e canalizada. Apesar de o espaço de discussão ainda subsistir de forma restrita, é essencial que ele seja revigorado, pois o alargamento da participação social na democracia possibilitará que a sociedade veja seu próprio reflexo e passe a se compreender melhor.

A teoria democrática contemporânea ampliou o escopo de análise do instituto da representação, elegendo caminhos diversificados para um

³³⁹ GIORGI, Rafaelle de. *Direito, democracia e risco: vínculos com o futuro*, p. 208.

aprimoramento da democracia, o que não quer dizer que estão sendo prescritos remédios participativos para curar a crise da representação. Apenas se percebeu que representação não consiste apenas em votar e escolher um representante, mas também em deliberar, criar mecanismos de *accountability* e buscar um critério de legitimação plural.

A evolução tecnológica não tem volta. O uso de seus instrumentos se torna cada vez mais promissor, repercutindo em transformações na democracia representativa, que se eleva a outro patamar em direção à democracia eletrônica.

A participação efetiva na vida política, contudo, não pode estar restrita a aspectos psicológicos ou sociológicos, como a apatia ou desigualdades sociais, mas também a fatores institucionais, isto é, a uma estrutura e a um modo de funcionamento que criem efetivamente um regime.

O que se segue é a construção de um modelo de democracia que acompanhe as idiosincrasias da sociedade contemporânea, ressaltando-se o papel de uma regulação constitucional, já que é a Constituição que reúne os requisitos necessários para a preservação da soberania popular, além de viabilizar o debate sobre quais os melhores caminhos a serem seguidos para a renovação da legitimidade do sistema político.

O grau mais elementar é representado pelo acesso do cidadão ao serviço público por meio da rede. As tecnologias de comunicação representam uma poderosa ferramenta operacional para o governo. Os Estados Liberais contemporâneos já perceberam as potencialidades do desenvolvimento tecnológico e vêm transformando instituições burocráticas em instituições inovadoras.

O Brasil segue essa tendência mundial de implementação do governo eletrônico. Destacam-se a implantação da Receitanet, em 1997, a formatação de sítios *web* oficiais dos órgãos governamentais, a oferta eletrônica de bens e serviços ao Estado, o pagamento de tributos nos *sites* do governo, a participação em licitações e o fornecimento de certidões, entre outros.

O que se efetiva, portanto, é a prestação de informação pelo Estado que serve de autopromoção dos governos, os quais designam estruturas tecnológicas destinadas ao provimento de serviços e informações públicas *on-line*.

Para tanto, deve haver eficiência de gestão, diminuição de custos da Administração Pública, segurança de comunicação entre os órgãos, segurança no

fornecimento de dados, garantia de integridade dos certificados emitidos e, principalmente, redução da burocracia.

As vantagens do governo eletrônico são amplas. Além da redução de custos operacionais, ou dos efeitos proporcionados pela inclusão digital nas pequenas e médias empresas que, com isso, conseguem gerar mais empregos e movimentar a economia, o destaque recai sobre a transparência dos atos governamentais, na medida em que atos e preços ficam publicados no sistema, permitindo amplo controle externo.

Mas o cidadão ainda é um simples cliente ou usuário. Ele já possui algum nível de interação com o Estado, mas não exerce influência sobre as decisões que moldarão a sociedade. Por isso, esse é um passo, porque a esfera política permite uma abertura à opinião pública e, com a evolução desse contato, o cidadão vai se educando para a prática da democracia eletrônica.

O aumento da participação popular no processo político deve buscar a integração do Poder Legislativo nas instâncias federal, estadual e municipal com a comunidade em geral. O programa Interlegis, lançado em 1997 pela Mesa Diretora do Senado Federal deve ser cada vez incentivado, buscando-se a consolidação dos resultados já obtidos e a ampliação da comunicação entre parlamentares e cidadãos.

Deve ser implantada uma infraestrutura de acesso ao sistema. A inclusão digital deve se iniciar nas escolas, oferecendo-se aos estudantes, desde cedo, possibilidade de familiarização com a Internet. As escolas públicas devem estar conectadas, havendo troca de informação e experiência. Devem ser disponibilizados infocentros em bibliotecas públicas para acesso público e gratuito aos computadores e à Internet. Além disso, deve haver capacitação dos professores e melhor comunicação destes com os alunos.

Redes metropolitanas de banda larga devem ser perseguidas, no sentido de universalização do acesso. Para tanto, é indispensável uma parceria entre governo e iniciativa privada, além de uma atuação da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) para regulamentar a participação de prefeituras.

O uso do *software* livre deve ser estimulado, adotando-se um sistema operacional livre, sem pagamento de *royalties*, o que engendra um processo de inovação permanente e favorece a rápida distribuição do conhecimento.

O estímulo ao voto eletrônico é fundamental para o desenvolvimento da democracia eletrônica. O Estado deve dispor da possibilidade do voto *on-line*, o que não significa que ele vai desaparecer ou apenas ficar responsável por funções de Administração Pública. Ele apenas fica mais poroso à participação popular e os cidadãos obtêm mais informações sobre a condução dos negócios públicos, intervindo nessa condução e produzindo a decisão política. A permissão do uso da Internet nas eleições é um grande passo, mas que, paulatinamente, deve fazer parte da experiência do cidadão. Inicialmente, o voto eletrônico deve ser adotado como um sistema complementar ao tradicional sistema de votos, mesmo porque muitas pessoas ainda se sentem desconfortáveis com a Internet. Todavia, é um sistema muito conveniente, cuja segurança é preservada com o uso da assinatura digital.

É bem verdade que “recriar o complexo processo eleitoral no computador é um dos maiores desafios de programação e codificação”³⁴⁰ que existem, mas isso depende apenas de estudos e de aprimoramento técnico. Parcerias público-privadas são bem-vindas.

Assim, o povo terá mais um instrumento para participar da democracia. As instituições representativas são mantidas, devendo haver uma conciliação da decisão civil com uma gestão do Estado formada por representantes eleitos.

A atual lei eleitoral (Lei federal n. 12.034/09)³⁴¹ aprovada no Congresso e sancionada pelo Presidente da República liberando a manifestação do pensamento em *blogs* e portais da Internet³⁴², mesmo que com limitações, é um avanço no alcance da *e-democracia*. Não deve haver restrições a redes sociais, como Orkut, Facebook, Twitter, tal como foi estabelecido, pois nelas o candidato tem seu “palanque virtual” e pode iniciar sua campanha e apresentar seus projetos imediatamente, sem precisar esperar pela convenção de partidos ou pela escolha de candidatos.

³⁴⁰ DICTSON, Derek; RAY, Dan. A moderna revolução democrática: uma pesquisa objetiva sobre as eleições na Internet. In: CEPIK, Marco; EISENBERG, José (Org.). *Internet e política: teoria e prática da democracia eletrônica*. Belo Horizonte: UFMG, 2002. p. 202.

³⁴¹ BRASIL. Lei federal n. 12.034, de 29 de setembro de 2009. Altera as Leis n. 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 28 out. 2009.

³⁴² Senado libera Internet na eleição, mas limita debate. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 16 set. 2009. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1609200902.htm>>. Acesso em: 26 set. 2009. Mais recentemente, cf. Lula sanciona Lei Eleitoral e libera debate na Internet. *Folha de São Paulo*. São Paulo. 30 set. 2009. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc3009200917.htm>>. Acesso em: 6 out. 2009.

É verdade que o número de pessoas com acesso à Internet ainda é inferior ao número de pessoas com televisão ou celular, mas ela é também a mídia que mais cresce e esse é um movimento inevitável e irretroativo. A própria liberação da Internet nas eleições, ao promover a participação dos cidadãos no processo eleitoral, estimulará o uso da Internet nas atividades diárias.

A título ilustrativo, cabe apontar como a Internet pode ser usada de forma prática e eficiente para interferir na legislação eleitoral.

O projeto de iniciativa popular que defende a inelegibilidade de candidatos que possuem condenações na Justiça já está tramitando no Congresso Nacional – PL n. 518/09 –, após ter alcançado a adesão mínima exigida de 1% da população. O Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), responsável pela campanha em conjunto com a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), possui um *site* na Internet³⁴³ utilizado para divulgar suas propostas de luta contra a corrupção nas eleições, de modo que o referido projeto de lei foi uma grande vitória alcançada com o importante auxílio da Internet, já que os cidadãos podiam acessar o *site*, imprimir sua ficha e manifestar sua opinião sobre o assunto. Sem dúvida, a Internet foi um instrumento fundamental para reunir 1,3 milhão de assinaturas no prazo de um ano e meio.

A Internet é veículo de grande apelo ao público jovem. Com a Internet, adquirir e disseminar informação política *on-line* torna-se mais rápido, fácil e barato, além de se estimular o jovem a expressar seus anseios e interesses. Candidatos e partidos terão que ouvi-los e apresentar propostas que solucionem suas dúvidas quanto a políticas de emprego ou educação, por exemplo, e tudo isso delineará mais precisamente o tipo de cidadão que está em formação. Nesse contexto, acredita-se que o jovem participará mais das eleições.

O uso da Internet será indispensável para o controle do financiamento popular do candidato e do partido. Aos poucos, a Internet conquistará a confiança dos doadores individuais, assim como ocorreu nos Estados Unidos, com a eleição presidencial de Barack Obama³⁴⁴. Essas doações, seguindo a tendência norte-

³⁴³ MCCE – Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral. Disponível em: <<http://www.mcce.org.br/node/15>>. Acesso em: 6 out. 2009.

³⁴⁴ Matéria publicada no “Correio da Cidadania” que se reporta ao artigo “Conexão Obama”, de Roger Cohen, publicado no jornal The New York Times. Este artigo relata a bem-sucedida campanha presidencial de Barack Obama na Internet: “Não fosse a internet, porém, ele (Obama) nada seria”, garante o autor Roger Cohen. Segundo a pesquisa, o candidato democrata já havia conquistado 1.276.000 doadores, 750 mil voluntários ativos e 8 mil grupos de afinidade. “Em fevereiro, quando sua

americana, serão mais pulverizadas, o que reduz a dependência de um candidato relativa a um determinado grupo econômico, ampliando a pluralidade de manifestações, tão importantes para a democracia. Além disso, a transparência desses dados facilitará o rastreamento das doações pela Justiça.

Com isso, além de assegurar voto livre e liberdade de expressão a todos, a Internet garantirá o sucesso do controle do poder econômico e do poder partidário nas campanhas.

Essa estrutura apresentada não fica, assim, apenas em um nível teórico, como o habermasiano, mas assume efeito prático, incrementando a participação política com a elaboração e execução de projetos que reformam a qualidade democrática da sociedade. A deliberação popular na Internet deve gerar efeitos sobre a esfera daqueles que tomam as decisões políticas. Do contrário, não há efetiva “deliberação”.

A Internet não resolve todos os problemas de comunicação política. É melhor usar a Internet, então, para desenvolver e melhorar uma estrutura que já existe e que, mesmo repleta de imperfeições, vem garantindo a manutenção das democracias nos Estados contemporâneos.

Por outro lado, a abertura proporcionada pela Internet camufla um problema sério, que demanda sanções: os casos de injúria, calúnia e difamação. Muitas opiniões extremadas e que se valem do manto do anonimato invadem o ciberespaço e, para combatê-las, haverá sempre a possibilidade de apreciação pelo Poder Judiciário.

A Justiça, já tão sobrecarregada e com atuação insuficiente para a resolução de todos os litígios, obviamente continuará sem prover decisões em tempo hábil de dirimir esses casos. As ofensas poderão continuar ocorrendo nos *blogs* e *sites*, pois a Internet é uma arena, uma arena virtual, que possibilita um número incalculável de ataques verbais que, provavelmente, só serão resolvidos *a posteriori*. Eventualmente, uma legislação específica terá que ser elaborada³⁴⁵, sugerindo-se,

campanha arrecadou 55 milhões de dólares (45 milhões via internet), 94% das doações apresentaram valores menores que 200 dólares". São números que impressionam e mostram a força da internet, inclusive na criativa captação de recursos. Cf. BORGES, Altamiro. Barack Obama e o poder da Internet. *Correio da Cidadania*, 20 ago. 2008. Disponível em: <<http://www.correiodacidade.com.br/content/view/2219/>>. Acesso em: 27 set. 2009.

³⁴⁵ É importante destacar a recém-aprovada legislação francesa para o combate ao *download* ilegal. Apesar de não ser esse o tema deste projeto, vislumbra-se a preocupação dos legisladores franceses com crimes na Internet: “A câmara baixa do Parlamento francês aprovou, na terça-feira [15/09/2009], um projeto de lei que permite que autoridades cortem o acesso à internet de pessoas que fazem

neste momento, que ofensas de menor gravidade sejam julgadas em vias alternativas de prestação jurisdicional. O mais importante neste ponto será o aprimoramento da cidadania, mais do que o da própria democracia eletrônica.

Além disso, sugere-se a criação de centros cívicos de comunicação que regulem e fiscalizem o uso cívico das TICs, supervisionando debates dos temas sujeitos à votação e fiscalizando a própria votação eletrônica. Esses centros representariam uma nova arquitetura de valorização do espaço público.

Esses centros são baseados na função integradora das teorias participativas, deslindando um senso de pertencimento à comunidade. Aumentar os canais de participação leva à identificação de pontos de interesse em comum, compreendendo-se que o processo político democrático atual pode ser entendido como um momento de codeterminação dos povos. Com isso, a Internet reduz o distanciamento entre esfera política e cidadão, uma das maiores críticas feitas à democracia representativa.

Essa visão gradualista da implementação da democracia eletrônica supõe a existência de um processo de construção de infraestrutura que possibilite a interação de diversos atores sociais. A afirmação de seus direitos deve ocorrer no plano do discurso e no plano da prática, no cotidiano das relações sociais e na relação entre indivíduos, coletividade e Estado.

Assim, pode-se predizer o futuro da democracia? Dallari expõe que “o conhecimento do futuro possível do Estado (...) só é possível quanto a um futuro imediato ou relativamente próximo”³⁴⁶. Nessa esteira de entendimento, tendo em vista a realidade contemporânea e os rumos do desenvolvimento tecnológico, pode-se afirmar que o papel da Internet nas sociedades assumirá cada vez mais relevância, tornando-se imprescindível até mesmo para o aprimoramento do sistema democrático.

download ilegal, em uma tentativa de combater a pirataria *on-line*”. Enquanto companhias da indústria do entretenimento comemoram a medida, críticos alertam que a lei ameaça as liberdades civis. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=555MON010>>. Acesso em: 26 set. 2009.

³⁴⁶ DALLARI, Dalmo de Abreu. *O futuro do Estado*, p. 180.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACKERMAN, Bruce. *Nós, o povo soberano: fundamentos do direito constitucional*. Trad. Mauro Raposo de Mello. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

ANNONI, Danielle (Org.). *Os novos conceitos do novo direito internacional: cidadania, democracia e direitos humanos*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

ARAGÃO, Lucia Maria de Carvalho. *Razão comunicativa e teoria social crítica em Jürgen Habermas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

_____. *Que é liberdade? Entre o passado e o futuro: oito exercícios sobre a reflexão política*. 6. ed. São Paulo: Perspectiva, 2009.

ARON, Raymond. *As etapas do pensamento sociológico*. Trad. Sérgio Bath. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

_____. *Democracia e totalitarismo*. Trad. Frederico Montenegro. Lisboa: Presença, 1966.

AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 6, p. 443-464, ago. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.com.br>>. Acesso em: 24 set. 2009.

AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado*. 4. ed. ampl. e atual. São Paulo: Globo, 2008.

BADÍA, Juan Ferrando. *La democracia en transformación*. Madrid: Tecnos, 1973.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1998.

BAUDRILLARD, Jean. *Simulacro e simulações*. Lisboa: Relógio d'água, 1991.

BENEVIDES, Maria Victória Mesquita. *A cidadania ativa*. São Paulo: Ática, 1996.

BERCOVICI, Gilberto. Soberania e constituição: poder constituinte, Estado de exceção e os limites da teoria constitucional. Tese para concurso de professor titular junto ao Departamento de Direito do Estado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2005.

BERLIN, Isaiah. *The proper study of mankind: an anthology of essays*. New York: Farrar, Strauss and Giroux, 1998.

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. *Introducción al derecho constitucional comparado y 1988-1990*. Trad. Héctor Fix-Zamudio. México: FCE, 1996.

BOBBIO, Norberto. *A teoria das formas de governo*. Trad. Sergio Bath. 8. ed. Brasília: UnB, 1995.

_____. *A era dos direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. *O filósofo e a política – antologia*. Trad. César Benjamin. Rio de Janeiro: Contraponto, 2003.

_____. *O futuro da democracia*. 8. ed. rev. e ampl. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. *Qual socialismo?* São Paulo: Paz e Terra, 1983.

_____. *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BODIN, Jean. *Les six livres de la republique*. Paris: Scientia Aalen, 1961.

BORGES, Altamiro. Barack Obama e o poder da Internet. *Correio da Cidadania*, 20 ago. 2008. Disponível em: <<http://www.correiodacidade.com.br/content/view/2219/>>. Acesso em: 27 set. 2009.

BORJA, Jordi. O papel do cidadão na reforma do Estado. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SOLA, Lourdes; WILHEIM, Jorge (Org.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 5 out. 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 28 out. 2009.

BRASIL. Lei Complementar n. 101 de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 28 out. 2009.

BRASIL. Lei federal n. 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 28 out. 2009.

BRASIL. Lei federal n. 12.034, de 29 de setembro de 2009. Altera as Leis n. 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 28 out. 2009.

BRASIL. Lei federal n. 11.419, de 19 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a informatização do processo judicial; altera a Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil; e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 28 out. 2009.

BRASIL. Lei federal n. 9.709 de 18 de novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 28 out. 2009.

BRASIL. Lei federal n. 9.504 de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 28 out. 2009.

BRASIL. Lei federal n. 9.096 de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os art. 17 e 14, § 3º, inc. V da Constituição Federal. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 28 out. 2009.

BRASIL. Comitê Executivo do Governo Eletrônico – CEGE. *Oficinas de Planejamento Estratégico*: relatório consolidado. Brasília, 2004.

BROWNING, Graeme. *Electronic democracy: using the Internet to influence American politics*. Wilton, CT: Pemberton, 1996.

BURDEAU, Georges. *O Estado*. Trad. Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

_____. *Traité de science politique*. t. II – L'État. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1949.

_____.; HAMON, Francis; TROPER, Michel. *Direito constitucional*. Barueri: Manole, 2005.

CADEMARTORI, Sergio. *Estado de direito e legitimidade – uma abordagem garantista*. 2. ed. Campinas: Millenium, 2006.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. Controle parlamentar da administração. *Revista de Direito Público*, São Paulo, n. 96, p. 148-153, out./dez. 1990.

_____. Legalidade, legitimidade e corrupção em campanhas eleitorais. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, v. 7, p. 131-141, 1994.

_____. *Oposição na política*: propostas para uma rearquitetura da democracia. São Paulo: Angelotti, 1995.

_____. *Sistemas eleitorais x Representação política*. Brasília: Senado Federal, 1990.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional*. 6. ed. rev. Coimbra: Livraria Almedina, 1993.

_____. *Direito Constitucional e teoria da Constituição*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1998.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 10. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CASTELLS, Manuel. *A Galáxia Internet: Reflexões sobre a Internet, os negócios e a sociedade*. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

_____. *Sociedade em rede – a era da informação: economia, sociedade e cultura*. Trad. Roneide Venâncio. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

CHAHIN Ali et al. *E-gov.br: a próxima revolução brasileira. Eficiência, qualidade e democracia: o governo eletrônico no Brasil e no mundo*. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

CHEVALLIER, Jean-Jacques. *As grandes obras políticas: de Maquiavel a nossos dias*. Trad. Lydia Christina. 5. ed. Rio de Janeiro: Agir, 1990.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. Disponível em: <<http://www.nic.br/imprensa/clipping/2009/midia002.htm>>. Acesso em: 28 out. 2009.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2003.

CONSTANT, Benjamin. *Escritos Políticos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1989.

COULANGES, Fustel de. *A cidade antiga*. Trad. Fernando Aguiar. 2. ed. São Paulo, Martins Fontes, 1987.

CRUZ, Gisele dos Reis. Participação versus representação: o dilema da legitimidade política. *ALCEU*, v. 08, n. 16, p. 205-215, jan./jun. 2008.

DAHL, Robert A. *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University, 1989.

_____. *Dilemmas of pluralist democracy: autonomy vs. control*. New Haven: Yale University, 1982.

_____. *La democracia: una guía para los ciudadanos*. Trad. Fernando Vallespín. Madrid: Taurus, 1999.

_____. *On democracy*. New Haven: Yale University, 1998.

_____. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: EDUSP, 2005.

_____. *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Zahar, 1989.

_____. *Who governs? Democracy and power in an American city*. New Haven: Yale University, 1961.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 28. ed. Saraiva: São Paulo, 2009.

_____. *O futuro do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. *O que é participação política*. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.

DIAS, Claudia. *Usabilidade na Web: criando portais mais acessíveis*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2003.

DICTSON, Derek; RAY, Dan. A moderna revolução democrática: uma pesquisa objetiva sobre as eleições na Internet. In: CEPIK, Marco; EISENBERG, José (Org.). *Internet e política: teoria e prática da democracia eletrônica*. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

DINIZ, Eduardo Henrique et al. *O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise*. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n1/a03v43n1.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2009.

DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. Trad. Sandra Gardini Teixeira Vasconcelos. São Paulo: Edusp, 1999.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. *Sociedade civil e democracia: um debate necessário*. São Paulo: Cortez, 2007.

DUVERGER, Maurice. *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Trad. Jesús Ferrero. Caracas-Barcelona: Ariel, 1962.

_____. *Éléments de droit public*. 7. ed. Paris: Presses Universitaires de France, 1974.

_____. *Os partidos políticos*. Trad. Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

FARIA, Cláudia Feres. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen, Bohman. *Lua Nova*, São Paulo, n. 50, p. 49, 2000.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia possível*. São Paulo: Saraiva, 1972.

_____. *Os partidos políticos nas constituições democráticas: o estatuto constitucional dos partidos políticos no Brasil, na Itália, na Alemanha e na França*. Belo Horizonte: Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1966.

_____. *Princípios fundamentais do direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. *Sete vezes democracia*. São Paulo: Convívio, 1977.

_____. *Do processo legislativo*. 5. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2002.

FERRER, Florencia; SANTOS, Paula (Org.). *E-government: o governo eletrônico no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2004.

FINLEY, Moses. *Democracia antiga e moderna*. Trad. Waldéa Barcellos e Sandra Bedran. Rio de Janeiro: Graal, 1988.

FOLHA DE SÃO PAULO. Disponível em: <www1.folha.uol.com.br>. Acesso em: 30 set. 2009.

FRANÇA, Rubens Limongi (Coord.). *Enciclopédia Saraiva do Direito*. São Paulo: Saraiva, 1977. v. 51.

GARCIA, Maria. *Desobediência civil: direito fundamental*. 2. ed. atual. e ampl. São Paulo, 2004.

_____. A democracia e o modelo representativo. In: GARCIA, Maria (Coord.). *Democracia hoje: um modelo político para o Brasil*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1997.

GATES, Bill. *A estrada do futuro*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

GIBSON, William. *Neuromancer*. São Paulo: Aleph, 2003.

GIDDENS, Anthony. *As conseqüências da modernidade*. São Paulo: UNESP, 1991.

GIORGI, Rafaelle de. *Direito, democracia e risco: vínculos com o futuro*. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1998.

GOMEZ, Maria Nélida Gonzalez. *Novos cenários políticos para a informação*. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 24 jan. 2009.

GOYARD-FABRE, Simone. *O que é democracia?: a genealogia filosófica de uma grande aventura humana*. Trad. Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

GRÖNLUND, Åke. *Electronic Government: design, applications, and management*. Hershey: Idea Group, 2002.

GUARINELLO, Norberto Luiz. Cidades-estado na Antiguidade Clássica. PINSKY, Jaime Pinsky; PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). *História da Cidadania*. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2003.

HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. Trad. George Sperber. São Paulo: Loyola, 2007, p. 277-292.

_____, Jürgen. *Consciência moral e agir comunicativo*. Trad. Guido Antônio de Almeida. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

_____, Jüergen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. v. 1 e 2. 2. ed. Trad. Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

_____, Jürgen. *Teoría de la acción comunicativa I – Racionalidad de la acción y racionalización social*. Madrid: Taurus, 1987.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. Os artigos federalistas. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

HARIOU, André. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. 5. ed. Paris: Montchrestien, 1972.

HELD, David. *Modelos de democracia*. 2. ed. Madrid: Alianza, 2002.

HINDMAN, Matthew. *The myth of digital democracy*. Princeton: Princeton University, 2008.

IUDCOVSKY, Bernardo Sorj. *Brasil@povo.com. A luta contra a desigualdade na sociedade da informação*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Brasília: UNESCO, 2003.

JARDIN, André. *Alexis de Tocqueville: 1805-1859*. Trad. Rosa María Burchfield e Nicole Sancholle-Henraux. México: Fondo de Cultura Económica, 1988.

JASMIN, Marcelo Gantus. *Alexis de Tocqueville: a historiografia como ciência da política*. 2. ed. Belo Horizonte: UFMG/IUPERJ, 2005. p. 54.

JELLINEK, Georg. *Teoría general del Estado*. Trad. Fernando de los Ríos. Montevideo-Buenos Aires: B de F, 2005.

JENKINS, Henry. *Cultura da convergência*. Trad. Susana Alexandria. São Paulo: Aleph, 2008.

KELSEN, Hans. *Teoría general del derecho y del Estado*. Trad. Eduardo García Maynez. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1969.

LA PALOMBARA, Joseph G. *A política no interior das nações*. Trad. Marilu Seixas Corrêa e Oswaldo Biato. Brasília: UnB, 1982.

LEFORT, Claude. *Democracy and political theory*. Cambridge: Polity, 1988.

LEMBO, Cláudio. *A pessoa: seus direitos*. Barueri: Manole, 2007.

_____. *O futuro da liberdade*. São Paulo: Loyola, 1999.

_____. *Participação política e assistência simples no direito eleitoral*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

LESSIG, Lawrence. *Code and other laws of cyberspace*. New York: Basic Books, 1999.

LÉVY, Pierre. *Cibercultura*. São Paulo: 34, 1999.

LÉVY, Pierre. *Ciberdemocracia*. Porto Alegre: Instituto Piaget, 2003.

_____. *Inteligência coletiva: por uma antropologia do ciberespaço*. Trad. Luiz Paulo Rouanet. São Paulo: Loyola, 2003.

LICKLIDER, Joseph C. R.; TAYLOR, Robert W. *The computer as a communication device*. Science and technology, 1968. Disponível em: <<http://gatekeeper.dec.com/pub/DEC/SRC/publications/taylor/licklider-taylor.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2009.

LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Trad. Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LIMONGI, Fernando Papaterra. O Federalista: remédios republicanos para males republicanos. In: WEFFORT, Francisco C. *Os clássicos da política*. v. 1. São Paulo: Ática, 2003.

MANIN, Bernard. *Los principios del gobierno representativo*. Trad. Fernando Vallespín. Madrid: Alianza, 1998.

_____. *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University, 1997.

_____.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. *Democracy, accountability and representation*. Nova York: Cambridge University, 1999.

_____. As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 29, ano 10, p. 5-34, out. 1995.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. 2. ed. Trad. Lívio Xavier. São Paulo: Ediouro, 1985.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MAURANO, Adriana; NASCIMENTO, Cecília F. S. Fiorenzo do. Democracia e Economia. In: LEMBO, Cláudio; CAGGIANO, Monica Herman Salem (Coord.). *Direito Constitucional Econômico: uma releitura da Constituição Econômica Brasileira de 1988*. Barueri: Minha Editora, 2007.

MCCE – Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral. Disponível em: <<http://www.mcce.org.br/node/15>>. Acesso em: 6 out. 2009.

McLUHAN, Marshall; FIORE, Quentin. *O meio são as mensagens*. São Paulo: Record, 1969.

MELUCCI, Alberto. *Challenging codes: collective action in the information age*. Cambridge: Cambridge University, 1996.

MICHELS, Robert. *Les partis politiques: essai sur les tendances oligarchiques des démocraties*. Trad. S. Fankelevitch. Paris: Flammarion, 1971.

MIGUEL, Luis Felipe. Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 123-140, fev. 2003.

MILL, John Stuart. *Considerações sobre o governo representativo*. Brasília: UnB, 1988.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Estrutura constitucional da democracia. t. VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

_____. *Teoria do Estado e da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

MIRANDA, Pontes de. *Democracia, liberdade e igualdade: os três caminhos*. Campinas: Bookseller, 2002.

MONTESQUIEU. *Do espírito das leis*. Rio de Janeiro: Ediouro, 1985.

NEGROPONTE, Nicholas. *Being digital*. New York: Knopf, 1996.

NUN, José. *Democracia: gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* 2. ed. México: Fondo de Cultura Econômica, 2002.

O'DONNELL, Guillermo. Uma outra institucionalização: América Latina e alhures. *Lua Nova*, n. 37, p. 5-31, 1996.

PAPACHARISSI, Zizi. The virtual sphere: the Internet as a public sphere. *New Media & Society*, Thousand Oaks, v. 4, n. 1, p. 9-27, 2002.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PLATÃO. *A República*. São Paulo: Martin Claret, 2005.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Reforma do Estado para a cidadania*. Brasília: 34, 1998.

PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. *¿Ciberciudadanía o ciudadanía.com?* Barcelona: Gedisa, 2003.

PINTO FERREIRA, Luiz. *Comentários à Constituição Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1992.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e idéias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 15-47, 2006.

_____. *The concept of representation*. Berkeley: University of California, 1972.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. *Autoritarismo e democracia: o exemplo constitucional espanhol*. São Paulo: Acadêmica, 1988.

_____. Federação – assimetrias e corrupção. In: ZILVETI, Fernando Aurelio; LOPES, Sílvia (Coord.). *O regime democrático e a questão da corrupção política*. São Paulo: Atlas, 2004.

_____. *O federalismo assimétrico*. São Paulo: Plêiade, 1998.

RAND CORPORATION. *Paul Baran and the origins of the Internet*. The world wide web consortium, 1998. Disponível em: <<http://www.W3.org/People/Raggett/book4/history/baran.html>>. Acesso em: 04 fev. 2009.

RHEINGOLD, Howard. *A comunidade virtual*. Lisboa: Ciência Aberta/Gradiva, 1996.

RODRIGUES, Georgete Medleg; SIMÃO, João Batista; ANDRADE, Patrícia Simas de. Sociedade da informação no Brasil e em Portugal: um panorama dos livros verdes. *Revista Ciência da Informação*, v. 32, n. 3, p. 33-39, dez. 2003.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. Trad. Antonio de Pádua Danesi. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

SANSON, Alexandre. Cláusula de desempenho (cláusula de barreira): a acidentada história do instituto no Brasil. In: LEMBO, Claudio; CAGGIANO, Monica Herman Salem (Coord.). *O voto nas Américas*. Barueri, SP: Minha Editora; São Paulo: CEPES, 2008. p. 25-58.

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

SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*. São Paulo: Ática, 1994.

_____. *Elementos de teoria política*. Madrid: Allianza, 1987.

_____. *Homo videns: televisão e pós-pensamento*. Trad. Antonio Angonese. São Paulo: EDUSC, 2001.

_____. *Teoria democrática*. Rio de Janeiro e São Paulo: Fundo de Cultura S.A., 1965.

SCARTEZINI, Vanda. Governo e comércio eletrônico nos países em desenvolvimento. In: FERRER, Florencia; SANTOS, Paula (Org.). *E-government: o governo eletrônico no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2004.

SCHMITT, Carl. *Teoría de la constitución*. Trad. Francisco Ayala. Madrid: Allianza, 1996.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard. *O estado espetáculo*. São Paulo: Círculo do Livro, 1977.

SIEYÈS, Emmanuel J. *Que é o Terceiro Estado?* São Paulo: Líber Juris, 1988.

SILVEIRA, Sérgio Amadeu da. *Exclusão digital – a miséria na era da informação*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. As dimensões da cidadania. In: Novos direitos e proteção da cidadania. *Revista Jurídica da ESMP*, ano 2, p. 14, jan./jun. 2009.

SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. A supremacia do direito no Estado democrático e seus modelos básicos. Tese para concurso de professor titular do Departamento de Direito do Estado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Porto Alegre, 2002.

TAKAHASHI, Tadao (Org.). *A sociedade da informação no Brasil – Livro Verde*. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000. Disponível em: <http://www.cgee.org.br/prospeccao/doc_arq/prod/registro/pdf/regdoc4326.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2009.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América: leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram sugeridos aos americanos por seu estado social democrático*. Livro I. Trad. Eduardo Brandão. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América: sentimentos e opiniões*. Livro II. Trad. Eduardo Brandão. 2ª tiragem. São Paulo, 2004.

TORRES, Norberto (Org.). *Avaliação de websites e indicadores de e-gov em municípios brasileiros: relatório final*. São Paulo: FGV, 2006.

TOURAINÉ, Alain. *O que é a democracia?* 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Disponível em: <www.tse.gov.br>. Acesso em: 28 out. 2009.

URBINATI, Nadia. *Representative democracy: principles and genealogy*. Chicago: The University of Chicago, 2006.

_____. Representation as advocacy. *Political theory*, Chicago, v. 28, n. 6, p. 758-785, dez. 2000.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 192-193, 2006.

VIEIRA, Liszt. *Cidadania e globalização*. 4. ed. Rio de Janeiro: Record, 2000.

_____. *Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. v. I. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 4. ed. Brasília: UnB, 2000.

WOLKMER, Antonio Carlos; LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Os "novos" direitos no Brasil: natureza e perspectivas, uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas*. São Paulo: Saraiva, 2003.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)