Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Ciências Sociais
Faculdade de Direito

Marcelo Weick Pogliese

Em busca da ágora pós-moderna: o governo eletrônico deliberativo como alternativa democrática de gestão das cidades brasileiras

Rio de Janeiro
2015

Marcelo Weick Pogliese

Em busca da ágora pós-moderna: o governo eletrônico deliberativo como alternativa democrática de gestão das cidades brasileiras

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de Concentração: Transformações do Direito Privado, Cidades e Sociedade. Linha de Pesquisa: Direito da Cidade.

Orientadora: Profa. Dra. Vânia Siciliano Aieta

Rio de Janeiro

2015

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

P746 Pogliese, Marcelo Weick.

Em busca da ágora pós-moderna : o governo eletrônico deliberativo como alternativa democrática de gestão das cidades brasileiras / Marcelo Weick Pogliese. - 2015.

316 f.

Orientadora: Profª. Dra.Vânia Siciliano Aieta.

Tese (Doutorado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito.

1. Direito urbanístico Brasil - Teses. 2. Programa Governo Eletrônico (Brasil) - Teses. 3. Democracia direta – Teses. 4. Voto eletrônico – Teses. I. Aieta, Vânia Siciliano. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 349.4(81)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

_____ _____

Assinatura Data

Marcelo Weick Pogliese

Em busca da ágora pós-moderna: o governo eletrônico deliberativo como alternativa democrática de gestão das cidades brasileiras

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de Concentração: Transformações do Direito Privado, Cidades e Sociedade. Linha de Pesquisa: Direito da Cidade.

Aprovada em 11 de agosto de 2015.

Banca Examinadora:

_____

Profa. Doutora Vânia Siciliano Aieta (Orientadora)

Faculdade de Direito – UERJ

_____

Prof. Dr. Maurício Jorge Pereira da Motta

Faculdade de Direito – UERJ

_____

Prof. Dr. Jorge Luís Fortes Pinheiro da Câmara

Faculdade de Direito – UERJ

_____

Prof. Dr. Marcelo Fausto Figueiredo Santos

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

_____

Prof. Dr. Jerson Carneiro Gonçalves Júnior

Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais

Rio de Janeiro

2015

DEDICATÓRIA

À minha amada Fernanda.

Aos meus filhos, Matheus e Raphael, o dono da ideia da tese.

Aos meus pais, Angela e Luiz.

AGRADECIMENTOS

Uma jornada de quatro anos que traduz um grande sonho de uma vida. Difícil traduzir, em palavras, todos os sentimentos de gratidão e reconhecimento àqueles que foram fundamentais para o percurso dessa caminhada acadêmica. Um a um, meu largo sorriso e meu efusivo abraço, acompanhados de um sincero obrigado.

Ao Prof. Dr. Sales Gaudêncio, querido amigo e incentivador de primeira hora, por todo o apoio, no momento mais difícil de minha trajetória pessoal e profissional.

À Profa. Dra. Marlene Alves Sousa Luna, ex-Reitora da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) e à Profa. Dra. Marcionila Fernandes, ex-Pró-Reitora de Pós-Graduação e Pesquisa da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), por criarem todas as condições para a concretização do acesso institucional, meu e de meus colegas, aos conceituados bancos acadêmicos do Doutorado da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Ao Prof. Dr. Adilson Rodrigues Pires, nosso querido coordenador do Doutorado Interinstitucional – DINTER (UEPB/UERJ), que, com sua fidalguia e espírito de liderança, nos acolheu e nos confortou, dia a dia, etapa por etapa.

Ao Prof. Dr. Félix Araújo Neto que, na qualidade de representante da UEPB junto ao DINTER, superou-se em todos os instantes, como um grande amigo, advogado e conciliador.

À Profa. Dr. Vânia Siciliano Aieta, que, mais do que uma devotada orientadora, se tornou minha amiga e meu porto seguro no Rio de Janeiro, pela sua profunda generosidade, desprendimento e grande inspiração acadêmica e advocatícia. Muito obrigado, extensivo a vossa mãe, Luiza Siciliano Aieta, e filhos, Érick e Luiza Aieta.

Ao Prof. Dr. Maurício Jorge Pereira da Motta, que, em solo carioca ou campinense, traduziu, com marcantes aulas, senso crítico e séria produção técnica-jurídica, a paixão pela cátedra e pelo ensino do Direito.

À querida Sônia Maria Lagos Leitão, Chefe de Secretaria do Programa de Pós-Graduação em Direito da UERJ, que, indistintamente, acolhe todos os alunos dos diversos lugares do Brasil, sempre com a mesma alegria, entusiasmo e dedicação.

À Profa. Dra. Margareth de Fátima Formiga Melo Diniz, Reitora da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), pelo apoio, respeito, incentivo e compreensão institucional, em todos os instantes.

À Profa. Dra. Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa, Diretora do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), e ao Prof. Dr. Marcílio Toscano

Franca Filho, que, desde as primeiras linhas do projeto de pesquisa de Doutorado, foram sempre solícitos aos pedidos e orientações. Dois exemplos de juristas competentes e dedicados a me guiar, diuturnamente. Na fase de elaboração do projeto, agradeço também à Profa. Doutora Rosa Maria Godoy Silveira e ao Prof. Doutorando Cláudio de Lucena Neto.

Ao filósofo e Prof. Me. Fernando José da Silva Monteiro, pelas valiosas orientações na consolidação final do texto e na análise metodológica.

À Profa. Dra. Ana Flávia Pereira da Fonseca, Reitora do Centro Universitário de João Pessoa (UNIPÊ), minha casa acadêmica de origem, pela capacidade de me contagiar com sua energia e inteligência, novos voos profissionais, cada vez mais desafiadores.

Ao Prof. Me. Oswaldo Trigueiro do Valle, Vice-Reitor e Coordenador do Curso de Direito do Centro Universitário de João Pessoa (UNIPÊ), que, desde os meus tempos de graduação, foi e continua sendo, o grande padrinho acadêmico e uma de minhas maiores (e melhores) referências.

Ao Prof. Me. Alexandre Magno Pimentel de Oliveira, pelo exemplo de firmeza de caráter e de lealdade para com os princípios de vida e pela confiança que me é depositada.

Ao meu colega de Doutorado, Rodrigo Nóbrega Farias, pelo prazer de seu convívio, pelo respeito mútuo, pelo aconselhamento diário e pela solidificação de uma amizade que extrapola os laços profissionais.

Aos meus queridos colegas do DINTER/UERJ, entre os quais destaco Glauber de Lucena Cordeiro e Pedro Pontes de Azevedo, pela cumplicidade e pela compreensão de que, unidos, conseguiríamos transformar um longínquo desejo em saborosa realidade.

Aos colegas das diversas disciplinas cursadas na UERJ, na pessoa do Me. Glauco André Fonseca Wamburg, pelo companheirismo e pela acolhida em terras cariocas.

Aos meus eternos professores, aqui representados pelo Prof. Dr. Edilson Nobre Pereira Júnior e pelo Prof. Me. Romero Marcelo da Fonseca Oliveira, referências de competência e dedicação para com a cátedra e para com os ideais de Justiça e de um mundo melhor.

Aos meus companheiros de labutas advocatícias, de ontem, hoje e sempre, dos quais destaco, Doutorando André Luiz Cavalcanti Cabral, Me. Felipe Ribeiro Coutinho Gonçalves, Me. Filipe José Vilarim da Cunha Lima, Me. Fábio Brito Ferreira, Me. Renovato Ferreira de Souza Júnior, Me. Raissa de S. Xavier V. Batista, Márcio Meira C. Gomes Júnior, Luiz Augusto da Franca Crispim, André Motta de Almeida, Sérgio Almeida da Silva e Hermano Gadelha de Sá, um a um, cada qual do seu jeito, gestos e mais gestos de compreensão e coleguismo.

Aos meus alunos da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e do Centro Universitário de João Pessoa (UNIPÊ).

À minha amada Fernanda, eterna parceira, orgulho e companheira, que, mesmo diante dos dias e noites sem estarmos juntos, sempre foi e será minha maior fonte de energia e inspiração para continuar em frente, em busca de meus sonhos e abraçá-los como se fossem seus. Também agradeço pelo inestimável auxílio na discussão de alguns textos e no apoio emocional constante e acalentador.

Aos meus dois filhos, Matheus e Raphael. O primeiro, por ser um exemplo de inteligência, bondade, espírito leve e dedicação para com a família. O segundo, pela sua sapiência criativa e personalidade cativante, e, por ser, de fato, o revelador da ideia da tese. Ambos souberam compreender e me ajudar, cada um a seu modo, durante toda essa jornada.

RESUMO

POGLIESE, Marcelo Weick. *Em busca da ágora pós-moderna:* o governo eletrônico deliberativo como alternativa democrática de gestão das cidades brasileiras. 2015. 316 f. Tese (Doutorado em Direito da Cidade) - Faculdade de Direito, Universidade do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

A presente pesquisa analisa, diante da crise da representatividade democrática na sociedade pós-moderna urbana e em rede, os aspectos jurídicos da proposta alternativa de radicalização da democracia no âmbito das cidades brasileiras, por intermédio da constituição do governo eletrônico deliberativo. Para atingir esse objetivo, o trabalho revisitou a evolução histórica da democracia para compreender seu funcionamento original, e como ela se reinventou ao longo dos tempos, até seu ressurgimento, com a modernidade, na versão representativa. E, em seguida, a pós-modernidade e seus reflexos contundentes sobre a democracia representativa, com a consequente concretização de sua crise de legitimação. Por outro lado, aborda os impactos da tecnologia da informação e da comunicação sobre os indivíduos e a sociedade, com implicações nas relações privadas e políticas, exigindo-se, assim, a consolidação de um novo espaço público edificado na zona de convergência entre o espaço virtual e o espaço urbano. E sob esse cenário que se edificará os fluxos comunicativos institucionalizados de participação política direta no governo local. A pesquisa também aborda as premissas jurídicas para a criação de governo eletrônico deliberativo, assim como as preocupações que o marco regulatório haverá de ter para a limitação de sua competência; sua convivência com os poderes municipais constituídos (legislativo e executivo); suas principais aplicações e utilizações; a incorporação, entre seus instrumentos, das ferramentas tradicionais do plebiscito, referendo e iniciativa popular; o mapa do processo de desenvolvimento e votação; e, por fim, o elenco de direitos básicos dos cidadãos no âmbito do governo eletrônico deliberativo local. A proposta busca edificar um modelo de convivência harmônica com as formas tradicionais de participação popular e com o próprio governo representativo local, dentro da perspectiva normativa de democracia, que garanta a sua eficiência institucional, a sua aceitabilidade social e a sua legitimação política.

Palavras-chave: Direito. Democracia Direta. Governo Eletrônico Local. Voto eletrônico.

ABSTRACT

POGLIESE, Marcelo Weick. *Searching the post-modern agora:* the deliberative electronic government as democratic alternative of management of the Brazilian cities. 2015. 316 f. Tese (Doutorado em Direito da Cidade) – Faculdade de Direito, Universidade do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

This research analyzes, in face of the crisis of the democratic representativeness in the urban post-modern society and in network, the juridical aspects of the alternative proposal of radicalization of the democracy in the scope of the Brazilian cities with mediation of the constitution of the deliberative electronic government. To reach this objective, the work revisited the historical evolution of the democracy to understand its original functioning and how it was reinvented through the times, until its resurgence with the modernity, in the representative version. And, afterwards, the post-modernity and its convincing reflexes over the representative democracy, with the consequent materialization of its legitimisation crisis. On the other hand, it approaches the impacts of the information technology and communication on the individuals and society, with implications in the private and political relationships, thus requiring, the consolidation of a new public space built in the zone of convergence between the virtual and urban space. And in this scenery that the institutionalized communicative flows of direct public participation in the local government will be built. The research also approaches the juridical premisses for creation of deliberative electronic government, as well as the concerns that the regulatory framework might have to the limitation of its competence; its coexistence with the municipal constituted powers (legislative and executive); their main applications and use; the incorporation, between its instruments, of the traditional tools of the plebiscite, referendum and popular initiative; the map of the process of development and voting; and; finally, the cast of basic rights of the citizens in the scope of the local deliberative government. The proposal aims to build an harmonic coexistence model with the traditional forms of popular participation and with the own local representative government, in the normative perspective of democracy, that guarantees its institutional efficiency, its social acceptability and its political legitimacy.

Keywords: Law. Direct Democracy. Local Electronic Government. Electronic Vote.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 Evolução teórica do republicanismo.....50

Gráfico 1 Números globais de indivíduos que acessam a Internet.....138

Gráfico 2 Percentual de pessoas que tinham telefone móvel para uso pessoal, na população de 10 anos de idade ou mais, segundo as Grandes Regiões – 2005/2013.....147

Figura 2 Evolução da integração espaço digital e espaço urbano.....157

Figura 3 Zona de convergência – espaço urbano e espaço digital.....157

Figura 4 Interação entre os tipos de governo eletrônico.....223

Figura 5 Matriz de conexão – governos eletrônicos.....238

Figura 6 Dimensões de governos eletrônicos.....239

Figura 7 Evolução do processo de integração digital.....280

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Ranking de acesso à Internet - Brasil X USA e Europa.....141

Tabela 2 Ranking de acesso à Internet - Brasil X América do Sul.....142

Tabela 3 Ranking de acesso à Internet - Brasil X BRICS.....142

Tabela 4 Evolução da taxa de urbanização no Brasil.....151

Tabela 5 Evolução do percentual de municípios do Brasil por tamanho da população.....152

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CD Câmara dos Deputados

CE Constituição Estadual

CF Constituição Federal

CGI.BR. Comitê Gestor de Internet no Brasil

CLP Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados

CMC Comunicação Global mediada por computador

EGDI E-Government Development Index – Índice de Desenvolvimento de Governo Eletrônico

G2B Governmentto Business (Governo e empresas)

G2C GovernmenttoCitizens (Governo e cidadãos)

G2E GovernmenttoEmployees (Governo e empregados)

G2G Government to Governments (Governo e governos)

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPPUR/UFRJ Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro

ITU InternationalTelecommunication Union, agência das Organizações das Nações Unidas

LDC Least developed countries (países menos desenvolvidos)

MCI Marco Civil da Internet

OCDE Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OD Orçamento Democrático

ONU Organizações das Nações Unidas

OP Orçamento Participativo

PEC Projeto de Emenda Constitucional

PL Projeto de Lei

PNAD Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNE Plano Nacional de Educação

PRC Projeto de Resolução da Câmara dos Deputados

RPP Regiões de Participação Popular

SF Senado Federal

SMS Short Message Service (Serviços de Mensagens Curtas)

SIG Tur Sistema Integrado de Gestão do Turismo do Ministério do Turismo

SIMEC Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação

STF Supremo Tribunal Federal

TIC Tecnologia da Informação e Comunicação

TSCC Train Station in the Center Coalition (Aliança pela Estação de Trem no Centro)

UNESCO Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura

WWW World Wide Web (rede de alcance mundial)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 16

1 **PARA COMPREENDER A DEMOCRACIA ATUAL É FUNDAMENTAL CONHECER O SEU PASSADO** 25

1.1 **Os fundamentos e a evolução da democracia até a pré-modernidade** 25

1.1.1 A antecedente democracia clássica helênica 26

1.1.2. A contribuição de Roma 37

1.1.3 A contribuição da Europa do Norte 41

1.1.4 A revitalização da democracia pelo republicanismo: as contribuições de Marcílio de Pádua e Maquiavel 46

2 A DEMOCRACIA NO PENSAMENTO MODERNO 58

2.1 **Uma visão panorâmica da modernidade** 59

2.2 **As principais características da democracia no mundo moderno** 76

2.2.1 A teoria da representação 78

2.2.2 Igualdade e Sufrágio Universal 113

3 **A PÓS-MODERNIDADE, SEUS REFLEXOS NA GESTÃO DEMOCRÁTICA LOCAL E O CENÁRIO BRASILEIRO** 120

3.1 **A pós-modernidade** 120

3.2 **O mundo é urbano e em rede** 125

3.3 **Tão perto, tão longe: o virtual e o real na era da sociedade em rede e os seus reflexos na realidade das cidades** 154

3.4 **Democracia para quê? Estou e vivo na cidade, mas não participo de suas decisões políticas. A democracia ou a representatividade em crise? Um caminho entre os participativistas e os deliberacionistas** 164

3.5 **As tímidas iniciativas no Brasil de aprimoramento da democracia participativa na gestão das cidades brasileiras** 175

3.5.1 A dimensão federativa nacional 175

3.5.2 A dimensão federativa estadual 194

3.5.3 A dimensão federativa municipal 198

4 **POR UMA DEMOCRACIA ELETRÔNICA DELIBERATIVA NAS CIDADES. REQUISITOS E DESAFIOS JURÍDICOS** 205

4.1 **Democracia, Direito e Tecnologia da informação e comunicação: o espaço público virtual e a possibilidade de reinvenção da democracia por intermédio da ágora pós-moderna. A realidade das cidades** 205

4.1.1 Tipos de Governo Eletrônico 215

4.1.2 Variantes democráticas à luz dos tipos de governo eletrônico 227

4.1.3 A Ordem Jurídica, a cidadania ativa e o governo eletrônico 235

4.1.4 Marco Civil da Internet – MCI no Brasil 241

4.2 **Os aspectos jurídicos para viabilização do governo eletrônico deliberativo nas cidades brasileiras** 244

4.2.1 As principais características do governo eletrônico deliberativo local 245

4.2.1.1 Quais os limites para suas ações e deliberações? 253

4.2.1.2 Como compatibilizá-lo com o Poder Executivo e as Câmaras Municipais? 260

4.2.1.3 Qual a forma mais adequada de migração do regime atual para o modelo de governo eletrônico deliberativo? 264

4.2.2 A votação no governo eletrônico deliberativo local 267

4.2.3 Utilizações e aplicações do governo eletrônico deliberativo local 272

4.2.3.1 Principais ferramentas 272

4.2.3.2 Proposta de etapas do processo eletrônico deliberativo local 276

4.3 **Os pontos críticos do modelo de gestão democrática eletrônica deliberativa nas cidades brasileiras: o sufrágio universal, o sigilo do voto e a exclusão digital** 278

4.4 **O elenco dedireitos básicos do cidadão no governo eletrônico deliberativo das cidades** 282

CONSIDERAÇÕES FINAIS 288

REFERÊNCIAS 296

INTRODUÇÃO

Ainda não é raro encontrar aqueles que insistem em defender a perpetuação, nos dias atuais, do modelo de gestão democrática, no âmbito nacional e local, insculpido sob a égide da modernidade; melhor dizendo, sob o modelo de democracia arquitetado e construído pela modernidade.

Ocorre que essas projeções não podem desconsiderar que a permanência dessas estruturas democráticas, ainda arraigadas ao arquétipo do formalismo positivista-liberal, propicia um profundo distanciamento entre o que é posto (Direito) e a realidade social (Sociedade).

O modelo de democracia liberal representativo engessa a atuação dos cidadãos, tornando-os cada vez mais distantes do cotidiano da vida política. As tímidas experiências de introdução de ferramentas democráticas participativas ou colaborativas ainda são insuficientes, dentro de uma perspectiva radicalizadora, para se alcançar a democracia real e efetiva.

A crise da democracia representativa na pós-modernidade torna-se ainda mais evidente quando enfrentada a partir do espaço urbano, do ambiente das cidades, das metrópoles e das regiões metropolitanas.

No Brasil, sabe-se que a consolidação do direito urbanístico, ocorrida com a Constituição Federal de 1988, trouxe implicações importantes para o direito à propriedade (pela incorporação efetiva de sua função social); para os direitos econômicos e sociais (como o direito à moradia, ao saneamento, à educação, ao transporte público, à alimentação, ao trabalho, ao lazer, ao meio-ambiente equilibrado e à informação), entre outras repercussões sociais e jurídicas relevantes.

Nesse sentido, a constitucionalização do direito urbanístico redefiniu novos parâmetros ao ordenamento jurídico nacional, assim como proporcionou o enfrentamento de temas como a gestão democrática das cidades, no contexto de sua função social; o exercício pleno da cidadania na urbe; as garantias de igualdade e de não discriminação; a proteção especial de grupos e pessoas vulneráveis; o compromisso social do setor privado com os interesses coletivos e públicos; o impulso à economia solidária; o reconhecimento da diversidade cultural nos centros urbanos; as políticas públicas inclusivas; a necessidade de adoção de medidas jurídicas de nivelamento, como a instituição de impostos progressivos; entre outros.

Essa nova compreensão coletiva do espaço urbano ganhou força passando a ser reconhecida, no plano internacional, a existência jurídica de um *direito à cidade*, baseado, entre

outros, nos princípios da sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. Nesse sentido, o V Fórum Urbano Mundial, realizado no Rio de Janeiro, em março de 2010, aprimorou a elaboração da *Carta pelo Direito à Cidade*[1], que contém os principais mandamentos, compromissos e fundamentos desse (reivindicado) direito fundamental.

A projeção redimensionada de um espaço público da cidadania urbana dá-se no contexto de uma profunda dialética entre os, novos e os velhos, mecanismos de exercício institucional do poder político da *pólis*. Isso porque, embora positivadas, essas novas ferramentas ainda não conseguiram se desapegar do modelo tradicional de democracia representativa, construído pelo Estado Moderno, o que as mantêm muito distantes dos interesses e das atenções dos cidadãos.

Na verdade, as recentes experiências idealizadas e germinadas na linha do orçamento participativo, dos conselhos municipais, dos conselhos comunitários de justiça, dos juizados de conflitos de vizinhança e dos conselhos de desenvolvimento econômico e social padecem de continuidade, da ausência do compromisso de neutralidade dos gestores públicos e, principalmente, da falta de compreensão das novas configurações do indivíduo pós-moderno e da sua relação para com a esfera pública.

O discurso permanece distante da prática, na medida em que o exercício do poder se mantém nas mãos dos agentes públicos instruídos sob a égide de um regime clássico de tripartição de responsabilidades estatais. Desse modo, há, por parte dos representantes eleitos e de seus correligionários, a intenção de manipular os canais de consulta popular da gestão pública, excluindo, alienando e não estimulando, parcela significativa da população no processo participativo. Em muitas situações, indivíduos são destacados entre o rol de partidários dos detentores do poder, gerando, a exemplo do que acontece com as experiências do Orçamento Democrático ou do Orçamento Participativo, sugestões orçamentárias supostamente vindas dos "populares", mas em sintonia, na realidade, com o desejo do chefe político e/ou gestor. Se é assim em matéria estritamente orçamentária, a complexidade do problema será maior diante de situações que possam propiciar a abertura de novos canais de "frescor" democrático, em áreas ainda tuteladas pelas formas tradicionais de representatividade.

Por outro lado, ao largo dessa ausência de mecanismos eficazes para o exercício da democracia direta na gestão das cidades, sabe-se que a sociedade brasileira está a se beneficiar, assim como ocorre na maioria dos países, da ampla evolução tecnológica, principalmente no campo da informação e da comunicação, com destaque para a Internet e para a telefonia móvel.

---

[1]Disponível em: <http://www.actionaid.org.br/Portals/0/Docs/Princípios,%20Fundamentos%20e%20Compromissos.pdf>. Acesso em: 26 fev.2011.

Essa revolução tecnológica da informação e da comunicação alterou as estruturas sociais, políticas, econômicas, culturais e ambientais do mundo pós-moderno, a ponto de se falar na existência de uma nova sociedade, a sociedade urbana e em rede.

O espaço digital é, nesse sentido, o vasto terreno comunicativo que altera as relações privadas e públicas, e que deve ser utilizado no cotidiano da administração pública mundial, com destaque para o respectivo processo de transformação organizacional, visando a ampliação dos espaços democráticos e para o reforço no apoio de políticas e serviços públicos.

Trata-se do chamado Governo Eletrônico ou Digital, Administração Pública Digital ou simplesmente E-Governo (*e-government*), que têm como essência a implantação de tecnologias da informação e comunicação (TIC) no âmbito da gestão pública, não somente para melhorar os níveis de eficiência e transparência, mas, principalmente, para servir como mecanismo indutor de inclusão digital e de ampliação dos espaços de participação política na sociedade pós-moderna.

A presente pesquisa não se debruçará sobre o estudo do uso das tecnologias da informação e da comunicação para a eficiência da administração pública local (agilidade de procedimentos, automatização de tarefas repetitivas e prestação de serviços e informações via sistema remoto), mas procurará responder algumas perguntas relacionadas ao governo local e aos cidadãos, permitindo, assim, a construção de uma proposta de governo eletrônico deliberativo que radicalize a gestão democrática no âmbito das cidades brasileiras.

É preciso entender, sob o ponto de vista jurídico, o que é o governo eletrônico deliberativo, seus limites; seu marco regulatório básico; em que medida as administrações públicas locais brasileiras podem se valer do governo eletrônico deliberativo; os tipos de informações e serviços que devem estar contidos em sua plataforma computacional; e, finalmente, como o ordenamento jurídico pode vir a contribuir para enfrentar o problema de exclusão digital e garantir a igualdade de acesso e oportunidade aos instrumentos tecnológicos e comunicativos do governo eletrônico local.

É igualmente importante compreender se a consolidação do governo eletrônico deliberativo influenciará, positivamente, a melhoria dos processos democráticos e ampliará a participação popular nos processos de decisão local. Nesse contexto, cabe indagar a cerca das garantias jurídicas básicas para a formação do cidadão digital e da democracia digital no âmbito das cidades, investigando quais as transformações jurídicas necessárias, a partir da consolidação do governo eletrônico deliberativo, nas relações públicas governamentais locais, com os indivíduos e com a sociedade em geral.

Atente-se para um conjunto de indagações, ainda sem efetiva resposta, a merecer a análise de proposições teóricas menos voltadas para a Tecnologia da Informação e Comunicação (na linha das transações entre governos) ou para as relações entre governo e fornecedores, e mais direcionadas para o estudo dos fundamentos normativos e os desafios jurídicos de utilização dessas novas tecnologias, no sentido da efetivação do modelo alternativo de gestão democrática deliberativa das cidades brasileiras.

Justificativa

É fato que a sociedade contemporânea está a demandar, cada vez mais, a abertura de novos espaços de participação na gestão pública. A relevância social do tema é, assim, evidente. A interação pela Internet, pela telefonia móvel e por outras redes vinculadas às novas tecnologias de informação e comunicação, pode ser considerada como nova forma de vida social e urbana, com profundas transformações na personalidade dos indivíduos e nas suas relações para com o ambiente privado e o espaço público.

As tecnologias da informação e da comunicação podem se revelar, na medida de sua evolução e de seu uso contínuo e sistemático, ferramentas extremamente potentes para a ampliação dos instrumentos democráticos, não só porque reduzem a distância entre o governante e os governados, mas porque possibilitam a criação de novos caminhos para a democracia direta local, com o emprego, por exemplo, do voto eletrônico (remoto ou presencial), gerando maior facilidade no manuseio de institutos como o referendo, o plebiscito, a iniciativa legislativa popular e outras formas de consulta popular.

Na realidade das cidades brasileiras, a situação social e econômica dos indivíduos é um fator que interfere, não só na ampliação dos benefícios da sociedade em rede, mas na efetiva concretização do governo eletrônico deliberativo. Desse modo, a pesquisa também se mostra oportuna, na medida em que se debruça sobre os fundamentos jurídicos dessa ampliação democrática local, a fim de verificar, dentre outros pontos, a admissibilidade da substituição dos anacrônicos processos eleitorais das escolas democráticas tradicionais por redes de consulta eletrônica permanentes e por referendos instantâneos, sem prejuízo do enfrentamento do problema da exclusão digital, do sufrágio universal e das exigências técnicas e operacionais do voto eletrônico.

Há trabalhos acadêmicos que se dedicam ao estudo do governo eletrônico no Brasil, cabendo menção às pesquisas desenvolvidas pelo Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, sob as linhas de pesquisa Sociedade, Controle

Social e Sistema de Justiça e Democracia, Cidadania e Direitos Humanos; também merecem destaque alguns estudos da Universidade Federal da Bahia.

Ocorre que esses pesquisadores ainda se dedicam ao governo eletrônico em geral, e não ao olhar específico para a gestão democrática das cidades, em especial, para a análise da tomada de decisões políticas. Por essa razão, a pertinência do estudo se releva na imbricação das temáticas específicas do governo eletrônico, da governança democrática participativa e deliberativa e da gestão das cidades. Ainda, como harmonizar e aprimorar, por intermédio de um possível Governo Eletrônico, as ferramentas institucionalizadas de democracia direta (referendo, plebiscito e iniciativa popular) e participativa, tais como o orçamento participativo, os conselhos municipais, os conselhos comunitários de justiça, os juizados de conflitos de vizinhança, as políticas públicas inclusivas e as de proteção especial de grupos e pessoas vulneráveis.

A relevância geral do tema proposto também se compatibiliza com as potencialidades de Campina Grande/PB – local no qual a pesquisa iniciou seu desenvolvimento[2] – e de suas duas principais Universidades (UEPB e UFCG), que, reunidas, são consideradas, no plano nacional e internacional, um importante núcleo de geração de conhecimento tecnológico.

Registre-se, por oportuno, a inquietação do pesquisador diante do tema, tanto nas suas reflexões acadêmicas como no exercício de atividades de gestão pública. Em diversas ocasiões, permitiu-se questionar a efetiva existência de um espaço relevante para o aprimoramento de democracia direta, ante a possibilidade de emprego dessas novas ferramentas tecnológicas de informação e comunicação.

Estes são os argumentos basilares para a comprovação da atualidade, pertinência e oportunidade da presente pesquisa.

Objetivos gerais e específicos

A presente pesquisa visa apresentar e sistematizar os fundamentos normativos e os desafios jurídicos para a introdução do governo eletrônico deliberativo no âmbito da gestão pública local, tendo-a como alternativa eficaz para a governança democrática, direta e participativa, das cidades brasileiras.

[2] O autor é aluno egresso do convênio de Doutorado Interinstitucional entre a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e a Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), com sede na cidade de Campina Grande – PB.

Especificamente, propõe-se (i) a consolidar os alicerces teóricos que justifiquem a concretização do governo eletrônico deliberativo como alternativa simples, acessível, transparente e plural de governança democrática das cidades brasileiras; (ii) a identificar os fundamentos e os desafios jurídicos para a implantação do governo eletrônico deliberativo no âmbito material e espacial dos Municípios; (iii) a analisar as experiências de governo eletrônico no Direito Estrangeiro e averiguar as possíveis adaptações e modificações ao sistema brasileiro de gestão eletrônica deliberativa local; (iv) a formular sugestões para a consolidação do marco regulatório do modelo de governo eletrônico deliberativo nas cidades e suas respectivas ferramentas, compatíveis com a realidade nacional e local, assim como (v) a estabelecer o elenco dos direitos básicos do cidadão frente à proposta de nova roupagem da gestão local.

Hipóteses

Podem ser formuladas, de antemão, as seguintes hipóteses: I. Existem fortes argumentos, do ponto de vista filosófico, sociológico, político e jurídico-normativo, para se amparar o processo de transformação do atual modelo de gestão pública representativa para um governo eletrônico deliberativo, no âmbito das cidades brasileiras; II. a concretização do governo eletrônico deliberativo reflete uma alternativa eficiente e legítima para o aprimoramento da governança democrática das cidades brasileiras, vez que, ao transformar o cotidiano das relações dos cidadãos com o poder público, torna-as mais simples, acessíveis, transparentes e plurais. Essa alternativa consolidará novos instrumentos de participação política direta na tomada de decisões governamentais, podendo se mostrar eficaz para o modelo superado de representatividade [debate entre os liberais e comunitaristas, assim como com relação à discussão a cerca das novas formas de democracia: participativa, deliberativa e radical]; III. a viabilização do governo eletrônico deliberativo nas cidades brasileiras dependerá de uma mudança dos marcos normativos positivos que garantam as regras e os princípios jurídicos de informação, comunicação, transação, segurança, participação e universalidade. O novo marco normativo deve regular as transformações organizacionais e a divisão de competências para com os poderes constituídos (legislativo e executivo), a fim de dotá-los de condições legais e operacionais compatíveis com a realidade do Brasil; IV. a acessibilidade ao governo eletrônico deliberativo pressupõe/requer meios para sua fiscalização, controle e ampliação, com a finalidade de se evitar a exclusão digital no processo de decisão, na participação política e na fruição das vantagens da sociedade urbana e em rede.

Metodologia

A reflexão acerca do governo eletrônico deliberativo implica temática de caráter interdisciplinar que reúne categorias de, pelo menos, cinco ciências: o Direito, a Filosofia, a Política, a Comunicação Social e a Sociologia. Tal fato suscitou uma metodologia de cunho pluralista.

Nesse sentido, partindo da necessária correlação entre Comunicação e Direito[3], utilizou-se o método dialético, uma vez que ele apreende os fatos humanos enquanto instituições sociais e históricas resultantes de condições objetivas, haja vista que não se tentará, neste trabalho, explicar a prática a partir das ideias, mas sim a formação das ideias a partir da prática material e histórica.

Na questão pertinente aos procedimentos, foram utilizadas na pesquisa, metodologias de cunho exploratório e descritivo. Os procedimentos metodológicos foram: (i) pesquisa bibliográfica acerca dos seguintes temas relacionados ao objeto de estudo, com destaque para os seguintes termos: democracia, democracia direta, democracia participativa, democracia deliberativa, democracia radical, sociedade em rede, governança democrática, participação popular na gestão das cidades, gestão local, organização do governo local, globalização, tecnologia da informação e comunicação, governo eletrônico, e-governo, entre outros; (ii) pesquisa documental sobre instrumentos normativos relativos à democracia direta, à democracia participativa e ao governo eletrônico, no âmbito nacional e internacional, tendo como enfoque as experiências efetivadas no âmbito da governança democrática local; (iii) pesquisas de campo, especificamente alguns estudos de caso sobre democracia direta local e governo eletrônico no Brasil, a partir de experiências já sistematizadas em trabalhos acadêmicos nacional e estrangeiro.

Distribuição dos capítulos

O desenvolvimento da presente pesquisa foi distribuído em quatro capítulos.

O primeiro capítulo aborda as origens e a evolução do conceito de democracia, desde o período clássico (Grécia e Roma), passando pelo renascimento italiano e as contribuições da Europa do Norte, encerrando-se no limiar da pré-modernidade. A intenção é apresentar a origem da ideia da democracia e como ela se reinventou ao longo de sua história.

---

[3] Enquanto ideal de consecução da liberdade e da justiça –, é um processo através do qual o homem toma consciência da sua condição de ser no mundo, passando a agir como sujeito ativo na construção de sua realidade histórica e social.

O segundo capítulo pretende trazer ao leitor os contornos da democracia na modernidade. Para tanto, foi necessário contextualizá-lo, visto que não é possível compreender o fenômeno democrático no período moderno, sem entender o que, de fato, significa a modernidade. Referido capítulo também aborda as principais características da democracia moderna, com enfoque para a teoria da representação e para o princípio da igualdade, apresentando compreensões teóricas importantes para o enfrentamento, nos próximos capítulos, da questão da crise de representatividade na sociedade pós-moderna e a apresentação da proposta de governo eletrônico deliberativo em âmbito local.

Compreendida a evolução das ideais democráticas na era moderna, buscou-se no terceiro capítulo resumir as principais características da pós-modernidade e os seus reflexos devastadores sobre o arquétipo representativo, advindo do pensamento moderno e ainda preponderante no modelo nacional e mundial vigentes, aqui incluída a gestão local.

Ainda no terceiro capítulo, demonstrou-se que a pós-modernidade foi palco para uma abrupta transformação da sociedade, não somente quanto aos conceitos de espaço e tempo, mas também nas relações individuais entre os próximos (moradores de uma mesma cidade, inclusive), mediante uma "revolução dos meios".

Essa revolução das tecnologias da informação e da comunicação é analisada sob a ótica da realidade social e da configuração de uma nova sociedade, a sociedade urbana e em rede; um universo rizomático de interações que abalam as estruturas herméticas dos sistemas sociais e políticos.

Essa transfiguração contribuiu para tornar os cidadãos cada vez mais sitiados e desorientados, muito distantes das ferramentas e instrumentos institucionalizados de democracia. Portanto, esse cenário pós-moderno acarreta uma crise do atual modelo de democracia representativa, gerando nos indivíduos da *pólis,* sentimentos de indignação e de desesperança, por total ausência de confiabilidade naqueles que os representam na gestão de suas respectivas cidades. O cidadão vive na cidade, porém não participa ativamente de suas decisões políticas.

Como consequência, o terceiro capítulo analisa o espaço real e o espaço virtual na era da sociedade em rede, a fim de entender como as interações e as decisões políticas acontecem dentro desses dois ambientes.

A crise de representatividade é também uma realidade das cidades brasileiras. E essa parte do trabalho faz a crítica necessária quanto à timidez das experiências da democracia local direta e participativa no Brasil.

Por fim, encerra-se o terceiro capítulo examinando o déficit de participação dos cidadãos na vida política da *pólis* e como as revolucionárias tecnologias comunicativas podem contribuir para atingir o que o Direito Posto ainda não alcança: a existência de uma nova ágora (virtual); um novo espaço público, participativo e ativo.

O quarto capítulo é o núcleo da tese, quando se apresenta a proposta de que a democracia eletrônica no âmbito das cidades brasileiras é uma alternativa adequada para o enfrentamento da atual crise de representatividade e do sentimento de indignação e desesperança que contaminam os cidadãos na pós-modernidade.

Formula-se a proposta do governo eletrônico deliberativo, depois de apresentados os principais tipos de governo eletrônico e das suas variantes democráticas.

Em seguida, foram apresentadas as razões e os fundamentos jurídicos para a sua institucionalização no âmbito local. Para o enfrentamento dessa parte do capítulo, analisou-se, ainda, a ordem jurídica estrangeira e nacional; essa, com destaque para o Texto Constitucional e para o Marco Civil da Internet.

O quarto capítulo também discorreu acerca das principais características do governo deliberativo local, assim como os limites materiais para suas ações e deliberações, as formas de compatibilização com os poderes executivo e legislativo e a forma mais adequada de implementá-lo. Tratou, em complemento, do seu processo de votação e de suas principais utilizações e aplicações, a exemplo da reformulação dos institutos tradicionais do referendo, plebiscito e iniciativa popular.

Ao final, são apresentadas as etapas dos processos deliberativos eletrônicos locais, os seus pontos críticos (sufrágio universal, sigilo do voto e exclusão digital) e o elenco de direitos básicos do cidadão no governo eletrônico deliberativo das cidades.

1 PARA COMPREENDER A DEMOCRACIA ATUAL É FUNDAMENTAL CONHECER O SEU PASSADO

1.1 Os fundamentos e a evolução da democracia até a pré-modernidade

Os conceitos que circundam o ideário de democracia no Estado Moderno são muito diferentes daqueles encontrados na era clássica, embora esses tenham sido fonte fundamental de inspiração para o pensamento político moderno.

O ideário moderno de democracia é uma releitura pluriforma profunda de sua visão clássica, insculpida e efetivada outrora pela filosofia política ateniense[4]. Essa mutação conceitual do termo democracia – e até mesmo sua convivência paralela com diversos significados – permite defender que um de seus traços marcantes é justamente estar em *constante invenção*[5], o que será muito importante para o desenvolvimento e conclusões do presente estudo.

Consigne-se, apenas, o que se realizará a seguir é uma demonstração das experiências mais destacadas da ideia da democracia na história ocidental, sem, contudo, ter a pretensão de ser exaustivo, tampouco de ocupar os espaços dos tratadistas desse tema.

Isso porque, se o presente trabalho visa apresentar uma alternativa para a radicalização da democracia participativa e deliberativa no governo das cidades contemporâneas, por intermédio da concretização da democracia eletrônica (e-governo), torna-se necessário apresentar ao leitor, nas próximas linhas, um panorama sobre a história da democracia e sua evolução no mundo ocidental que propicie, quando do enfrentamento do objeto central desse estudo, as ferramentas teóricas para a análise e viabilidade do modelo ora proposto.

---

[4] Essa constatação não remete a assertiva de que, necessariamente, a democracia foi concebida, enquanto forma de governo, no seio de Atenas. Historiadores que se debruçam no estudo da Idade clássica afirmam que há registros, no mundo Persa, em meados de 522/521 a.C., de debates entre os importantes notáveis persas sobre a melhor forma de governo, detectados especialmente texto de HERÓDOTO. Sobre o tema, ver CANFORA, Luciano. *A Democracia – História de uma ideologia.* Coimbra: Edições 70, 2007. pp. 38/39. Importante ainda registrar que esse acontecimento antecederia em mais de dez anos um dos mais solidificados, entre os classicistas, pontos de partida da experiência democrática ateniense, em tempos de reformas de Clístenes (Idem. p. 38). Pode-se também destacar vestígios de experiências primitivas, no período arcaico, no Próximo Oriente, de formas de representação nas comunidades locais como embriões de procedimentos democráticos: reuniões da comunidade, designação de representantes (Idem, p. 38).

[5] Na terminologia empregada por Claude LEFORT. *In: A invenção democrática.* São Paulo: Editora Brasiliense, 1983. p. 7.

1.1.1 A antecedente democracia clássica helênica

A democracia antiga estava intrinsicamente ligada com a *pólis*, assim entendida como cidade-comunidade (*koinonía*), conceito muito mais antigo do que aquilo que hoje é denominado como cidade-estado, cuja qualificadora passou a ser edificada apenas em tempos modernos, por Maquiavel[6].

Para os sofistas, a *pólis* é o produto da convenção humana, criada a partir do instante em que os seres humanos percebem que é mais fácil a vida em comum do que em isolamento[7]. A partir daí, convencionaram-se regras de convivência, de forma consensual; e a política seria a ferramenta responsável para criar e preservar esse consenso[8].

Platão e Aristóteles discordavam dos sofistas e entendiam que a *pólis* não era fruto da convenção humana, mas decorrente de um caráter natural, que independeria, para seu surgimento, do elemento volitivo humano[9].

Independentemente da orientação a ser seguida – convencional ou natural –, constata-se que o conceito de *pólis* adveio muito antes da construção do arquétipo teórico do Estado, ou, por que não dizer, da sua própria existência.

Por essa razão que, para Sartori, "o que caracteriza a democracia dos antigos era exatamente o fato de não ter um Estado – de ter menos Estado"[10]. E prossegue em sua crítica:

> Portanto, as democracias antigas não nos podem ensinar coisa alguma sobre a construção de um Estado democrático e sobre a forma de conduzir um sistema democrático que compreenda muito mais que uma cidade pequena: que compreenda uma grande faixa de território habitado por uma vasta comunidade. Mas isso não é tudo. A diferença entre as democracias antiga e moderna não é apenas de dimensões geográficas e demográficas exigindo soluções completamente diferentes, mas também uma diferença de objetivos e valores[11].

Respeitadas essas ponderações, o exame das características da democracia clássica é fundamental para a compreensão dos formatos recriados na Idade Moderna, além de permitir a análise crítica da efetivação das ferramentas democráticas nos governos locais contemporâneos brasileiros, essenciais para o desenvolvimento do presente trabalho.

---

[6]SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada.* v. II. São Paulo: Editora Ática, 1994. p. 35.
[7] CHAUI, Marilena. *Convite à Filosofia.* São Paulo: Editora Ática, 1995. p. 381.
[8] Idem. p. 381.
[9]Idem. p. 381.
[10] SARTORI. Idem. p. 36
[11]Idem. p. 36.

Por outro lado, se para a noção de democracia é necessário se falar em *pólis,* também não se pode compreender a democracia sem estudar seu vínculo genético com a noção de cidadania.

Desse modo, "a *Polis* é formada pelo conjunto dos *polítai,* que, enquanto tais, também são *politeuómenoi*: isto é, exercem a cidadania"[12].

Na cidade-comunidade antiga de Atenas, em especial, sedimentou-se a noção de uma cidadania ativa e envolvida dentro de um processo de autogoverno, no qual os governantes deveriam ser os próprios governados[13]. Nesse sentido, todos os cidadãos reuniam-se para debater, decidir e elaborar as leis, ou seja, a participação ativa e direta dos cidadãos no governo.

Registre-se que a palavra cidadão na Grécia Antiga possuía uma amplitude muito mais restrita do que hoje a consideramos, podendo-se afirmar que apenas uma pequena parcela da população era dotada do *status* de cidadania.

Em primeiro lugar, somente os indivíduos livres (não escravos) do sexo masculino[14], maiores de vinte anos, poderiam ser considerados cidadãos. E ainda deveriam ser filhos de pai e mãe atenienses, o que excluía do rol de legitimados os imigrantes, cujas famílias haviam se instalado em Atenas por várias gerações[15].

De acordo com Andrews[16], calcula-se que na Atenas de Péricles (495/492 a.C. – 429 a.C.) os cidadãos (varões adultos atenienses de nascimento) correspondiam, grosso modo, entre 26.000 a 33.000 indivíduos, enquanto que a população de escravos, por exemplo, alcançava patamares entre 80.000 a 100.000 pessoas[17].

Canfora ainda acrescenta que, pelo menos até o período de Sólon (século VI a.C.), a plenitude dos direitos políticos (cidadania) não era concedida aos sem posses[18].

Sobre o tema, destaca-se outro trecho deste referido autor:

> A visão de cidadania dominante na época clássica resume-se à identificação cidadão/guerreiro. É cidadão, participa de pleno direito nas assembleias deliberativas, quem for capaz de desempenhar a principal função dos homens nascidos livres, a função para a qual a paidéia os prepara, isto é, a guerra. O trabalho providenciam os escravos e, em parte, as mulheres. (...) Como durante muito tempo ser guerreiro

---

[12] CANFORA. Idem. p. 39.

[13]HELD, David. *Modelos de Democracia*. 3 ed. Madrid: Alianza Editorial, 2012. p. 37.

[14]As mulheres livres nascidas em Atenas detinham apenas uma cidadania instrumental, na medida em que poderiam ser produtoras de cidadãos varões; portanto, não podiam participar da política ateniense.

[15]Idem. p. 42.

[16]*Apud* HELD. Idem. 42.

[17]Há muita divergência na apresentação da proporção entre cidadãos X escravos em Atenas. Há autores que afirmam que essa proporção era de um cidadão para cada dois escravos; outros, como o caso de HELD (Idem, p. 42), defendem que a proporção era de um para três; e há também os que argumentem, na esteira de CANFORA (Idem, p. 39), que a proporção alcançaria um cidadão para quatro escravos na *pólis* ateniense.

[18] Idem, p. 39. Esse autor ainda recorda que, entre os modernos, se discute se realmente Sólon, como teria afirmado Aristóteles no pequeno tratado sobre o ordenamento ateniense (Constituição de Atenas), teria estendido aos sem posses o direito de acesso à assembleia (Idem, 39).

> implicava a disponibilidade de meio para prover à armadura, a noção de cidadão/guerreiro identificou-se com a de proprietário. Com efeito, é o proprietário – detentor de uma determinada entrada financeira, na maior parte das vezes de natureza fundiária – quem se arma às custas (os chamados *hópla paréchómenoi).*[19]

Canfora ainda aponta que, em alguns escritos de pensadores clássicos atenienses, a exemplo de Isócrates, há a constatação de algumas identidades entre os modelos de governo de Atenas e Esparta, precisamente no que se refere à correlação cidadania/guerreiro[20].

Foi com a mudança do foco estratégico de Atenas para o mar e o consequente nascimento de uma frota marítima (praticamente um século depois do período de Sólon), em tempos de conflitos com os persas, que surge uma nova seara de atuação bélica: os marinheiros, grupo social e militar que não se exigia que fosse armado à própria custa[21].

Como consequência, pode-se afirmar que o modelo ateniense apenas se tornou realmente diferente do espartano quando do nascimento do império marítimo. O sistema ateniense que os marinheiros conceberam, defende Canfora, estendeu-se para as comunidades aliadas, com a incorporação de um sistema democrático cujo conceito de cidadania também inseria os sem posses[22].

Porém, Atenas ainda possuía muitas dificuldades em aceitar o elastecimento do tecido social do conjunto de seus cidadãos. Registros históricos apontam que, mesmo diante de

---

[19] Idem. p. 40.

[20] "Pode-se, aliás, acontecer que, percorrendo a literatura política ateniense, se encontrem elogios ao ordenamento espartano: não apenas habitual referência à sua boa capacidade de governação (*eunomía*), mas também referências à substancial identidade entre os dois ordenamentos, o espartano e o ateniense. Escreve Isócrates: 'os nossos antepassados com este ordenamento de tipo democrático superaram largamente todos os outros homens', e acrescenta, 'e dos Espartanos, precisamente por isso, pode-se dizer que têm o mais belo ordenamento político, uma vez que vigora entre eles o máximo da democracia' (*Aeropagítico, 61*). Num contexto mais tipicamente patriótico, no *Panatenaico,* Isócrates repete, alguns anos mais tarde, quase o mesmo pensamento: 'Falarei longamente das instituições de Esparta, não porque Licurgo tenha inventado ou criado alguma, mas porque imitou no melhor dos modos possível o ordenamento de nossos antepassados, e instituiu entre os Espartanos a democracia mista com o governo dos melhores: precisamente como era entre nós' (153). Não admira, portanto, que Licurgo, o antigo legislador meio mítico, criador do ordenamento espartano, se tenha tornado num dos pontos de referência do abade Mably, que foi juntamente com Rosseau, inspirador de Robespierre e Saint-Just, ou que Esparta, na ideologia jacobina, se tenha tornado o modelo supremo de república, para além de modelo de virtude republicana). Isócrates identificava um elemento substancial, isto é, que em ambas as comunidades – e este é um aspecto distintivo de todo o mundo antigo enquanto não entrar em crise a cidade-estado – o corpo que delibera é o corpo combatente. Por isso, a cidadania é um bem precioso, que se concede com parcimônia, e que exige e implica requisitos bem firmes e exclusivos que almejam delimitar ao máximo o número de beneficiários". (Idem. pp. 41/42).

[21] Idem. p. 40.

[22] Idem. p. 43. Segundo CANFORA, significa dizer que, "apesar da exploração imperial por parte de Atenas, havia sempre uma parte social, nas cidades aliadas, que considerava mais conveniente à aliança com Atenas, que devia ser consolidada precisamente com a adoção – por afeição ou à força – do sistema político do Estado-guia" (Idem, p. 43). Nesse particular, aceitável constatar que o *modus operandi* da expansão imperial de Atenas, no período clássico, muito se assemelha ao que hoje os países hegemônicos, a exemplo dos Estados Unidos, fazem no plano internacional, principalmente nas recentes operações no Iraque e outros países do Oriente Médio.

profunda crise militar, houve uma resistência tamanha em se admitir a extensão da cidadania[23] aos escravos agrícolas e mineiros[24].

Por exemplo, na iminência de Atenas ser invadida por Felipe da Macedônia, o orador Hipérides formulou na assembleia a proposta de se criar, rapidamente, um exército para a derradeira proteção da cidade. Nesse sentido, sugeriu a libertação imediata de, aproximadamente, cento e cinquenta mil escravos (agrícolas e mineiros) presentes em solo Ático. Contudo, sua proposição foi fortemente rechaçada por diversos cidadãos, dentre os quais o líder popular Aristogão, repelindo aquela proposta sob a justificativa que tal medida seria em defesa da própria democracia, consubstanciada na tentativa desproporcional de alargamento da cidadania[25].

O que pode parecer contraditório atualmente é compreensível teoricamente sob o olhar de quem viveu no período clássico, onde o conceito de liberdade – e, como consequência, o de cidadania – era muito mais restrito em relação aos tempos contemporâneos.

Para se aprofundar na compreensão do conceito da cidadania ateniense e sua correlação com o regime democrático então vigente, urge resgatar Aristóteles, em *Política* – escrito entre 335 e 323 a.C. – cujo trecho resume as características básicas daquele modelo de democracia:

> El fundamento del regimén democrático es la libertad (en efecto, suele decirse que sólo en este régimen se participa de la liberdad, pues éste es, según afirman, el fin a que tiende toda democracia). Una característica de la liberdad es el ser governado y governar por turno y, en efecto, la justicia democrática consiste en tener todos los mismo numéricamente y no según los merecimiento, y siendo esto lo justo, forzosamente tiene que ser soberana la muchedumbre, y los que apruebe la mayoría, eso tiene que ser el fin y lo justo. Afirman que todos los ciudadanos deben tener lo mismo, de modo que en las democracias resulta que los pobres tienen más poder que los ricos, puesto que son más numerosos y lo que prevalece es la opinión de la mayoría. Ésta es, pues, una característica de la libertad, que todos los partidarios de la democracia consideran como um rasgo esencial de este régimen. Otra es vivir como se quiere; pues dicen que esto es resultando de la liberdad, puesto que lo propio del esclavo es vivir como no quiere. Éste es el segundo rasgo esencial de la democracia, y de aquí vino el de no ser gobernado, si es posible por nadie, y si no, por turno. Esta característica contribuye a la liberdad fundada en la igualdad.
> Siendo éste el fundamento y tal el principio de la democracia, son procedimientos democráticos los seguientes: el que todas las magistraturas son elegidas entre todos; que todos manden sobre casa uno, y cada uno en su turno, sobre todos; que las magistraturas se provean por sorteo, o todas, a las que no requierem experiencia o habilidades especiales; que no se funden en ninguna propriedad, o en la menor posible; que la misma persona no ejerza dos veces ninguna de las relacionas con la guerra; que las magistraturas sean de corta duración, o todas o las más posibles; que administren justicia todos los ciudadanos, elegidos entre todos, y cerca de toda las cuestiones o de la mayoria de ellas, y de más importantes y principales, por ejemplo, la rendición de cuentas, la constituición y los contratos privados; que la asamblea tenga soberanía sobre todas las cosas (o las más importantes) y los magistrados en cambio no tengan

[23] Precedida da concessão da liberdade, obviamente.
[24] Idem. p. 53.
[25] Idem. p 54.

> ninguna, o sobre las cuestiones menos importantes...Es también democrático pagar a todos los miembros de la asamblea, los tribunales y las magistraturas, o si no a los magistrados, los tribunales, el Consejo y las asambleas principales, o a aquellas magistraturas que requieren una mesa común (Además, como la oligarquía se define por el linaje, la riqueza y la educación, las notas de la democracia parecen ser las contrarias a éstas: la falta de nobleza, la pobreza y el trabajo manual). Además, ninguna magistratura democrática deve ser vitalicia, y si alguma sobrevive de un cambio antiguo, debe desporjársela de su fuerza y hacerla sorteable en lugar de electiva. Éstos son, pues, los rasgos comunes a todas las democracias (Aristóteles, Política, libro VIII [VI], 2, pp. 249-251). [26]

Vê-se, assim, que para Aristóteles na democracia clássica ateniense a liberdade e a igualdade são duas características indissolúveis[27]. Explica-se: No que se refere à liberdade, além do direito de governar e ser governado, deve ser garantido o direito de viver como quiser[28]. Concomitantemente, para a prática de governo, a igualdade é essencial, isso porque, sem a igualdade numérica, o povo não pode ser soberano[29]; desse modo, garante-se as premissas de que (*a*) todos os votos possuem o mesmo peso e (*b*) o princípio de que todos detêm as mesmas possibilidades de alcançar um cargo público[30].

Registre-se que, mais à frente, esses dois traços marcantes do modelo clássico ateniense influenciarão no desenvolvimento do pensamento político-democrático renascentista[31].

---

[26]Tradução livre: A base da democracia é a liberdade (na verdade, eles dizem que só nesta parte do Liberdad regime, como este é, dizem, ele tende a toda democracia). Uma característica do Liberdad é ser governado e governar por sua vez, e de fato a justiça democrática é ter todos o mesmo numericamente e não de acordo com o mérito, e este ser justo, deve ser necessariamente multidão soberano, e aprovada pela maioria, tem que estar em ordem e justo. Eles afirmam que todos os cidadãos devem ter a mesma, de modo que nas democracias é que as pessoas pobres têm mais poder do que os ricos, porque eles são mais numerosos e o que prevalece é a opinião da maioria. É, portanto, uma característica da liberdade que todos os partidários da democracia consideram característica essencial deste regime. Outra é viver como você quer; eles dizem que este é resultante da Liberdad, uma vez que possui o escravo é viver como quiser. Esta é a segunda característica essencial da democracia, e aqui veio não para ser governado, se possível por qualquer pessoa, e se não, por turno. Esta característica contribui para Liberdad fundada na igualdade.É o fundamento e que o princípio da democracia, procedimentos democráticos são os seguintes: de que todos os magistrados são escolhidos de todos; Eles enviam para casa tudo em um, e cada um por sua vez, acima de tudo; que os magistrados são fornecidos por sorteio, ou todos, que requierem nenhuma experiência ou habilidades especiais; que não se baseiam em qualquer propriedade, ou, no mínimo; que a mesma pessoa não exerce duas vezes referem-se a qualquer uma guerra; que os magistrados são de curta duração, ou todos ou a maioria possível; administração da justiça a todos os cidadãos, eleitos juntos, e perto de todas as questões ou a maioria deles, e mais importante e principal, por exemplo, a prestação de contas, a constituición e contratos privados; o conjunto tem soberania sobre tudo (ou mais importante) e os juízes não ter nenhuma mudança, ou as questões democráticas menos importantes ... Ele também está pagando todos os membros da Assembleia, os tribunais ou então os juízes, os tribunais, o Conselho e os principais conjuntos, magistrados ou aqueles que necessitam de uma tabela comum (Além disso, como a oligarquia é definida por linhagem, a riqueza ea educação, a democracia parecem notas seja contrária a eles: falta de nobreza, pobreza e trabalho manual). Além disso, nenhum sistema judicial democrático DEVE ser vitalício, e se Alguma sobrevive uma mão velha, deve desporjárse la de sua força e fazer sorteable ao invés de eletiva. Estes, então, as características comuns a todas as democracias. *Apud* HELD. Idem. p. 38.

[27]Idem. p. 38.

[28]Idem. p. 38.

[29]Idem. p. 38.

[30]Idem. p. 39.

[31]Idem. p. 39.

Aieta destaca que a democracia clássica detinha características muito específicas que a distingue das democracias modernas[32]. A primeira, seu caráter aristocrático, "revelado pela tradição, bom gosto e elegância mantida pelas famílias nobres"[33]. A segunda, a vitalidade; isso porque os cidadãos sentiam-se senhores do seu próprio destino, com a canalização de suas potencialidades para as expressões teatrais, literárias e musicais. A terceira e última, a liberdade de expressão[34].

Ademais, a operacionalização da democracia ateniense, na modalidade direta, baseava-se, teoricamente, em três sustentáculos: a isonomia, a isotomia e a isagoria[35].

Aieta define o que seria cada um desses alicerces teóricos:

> Por isonomia entende-se a igualdade de todos perante a lei, sem distinção de grau, classe ou riqueza (todos os cidadãos deveriam receber da pólis o mesmo tratamento, os mesmos direitos, o mesmo respeito).
> Por sua vez, a isotomia abolia títulos e funções hereditárias, estabelecendo o livre acesso dos cargos ou funções públicas. Os requisitos para o ingresso na Magistratura passaram a ser, exclusivamente, o merecimento, a honradez e a confiança depositada no governante.
> No que tange ao terceiro alicerce da democracia direta, pode-se apontar a isagoria ou o direito da palavra, reconhecido igualmente a todos os cidadãos. Tinha por ambiência a praça pública, o ágora, onde todos exerciam seus direitos e liberdades, no universo do direito de reunião. Dessa forma, a cidadania revelava-se em sua inteireza nas tarefas soberanas do Legislativo, do Executivo e do Judiciário.[36]

Como destaca Bonavides, a ágora funcionaria como o parlamento nos tempos modernos[37].

Uma revisão sobre alguns textos de estudiosos sobre a democracia antiga de Atenas permite advogar a assertiva de que há nítido distanciamento entre aquilo que a doutrina clássica ateniense outorgou às gerações futuras sobre o conceito e as características do modelo de governo democrático e a sua realidade prática e factual naquele tempo.

As estruturas institucionais da democracia ateniense possuíam, como seu órgão soberano fundamental, a assembleia. Essa deveria se reunir mais de quarenta vezes por ano e para o seu funcionamento se exigia um quórum de 5000 a 6000 cidadãos[38].

Os principais assuntos da cidade-comunidade, como exemplo, o marco legal para a manutenção da ordem pública, as finanças, a condenação por ostracismo ou as questões

---

[32]AIETA, Vânia. Idem. p. 146.
[33] Idem. p. 146.
[34]Idem. 147.
[35]Idem. p. 147.
[36]Idem. p. 148.
[37]BONAVIDES, Paulo. *A Constituição Aberta.* Belo Horizonte: Livraria Del Rey, 1993. p. 18.
[38]HELD. Idem. p. 39.

internacionais (aqui incluídas as matérias de guerra e paz), deveriam ser levados à assembleia dos cidadãos para os consequentes debates e deliberações[39].

Em termos de deliberação, buscava-se preferencialmente a unanimidade, porém admitia-se que, nos assuntos mais polêmicos, o resultado das votações fosse proclamado mediante a maioria dos votos[40].

Devido ao seu expressivo tamanho, a assembleia era amparada pelo Conselho dos Quinhentos (seus membros eram denominados de buluetas[41] e escolhidos por sorteio), cuja responsabilidade era organizar e viabilizar as decisões públicas; por sua vez, esse era ajudado pelo Comitê de 50, cuja composição mudava mensalmente[42].

O Comitê de 50 possuía um Presidente, cujo mandato era de apenas um dia. Os Tribunais funcionavam com critérios similares aos da Assembleia; por sua vez, os magistrados exerciam as funções executivas da cidade-comunidade. A quase totalidade dos funcionários era eleita para um mandato de um ano[43]. Critérios alternativos de seleção e preenchimento dos cargos públicos foram criados, a exemplo, a rotação dos postos, o sorteio, o sorteio por grupos e a eleição direta[44].

O modelo de democracia clássico ateniense passou a ser objeto de inúmeras críticas durante os séculos que se seguiram, em especial a partir do século V a.C.[45]

Sartori relembra que o próprio Aristóteles, na qualidade de um observador realista daquele tempo, situava a democracia entre as formas mais corruptas de governo da politéia[46], propulsor da desintegração da sociedade grega pela luta de classes[47].

As reuniões da assembleia eram longas e descomunais, visto que os debates eram extensos e populares. Sob esse prisma, importante ressaltar que a plena participação dos cidadãos atenienses dependia das habilidades oratórias individuais[48].

---

[39] Idem. p. 41.
[40] Idem. p. 41.
[41] CANFONA. Idem. p. 44. A regra de seleção por sorteio permitia a "todo e qualquer cidadão entrar a fazer parte da assembleia e, consoante, o turno, de desempenhar, ainda que em tempo breve, a função equivalente de Presidente da República. Também as listas de cerca de 6000 cidadãos de onde saíam os juízes que iam fazer parte das várias cortes eram listas compostas por voluntários, sem exclusão de classes". Idem. p. 45.
[42]Idem. p. 41.
[43]Com a possibilidade de recondução apenas em mais uma ocasião em sua vida.
[44] Idem. p. 41.
[45] Idem. 43.
[46]SARTORI. Idem. p. 38.
[47] Idem. p. 39.
[48]HELD. Idem. p. 47.

Platão, na qualidade de crítico da democracia como reino da opinião, recusava-se a admitir que política se resumisse a questão de opinião, em contraposição, por exemplo, ao que defendia Protágoras e os sofistas em geral[49].

Piettre destaca que, basicamente, a crítica platônica sobre a democracia recai sobre a linguagem.[50] Para Platão, "a linguagem é eivada de armadilhas, sortilégios e perigos. A multidão, maravilhada pela palavra de um orador, pode, em consequência, votar cegamente contra o interesse público"[51].

Outro problema na democracia clássica helênica era a constatação, de acordo com Sartori, de que, dentro da ideia de um autogoverno real ateniense, o cidadão deveria se dedicar completamente ao serviço público, isso porque governar a si mesmo significa passar a vida governando[52].

Por exemplo, no último quarto do século V a.C., Atenas detinha em torno de 30.000 cidadãos; contudo, quase nunca se atingia uma presença efetiva de 5000 cidadãos na assembleia[53]. Por isso que, após a restauração democrática ocorrida em meados de 409 a.C., foram necessários instrumentos financeiros para incentivar os cidadãos a participarem da assembleia[54].

Esses incentivos destinavam-se a combater a ausência dos sem posses, induzindo-os ao comparecimento, mediante ressarcimento da perda de um dia de trabalho[55].

Destaca Held que, em decorrência dessa dificuldade, a assembleia e o conselho eram dominados, tendencialmente, por um grupo limitado de cidadãos, uma elite de famílias ricas e bem estabelecidas, que dispunham de tempo suficiente para cultivar seus contatos e perseguir seus interesses[56].

Todos os célebres líderes atenienses, Péricles, Alcibíades, Nícia e Cléon, como exemplo, ou foram ricos ou nobres, ou acumulavam ambas as características.[57]

O governo de Péricles em Atenas foi um exemplo de que, com a habilidade para a obtenção do consenso, um cidadão conseguiu se perpetuar no poder quase ininterruptamente

---

[49] PLATÃO. *A República:* Livro VII. Comentários: Bernard Piettre. Brasília: Editora UNB; São Paulo: Editora Ática, 1989. p. 22.
[50]Idem. p. 23.
[51] Idem. p. 23.
[52] SARTORI. Idem. p. 39.
[53]CANFORA. Idem. p. 44.
[54]Segundo CANFORA (Idem. p. 44), trata-se da chamada *diobélia* (um salário de dois óbolos), supostamente instituído por iniciativa de Cleofontes, de acordo com relatos de Aristóteles (*Constituição de Atenas, 28, 3).*
[55]CANFORA. Idem. p. 44.
[56] HELD. Idem. p 48.
[57]CANFORA. Idem. p. 45.

durante três décadas (462-430), tornando-se o maior líder político ateniense da segunda metade do século V a.C.[58]

Por isso que Tulcídides, contemporâneo e admirador de Péricles, afirma que seu governo foi uma democracia nas palavras, mas, de fato, um principado (com a sutileza necessária para se afastar do termo *tirania)*[59].

Platão, em *Górgias,* considerava Péricles a personificação da demagogia, um dos grandes corruptores do povo, que, por apoiá-lo, era corrompido[60]. Por óbvio, a autoridade, habilidade e prestígio de Péricles não se dissociavam da rede de interesses, compromissos e concessões recíprocas por ele lideradas na democracia ateniense.

Desse modo, Canfora registra que "é importante evidenciar é que a democracia não determina em Atenas um 'governo popular', mas um guia do 'regime popular' por parte da não pequena porção de 'ricos' e de 'senhores' que aceitam o sistema"[61].

De fato, pode-se afirmar a existência de um conflito duradouro e contínuo no seio de democracia ateniense, entre os cidadãos sem posse e a porção dos cidadãos ricos e senhores de posses que continuavam a aceitar o sistema democrático tal como assim o era em Atenas, contra os ricos e senhores de posses que não aceitavam essa situação (denominados pelos opositores como oligarcas)[62]. Luta de classes.

Essas tensões eram traduzidas de dois modos.

A primeira, de forma interna entre o primeiro grupo, na relação dúbia entre os cidadãos ricos e senhores democratas e os cidadãos sem posse (traços de corrupção e a troca de favores, indulgências e interesses).

Como destaca Canfora,

> Um dos principais fatores que consolidam o pacto entre os 'sem posses' e os 'senhores' é a liturgia: o contributo, mais ou menos espontâneo, amiúde muito avultado, requerido aos ricos para o funcionamento da comunidade e que vai desde as quantias exigidas para o equipamento dos barcos até aos financiamentos para as festas e para o teatro do Estado. O regime popular antigo (pelo menos na sua visão grega) não conheceu a expropriação senão como forma de punir determinados crimes. Deixou que os ricos continuassem a sê-lo (só Platão e os utópicos puseram em discussão o direito de propriedade), mas agravou-lhes a condição com um grande peso social. [63]

---

[58]CANFORA. Idem. p. 27.
[59] Idem. p. 21.
[60]Idem. p. 45.
[61] Idem. p. 46.
[62]Destaca-se no texto de CANFORA (Idem. p 47) que também havia em Atenas um conjunto minoritário (*olígoi*, alcunha atribuída pelos adversários) de cidadãos ricos e senhores de posse que não aceitam aquele sistema vigente. E, desse modo, organizados em formações secretas (denominadas de *heterias*), buscavam encontrar brechas nos tempos difíceis para instituir uma revisão do modelo democrático, com a drástica redução da cidadania, retirando esse status dos sem posse.
[63] Idem. p. 50.

O marxista alemão Arthur Rosemberg chegou a comparar o senhor com posse em Atenas a um peculiar capitalista, nos seguintes termos:

> O capitalista era como uma vaca, que a comunidade mungia cuidadosamente até a última gota. Mas também era necessário zelar para que esta vaca se alimentasse, por seu lado, com forragem substanciosa. O proletário ateniense não tinha nada contra ao fato de um fabricante, um comerciante ou um armador ganharem no estrangeiro o máximo de dinheiro possível; quanto mais ganhavam, mais podiam, depois, pagar ao Estado. [64]

Com a extensão da cidadania aos sem posses e a necessidade de estimular a participação deles na assembleia e nos demais organismos institucionais democráticos, Atenas empobrece. É o que defende Sartori, a saber:

> O grau de envolvimento na política requerido pela fórmula era tão absorvente que um desiquilíbrio profundo foi criado entre as funções da vida social. A hipertrofia política trouxe consigo a atrofia econômica: quanto mais perfeita se tornava sua democracia, tanto mais pobres ficavam os cidadãos. Criou-se um círculo vicioso de busca de solução política para uma necessidade econômica: para compensar a produção insuficiente de riqueza, era preciso confiscar a riqueza. Parece, então, que a democracia da Antiguidade estava fadada a ser destruída pela luta de classes entre ricos e pobres por ter produzido um animal político em detrimento do *homo oeconomicus.* A experiência grega gerou uma 'cidadania total' que foi longe demais.[65]

A segunda forma de exteriorização dessa contínua tensão se dava entre os grupos (classes), especificamente por vontade dos oligarcas que defendiam a exclusão dos sem posse do rol de cidadãos ativos de Atenas.

A título exemplificativo, cita-se o fato histórico ocorrido após a Guerra Lamiana (323 a.C.), na qual Atenas foi derrotada pela Monarquia Macedônica. Os proprietários – apoiados pelos macedônios – excluíram em torno de doze mil sem posses da cidadania, no instante em que passaram a fixar o patrimônio mínimo de dois mil dracmas necessários para o exercício da cidadania[66].

Esse traço conflituoso no seio do corpo democrático ateniense deve ser destacado, a fim de que, no desenvolvimento do presente estudo, possa se analisar, com base na experiência passada, eventuais instrumentos de inibição dessas divergências e distanciamentos no que pertine à possibilidade de participação do modelo democrático que se proporá instituir no âmbito da gestão das cidades contemporâneas, com enfoque na realidade brasileira.

Volvendo-se novamente à Grécia Antiga, Held sintetiza pontos negativos da democracia ateniense: (*a*) o enfrentamento entre grupos de líderes rivais; *(b)* a existência de redes informais de informação, comunicação e intriga; (*c*) o surgimento de facções abertamente opostas,

---

[64] *Apud* CANFORA. Idem. p. 50.
[65] SARTORI. Idem. p. 39.
[66] Idem. p. 50.

dispostas a pressionar para obter vantagens indevidas; (*d*) a vulnerabilidade da assembleia diante da excitação momentânea; (*e*) a instabilidade dos fundamentos de certas decisões populares; (f) o potencial de instabilidade política geral em face da ausência de sistema de controle de conduta[67].

Pode-se concluir que o eclipse da democracia antiga ateniense decorre da conjugação de fatores externos (insucessos ultramar), mas também em decorrência de fatores internos, acima especificados por Held, com destaque para a sua vulnerabilidade organizacional frente aos desafios da administração, da economia e do extenso sistema comercial e territorial.[68]

A falta de compatibilização dos desafios militares e comerciais e da metodologia política e social ateniense foram traços preponderantes para a derrocada do modelo democrático de gestão de Atenas e, por consequência, o fim de sua hegemonia ou, pelo menos, da sua perpetuação no período clássico.

Por fim, merece reproduzir as conclusões de Dahl[69] sobre as seis condições para que a ordem democrática ateniense pudesse funcionar em níveis satisfatórios:

> 1. Os cidadãos devem ser suficientemente harmoniosos em seus interesses de modo a compartilhar um sentido formal de um bem geral que não esteja em contradição evidente com seus objetivos e interesses pessoais;
> 2. Dessa primeira condição, advém a segunda: os cidadãos devem ser notavelmente homogêneos no que tange às características que, de outra forma, tenderiam a gerar conflito político e profundas divergências quanto ao bem comum. De acordo com essa visão, nenhum Estado pode ter a esperança de ser uma boa polis se os cidadãos forem imensamente desiguais em seus recursos econômicos e na quantidade de tempo livre de que dispõe, se seguirem religiões diferentes, se falarem idiomas diferentes e apresentarem grandes diferenças em sua educação ou ainda se forem de raças, culturas ou (como dizemos hoje) grupos étnicos diferentes;
> 3. O corpo de cidadãos deve ser bem pequeno, idealmente ainda menor que os quarenta ou cinquenta mil da Atenas de Péricles. O tamanho reduzido da *demos* era necessário por três motivos: ajudaria a evitar a heterogeneidade e, por conseguinte, a desarmonia resultante de uma expansão de fronteiras, bem como evitar a inclusão de pessoas de línguas, religiões, história e etnias diversas – pessoas com quase nada em comum – como ocorreu na Pérsia. Esse tamanho também era necessário para que os cidadãos adquirissem conhecimento de sua cidade e de seus concidadãos, a partir da observação, da experiência e da discussão, conhecimento esses que lhes permitiria compreender o bem comum e distingui-lo de seus interesses privados ou pessoais. Finalmente, o tamanho reduzido era essencial para que os cidadãos se reunissem em assembleia de modo a servir como governantes de sua cidade.
> 4. Em quarto lugar, portanto, os cidadãos devem ser capazes de se reunir e decidir, de forma direta, sobre as leis e os cursos de ação política. Tão profundamente arraigada era essa concepção que os gregos achavam difícil imaginar um governo representativo, muito menos aceita-lo como uma alternativa legítima à democracia direta. [...]
> 5. Todavia, a participação dos cidadãos não se limitava às reuniões da assembleia. Ela também incluía a participação ativa na administração da cidade. [...]
> 6. Por último, a cidade-estado deve, ao menos idealmente, permanecer completamente autônoma. Ligas, confederações e alianças podem ser necessárias, às vezes, para a

[67]Idem. p. 48.
[68]Idem. p. 54.
[69]DAHL, Robert. *A democracia e seus críticos.* São Paulo: Martins Fontes, 2012. pp. 26/28.

> defesa ou a guerra, mas não se deve permitir que elas sobrepujem a autonomia definitiva da cidade-Estado e a soberania da assembleia naquele Estado.

Os contributos e as experiências atenienses sobre a democracia tornaram-se um consistente legado, posteriormente difundido pelo Império Romano (embora em Roma sabe-se que a oligarquia era o modelo de gestão mais duradouro e dominante em sua história).

Decerto, tanto o modelo clássico de democracia como suas críticas tiveram um impacto significativo no pensamento político moderno ocidental, seja porque, no caso do primeiro, foi fonte de inspiração para muitos pensadores modernos, seja também, no caso das segundas, como alertas para os perigos da política democrática.

1.1.2. A contribuição de Roma

Os romanos também possuíram governos populares, denominados por eles de república ("negócios do povo" ou "coisa pública").

Em Roma, havia uma nítida distinção entre a esfera privada (*res privata*) e a pública (*res publica*). No ambiente doméstico (*domus)*, as relações sociais eram concentradas na figura do *pater-familias* sobre seus dependentes (carentes de autonomia própria); enquanto isso, além da *domus,* a autoridade era o governo.

Na cidade-estado da Roma republicana, a instituição mais importante era a assembleia popular.[70] A principal função dela era a aprovação das leis, mas também eleição de magistrados e, em última instância, proferir decisões mais relevantes sobre guerra e paz[71].

Paralelamente, existiam os magistrados, figuras que estavam muito próximas, em importância, à assembleia, visto que eram responsáveis pelos assuntos ordinários e cotidianos na Roma republicana, como assumir o comando da guerra (cônsul ou ditador romanos), cuidar das finanças, construir prédios públicos e supervisionar os mercados (*aediles* romanos), exercer a justiça e manter a ordem interna (os cônsules e os pretores romanos)[72]. Esses ascendiam aos cargos de magistrados por sorteio ou por eleição, e os exerciam durante um lapso de tempo pré-definido (mandatos de seis meses a um ano).

---

[70]VAN CREVELD, professor do Departamento de História da Universidade Hebraica, em Jerusalém, aponta que na Roma republicana talvez chegasse a ter quatro assembleias em atuação simultânea, cada uma delas para uma parte distinta da população, com sistema de votação próprio. *In*: VAN CREVELD. Idem. p. 36.
[71]Idem. p. 36.
[72]Idem. p. 37.

Van Creveld destaca uma diferença entre o modelo ateniense e o romano, no que se refere ao sistema de ingressos e ascensão funcional aos cargos de magistrados. Para o autor, se em Atenas o governo dos magistrados era disperso, ausente, portanto, partindo de uma regra de progressão obrigatória de cargos para que o cidadão chegasse aos mais relevantes, em Roma, pelo contrário, havia uma estruturada carreira honorífica (*cursus honorum)*, que regulava os postulantes ao exercício das funções governamentais dos níveis mais simples aos mais elevados[73].

Além disso, a Roma republicana concedia aos seus magistrados o poder de coerção (*coercitio*), o que possibilitava, ao contrário de Atenas, a que a autoridade de um magistrado prevalecesse sobre a do outro[74].

Houve ainda na Roma republicana, a figura do Senado, em estamento hierarquicamente inferior ao da assembleia. Os senadores eram cidadãos indicados de ofício entre os magistrados que já tinham cumprido mandato; os senadores detinham mandato vitalício, salvo quando desqualificados pelos censores (dois magistrados eleitos, em mandato de cinco anos, com as atribuições de investigar as ações, as propriedades e a conduta dos cidadãos).[75]

Em Roma, além das funções ordinárias de preparar projetos de lei para a assembleia e fiscalizar os trabalhos dos magistrados, o Senado romano também tinha a relevante função de reunir a experiência política da República[76]; circunstância que o colocava em posição vantajosa e estratégica em assuntos políticos internos e externos.

Assim como em Atenas, Roma não havia o que hoje é denominado de burocracia, o que colocava os magistrados cada vez mais na posição de figuras públicas[77], visto que eles personificavam, efetivamente, a gestão da cidade-estado. E, assim, eram nos espaços abertos do fórum e, em menor escala, na privacidade do lar, que os magistrados exerciam seus misteres para com a *res publica*[78].

Inicialmente, a prerrogativa de participar do governo da república quedava-se nas mãos restritas dos patrícios (aristocratas)[79].

Isso criava uma série de complicadores, com destaque, por exemplo, na tendência contínua de sempre transferir o ônus da *res publica* para os mais fracos, ou seja, para as classes

---

[73]Idem. p. 37.
[74]Idem. p. 37.
[75]Idem. p. 38.
[76]Idem. p. 39.
[77]Lembre-se que os magistrados eram eleitos, o que os tornavam mais conhecidos ainda.
[78]VAN CREVELD. Idem. p. 42.
[79]DAHL, Robert A. *Sobre a democracia.* Brasília: Editora UNB, 2009. p.23.

não votantes da população romana[80]. O método normal de aumento de arrecadação fiscal, nesses tempos romanos de paz (além das liturgias[81]), era aumentar os tributos de mercado e a efetivação de multas e confiscos decorrentes das sanções aplicadas pelo sistema judiciário romano[82].

A cidadania restrita aos patrícios não era um motivo de tensão quando ainda a Roma republicana era uma comunidade relativamente pequena. Assim, os cidadãos conseguiam participar, de uma maneira ou de outra, no cotidiano político da cidade.

Ocorre que, ao contrário de Atenas[83], o processo expansionista de Roma foi muito diferente, visto que mais amplo (ótica territorial), numeroso (ótica populacional) e duradouro (ótica temporal).

Até 120 a.C., Roma consegue compelir todos os vencidos – Cartago, Espanha, Macedônia, Grécia e pequena Ásia – a se subjugarem como províncias e, assim, incorporá-las ao seu domínio[84]. Paulatinamente, transforma-se, de uma simples cidade-estado, em um Império.

Evidentemente, essa nova situação afeta o sistema político romano consolidado sob os alicerces de uma visão republicana. Roma passa a se beneficiar com os frutos da expansão, em especial com a aplicação de tributos sobre essas comunidades conquistadas.

Na tentativa de diluir a insatisfação das comunidades subjugadas e, assim, controlar os eventuais conflitos e tensões sociais, a república romana muitas vezes decidia expandir a cidadania aos povos conquistados, que passavam a gozar, desse modo, dos mesmos direitos do cidadão romano nato[85].

Ocorre que essa dilatação do número de cidadãos não foi acompanhada, em igual proporção, pela adaptação de suas instituições de governo popular. Desse modo, embora tenha havido o aumento de cidadãos, o exercício da cidadania efetiva, em assembleia (ou do acesso aos cargos do governo romano), somente continuava a se realizar na cidade de Roma[86], algo totalmente incompatível com a nova fase romana. O aspecto espacial passou a ser um elemento limitador da cidadania romana.

---

[80]VAN CREVELD. Idem. p. 45.

[81] Liturgias consistiam em contribuições feitas pelos ricos em fins específicos; consideradas não voluntárias, visto que se constituíam no campo do dever cívico, atribuídas aos cidadãos abastados da cidade pelos magistrados (*In*: VAN CREVELD. Idem. p. 46).

[82]Idem. p. 45.

[83]Historiadores afirmam que, no seu apogeu, Atenas detinha aproximadamente 250 mil habitantes, sendo talvez 30 a 40 mil deles efetivamente cidadãos (*In*: VAN CREVELD. Idem. p. 51).

[84] SCHWANITZ, Dietrich. *Cultura.* 8 ed. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 2007. p. 66.

[85] DAHL. Idem. p. 23.

[86] DAHL. Idem. 23.

Além da dificuldade de mobilidade para o exercício da cidadania, convém destacar que o corpo político romano passou a sofrer com o crescimento da sua desigualdade. De um lado, os cidadãos romanos residentes em Roma (aristocratas de alta estirpe) – também gestores da *res publica* romana – favoreciam-se diretamente com o acúmulo de riqueza; de outro, os cidadãos não aristocratas, os não residentes e a população em geral (não cidadãos), cada vez mais pobres[87]. Hiato manifesto que distanciou cada vez mais a realidade cívica das suas instituições, propiciando gradativamente o declínio do modelo de república romana, com sucessivos conflitos sociais, inquietude civil, guerra, corrupção e diminuição do espírito cívico[88].

Em torno dos anos 90 a.C., o sistema republicano tornou-se impraticável. Os cidadãos não aristocratas começaram a se organizar em assembleias que, por sua vez, eram liderados por demagogos que conseguiram tomar o poder romano vigente.

Durante mais de meio século os demagogos lutaram entre si, até que um deles, mais eficiente na mobilização do exército, tornou-se imperador[89]/[90], confirmando-se, assim, o fim da república romana.

Como afirma Dahl, com a queda da república romana, "o governo popular desapareceu inteiramente no sul da Europa", com exceção dos "sistemas políticos de pequenas tribos esparsas, ele desapareceu da face da terra por cerca de mil anos"[91].

Diante dessas constatações, poder-se-ia dizer que os romanos não teriam sido suficientemente hábeis para realizar as transformações de seu sistema político republicano, na medida em que ocorria a expansão de seu território e do conjunto de seus cidadãos. Contudo, Dahl alerta:

> Antes que saltemos para a conclusão de que os romanos eram menos criativos ou menos capazes do que nós, devemos nos lembrar que as inovações ou invenções a que nos habituamos em geral nos parecem tão óbvias que começamos a nos perguntar por que nossos predecessores não as introduziram antes. Em geral, aceitamos prontamente, sem discutir coisas que algum tempo antes estavam por ser descobertas. Da mesma forma, gerações que vierem mais tarde poderão também se perguntar como não enxergamos determinadas inovações que virão a considerar óbvias...Devido ao que nós, hoje, aceitamos sem discutir, será que, assim, como os romanos, seremos insuficientemente criativos na reformulação de nossas instituições políticas?[92]

---

[87]SCHWANITZ. Idem. p. 66.
[88] DAHL. Idem. p. 24.
[89] VAN CREVELD. Idem. p. 53.
[90]No ápice do Império Romano, o seu território abrangia não só a Itália moderna, mas também o que hoje se conhece da Iugoslávia, Romênia, Turquia, Armênia, Síria, Mesopotâmia, Palestina, Egito, as províncias do norte da Líbia, Tunísia, a Argélia e o Marrocos, a Espanha, a França, a Bretanha, o sul da Alemanha e a Suíça, assim como partes da Áustria e da Hungria, com a população estimada era entre 50 a 80 milhões de pessoas. *In*: VAN CREVELD. Idem. p. 51.
[91]Idem. p. 25.
[92]Idem. p. 24.

Em suma, esse raciocínio também se aplica para se enfrentar a crise da democracia pós-moderna. Essa premissa – a de que não podemos ser míopes para as novas perspectivas que se avizinham diante da crise da democracia contemporânea, principalmente na gestão das cidades – torna-se essencial para o desenvolvimento do presente estudo.

1.1.3 A contribuição da Europa do Norte

Como destaca Richards[93], a maioria dos islandeses afirmará que seu país foi colonizado pela Noruega, a partir de 874 d.C., e que esse período de colonização foi encerrado, em 930 d.C., com a promulgação de uma Lei Especial, cuja deliberação teria acontecido em uma verdadeira assembleia nacional ao ar livre, o *Althing (Alþingi)*, realizada no vale de Thingvellir, no sudoeste da Islândia.

E é sobre esse acontecimento que reside o mito de origem de uma nação que se proclama ser a primeira democracia autêntica do mundo, tendo o *Althing* como seu primeiro parlamento nacional[94]. Essa experiência teria perdurado por mais de trezentos anos na Islândia, sendo interrompida apenas quando da sua dominação pelos noruegueses.

De fato, em muitos lugares afirmam-se que os vikings são considerados os fundadores da democracia[95]. E, por isso que ainda existam aqueles que afirmem, a exemplo de Dahl, que os sistemas supostamente populares de Grécia e Roma e, posteriormente, da Itália renascentista não possuíam características elementares do que se entende como modelo de governo democrático nacional (no formato representativo),[96] experiência que teria sido inaugurada na Islândia e replicada, pelas aventuras vikings para o oeste, para os demais países da região.

Dahl destaca que as instituições correspondentes a um parlamento nacional composto por representantes eleitos e governos locais eleitos pelo povo, sendo esses subordinados ao governo nacional, foram criação – não uniforme, pontua-se – da Inglaterra, Escandinávia, Países Baixos e Suíça[97].

---

[93]RICHARDS, Julian. *Vikings*: a very short introduction. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 105.
[94]Idem. 105.
[95]RICHARDS. Idem. p. 120.
[96]DAHL, Robert A. *Sobre a democracia.* Brasília: Editora UNB, 2009. p.27.
[97]Idem. p. 28.

Os vikings originam-se basicamente das regiões costeiras que atualmente chamamos de Escandinávia; frutos da miscigenação dos proto escandinavos com os de algumas linhagens celtas e principalmente do tronco germânico[98].

Os vikings não detinham contato ou conhecimento das práticas clássicas, democráticas e republicanas, atenienses e romanas; contudo, detinham um sistema político fincado na ideia da igualdade e no caráter assemblear de governo[99].

A assembleia ou *Thing* "é uma reunião regional celebrada especialmente para elaborar e também fazer cumprir as leis, quando os litigantes não conseguem entrar em acordo"[100]. E prossegue Velasco:

> A ela comparece os homens e mulheres livres da comarca. Também é a oportunidade para que todos conheçam as leis criadas ao longo de muitas gerações e que dizem respeito aos problemas que os granjeiros, amantes de sua liberdade e independência, podem ter entre si. Um orador se encarrega de recitá-las à moda dos *skalds,* escaldos ou poetas. É justamente sua forma poética e sua aliteração que facilitam sua memorização.
> A assembleia serve também como local de encontro, troca de notícias, combinação de casamentos e é, em geral, um espaço para espairecer e romper a monotonia dos afazeres das granjas. [101]

Na verdade, a igualdade (relativa) aplicava-se aos homens livres (camponeses, pequenos proprietários, agricultores), com variações em riqueza e *status.* Em estamento inferior, encontravam-se os escravos[102].

No cume da pirâmide político-social, havia um rei, com poderes limitados por sua eleição, pelo respeito às leis e pela necessidade de retenção, em caráter contínuo, da lealdade e apoio dos homens livres[103].

Além da experiência islandesa, Noruega, Dinamarca e Suécia possuem também forte tradição política, talvez inspirada na cultura viking. A Suécia criou, por exemplo, em pleno século XV, um precursor parlamento representativo, por intermédio do qual o rei convocava reuniões de representantes de diferentes classes e setores de sua sociedade (nobreza, clero, burguesia e povo)[104].

Nesse particular é importante pontuar que os países que sofreram a influência dos vikings são considerados, atualmente, nações com sistema democrático em nível elevado. A

---

[98] VELASCO, Manuel. *Breve história dos Vikings.* Rio de Janeiro: Versal Editores, 2013.
[99]DAHL. Idem. p. 29.
[100] VELASCO. Idem. p. 35.
[101]Idem. p. 35.
[102]Como os gregos e os romanos, os vikings possuíam escravos: inimigos capturados em batalhas, vítimas desafortunadas de incursões pelos povos vizinhos ou simplesmente pessoas compradas no comércio de escravos. (In: DAHL. Idem. p. 29).
[103]DAHL. Idem. p. 29.
[104]Idem. p. 30.

Islândia foi, por exemplo, umas das primeiras nações a propor, em pleno século XXI, uma Constituição Colaborativa, decorrente de uma assembleia constituinte que utilizou a Internet como forma de participação direta e ativa de seus cidadãos (ferramentas tecnológicas e uso de redes sociais, como *facebook, twitter*, entre outros).

Outra experiência de democracia representativa foi detectada na Holanda. Ali, havia um sistema representativo no qual os governos que se sucederam buscavam o consentimento da classe média urbana (responsáveis pela indústria, comércio e setor financeiro) para atingir o ponto de equilíbrio tributário, por exemplo, sobre as propriedades e as rendas desses cidadãos[105].

A Inglaterra medieval foi, sem dúvida, a fonte mais importante sobre a ideia e a prática do governo representativo. O seu Parlamento – dividido entre a Câmara dos Lordes e dos Comuns – constituiu-se no ponto de equilíbrio para a Monarquia, contrabalanceando os interesses da aristocracia, de um lado, e o poder do povo, de outro[106].

Durante o século XVII, a Inglaterra foi palco de um contínuo enfrentamento entre o Parlamento e a Coroa. Em diversos momentos, o Parlamento inglês atuou com força revolucionária[107]; todavia, o que poderia culminar no eclipse do regime monárquico, redundou, diferentemente, em um processo de releitura da própria monarquia, reposicionando-a como imagem e símbolo do Estado Inglês[108].

Sabe-se que a democracia inglesa começou por intermédio de uma revolução antimonárquica; pelo crescimento de uma classe que progredia economicamente, que tinha consciência de seu valor militar e que aspirava autogoverno, liberdade e ser ouvido sobre as decisões econômicas, religiosas e de política exterior[109]. Essa insatisfação foi absorvida pelo Parlamento que liderou a primeira revolução e a guerra civil dos anos 1642-1651[110].

Em 1628, depois de um período de dissolução do Parlamento, Carlos I entendeu por convocá-lo, novamente. O primeiro ato do Parlamento pós-restauração foi formular uma Carta de Direitos que restringia terrivelmente as atribuições do Rei. Este, por consequência, negou-se a promulgá-la. Em 1629, o Parlamento deliberou sobre novas normas, contra o papismo e contra a instituição e cobrança de qualquer imposto não aprovado pelo Parlamento. Mais uma

---

[105]Idem. p. 31.
[106]Idem. p. 31.
[107]ANDRADO, Francisco Rodriguez. *Nueva historia de la democracia.* Barcelona: Editorial Planeta, 2011. p. 233.
[108]Idem. p. 233.
[109]Idem. p. 235.
[110]Idem. p. 236.

vez, o Rei indignou-se, tentou se levantar da sessão, contudo os parlamentares fecharam a Câmara às chaves[111].

Entre idas e vindas – dissoluções do Parlamento, fracassos e boicotes contra as medidas do Rei, inclusive a convocação de um novo Parlamento em 1640 –, as relações entre ambos foram ficando cada vez mais tensas. A referida guerra civil culminou com a vitória dos interesses do Parlamento, apoiado pelos puritanos de Cromwell (setor mais crítico da monarquia), sobre o Rei, condenado à morte[112], acusado de desrespeitar as leis do reino, definidas pelo Parlamento.

Morto o Rei, Cromwell e seus partidários tentaram impor uma Constituição republicana; o que foi rechaçada pelo Parlamento. Mais um enfrentamento.

Cromwell dissolveu o Parlamento vigente e instituiu um novo, que, por sua vez, realizou proposições consideradas impraticáveis para aquele momento, como educação gratuita, liberdade de imprensa, voto das mulheres etc[113].

No seio do grupo revolucionário que derrubou a monarquia surgiram duas correntes: uma revolucionária oligárquica, por parte do Parlamento, e uma contrarrevolucionária, de natureza pessoal, militarista e fanática, capitaneada por Cromwell e seu exército de puritanos. Um sério conflito que acarretou na morte de Cromwell, em 1658, e, por consequência, a restauração da Monarquia[114].

O filho do Rei executado, Carlos II, assume o trono e convoca um Parlamento com caráter realista, anglicano e conservador. Governou com prudência e agiu na esperança de restabelecer a monarquia absolutista[115].

Contudo, foi a partir de equívocos na política externa que Carlos II começou a se atritar com o Parlamento. O Rei consolidou uma aliança com Luiz XIV contra a Holanda; o Parlamento, contrário ao gesto, negou os subsídios para fazê-lo, o que o obrigou a restabelecer as relações de paz com a Holanda. Posteriormente, em 1681 dissolveu um novo Parlamento, cuja convocação havia ocorrido em 1679[116].

O Rei Carlos II interferia nos conflitos entre os partidos ingleses, divididos entre os de corrente aristocrata e os de origem mais popular. Aliou-se aos *tories* (conservadores,

---

[111]Idem. p. 237.
[112]Idem. p. 238.
[113]Idem. p. 238.
[114]Idem. p. 238.
[115] Idem. p. 238.
[116]Idem. p. 238.

proprietários rurais e membros da Igreja anglicana). Após sua morte, em 1685, Carlos II é sucedido por Jaime II, seu irmão.

Chocou-se ele, contudo, com o Parlamento nas questões de política externa e liberdade religiosa. E, mais ainda, na discussão (velho dilema) sobre quem detém o poder supremo: O Rei ou o Parlamento[117].

Surge, nesse cenário, a segunda revolução, em 1688, quando bispos e membros do Parlamento convocaram Guilherme de Orange para ocupar o trono. Como Jaime II havia fugido da Inglaterra para escapar da "Revolução Gloriosa", o Parlamento declarou a abdicação de Jaime II e Guilherme de Orange, agora Guilherme III, assumiu o trono, em companhia de sua esposa Maria II[118].

O que diferencia o primeiro momento revolucionário do segundo foi a sua natureza. O primeiro, a presença de uma conotação antimonárquica; a segunda, o movimento foi claramente pró-monarquia, com o restabelecimento das liberdades e do anglicanismo.

Guilherme III e Maria II ratificaram a Declaração de Direitos, convertida no conhecido *Bill of Rigths,* de 1689, que, entre as históricas proposições, declarava nulas uma série de atos de Jaime II, confirmando a prevalência da Lei frente ao Rei[119].

O reinado de Guilherme III consolidou um reenquadramento do poder real, com as relações com o Parlamento, sob um novo esquadro, funcionando regularmente (o Parlamento devia ser convocado e dissolvido a cada três anos). O poder do Parlamento também passou a ser exercido de forma alternada pelos dois partidos, cada vez mais bem organizados e definidos[120].

As relações entre o Rei e o Parlamento estiveram em rápido processo de cicatrização; tanto que, sob o reinado de Guilherme III, o Monarca escolhia livremente o seu Gabinete entre os dois partidos. No reinado de Ana da Grã-Bretanha, essa prática persistiu[121].

Após a morte da Rainha Ana da Grã-Bretanha, ascendeu ao trono Jorge I, rei oriundo da dinastia de Hannover; esses não eram conhecedores da língua inglesa.

O Rei Jorge I ainda tentou manter a prática de livre constituição de seu gabinete executivo, contudo, em decorrência das próprias dificuldades operacionais e de legitimidade, o Rei renunciou, em definitivo, suas pretensões de exercer o poder executivo e se contentou com as funções representativas do Estado inglês. E, assim, o Parlamento consolidou a

---

[117]Idem. p. 239.
[118]Idem. p. 239.
[119]Idem. p. 240.
[120] Idem. p. 240.
[121] Idem. p. 240.

responsabilidade de acumular as funções legislativas e executivas inglesas. E o gabinete executivo, em decorrência da monarquia constitucional que se consolidava, passou a ser constituído pelos membros do partido vencedor, escolhido pelo povo[122]. Um movimento lento que resultou em um acordo pragmático de manutenção das tradições do regime monárquico, em harmonia com a reforma para a consolidação de um paradigmático sistema democrático representativo de gestão nacional pelo Parlamento.

Foi, portanto, o ensaio inaugural mais profícuo de uma democracia representativa nacional, em uma sociedade muito mais complexa do que as antigas cidades clássicas e renascentistas.

Essa experiência inglesa foi decisiva para o futuro dos regimes democráticos modernos, com contribuições muito significativas, a exemplo da criação dos partidos políticos e de um governo fruto da maioria obtida no Parlamento (regime parlamentarista)[123].

1.1.4 A revitalização da democracia pelo republicanismo: as contribuições de Marcílio de Pádua e Maquiavel

A ideia de que os seres humanos poderiam ser cidadãos ativos na ordem política, outrora defendida pela democracia ateniense, e não meros súditos submissos a um soberano, teve poucos defensores desde a derrocada de Atenas e da República Romana até o Renascimento e o declínio do Absolutismo.

Na verdade, afora as experiências da Europa do Norte, a ideia de democracia ressurge no pensamento moderno a partir do discurso e da prática da tradição republicana renascentista.

Sabe-se que, no mundo ocidental, o desenvolvimento do cristianismo inibiu, sobremodo, quaisquer considerações seculares da relação entre os governantes e governados, inserindo-a em uma lógica teológica[124].

A superioridade do poder eclesiástico sobre o secular, traduzida na obra de Santo Agostinho, em *Cidade de Deus*, perpassa toda a Idade Média, sufocando, assim, qualquer experiência de novas concepções de democracia[125].

---

[122]Idem. p. 240.
[123]Idem. p. 234.
[124]HELD. Idem. p. 58.
[125]Idem. p. 59.

Held defende que teria sido em Tomás de Aquino, no século XIII, o autor que tentou um reencontro com os escritos aristotélicos e a retomada, mesmo que timidamente, dos estudos sobre as formas de governo[126].

Tomás de Aquino defendia, segundo Held, a monarquia como melhor forma de governo, contudo patrocinava a tese de que não deveria ser a ela atribuída autoridade ilimitada, em consonância com as leis naturais (a razão humana)[127]; sem prejuízo, compete consignar, da preocupação de Aquino em compatibilizar suas ideias para o desenvolvimento da comunidade cristã[128].

Tem-se conhecimento que a sociedade medieval se desenvolvia mediante uma complexa rede de reinos, principados e ducados, em concomitância ao surgimento de novos centros urbanos. Esses aglomerados urbanos baseavam-se no comércio e na manufatura e, em diversos casos, organizavam-se por intermédio de estruturas políticas e sociais diferenciadas, tendo, inclusive, sistemas de governo independentes uns dos outros[129].

O republicanismo começou a apresentar sinais de ressurgimento no final do Século XI, quando uma série de comunidades no norte da Itália estabeleceu seus cônsules ou administradores para gerir seus assuntos judiciais, desafiando, assim, os direitos papais e imperiais do controle legal[130].

No final século XII, esse sistema consular foi substituído por uma forma de governo que incluía conselhos de governo dirigidos por funcionários conhecidos como *podestà,* com poderes em matéria executiva e judicial[131]. Florência, Padua, Pisa, Milão e Siena, entre outras cidades-estados, passaram a deter mecanismos consulares e administrativos dessa natureza.

Os ocupantes dessas funções públicas eram eleitos e as exerciam em períodos de tempo estritamente limitados, com responsabilidade perante os conselhos e aos próprios cidadãos (varões com propriedades imobiliárias sujeitas a impostos, nascidos ou residentes habituais na cidade)[132]. Como se vê, assim como em Atenas, os postulantes a esses cargos deveriam ser geralmente cidadãos de outra cidade, requisito para retirar qualquer vínculo local que o perturbasse na administração[133]. Assim, um acesso tão ou mais restrito do que no período clássico ateniense.

---

[126]Idem. p. 59.
[127]Idem. p. 60.
[128]Idem. p. 60.
[129]Idem. p. 61.
[130]Idem. p. 61.
[131]Idem. p. 61.
[132]Idem. p. 61.
[133]SKINNER, Quentin. *As fundações do pensamento político moderno.* São Paulo: Companhia das Letras, 1999. p. 26.

Deve-se alertar sob o cuidado quanto ao emprego do termo *democrático* às formas de governos dessas cidades italianas medievais. Foram momentos de muita instabilidade civil, com conflitos políticos que descambavam, muitas vezes, para a violência e o caos.

Na verdade, poder-se-ia denominar tal experiência de governo como republicanismo aristocrático ou nobiliário, pois pouco tinha de parecido com a política democrática moderna e a sua defesa do sufrágio universal e os direitos políticos[134].

Cumpre destacar que o republicanismo renascentista teve um traço marcante do conhecimento adquirido pela antiga República Romana, que vinculava a liberdade dos cidadãos não só com a virtude – tal como os antigos gregos – mas também a liberdade com a glória cívica e o poder militar[135]. Na Roma republicana clássica, a participação política vinculava-se à honra, patriotismo e espírito público, a fim de buscar o bem comum acima dos interesses de si mesmo e da própria família[136].

Embora não tenham trazido inovações tão significativas quando comparados ao período clássico ateniense, a relevância dessa experiência das cidades italianas medievais foi desafiar a ideia dominante de que o governo deveria ser constituído sob uma forma divina de autoridade, como destaca Skinner[137].

Os experimentos das cidades-república – decorrentes da evolução da vida urbana italiana durante o Renascimento – mostraram a possibilidade de se imaginar uma forma de governo diferente da monarquia cristã, criando a possibilidade de se construir uma nova teoria política, com argumentos embrionários para as ideias da autodeterminação e da soberania popular[138].

Como destaca Held,

> El elemento central de la argumentación republicana renacentista era que la libertad de una comunidad política se basaba en que la única autoridad a la que había que dar cuentas era la propia comunidad. El autogobierno es la base de la libertad, junto con el derecho de los ciudadanos a participar – en un marco constitucional que define distintos papeles para las fuerzas sociales dominantes – en el gobierno e sus asuntos comunes. De acuerdo con este planteamiento, la libertad de los ciudadanos consiste en la plena consecución de los fines que ellos mismos han elegido, y el más alto ideal político es la libertad cívica de un pueblo autogobernado e independiente.[139]/[140]

---

[134]HELD. Idem. p 63.
[135]Idem. p. 64.
[136]Idem. p. 64.
[137]SKINNER. Idem. pp. 41/41.
[138]HELD. Idem. p. 64.
[139]Idem. p. 64.
[140]Tradução livre: A peça central do argumento republicano renascentista foi que a liberdade de uma comunidade política se baseou em que a única autoridade que devia prestar contas era a própria comunidade. Autogoverno é o fundamento da liberdade, juntamente como direito dos cidadãos de participar – em um marco constitucional que define papéis diferentes para as forças sociais fundamentais – no governo e seus assuntos comuns. De acordo com

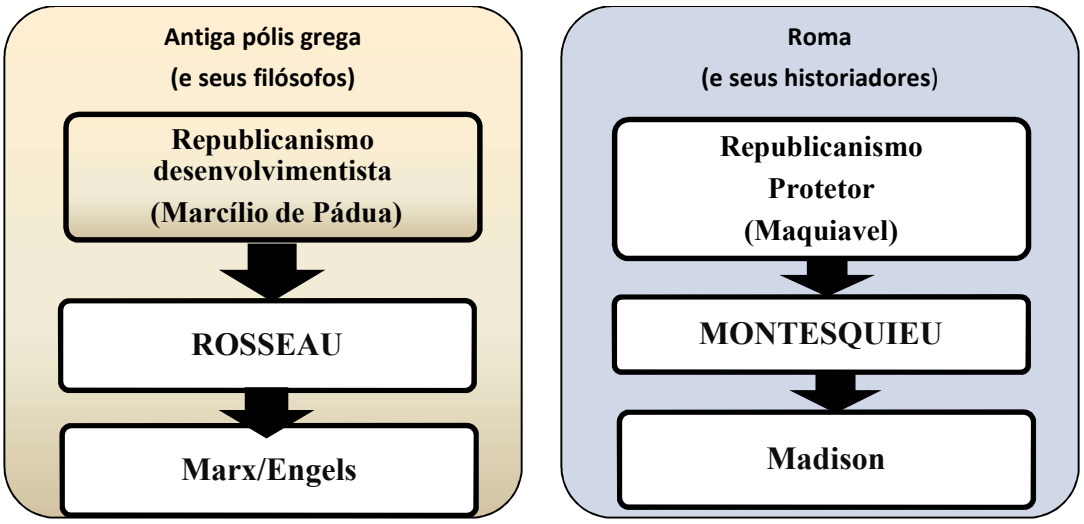
Held ainda ensina que o republicanismo renascentista é multifacetário, mas pode ser dividido, didaticamente, em dois grandes grupos: republicanismo desenvolvimentista e republicanismo protetor.

Os desenvolvimentistas baseavam suas ideias em elementos que enfatizavam o legado democrático clássico e de seus filósofos, sobretudo quanto ao valor da participação na vida política e da *pólis* como uma forma de auto-realização e, como consequência, uma melhor tomada de decisões e um maior desenvolvimento da cidadania. Por outro lado, os protetores insistiam no valor instrumental da participação política para proteção dos objetivos e interesses dos próprios cidadãos[141].

Essa diferenciação é importante ser destacada, para fins de compreensão quanto à formação das correntes de pensamento teórico-político, que se formaram a partir dessas duas visões de republicanismo renascentista.

Held apresenta[142], didaticamente, um quadro que esquematiza as influências que os respectivos pensadores do republicanismo renascentista desenvolvimentista e protetor geraram para as gerações de filósofos políticos modernistas e as que lhe sucederam, cuja reprodução ora se realiza:

Figura 1 - Evolução Teórica do Republicanismo



esta abordagem, a liberdade dos cidadãos é a plena realização dos fins para os quais eles mesmos escolheram, e o mais alto ideal político é a liberdade cívica para uma comunidade autogovernada e independente.

[141]Idem. p. 67.

[142]Idem. p. 67.

Marsílio de Pádua foi um dos expoentes do republicanismo desenvolvimentista. Em sua obra *O defensor da paz,* escrita em 1324, esse autor buscou refutar as teses eclesiásticas e papais da plenitude do poder terreno e, como consequência, estabelecer a autoridade dos governos seculares sobre a Igreja. Nesse sentido, encontra-se em seu texto um dos mais notáveis libelos em favor da importância do governo eletivo e da soberania popular[143].

Marsílio de Pádua constitui um marco histórico para os primórdios da modernidade política, sendo imprescindível a análise de sua contribuição teórica diante dos problemas políticos modernos[144].

Como destaca Garcia,

> Os fundamentos para a elaboração da moderna noção de soberania já se encontravam presentes nos escritos de alguns filósofos e juristas medievais. Tratava-se de um conjunto relativamente uniforme de tratados e opúsculos produzidos, sobretudo, ao longo das décadas de 20, 30 e 40 do século XIV e destinados a sustentar as posições do imperador, Luis da Baviera (1314-1347), contra as pretensões de sucessivos pontífices, a saber, João XXII (1316-1334), Bento XII (1334-1342) e Clemente VI (1342-1352). Tais escritos teriam sido produzidos na corte imperial de Munique, onde Luis da Baviera teria acolhido uma série de opositores e perseguidos do papa João XXII, com destaque para estudiosos do direito romano de tradição aristotélica, como o próprio Marsílio de Pádua (...)
> Ali, o imperador agiria como uma espécie de mecenas, estimulando e patrocinando a produção da tratadística polêmico-política contra aquele bispo de Roma – seu inimigo –, bem como contra seus dois sucessores. [145]

Dentro desse contexto político, cabia a Marsílio de Pádua, assim como outros protegidos de Luis da Baviera, encontrar justificativas teóricas da não existência de um poder espiritual, muito menos papal, e que a plenitude do poder estava, portanto, nas mãos do povo.

Para Marsílio de Pádua, prossegue Garcia, se o poder decorre do povo, esse era, portanto, autossuficiente. O governo era composto por cidadãos, pouco importando se cristãos ou não[146]. Desse modo, "o governo era, então, o único responsável pela manutenção da paz, por meio da lei e da violência, depositário do único poder de fato, ou seja, o temporal"[147].

Assim, Marcílio de Pádua afirmou que as leis deveriam ser emanadas do povo ou da maior parte dele, mediante a articulação de sua vontade em uma assembleia geral. Advogando por uma política secular sob o controle de um governo eleito, o autor enfrentou os poderes

---

[143]Idem. p. 67.
[144]ARNAUT DE TOLEDO, Cézar de Alencar, CAMPAROTTO, Peterson Razente. O conceito de poder na filosofia política de Marsílio de Pádua. *Acta Scientiarum, Human and Social Sciences.* Maringá, v. 25, n. 2, p. 267-276. 2003. Disponível em: <http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/ActaSciHumanSocSci/article/view/2181>. Acesso em: 19 jan. 2015. p.276.
[145]GARCIA, Talita Cristina. *A paz como finalidade do poder civil*: o Defensor pacis de Marsílio de Pádua (1324). 2008. Dissertação (Mestrado em História Social) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8138/tde-07012009-163308. Acesso em: 19 jan. 2015. p.12.
[146]Idem. p. 100.
[147]Idem. p. 100.

tradicionais da Igreja e as concepções vigentes da realeza, sendo, inclusive, condenado por heresia pelo papa João XXII[148].

E, assim, somente o povo (conjunto de cidadãos) era o responsável pelo governo, o único dotado do direito e do dever de escolher e estabelecer o representante fiel de sua comunidade, bem como delegar ao escolhido seu poder[149], o que, para ele, seria o governo representativo de um só (monarquia real).

Held explica que há três elementos fundamentais no pensamento de Marsílio de Pádua.

O primeiro é a sua defesa da ideia de que as comunidades civis são produtos da razão, a fim de que os seres humanos desfrutem do que mais desejam: uma vida sem necessidades. Nesse sentido, o governo tem uma função reguladora, com a finalidade de permitir que todos os cidadãos possam viver bem e aproveitem as oportunidades que lhes forem apresentadas[150]. Assim, o bom governo é aquele que atende ao bem comum e não em favor de interesses privados ou de um único grupo ou facção.

O segundo elemento no pensamento de Marsílio de Pádua decorre da constatação de que os conflitos entre as pessoas são inevitáveis e, portanto, o exercício efetivo da autoridade coercitiva é essencial para a paz e a prosperidade da comunidade. E essa autoridade deve ser, nesse sentido, unitária, sob pena de se deteriorar a lei e a ordem. Assim, o governo eficaz depende da aplicação efetiva da autoridade coercitiva[151].

E o terceiro elemento e talvez mais importante: a ideia de que é o povo o legislador último, ou seja, a fonte de legitimidade da autoridade política na comunidade.

Como sublinha Held, para Marsílio de Pádua "a vontade do povo é a chave de uma adequada interpretação dos fins que orientam a comunidade, e o único fundamento sobre o qual pode efluir legitimamente um poder coercitivo"[152].

E prossegue:

> La autoridad para legislar pertenece a el conjunto de los ciudadanos; sólo ellos tienen autoridad para promulgar las leyes. En una comunidad civil bien organizada, la fuente de la ley y el orden es el pueblo o el conjunto de los ciudadanos, o la mayor parte de ellos, a través de su elección o su deseo expresado con palabras en la asamblea general de los ciudadanos, que ordena o determina qué puede o no hacerse en relación con los actos civiles humanos, bajo pena de un castigo temporal. La autoridad y fuerza están justificadas cuando se despliegan legitimamente, es decir, con el consentimiento de los ciudadanos. [153]

---

[148]HELD. Idem. p. 68.
[149]GARCIA. Idem. p.133.
[150]HELD. Idem. p. 68.
[151]Idem. p. 68.
[152]Idem. p. 69.
[153]Tradução livre: A autoridade para legislar pertence a todos os cidadãos; só eles têm autoridade para promulgar leis. Em uma comunidade civil bem organizada, a fonte da lei e da ordem são as pessoas ou todos os cidadãos, ou a maioria deles, por meio de sua escolha ou desejo expressado com palavras na assembleia geral dos cidadãos que

O conceito de cidadão na filosofia política marsiliana exclui, sob certos critérios, crianças, escravos, estrangeiros e mulheres que não participam do governo[154]. Os filhos dos cidadãos, para Marsílio de Pádua, são cidadãos em potencial. A cidadania dos homens adultos estava restrita aos senhores de propriedades sujeitas a impostos, nascidos e residentes habituais na cidade[155].

Ainda em temática relevante ao presente estudo, merece destacar dos escritos[156] de Marsílio de Pádua, a concepção de que a cidadania implicava a participação politicamente adaptada às comunidades de pequeno porte: o autogoverno das cidades-república[157].

Para finalizar essa primeira corrente do republicanismo medieval, convém ainda citar a contribuição de Bartolo de Saxoferrato (1314-1357) que, dentro de uma perspectiva dos pós-glosadores, propiciou os primeiros alicerces jurídicos uma denegação das pretensões legais do imperador sobre as cidades italianas.

Como destaca Skinner:

> Obviamente podemos ler, nessa defesa das cidades italianas e de seu *Imperium*, uma implícita pretensão revolucionária: o anseio de serem reconhecidas como corpos plenamente soberanos e independentes. Essa conclusão acaba sendo explícita por Bartolo na forma de um epigrama que, podermos dizer, encarna a essência de seu ataque aos glosadores e demais defensores do Império. Declara ele que, como as cidades são governadas por 'povos livres' que possuem seu próprio *Imperium,* pode-se então dizer que elas efetivamente constituem *sibi princeps,* ou seja, que cada uma delas é *princeps* de si mesma. Isto posto, pouco faltava para se estender essa doutrina à tese de que *Rex in regno est Imperator,* de que cada rei, em seu reino, equivale em autoridade ao imperador. [...]
>
> Bartolo emprega o mesmo conceito para defender em termos legais a outra pretensão das cidades à liberdade: a tese de que elas devem ser livres para escolher seu próprio formato político e, em especial, para conservar o estilo nelas estabelecido de governo republicano. Bartolo monta a sua mais desenvolvida defesa desse princípio no comentário sobre o *Digesto,* mais especificamente na parte em que discute o direito de apelo (vol. 6, p. 576). Começo expondo a hierarquia convencional dos apelos, dos juízes inferiores aos superiores, que já de culminar na suprema figura do *princeps* ou imperador. Mas depois reconhece que bem pode haver uma cidade livre cujos procedimentos não se possam enquadrar nessas regras assim padronizadas. Seria esse caso de uma cidade – como Florença – que reivindica completa 'liberdade' no sentido de que não apenas 'não reconhece superior', mas também de que 'elege seu próprio governante, e não possui outro governo'. A questão, num tal caso é: 'Quem então julgará as apelações?'. A resposta que Bartolo propõe é inequívoca: 'Num caso desses, o próprio povo deve desempenhar o papel de juiz das apelações, ou então uma classe especial de cidadãos designada por seu governo'. A razão que ele dá, mais uma

---

dirige ou determina o que pode ou não pode ser feito com relação a atos civis humanos, sob pena de punição temporária. A autoridade e o poder se justificam quando implantadosde forma legítima, isto é, com o consentimento dos cidadãos. Idem. p. 69.

[154]ARNAUT DE TOLEDO; CAMPAROTTO. Idem. p. 273.

[155]HELD. Idem. p. 71.

[156]Registre-se que, por infeliz coincidência, no período em que Marsílio de Pádua publicou a sua principal obra as instituições de governo eletivo estavam em declínio em Pádua e começavam a ser substituídas por governos hereditários.

[157]HELD. Idem. p. 71.

> vez, é que 'num caso desses o próprio povo constitui o único superior que se possa encontrar, e assim se constitui *sibi princeps*, imperador de si mesmo' (v. 6, p. 580).[158]

Bartolo e Marsílio de Pádua desenvolveram o embrião da ideia da soberania popular; conceitos predestinados a contribuir na constituição das versões mais significativas do constitucionalismo do início dos tempos modernos[159].

Outro expoente do republicanismo, agora sob uma perspectiva protetiva, foi Maquiavel (1469-1527). Esse autor debruçou-se no estudo da República e como essa haveria de se manter e se adaptar diante dos conflitos e crises da vida em comunidade.

Cumpre-se ressaltar que os estudiosos no maquiavelismo destacam que para seu razoável entendimento há que se compatibilizar a leitura de duas de suas obras mais importantes: *O Príncipe* e *Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio*.

Maquiavel baseia seus escritos em dois pilares: na teoria política do mundo antigo e na nova ordem política emergente na Europa, em pleno período do renascimento[160].

Segundo Bobbio, entre vários temas, Maquiavel inova ao introduzir o termo "ESTADO"como um vocabulário do pensamento político, com o propósito de indicar o que os gregos tinham, outrora, denominado de *pólis*[161].

Considerado, para alguns, o primeiro teórico do Estado Moderno, Maquiavel promove uma análise das três principais formas de governo – monarquia, aristocracia e democracia – e entende que essas são, em seus respectivos âmagos, instáveis, todas com tendências a criarem ciclos de degeneração e corrupção[162].

Maquiavel também substitui a tripartição clássica das formas de governo e defende uma bipartição: principados e repúblicas, nos quais os primeiros correspondem aos reinos e os segundos às aristocracias e às democracias[163].

Como diz Bobbio, para Maquiavel "ou o poder reside na vontade de um só – é o caso do principado – ou numa vontade coletiva, que se manifesta em colegiado ou em assembleia – e temos a república, em várias formas"[164].

Maquiavel não vislumbrava grande distinção entre a república aristocrática e a república democrática; o que se exigia para o autor era o respeito às regras procedimentais

---

[158]SKINNER. Idem. p. 34.
[159]Idem. p. 85.
[160]Idem. p. 72.
[161]BOBBIO, Norberto. *A teoria das formas de governo.* 8 ed. Brasília: Editora UNB, 1995. p. 83.
[162]HELD. Idem. p. 72.
[163]BOBBIO. Idem. p. 83.
[164]Idem. p. 84.

decorrentes da vontade coletiva (de poucos, tal como a aristocracia; como de muitos, como na democracia), em especial o princípio da maioria[165].

Por isso, defendia o equilíbrio de poder entre o povo, a aristocracia e a monarquia vinculada a uma constituição mista ou um governo misto, no qual todas as principais forças política fossem dotadas de condições para desempenharem papéis ativos na vida pública[166].

Como destaca Held o campo das principais reflexões de Maquiavel não era o paradigma grego, mas, sim, o da república romana, difundida sobremodo em terras italianas. Para reforçar sua aversão à democracia do período clássico helênico, Maquiavel entendia que

> [...] no se mostraba ningún respecto ni por el individuo ni por el oficial, y en la que, como todo el mundo hacía lo que quería, se cometían constantemente todo tipo de atrocidades. El resultado era inevitable. Ya fuera por la sugerencia de algún buen hombre o debido a que de alguna forma tenían que librarse de esta anarquía, se restableció de nuevo un principado. Y a partir de ahí se volvió paso a paso, la anaquía, a través de transiciones... Éste es, entonces, el ciclo por el que pasan todas las repúblicas, ya se gobiernen ellas mismas o sean governadas. [167]

Na ótica do republicanismo protetor de Maquiavel, a participação cívica (inserida na ideia de *virtú)* era o invólucro das condições de independência, autogoverno e busca da glória de uma República. E essa participação cívica ativa, para cada cidadão individualmente considerado, tornar-se-ia o único meio da República escapar dos perigos como o da tirania e da corrupção, prejudiciais para a cidade e as suas liberdades. Por essa razão que, em paralelo, o povo de uma República livre não deveria abrir mão de seus poderes de cidadania, salvo em raras exceções e por tempo determinado[168].

Conforme destacado anteriormente, Maquiavel defendia que, de um lado, a liberdade do cidadão estava fincada sobre as bases de um regime de autogoverno e de uma disposição para a participação cívica ativa; mas, também, entendia que os conflitos e os desacordos (dissensos) entre os cidadãos eram fundamentais para a promoção e a defesa de seus interesses – embrião da tese da *concordia discors,* consolidada pela democracia moderna liberal. Eis o que pontua Skinner sobre o tema:

> O exemplo em cujos termos tenta demonstrar essa tese é o da Roma antiga. Começa notando que nessa cidade, assim como em qualquer outra República, em todas as épocas houve 'duas disposições distintas', a da plebe e a de seus opositores das

---

[165]Idem. p. 84.
[166]HELD. Idem. p. 77.
[167]Tradução livre: [...] nenhum respeito ou pelo indivíduo ou pelo gestor foi mostrado, e que, como todos faziam o que queria, constantemente se cometiam todos os tipos de atrocidades. O resultado foi inevitável. Se foi por sugestão de um bom homem ou porque de alguma forma tiveram que se livrar dessa anarquia, foi restaurado novamente um principado. E a partir daí se suplantou, passo a passo, a anarquia através de transições...Este é, então, o ciclo por que passam todas as repúblicas, sejam elas que governam a si mesmo ou sejam governadas. MAQUIAVEL, Nicolau. *Discursos sobre la década primera de Tito Lívio.* Madrid: Alianza Editorial, 1996. pp. 108-109.
[168]SKINNER. Idem. p. 199/200.

> ‘classes mais altas’ (p. 113). Observa-se, então, que, enquanto a plebe teve condições de ‘congregar-se e clamar contra o Senado’ e os senadores dispuseram de meios para vituperar a plebe, o resultado constitui num equilíbrio, ainda que tenso, a assegurar que nenhum partido pudesse oprimir o outro ou ignorar-lhe os interesses (pp. 114-5). Conclui-se, assim, que ‘aqueles que condenam as querelas entre nobres e plebes’ na antiga República estão ‘reclamando exatamente das coisas que foram a principal causa de Roma conservar a liberdade’ (p.113); pois não conseguem reconhecer o fato de esses conflitos servirem ao mesmo tempo para descartar todos os interesses meramente segmentários e para garantir que os únicos projetos a se converter em lei fossem aqueles destinados a beneficiar a comunidade com um todo.[169]

Como afirma Bignotto[170], no maquiavelismo a liberdade é o produto das forças em luta, o resultado de um processo que não pode ser extinto temporalmente. Os conflitos são, assim, geradores da melhor das instituições, e não elemento de incongruência.

Como afirma Barros, analisando essa passagem dos textos de Maquiavel:

> Com base nessas considerações, fica a certeza de que os tumultos, as desordens originais, quando bem regulados, como no caso de Roma, representam antes a vitória da liberdade – e do poderio – de um povo que o seu ocaso. Logo, não adianta impor a harmonia quando é na sensatez de perceber a ação inovadora da desarmonia que reside maior virtude. [171]

Arremata-se esse ponto da teoria de Maquiavel com as conclusões de Bobbio:

> A importância de uma afirmação desse tipo, de que os “tumultos" que muitos lamentam constituem não a causa da ruína dos Estados, mas uma condição para que sejam promulgadas boas leis, em defesa da liberdade – não pode ser exagerada. Ela exprime claramente uma nova visão da história – uma visão ‘moderna’, segundo a qual a desordem – não a ordem, o conflito entre partidos que se opõem – não a paz social imposta do alto, a desarmonia – não a harmonia os tumultos – não a tranquilidade decorrente do domínio irresistível é o preço que é preciso pagar pela manutenção da liberdade. [172]

Surge, portanto, na teoria política, com efetivos reflexos posteriores no mundo jurídico moderno, a concepção de que o contraste dos interesses – entre a aristocracia e a plebe, por exemplo – constitui o tempero fundamental para o bom governo; o equilíbrio, a saúde e a perpetuação do governo decorrem dessa mistura de antagonismos da sociedade civil.

Sobre a amplitude do conceito de cidadania, Held aponta que Maquiavel detinha uma concepção mais ampla de participação política em comparação ao período clássico, por exemplo, estendendo esse *status* para além dos ricos e nobres, incluindo, por exemplo, artesãos e pequenos comerciantes. Tal amplitude, contudo, não absorvia os estrangeiros, os trabalhadores agrícolas, os servos e os dependentes (mulheres e crianças). Para Maquiavel, os

---

[169]Idem. p. 201.
[170]BIGNOTTO, Newton. *Maquiavel republicano.* São Paulo: Edições Loyola, 1991. p. 86.
[171]BARROS, Vinícius Soares de Campos. *10 lições sobre Maquiavel* .5 ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2010. p. 95.
[172]BOBBIO. Idem. p. 94.

cidadãos eram homens com interesse na República, com inequívoca descendência local, no qual os assuntos públicos eram seus assuntos[173].

Ainda sobre o tema da democracia, Barros[174] destaca que existem passagens na obra de Maquiavel que enaltecem sua admiração pelo poder do povo. Para corroborar com essa afirmativa, eis, por exemplo, trecho do original de *O Príncipe,* especificamente no Capítulo XI (Principado Civil): "não se pode honestamente satisfazer aos grandes sem injúria para os outros, mas o povo pode ser satisfeito. Porque o objetivo do povo é mais honesto do que o dos poderosos; estes querem oprimir e aquele não ser oprimido"[175].

Contudo, não se pode afirmar que Maquiavel era um democrata, sob o prisma moderno do conceito. Isso porque carece em seus escritos vários elementos básicos da democracia, como os direitos individuais assegurados independentemente de distinção de classe, raça e sexo, assim como a ausência da ideia mais elaborada do governo majoritário[176].

Por isso, críticos do maquiavelismo, como Van Creveld, defendem que seu fundador, "longe de ser um revolucionário, era um homem de sua época"[177] e, como consequência, seus escritos nada mais eram do que os "Espelhos para Príncipes", visto que reproduziam "o mundo como ele é, não em como as pessoas gostariam que ele fosse"[178].

Como dito anteriormente, Maquiavel figura como o pensador pré-moderno que dissociou o sentimento ético-subjetivo do governante (Príncipe) e a política; certamente, o próprio distanciamento entre a Igreja e o Estado favoreceu a assimilação desse entendimento, ou seja, o exercício do poder político mais pragmático, sem a necessidade de se sustentar em razões filosóficas ou metafísicas.

Esse autor, conforme destaca Baccelli[179], abandona o modelo antropológico platônico-aristotélico-tomista, que absorvia a noção organicista do corpo político. Maquiavel formula "uma antropologia que reconhece a irredutível tendência à conflitualidade, radicada no desequilíbrio entre a inesgotabilidade dos desejos humanos e a escassez de recursos capazes de satisfazê-los"[180]. E prossegue:

> O povo, em Maquiavel, tem um papel importante de protagonista político, e que este papel é desenvolvido através do conflito político. É, de fato, mediante o conflito que a parte popular põe em movimento a inovação institucional. As 'leis que se fazem em

---

[173]HELD. Idem. p. 76.
[174]BARROS. Idem. p. 107.
[175]Maquiavelli, Nicolò. *O príncipe.* Trad: Lívio Xavier. Rio de Janeiro: Ediouro. p.64. s.d.
[176]HELD. Idem. p. 76.
[177]VAN CREVELD. Idem. p. 247.
[178]Idem. p. 247.
[179]BACCELLI, Luca. Maquiavel, a tradição republicana e o Estado de Direito. *In*: COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo (Orgs). *O Estado de Direito* – História, teoria, crítica. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 524.
[180]Idem. p. 524.

> favor da liberdade' nascem precisamente da 'desunião' entre as duas tendências principais da república. [181]

Se outrora a diversidade era considerada fonte de discórdia e desordem que provoca a decadência dos Estados, será com a democracia moderna, a partir do século XVII, talvez influenciada pelos antigos escritos de Maquiavel, a consolidação do entendimento de que a dissensão e a diversidade são traços indeléveis do espírito democrático.

Desse modo, como se verá mais à frente, a democracia liberal moderna, não a democracia antiga, revela a forma de construção de um sistema político com a *concordia discors*, ou seja, o consenso discordante[182].

Retomando a ordem cronológica sobre as origens e a evolução do pensamento democrático moderno, sabe-se que o republicanismo medieval – sob a ótica protetora – sustentava que a participação política era uma condição para a liberdade, e que, por sua vez, a república e seu autogoverno dependiam da participação no processo político. A participação política dos indivíduos detinha, portanto, uma dupla intenção: no primeiro plano, atuar efetivamente na esfera pública, e, a partir desse comprometimento individual com o bem público, propiciar a maximização das oportunidades individuais e coletivas.

Essa insistência em colocar a participação do cidadão no núcleo do pensamento político e das formas de governo foi burilada, mais à frente, por Rousseau[183], o que se verá em outra passagem mais adiante do texto.

Volvendo-se ao tema central do republicanismo e seus reflexos na consolidação da ideia de democracia moderna, sobressai-se ainda a conveniência de acentuar que esse movimento teve forte influência na Grã-Bretanha, Estados Unidos da América e França durante os séculos XVII e XVIII. Em cada uma dessas regiões, os resultados dessa ingerência do republicanismo foram distintos nas correntes de pensamento político moderno.

Na Grã-Bretanha, uma parcela significativa da teoria do republicanismo foi absorvida, em tom de aprimoramento, pelo modelo monárquico e religioso, com destaque para a releitura da relação entre o rei e os seus súditos. Nos Estados Unidos da América, as ideias do

---

[181]Idem. 527. Nesse sentido, mister se faz destacar trecho da obra de Maquiavel: "Eu afirmo que aqueles que condenam as dissensões entre os nobres e o povo perecem desprezar precisamente as causas que asseguram que fosse conservada a liberdade de Roma, dando mais atenção aos gritos e rumores provocados por tais dissensões do que aos seus efeitos salutares. Não querem perceber que existem em todas as repúblicas duas tendências [*umori*] diversas, a do povo e a dos grandes; e como todas as leis que se fazem a favor da liberdade nascem de sua desunião, como facilmente pode-se ver que ocorreu em Roma, porque entre os Tarquínios e os Gracos as desordens duraram mais de trezentos anos, e produziram poucos exilados e mais raramente ainda fizeram correr o sangue". (*Apud* BACCELLI, Luca. *Maquiavel, a tradição republicana e o Estado de Direito. p. 527).*

[182]SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada.* v.2. São Paulo: Editora Ática, 1994. p. 49.

[183]HELD. Idem. p. 77.

republicanismo medieval foram transformadas contundentemente, seja a partir de uma revisão do conceito do ideal do cidadão ativo, seja com a construção de uma nova ordem de republicanismo para um país de extensão continental, grande universo populacional e ampla rede de conexões comerciais. Por fim, na França Revolucionária, as ideias republicanas – com forte mutabilidade de significados durante o período revolucionário – foram fundamentais para a queda do regime monárquico absolutista[184].

2 A DEMOCRACIA NO PENSAMENTO MODERNO

Como dito anteriormente, para rediscutir a gestão democrática das cidades nos dias atuais, as alternativas e obstáculos jurídicos, de sua positiva radicalização, por intermédio da implantação de governos eletrônicos participativos e/ou deliberativos, faz-se necessário revisitar o pensamento moderno da democracia, visto que essa continua a ser a base teórica da democracia hodierna, com enfoque na representatividade, modelo que ainda norteia a quase totalidade dos sistemas de governos locais, no Brasil e no mundo.

Não há meios, portanto, de compreender a democracia na pós-modernidade e, muito menos, as possibilidades jurídicas de uma participação política deliberativa mais efetiva dos cidadãos no âmbito das cidades, sem antes revivescer os pilares da democracia moderna e, por raciocínio lógico antecedente, a própria ideia de modernidade e suas principais características, principalmente com enfoque nos seus efeitos para a compreensão do Estado, do Direito e da nova linguagem política consubstanciada na evolução da democracia ocidental.

---

[184]HELD. Idem. p. 92.

2.1 Uma visão panorâmica da modernidade

Bauman (2001)[185] afirma que a modernidade tinha como elemento motriz a ideia de 'profanação do sagrado', assim traduzido no desprezo e diminuição de importância ao passado (tradição), isto é, "o esmagamento da armadura protetora forjada de crenças e lealdades que permitiam que os sólidos resistissem a 'liquefação'".

Desse modo, a modernidade é a expressão utilizada para refletir o período pós-renascentista; um tempo aflito pela superação dos dogmas e do pensamento medieval.

Como pontua Bittar (2009)[186], vincula-se modernidade aos termos, entre outros, progresso, ciência, razão, saber, técnica, ordem, soberania, controle, unidade, Estado, indústria, centralização, economia, acumulação, negócio, individualismo, liberalismo, universalismo e competição.

Assim, modernidade

> [...] deve ser compreendida como um conjunto de transformações culturais, sociais e econômicas, bem como políticas, que haveriam de se produzir, sustentadas por fortes ideais filosóficos, entre os séculos XVII e XIX, com vistas à consolidação de características tornadas projeto-meta para a reconfiguração das relações humanas e sociais na Europa ocidental, algo que acabou por se universalizar. [187]

Dentre os mapeamentos cronológicos adotados para o período moderno, o presente estudo opta em seguir aquele apresentado por Castoriadis que divide a modernidade em três partes: 1º Ciclo: entre os séculos XII a XVII, com as inaugurais manifestações da acumulação e da revolução, ainda no seio da Idade Média; 2º Ciclo: entre o século XVIII até a Segunda Guerra Mundial, oportunidade na qual se solidificou a arquitetura modernista, com mudanças significativas no campo da política, economia e sociedade; 3º Ciclo: a partir da Segunda Guerra Mundial, com a queda das hegemonias ideológicas e a retirada para a crítica dos arquétipos da modernidade[188].

Nessa esteira, torna-se difícil condensar, em poucas palavras, todo o significado das transformações ocorridas na era moderna, desenvolvido ao longo de efervescentes nove séculos da história da humanidade. Desse modo, o que se buscará a seguir é o resumo dos principais

---

[185]BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade Líquida.* Rio de Janeiro: Zahar, 2001. Tradução Plínio Dentzein. p. 9.
[186]BITTAR, Eduardo C. B. *O Direito na pós-modernidade.* Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2009. 2 ed. p. 34.
[187]Idem. p. 35.
[188]CASTORIADIS, Cornelius. *O mundo fragmentado:* as encruzilhadas do labirinto. Tradução: Ana Barradas. Lisboa: Campo da Comunicação, 2003. p. 16-18.

pontos que caracterizaram esse período, como introito para em seguida se debruçar, mais a vagar, sobre o fenômeno democrático na era moderna, premissa necessária para o enfrentamento do objeto de estudo deste trabalho acadêmico.

A modernidade possui três alicerces muito claros: um ideário intelectual (científico e filosófico); um econômico – traduzido na Revolução Industrial e na ascensão da burguesia – e, por fim, um político (soberania, governo central, legislação)[189].

Por isso, a modernidade propiciou o rompimento da estreita unidade com o metafísico (secularização), assim consubstanciada na autonomia das realidades terrestres. Nessa linha, sabe-se que com a modernidade, a religião perde sua primazia na sociedade, voltando-se apenas para o âmbito do privado.

A Idade Média assentava-se na Revelação, na Tradição e na Autoridade. O uso da razão era para agigantar essas escalas de valor (Racionalismo). O racionalismo criou uma nova colocação frente à existência. A razão foi compreendida como o fator de suplantação da menoridade criada pela religião, pela tradição e pela autoridade. Na Idade Média, a verdade estava fundamentada em Deus (imanência).

Com a modernidade, acolhe-se o mundo como autônomo, sem implicações com um ser superior. Não se busca no mundo transcendente explicação para a vida, para a história e para a natureza.

Assim, rompeu-se com a concepção de natureza que outrora vinculava o humano com o divino; admite-se, assim, apenas o mundo humano, deixando a religião para um plano de pouca relevância para a vida social: a religião não é mais no mundo moderno, e, portanto, unificadora. No instante, ainda, que a religião se torna restrita à vida particular, provoca-se o surgimento de muitas manifestações religiosas (liberdade de culto e crença).

Sabe-se que na sociedade medieval (integrada) não se permitia manifestações de diferenças significativas (Pluralismo); era a religião que oferecia, portanto, uma proposta de harmonia. Porém, com a modernidade deslocaram-se os eixos simbólicos da família, culto e cultura; com a autonomia das ciências, a modernidade despertou grande diversidade de cosmovisão, ideologias e linguagens.

Em paralelo, a modernidade revelou a crise da autoridade: no contexto medieval a autoridade era aceita. Na modernidade, não mais se reconhece a sua autoridade pela sua instituição. Em outras palavras, a autoridade é apenas tolerada.

---

[189] Idem. p. 42.

Ademais, a modernidade edificou-se sobre os conceitos de subjetividade e do individualismo. Como consequência, consolidou-se o direito à crítica (o indivíduo admite apenas o que lhe aparece como legítimo) e à autonomia do agir (o indivíduo sente-se responsável pelo que faz e produz).

O individualismo significa,

> [...] por um lado, o processo através do qual o indivíduo torna-se cada vez mais o centro do mundo, não só do seu próprio mundo, mas do mundo em maneira geral. Mas significa, antes ou simultaneamente, o enfraquecimento das organizações intermediárias. Já se fala, hoje, sobre o excesso do papel social e da invasão da privacidade desempenhada pela mídia, do enfraquecimento dos partidos e dos sindicatos. Autonomia individual passou a significar a redução, a anulação, dos laços de ligação e de interdependência entre indivíduos e, sobretudo, da interação antes feita através do mundo das organizações. [190]

Além disso, a modernidade criou uma postura relativista até do que sempre assumia com mais rigor. Relativizou-se o tempo, as leis, a ciência, a história. Também se consolidou a expansão do ceticismo e do desânimo, na medida em que qualquer busca humana corre o risco de ser criticada e suplantada.

Como dito anteriormente, quando se falava em período medieval ou pré-modernidade lembrava-se do impreciso, do heterogêneo, do desordenado, do ambivalente, do desconhecido e do natural. Como reflete Bauman, "a ciência moderna nasceu da esmagadora ambição de conquistar a Natureza e subordiná-la às necessidades humanas"[191].

Bauman ainda afirma que "a ordenação, o planejamento e a execução da ordem é essencialmente uma atividade racional, afinada com os princípios da ciência moderna e, de modo mais geral, com o espírito da modernidade"[192].

Por isso, "hierarquizar, conceituar, descobrir, cientificar, conhecer, classificar, nomear, implementar tecnicamente, construir são apenas práticas engenhosas e tentáculos do exercício da razão, no sentido de realizar a ordem almejada pelo espírito moderno"[193].

Se a ordem é somente a expressão da modernidade, medir o mundo é, assim, dispô-lo numa ordem que convém somente aos olhos do espírito moderno[194].

Sob o prisma da ciência jurídica, não se pode afirmar que o Direito Moderno é um instrumento neutro de controle social, isso porque nasceu comprometido com a ordem burguesa e liberal em ascensão. Como afirma Adeodato, a modernidade trouxe consigo os requisitos para

---

[190]LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. A globalização, as instituições democráticas e o indivíduo. *In: Democracia como projeto para o Século XXI*. Debates. n. 17. Ano 1998. Centro de Estudos Konrad Adenauer Stiftung. pp. 1-7. p.2.
[191]BAUMAN. Idem. p. 48.
[192]BAUMAN. Idem. p. 47.
[193]BITTAR. Idem. p. 54.
[194]Idem. p. 55.

a consolidação paulatina do Direito, a saber: o monopólio da produção normativa; a sobrevalorização das fontes formais do Direito em relação a fontes espontâneas dele; a auto-referibilidade do Direito como sistema sobre si mesmo[195].

O Direito propicia – como expressão maior da ordenação – a estruturação, estabilização e manutenção de um modelo de Estado fortemente comprometido com um modelo estatal burocrático, ou seja, um típico instrumento de dominação, na concepção clássica de Weber[196].

Ressalta Giddens que a organização do Estado Moderno foi, segundo Weber, construída para propiciar um paradigma geral da progressão do trabalho no capitalismo moderno, tendo como esquema central a ideia da burocratização[197]; em outras palavras, a arquitetura de poder moderna é centrada no controle e na gestão total dos poderes sociais (o modelo fordista; o Grande Irmão; o Panóptico; a Burocracia).

Como exemplo, sobre o referido projeto panóptico modernista, os

> internos estavam presos ao lugar e impedidos de qualquer movimento; eles não podiam se mover porque estavam em contínua vigilância; as instalações e facilidade de movimento dos guardas e vigias eram a garantia da dominação sobre os vigiados; sequer se garantia aos subordinados o direito ao movimento, mantendo-os em constante rotina. [198]

Em outras palavras, o indivíduo vai se distanciando do sistema (na maioria das situações, torna-se descartável ou invisível) e o modelo de controle (Panóptico) da sociedade moderna vai aumentando.

Ocorre que o Panóptico é uma estrutura cara, já que exige a conquista do espaço e a manutenção dos internos em constante vigilância, absorvendo-se um conjunto de tarefas administrativas custosas e complicadas demais, sem contar com o bem dever de administrar e propiciar o bem-estar geral do lugar[199]. A saturação desse engajamento é, portanto, inevitável, como se verá mais tarde no capítulo referente à análise da pós-modernidade.

O Direito nesse período é um seleiro, cada vez mais importante, para a consolidação da normalização, assim compreendido como "instrumento jurídico de homogeneização dos comportamentos e pasteurização das condições necessárias para a fabricação do homem-modelo ideal para a garantia do sistema moderno"[200].

---

[195] ADEODATO, João Maurício. Modernidade e Direito. *In*: *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Universidade Gama Filho, 1997, p. 265.
[196] WEBER, Max. *Sociologia*. Tradução de Amélia Cohn e Gabriel Cohn. São Paulo: Editora Ática, 2003. p.130.
[197] GIDDENS, Anthony. *Política, Sociologia e Teoria Social:* encontros com o pensamento social clássico e contemporâneo. São Paulo: Editora UNESP, 1997. p. 47.
[198] BAUMAN. Idem. p. 17.
[199] Idem. p. 17.
[200] BITTAR. Idem. p. 64.

E dentro desse espírito moderno, sagram-se as ideias da legalidade e do ordenamento jurídico. Ora, o conceito de Estado de Direito deriva realmente de uma visão liberal-burguesa de domesticação do poder pelo direito, no qual o princípio da legalidade é caracterizado como um instrumento antiarbítrio[201].

Em seguida, importante se faz viajar por algumas das principais contribuições teóricas introduzidas pela modernidade, sob a ótica das ciências política, jurídica e social, especificamente sobre o Estado e as relações de governo e poder – correlacionadas à matéria objeto do presente estudo.

Inicia-se essa trajetória com Bodin (1530-1596), um dos principais teóricos na consolidação do pensamento político moderno. Esse autor tornou-se, dentro da literatura política, o teórico da soberania[202]; termo que "não inventou, mas que a ele deve grande parte de sua popularidade"[203].

Sabe-se que a modernidade acentua a reflexão sobre a importância da soberania, como elemento central do Estado Moderno. Barros destaca que Bodin constrói a compreensão da relação entre soberania e legalidade, na medida em que ser soberano está umbilicalmente ligado ao "poder de dar leis em sentido geral e a cada um em particular"[204].

Por isso que a tese de que Bodin ultrapassa os terrenos da velha teoria teológica e do *Príncipe* (Maquiavel), focando seus estudos na análise da natureza da república[205]. Consideram-no um dos autores precursores da história moderna a diferenciar o governo *dentro* de casa, exercido pelo marido em relação aos seus dependentes ou pelo senhor sobre seus escravos, e o poder político entre as pessoas, essas dotadas de liberdade e com personalidade jurídica própria[206].

Com Bodin, incentiva-se e incrementa-se a formação do imperativo filosófico da modernidade, segundo o qual, sem uma ordem central, torna-se impossível, qualquer projeto para a construção de uma sociedade moderna[207].

---

[201]Idem. p. 64.
[202]BOBBIO. Idem. p. 95.
[203]VAN CREVELD. Idem. p. 250.
[204]BARROS, Alberto Ribeiro. *A teoria da soberania de Jean Bodin.* [S.1].Unimarco; Fapesp, 2001. p. 240
[205]Como salienta VAN CREVELD, "Quando Bodin escreveu os *Six livres*, teve grande dificuldade de encontrar uma palavra que denominasse a entidade que tinha em mente, com o estranho resultado de que, embora sua forma predileta de governo fosse monárquica, foi obrigado a usar a antiga expressão latina da *res publica."* VAN CREVELD, Martin. *Ascensão e declínio do Estado.* São Paulo: Martins Fontes, 2004. p. 252.
[206]VAN CREVELD, Martin. *Ascensão e declínio do Estado.* São Paulo: Martins Fontes, 2004. p. 249.
[207]BITTAR. Idem. p. 45.

Em outras palavras, a ideia da supremacia estatal torna-se uma espécie de consenso intelectual, a contaminar toda a modernidade[208].

Bodin consolida a ideia de que a soberania é indivisível, una e perpétua. E, desse modo, o autor enfrenta a teoria mista da forma de governo de Maquiavel. Bodin repele, assim, a ideia de que seria possível dividir o poder, dentro de um único Estado, entre a monarquia, a aristocracia e a democracia – como outrora defendia, entre outros, o autor renascentista florentino.

Assim, embora as conclusões dos textos de Bodin tenham justificado a consolidação das monarquias absolutistas (hereditárias ou vitalícias eleitas[209]), visto que colocam os príncipes no lugar-temente a Deus no plano temporal (afastando de vez qualquer perspectiva papal sobre o poder temporal dos Estados – como unidade soberana), seu estudo também é importante para compreender a evolução do pensar sobre a quem é atribuído o poder de comando supremo estatal e, assim, deve servir como ponto de partida para a compreensão da transferência da titularidade da soberania – dois séculos mais tarde – do príncipe para o povo[210], com a solidificação da teoria do contrato social, em Rousseau.

Também deve ser destacada a contribuição de Hobbes para a solidificação do pensamento moderno, principalmente suas reflexões voltadas para a unidade do poder estatal. Como destaca Bittar, o pensamento de Hobbes é "marcantemente voltado para a clara definição do imperativo conjunto de poderes e tarefas assumidos pelo Estado Moderno, que deve se distinguir das partes-componentes (cidadãos) até mesmo por suas forças plenipotenciárias"[211].

Desse modo, o poder do Estado é regulado pelo próprio Estado e, por sua vez, não haverá justiça fora do Estado[212]. Ou seja, as leis só existiam dentro da comunidade política e eram promulgadas por ela[213]. Hobbes conceitua o Estado, assim, como um ser artificial, separado da pessoa do governante[214].

---

[208]Idem. Ibidem. p. 45.

[209]Eis o ensinamento de FLEINER-GESTER sobre o tema: "Segundo BODIN, pode-se falar de soberania somente quando alguém detém duradouramente o poder de comando supremo. Este é o caso da monarquia hereditária, mas também do monarca vitalício eleito; ambos não necessitam mais dar satisfações a ninguém. Por sua vez, o monarca eleito por um determinado período não é soberano; ele é somente alguém que exerce uma função, nesse caso, a soberania pertence à aristocracia ou ao povo, dependendo de quem está habilitado a eleger o monarca por um período determinado." (*In*: FLEINER-GESTER, Thomas. *Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 222).

[210]FLEINER-GESTER. Idem. p. 229.

[211]BITTAR. Idem. p. 46.

[212]ROVIGHI, Sofia Vanni. *História da Filosofia Moderna.* 4 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2006. p. 221.

[213]VAN CREVELD. Idem. p. 254.

[214]VAN CREVELD. Idem. p. 253.

Sabe-se que no contexto pós-medievo, urgia, a dupla necessidade de reavaliar e limitar o poder do Estado, o que se realizou por intermédio do Estado de Direito e da consequente construção do constitucionalismo, sob a gênese da nova tradição liberal.

O liberalismo clássico impulsionou, portanto, a releitura da relação existente entre o Estado e o povo, a partir da discussão sobre quem é o titular da soberania estatal, fundamental para a consolidação do equilíbrio entre o poder e o Direito, o poder e a Lei, as obrigações e os direitos[215]. Enfrentar as raízes do liberalismo clássico é, portanto, compreender a injeção teórica capaz de reinventar a democracia para o novo contexto moderno.

Nessa linha, sabe-se que, mesmo de forma ambígua[216]/[217], Hobbes teve um papel importante, como dito anteriormente, na germinação da concepção teórica liberal.

Hobbes pode ser considerado um contratualista clássico, ou seja, "um daqueles filósofos que, entre os séculos XVI a XVIII (basicamente), afirmaram que a origem do Estado e/ou da sociedade está num contrato"[218]. Contrato esse decorrente da verificação de que "os homens viveriam, naturalmente, sem poder e sem organização – que somente surgiriam depois de um pacto firmado por eles, estabelecendo as regras de convívio social e de subordinação política"[219]. Nesse estado de natureza, os homens teriam direito a tudo:

> O direito de natureza, a que os autores geralmente chamam de *jus naturale*, é a liberdade que cada homem possui de usar seu próprio poder, de maneira que quiser, para a preservação de sua própria natureza, ou seja, de sua vida; e consequentemente de fazer tudo aquilo que seu próprio julgamento e razão lhe indiquem como meios adequados para esse fim. [220]

A partir daí, Hobbes desenvolve um de seus principais argumentos, ou seja, a ideia de que os indivíduos devem renunciar, voluntariamente, à prerrogativa de autogestão em benefício de uma poderosa autoridade singular, artificialmente construída pelos próprios indivíduos, para que, com segurança e eficácia, viesse a garantir a paz duradoura da comunidade[221].

---

[215]HELD. Idem. p. 98.
[216]Ambiguidade apontada em HELD. Idem. p. 98.
[217]Há autores que, como STRAUSS, questionam a relevância dos estudos de HOBBES para o liberalismo, vinculando-o fortemente ao absolutismo. (In: STRAUSS, Leo. La filosofia política em Hobbes. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2006). Contudo, o presente trabalho filia-se ao entendimento de que, antes de um liberal, HOBBES foi um autor que proporcionou o pano de fundo para, mais tarde, se desenvolver o pensamento puramente liberalista, teorizada, por exemplo, por LOCKE.
[218]RIBEIRO, Renato Janine. Hobbes: o medo e a esperança. *In*: WEFFORT, Francisco (org.) *Os clássicos da política*. V.1. São Paulo: Editora Ática, 1993. p. 53.
[219]Idem. p. 53.
[220]HOBBES, Thomas. *Leviatã*. 2 ed. São Paulo: Editora Martin Claret, 2008. p. 74.
[221]HELD. Idem. p. 100.

O Estado é, portanto, a condição para a existência da própria sociedade[222], ou seja, os indivíduos saem desse estado de natureza da guerra de todos contra todos e, concomitantemente, organizam-se em sociedade sob a soberania do Estado.

A legitimação política em o *Leviatã* está baseada no próprio pacto de vontades. Os indivíduos, uns com os outros, instituem a personalidade civil do Estado, em um caminho de duplo sentido: de um lado, transferem os direitos de autogoverno para essa nova pessoa (o Estado); de outro, convertem-se em uma unidade política personificada pelo soberano.

Eis a teoria da representação[223]. Segundo Rodas,

> El objetivo de la teoría de la representación es, entonces, proporcionar los medios jurídicos de pensar el paso de una multiplicidad de individuos singulares a la unidad de una persona jurídica dotada de una voluntad única que corresponda a la de todos, sin presuponer que esta unidad esté ya dada en la multitudy sin abolir la multitud con la institución de la unidad. (...) A través de la autorización, cada elemento de la multitud se convierte en el autor de las acciones del soberano; ella crea el fundamento para una relación de representación en la que el individuo es absorbido por el soberano. Frente al soberano ya no hay nadie. Los individuos se encuentran en el interior del soberano, como en el frontispicio del Leviatán, constituyendo su cuerpo. [224/225]

A gotícula liberal em Hobbes, mesmo que não muito perceptível, está na defesa de que o Estado, no pleno exercício do poder coercitivo, assegura a liberdade dos indivíduos, dentro do espaço libertário de asseguração das relações econômicas e sociais[226].

E mais: na assertiva de que a obrigação do súdito em respeitar o soberano só permanece enquanto esse o protege; se assim não o fizer, o indivíduo recupera a sua liberdade plena de agir.

No que concerne à ideia da democracia propriamente dita, a contribuição de Hobbes foi diminuta, embora a tenha reintroduzido aos estudos da filosofia política, mediante uma crítica severa ao governo de linhagem democrática. Isso é detectável a partir do próprio prefácio do

---

[222]RIBEIRO. Idem. p. 62.

[223]Certamente, a teoria da representação formulada por HOBBES contribui para que, anos mais tarde, sejam adaptadas algumas de suas características para a formulação dos conceitos que permeiam da democracia representativa, atualmente considerada em crise, como se verificará em capítulo específico do presente trabalho.

[224]RODAS, Francisco Cortés. El contrato social en Hobbes: ¿absolutista o liberal? *In: Revista Estudios Políticos*. n. 37. Medellin, julio-diciembre de 2010. pp. 13-32. p. 28.

[225]Tradução livre: O objetivo da teoria da representação é, então, fornecer os meios jurídicos para se pensar a transformação de uma multiplicidade de indivíduos singulares à unidade de uma pessoa jurídica de única vontade que corresponda a de todos os indivíduos, sem assumir que esta unidade já é dado à multidão e a multidão sem abolir a instituição da unidade.(...) Com a autorização, cada elemento da multidão torna-se o autor das ações do soberano; ele cria as bases para uma relação de representação em que o indivíduo é absorvido pelo soberano. No soberano não há ninguém. Os indivíduos estão dentro do soberano, como o frontispício do Leviatã, constituindo o seu corpo.

[226]RODAS, Idem. p. 16.

autor em *Do Cidadão* (1642), no qual se destaca a defesa da monarquia como o melhor modelo, em detrimento de um governo democrático ou aristocrático[227].

Precisamente no Capítulo X, *Do Cidadão,* Hobbes desenvolve suas críticas sobre a democracia. Nesse trecho, discorre sobre as intoleráveis exações:

> Entre muitos outros agravos de que acusa a autoridade suprema está o de que o governante, além daqueles impostos necessários para os encargos públicos, assim como a manutenção dos ministros de Estado, a construção e defesa dos castelos, a guerra e a manutenção com decoro da casa real, pode ainda exigir por concupiscência outros tributos, a fim de enriquecer seus filhos, parentes, favoritos e mesmo aduladores. Confesso que isso constitui um sério inconveniente; mas noto que é um daqueles que, acompanhando toda a espécie de governo, é mais tolerável na monarquia que na democracia. Pois, ainda que o monarca enriqueça a todos aqueles, eles não podem ser muitos, porque rodeiam todos a um só. Mas numa democracia: vede quanto demagogos, isto é, quantos oradores poderosos há junto ao povo (eles são tantos, e a cada dia crescem em número), e para cada um deles há tantos filhos, parentes amigos e bajuladores que haverão de ser recompensados. (...)
> Numa democracia, onde há muitos que devem ser saciados, e sempre surgem novos, isso não se pode fazer sem se oprimir aos povos. E, ainda que um rei possa promover pessoas sem mérito, ele porém o fará raras vezes; ao passo que numa democracia, todos os homens populares supõe-se que ajam assim, porque assim é preciso – senão, os únicos que agirem desse modo aumentarão de tal forma o seu poder que se tornarão perigosos, não só para os outros, mas também para a própria cidade. [228]

Ainda na referida obra, Hobbes apresenta diversas vantagens da monarquia em desfavor da democracia, seja ao defender que "os súditos estão menos expostos a ser penalizados na monarquia do que quando o povo no governo"[229], seja quando argumenta que a "liberdade dos súditos individuais não é menor sob um monarca do que quando governa o povo"[230].

Há ainda alguns pontos em *Do Cidadão* que merecem ser apresentados para o melhor esclarecimento da evolução da ideia de democracia no pensamento moderno, e, mais ainda, para apontar as críticas – já naquele período existentes – sobre a prevalência de governos democráticos sob outras formas de regime político[231].

Inicialmente, Hobbes foca na ausência de prejuízo aos súditos quanto ao fato deles não serem admitidos, em sua totalidade, à deliberação pública. Sobre o tema, destaca Hobbes:

> Mas, por essa mesma razão, talvez alguns afirmem que um Estado popular deve ser preferido, e muito, a um monárquico; porque, quando todos podem por a mão nos negócios públicos, então têm todos uma oportunidade para mostrar a sua sabedoria, seus conhecimentos e eloquência, na decisão dos assuntos mais difíceis e relevantes; o que, para quem se destaca nessas faculdades, e que acredita nela superar aos outros, é a mais prazerosa de todas as coisas, devido àquele desejo de ser elogiado que é congênito à natureza humana. Já numa monarquia, essa via para a obtenção do elogio e da honra está fechada à maior parte dos súditos; e, se isto não for um inconveniente,

---

[227]HOBBES, Thomas. *Do Cidadão.* São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 19.
[228]HOBBES. Idem. p. 161.
[229]Idem. p. 161.
[230]Idem. p. 163.
[231]Críticas essas ainda contemporâneas para quem se contrapõe aos modelos de democracia direta; torna-se evidente, assim, a pertinência do enfrentamento desses pontos, em momento posterior do presente estudo, quando da apresentação do modelo de governança local fincado na democracia deliberativa eletrônica.

> o que o será? Eu vos direi: ter a opinião daquele a quem desprezamos preferida à nossa; ter a nossa sabedoria desprezada à nossa frente; pela incerta exibição de uma mesquinha vanglória, incorrer em inimizades certas (que são inevitáveis, quer vençamos, quer percamos); odiar, e ser odiado, devido ao desacordo entre opiniões; expor nossos conselhos e opiniões secretos a todos, sem propósito algum, e sem nenhum benefício; negligenciar os negócios de nossa própria família; isto são, digo eu, inconvenientes. Mas não tomar parte numa exibição de espíritos engenhosos, embora tais exibições sejam agradáveis aos mais eloquentes, não chega a ser um inconveniente sequer para eles, a não ser que consideremos que os valentes também sofram um inconveniente quando são impedidos de lutar, só porque gostam de fazê-lo. [232]

Em seguida, a crítica hobbesiana volta-se à infelicidade de se confiar as deliberações políticas às grandes assembleias, devido[233]/[234]/[235] (1) à inexperiência da maior parte dos

---

[232]HOBBES. Idem. p. 165.

[233]Sobre a inexperiência, HOBBES afirmava: "Há muitas razões por que os conselhos pequenos deliberam melhor que as grandes assembleias. Uma delas é que, para opinar adequadamente sobre todas as coisas que conduzem à conservação da república, não devemos entender apenas dos assuntos domésticos, mas também saber por que bens o país é alimentado e defendido, e onde eles são obtidos, que lugares são adequados para instalar guarnições; por que meios é melhor recrutar e manter soldados; que espécie de afeição os súditos sentem por seu príncipe ou pelos governantes de seu país; e muitas outras coisas análogas; (...) Ora, como numa grande assembleia são muito poucos os que entendem dessas coisas, sendo na maior parte inexperientes (não digo incapazes) no que lhes diz respeito, pergunto: com suas opiniões impertinentes, o que um tal número de conselheiros pode proporcionar para uma boa deliberação, a não ser impedimentos e dificuldades" In: HOBBES. Idem. p. 166.

[234]Sobre a eloquência, HOBBES consignava: "Outra razão pela qual uma grande assembleia não é muito adequada para uma consulta é que, ao formular sua opinião, cada um considera necessário fazer um discurso longo e ininterrupto; e, para conquistar mais estima entre seus ouvintes, trata de poli-lo e adorná-lo com a linguagem melhor e mais agradável. Ora, a natureza da eloquência consiste em fazer o bem e o mal, o vantajoso e o prejudicial, o honesto e o desonesto parecerem ser mais ou menos do que efetivamente são; e ainda em fazer o que é injusto parecer justo, conforme melhor convenha ao fim daquele que fala. Pois isso é persuadir; e, embora eles raciocinem, contudo não partem de princípios verdadeiros, mas das opiniões aceitas pelo vulgo que, em sua maior parte, são errôneas. E não tentam tanto adequar seu discurso à natureza das coisas de que falam, mas sim às paixões daqueles a quem falam. Disso decorre que as opiniões são expressas, não pela razão reta, mas por certa violência da mente. O que não é culpa do homem, mas da própria natureza da eloquência, cuja finalidade, como nos ensinam os mestres da retórica, não está na verdade (a não ser ocasionalmente) mas na vitória, e cuja propriedade não consiste em informar mas em persuadir". *In*: *HOBBES*. Idem. p. 166.

[235]HOBBES sobre o faccionismo: "A terceira razão pela qual é mais difícil opinar bem numa grande assembleia é que dessa forma surgem facções dentro da república; e, das facções, nascem as sedições e a guerra civil. Pois, quando oradores de igual peso se batem com opiniões e discursos contrários, o vencido odeia o vencedor e todos os que estiveram de seu lado, mostrando desdém por seu conselho e sabedoria, e examina todos os meios a seu alcance para tachar a opinião de seus adversários como prejudicial ao Estado; pois, assim, ele espera vê-los privados da glória, e conquistá-la para si. Além disso, quando o número de votos não é tão desigual que, pelo não, o vencido pode ter a esperança de numa próxima reunião obter a maioria – neste caso, os cabeças do partido se reúnem previamente, escolhem quem deles falará primeiro na assembleia, determinam o que dirá cada um, e em qual ordem, para que o mesmo assunto possa ser trazido novamente à discussão: para que assim aquilo que foi aprovado na reunião anterior, pelo número de seus adversários que então estavam presentes, possa agora de certo modo ser anulado, se por negligência aqueles se ausentarem. E essa mesma espécie de diligência e engenho que utilizam para constituir um povo é o que usualmente se chama uma facção. Além disso, se uma facção é inferior em sufrágios, mas superior ou não muito inferior em força, aquilo que não consiga obter pela habilidade e linguagem ela então tenta pela força das armas, e assim chega à guerra civil." In: HOBBES. Idem. p. 166.

homens, (2) à eloquência, (3) ao facciosismo, (4) à instabilidade das leis[236] e (5) à inexistência do fato de não se guardar sigilo[237].

Outro pensador muito importante para a compreensão da modernidade é John Locke, quando esse autor constrói os alicerces para a liberdade de mercado, essenciais para os intentos capitalistas (liberalismo político e econômico).

Sabe-se que grande parte da obra de Locke nos estudos voltados à política é direcionada à contraposição das ideias de Hobbes, especialmente quanto à visão, sedimentada, desde os escritos agostinianos, de que o homem era uma criatura essencialmente má que, por isso, necessitaria do controle estatal[238].

Por isso que, para Locke, o governo deveria se centrar no consentimento reconfirmado por intermédio de eleições e não, como pensava Hobbes, em seu caráter definitivo e irrevogável[239]. Em outras palavras, Locke defende que os homens não cedem os seus direitos a um único soberano, mas delegam-no à maioria, que decide sobre o destino da comunidade; destacando-se, ademais que não haverá a cessão de todos os seus direitos à comunidade, mas tão-somente os necessários à realização do bem comum.

Já no século XVIII, o contributo de Locke é objeto de uma releitura por Adam Smith, consolidando, conforme destaca Grondona[240], o entendimento de que a fórmula ideal da modernidade é a mistura entre a segurança jurídica, o livre comércio e a competição. Assim, o crescimento, o progresso econômico-social, o enriquecimento das nações, a ampliação do mercado, com a lei do esforço pessoal, são algumas das expressões que passam a existir no vocabulário das ciências sociais.

Montesquieu (século XVIII) também contribui com a sedimentação do pensamento político, jurídico e social moderno, mediante a sua concepção de tripartição dos poderes estatais. Segundo o citado autor, faz-se necessário que os poderes do Estado sejam organizados

---

[236] Quanto à instabilidade das leis, "quando o poder legislativo reside em assembleias como estas, as leis necessariamente hão de ser inconstantes, e mudarão, não segundo a alteração das circunstâncias, não segundo a mutabilidade das mentes humanas – mas segundo a maior parte, ora de uma, ora de outra facção, assim o entender. De modo que as leis então flutuam cá e lá, como se fosse sobre as águas". In: HOBBES. Idem. p. 168.

[237]Por fim, "em quarto lugar, os debates nas grandes assembleias têm outro inconveniente: embora com frequência seja da maior importância que eles sejam mantidos em segredo, o mais das vezes, porém, são revelados aos inimigos antes que possam resultar em qualquer efeito, e o estrangeiro conhece sua força e vontade tão cedo quanto o seu próprio povo". *In: HOBBES.* Idem. p. 168.

[238]Idem. p. 255.

[239]Idem. p. 265.

[240]GRONDONA, Mariano. *Os pensadores da liberdade.* São Paulo: Mandarim, 2000. p. 59.

e que mutuamente se travem e refreiem (sistema de pesos e contrapesos), e, assim, limitem-se automaticamente no seu campo de atuação[241].

Na visão de Albuquerque[242] sobre a tripartição de poderes de Montesquieu, a "estabilidade do regime ideal está em que a correlação entre as forças reais da sociedade possa se expressar também nas instituições políticas". E prossegue, ao afirmar que "seria necessário que o funcionamento das instituições permitisse que o poder das forças sociais contrariasse e, portanto, moderasse o poder das demais"[243].

Por essa razão, pode-se afirmar que, assim como Locke, o principal desiderato de Montesquieu era revelar a proteção da sociedade civil contra eventual poder arbitrário do soberano ou quem lhe fizesse as vezes[244].

Ainda sobre o tema, Del Vecchio ressalta que, embora impropriamente chamado de separação de poderes (em face de noção unitária da Soberania), a distribuição das funções do Estado por Montesquieu manifesta o entendimento de que das três funções (legislativa, executiva e judiciária), as duas últimas deverão se subordinar à primeira, em virtude de sua maior importância como expressão direta da Soberania[245].

Assim, o princípio da 'divisão dos poderes' tende sobremaneira a evitar que o órgão legislativo tenha conjuntamente o cargo de aplicá-la ou de fazê-la cumprir: tal fato poderia colocar em perigo a liberdade dos indivíduos[246].

Essa liberdade não deve ser confundida, na visão de MONTESQUIEU, com independência. A liberdade para o mencionado autor é "o direito de fazer tudo o que as leis permitem[247]". E prossegue: "Se um cidadão pudesse fazer o que elas proíbem, ele já não teria liberdade, pois os outros teriam igualmente esse poder"[248].

Por fim, o que será objeto de aprofundamento mais à frente, Montesquieu contribuiu relevantemente sobre a construção do arcabouço teórico necessário para a defesa dos Estados Constitucionais e a reinvenção moderna da democracia, sob a ótica do modelo representativo.

Em seguida, há que se destacar a importante contribuição dos escritos de Rousseau (século XVIII), responsável por uma grande transformação na concepção dos alicerces do

---

[241]DEL VECCHIO, Giorgio. *Lições de Filosofia do Direito.* 5 ed. Coimbra: Armênio Amado Editor, 1979. p. 117.
[242]ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon. Montesquieu: sociedade e poder. *In*: WEFFORT, Francisco C. (org.). *Os clássicos da Política.* v.1, 4 ed. São Paulo: Editora Ática, 1993. p. 120.
[243]Idem. p. 120.
[244]VAN CREVELD. Idem. p. 257.
[245]Idem. p. 118.
[246]Idem. p. 118.
[247]MONTESQUIEU, Charles de Secondat. *O Espírito das Leis.* 3 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1994. p. 163.
[248]Idem. p. 163.

Estado, visto que, com sua teoria contratualista, quebrou as amarras das concepções limitativas do poder do Estado, na medida em que equilibrou as tensões e diferenças entre as classes sociais[249].

Com Rousseau (1712-1778), a soberania reside no povo, único capaz de exprimir a vontade geral. Assim, como pontua Bobbio, para Rousseau há apenas uma forma de Estado, qual seja, aquela que se justifica na soberania popular (república)[250].

A soberania é, na visão de Rousseau, inalienável, imprescritível e indivisível, e embora o governo seja confiado a determinados órgãos ou indivíduos, a soberania conservará a sua sede no povo que, a todo o tempo, poderá evocá-la para si próprio[251].

Em sua obra, *O Contrato Social* (1762), o autor parte da premissa de que, no estado da natureza, os indivíduos viviam solitários, porém livres e em posição de igualdade. Ocorre que fatores endógenos (debilidades individuais e desejos egoístas) e exógenos (dificuldades, misérias comuns e desastres naturais) fizeram com que os seres humanos optassem desenvolver novas instituições, baseadas em um sistema cooperativo sustentado por um organismo legislativo (impositivo) que garantisse a realização de sua capacidade racional e de liberdade. Essa união somente seria possível por intermédio de um contrato social[252].

Assim, com o contrato social, constituiu-se a possibilidade de uma vida em comum sob os auspícios das leis que, por sua vez, tratavam, dentro de um marco seguro, todos os indivíduos da cidade (república ou corpo político) com igualdade de condições e oportunidades[253].

A questão central para Rousseau era encontrar um modelo estatal e social que, a partir dessa visão acerca do contrato social, pudesse garantir o aspecto qualitativo da liberdade dos indivíduos (estado da natureza), mesmo depois da celebração do referido pacto social de vontades.

Assim é que para Rousseau, se as leis regulam a vida em sociedade (pós-contrato), caberia aos contratantes (o povo) definir os seus limites e contornos, ou seja, a ideia de cidadania ativa e participativa, visto que todos os cidadãos deveriam se reunir para deliberar sobre o que é melhor para sua comunidade e, assim, definir quais as normas apropriadas para a concretização desse desiderato[254].

---

[249]BITTAR. Idem. p. 49.
[250]BOBBIO. Idem. p.100.
[251]DEL VECCHIO. Idem. p. 123.
[252]HELD. Idem. p. 79.
[253]Idem. p. 79.
[254]Idem. p. 79.

Dentro da concepção trazida pelos ensinamentos de Rousseau, a democracia estava muito atrelada à legitimação, aos limites da soberania popular. Para ele, o poder deve permanecer com o povo:

> A soberania não pode ser representada, pela mesma razão por que não pode ser alienada; ela consiste, essencialmente, na vontade geral e a vontade não pode ser representada; ela é a mesma ou é outra; não há meio termo. Os deputados do povo não são, pois, nem podem ser, seus representantes, já que não passam de comissários; nada podem concluir definitivamente. Toda lei que o povo não ratificou em pessoa é nula; não é uma lei. O povo inglês pensa ser livre; ele se engana muito, pois só durante a eleição dos membros do Parlamento; assim que são eleitos, o povo torna-se escravo, não é nada. No curto momento de sua liberdade, o uso que dela faz bem merece que a perca.[255]

Em Rousseau, o papel do cidadão[256] é o mais elevado patamar que pode ambicionar um indivíduo; e o exercício do poder político pelos cidadãos era a única forma de defender a liberdade[257].

Outro traço marcante de sua obra era a defesa da igualdade de direitos políticos; igualdade essa que somente poderia ser protegida se houvesse um estado de coisas que não criasse uma sensível desigualdade econômica e de poder entre os cidadãos[258].

Assim, os cidadãos deveriam desfrutar de igualdade política e econômica (relativa), a fim de que nada pudesse servir de empecilho ou obstáculo para que todos pudessem gozar de igual liberdade e independência no processo de desenvolvimento social coletivo.

Focado nas funções estatais – legislativa e executiva – Rousseau defendia que o povo é o elemento que compõe a assembleia legislativa e constituinte da autoridade do Estado; e o governo, composto pelo príncipe (um ou mais administradores ou magistrados), com a finalidade de executar as leis elaboradas pelo povo[259].

Nessa linha de raciocínio, ele defendia que a república popular poderia ser governada (exercício do poder executivo) de três modos diferentes: (1) por uma só pessoa, (2) por poucos, ou (3) por muitos. Sobre o tema:

> Em primeiro lugar, o corpo soberano pode confiar o encargo, o governo, a todo o povo ou a sua maior parte, de modo que haja mais cidadãos magistrados do que simples cidadãos. A essa forma de governo se dá o nome de democracia. Ou então, pode restringir o governo nas mãos de uma minoria, de modo que haja mais cidadãos

---

[255]ROSSEAU, Jean Jacques. *Do Contrato Social.* São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002. p. 125.

[256]Há indicadores nos seus escritos de que ROSSEAU fazia restrições à participação política ativa das mulheres e dos pobres; as primeiras, porque entendia que aquelas eram passíveis de paixões não moderáveis, o que necessitariam de proteção e orientação masculinas para enfrentar o cenário político; os segundos, porque os consideram com párias, visto que não detinham terras (pequenas propriedades) e, portanto, não eram independentes economicamente (In: HELD. Idem. p. 83). Para se ter uma medida do prestígio das posições teóricas de ROSSEAU para o povo helvético, sabe-se que a Suíça foi um dos últimos países da Europa a admitir a cidadania plena (ativa e passiva) para as mulheres, fato que somente veio a acontecer em 1971.

[257]HELD. Idem. p. 80.

[258]Idem. p. 81.

[259]Idem. p. 81.

> simples do que cidadãos magistrados: é a aristocracia. Por fim, pode concentrar todo o governo nas mãos de um único magistrado, do qual todos os demais recebem seu poder. Essa terceira forma é a mais comum: a monarquia ou governo real.[260]

Em resumo, entre as características fundamentais da república de Rousseau, pode-se destacar: (1) a separação das funções legislativa e executiva; (2) o poder legislativo se exercita pela participação direta dos cidadãos em reuniões públicas; (3) a unanimidade nos assuntos públicos é considerada o ideal, contudo, admite-se a regra da maioria nas votações; (4) os cargos do executivo são preenchidos por magistrados ou administradores, sendo esses nomeados por eleição direta ou por sorteio[261].

Ao analisar a obra de Rousseau – especificamente, o Capitulo IV, *Do Contrato Social*, quando o autor aborda o tema – vê-se que o modelo de democracia por ele defendido somente se operacionalizaria em Estados pequenos, a saber:

> Tomando-se o termo rigorosamente em sua acepção, jamais existiu democracia verdadeira e não existirá jamais. É contra a ordem natural que um grande número governe e que um número pequeno seja governado.
> Não se pode imaginar que o povo permaneça incessantemente reunido para cuidar dos negócios públicos e vê-se facilmente que não poderia estabelecer para isso comunicações, sem mudar a forma da administração.
> Com efeito, creio poder colocar um princípio que quando as funções do governo são partilhadas entre vários tribunais, os menos numerosos adquirem cedo ou tarde a maior autoridade; não fosse isso senão causa da facilidade de expedir os negócios, que os leva aí naturalmente.
> Aliás, quantas coisas difíceis de concordar esse governo não supõe? Primeiramente, um Estado muito pequeno, em que o povo seja fácil de reunir e em que cada cidadão possa facilmente conhecer todos os demais; em segundo lugar, uma grande simplicidade de costumes, que previna a multidão de negócios e de discussões espinhosas; em seguida, muita igualdade nas posições e nas fortunas, sem o que a igualdade não poderia subsistir por muito tempo nos direitos e na autoridade; enfim, pouco ou nada de luxo, pois, o luxo é efeito de riquezas ou as torna necessárias; ele corrompe, ao mesmo tempo, o rico e o pobre, um pela posse, o outro, pela cobiça; vende a pátria à moleza e à vaidade; tira o Estado todos os cidadãos, para sujeitar uns aos outros e todos à opinião. [262]

Algumas informações auxiliam a compreensão de seus escritos.

Sua terra natal, Genebra, era uma pequena cidade-república (uma comunidade não industrial). Dentro desse cenário, Rousseau visou construir, tendo-a como base, um modelo democrático de Estado baseado "numa política assemblear, no qual o povo viesse a se reunir sem problemas e cada cidadão pudesse conhecer aos demais com facilidade"[263].

Nessa ordem de ideias, há quem defenda que o seu modelo de democracia não poderia ser adaptado em grande parte de mundo vindouro, com seus desdobramentos comerciais e

---

[260]ROUSSEAU, Jean Jacques. *Contrato Social,* Livro III, Capítulo III. *Apud* BOBBIO. Idem. p. 101.
[261]HELD. p. 83.
[262]ROUSSEAU. Idem. p. 92.
[263]HELD. Idem. p. 78.

industriais, assim como com seus grandes Estados e respectivos complexos problemas decorrentes de seus tamanhos[264].

Ocorre que não se pode fugir do fato de que sua análise deve ser compatibilizada ao contexto espacial, histórico e tecnológico que vivia.

Desse modo, grande parte do êxito quanto à factibilidade de sua tese consistia em torná-la exequível para sua gente, embora doutrinadores dele divirjam, a exemplo de Held, por entenderem que não se tratou de um modelo de autogoverno coerente ou uma efetiva receita para a ação direta[265].

Há quem advogue que Rousseau está no meio do caminho entre o pensamento antigo e o moderno em relação à democracia; contudo, dentro de uma perspectiva histórica, Rousseau almejou articular algo além das aspirações absolutistas dos reis, como solução aos ímpetos liberais que borbulhavam no século XVIII[266].

Sua concepção de autogoverno continua entre as mais provocadoras, visto que justifica diversos questionamentos da democracia liberal, especialmente a ideia de que a democracia não pode ser um tipo de estado que admita a participação do cidadão apenas de tempos em tempos[267]; quando, por exemplo, tratar-se das eleições dos representantes parlamentares.

Os ensinamentos de Rousseau não só inspiraram consideravelmente algumas ideias dominantes da Revolução Francesa, como também influenciam, até hoje, a teoria da democracia – não só dentro de uma nova concepção do sistema de direitos e deveres dos cidadãos, mas também como fundamento de teorias mais modernas para o contraponto à democracia liberal[268]/[269].

Nesse sentido, Zippelius também defende que as ideias de Rousseau foram importantes para a afirmação das democracias modernas, com um viés muito focado, em posterior releitura efetivada por Siéyès[270], na representatividade do exercício do poder, cuja titularidade é concentrada, com exclusividade, ao povo.

As ideais de Rousseau também fundamentam o sistema político helvético hodierno, fortemente marcado pela democracia semidireta, como se desenvolverá em outras passagens do presente estudo.

---

[264]HELD. Idem. p. 78.
[265]Idem. p. 82
[266]Idem. p. 78.
[267]Idem. p. 82.
[268]Idem. p. 78.
[269]Sem sombra de dúvidas, Rousseau sinalizou pela democratização do poder, na medida em que defendeu que a vontade geral e a soberania são populares, sendo que somente o exercício do poder é que ficará a cargo de seus representantes (limitados em suas ações), dentro dos âmbitos materiais a eles delegados.
[270]ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria Geral do Estado.* 3 ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997. p. 231.

Outro pensador moderno de muito relevo e importância é Kant (1724-1804). O autor contribui com a formação da modernidade na consolidação do idealismo moral e da liberdade como premissa ética do dever (ética deontológica, subjetivista e racional-dedutiva); desse modo, concebe o Direito como instância capaz de regular o contraste entre as liberdades individuais que atritam entre si, representando a força do impositivo categórico na dimensão prática da vida social[271].

Kant defende a máxima liberdade individual. Assim, a liberdade do indivíduo enquanto ser humano exige que lhe seja permitido o livre arbítrio de atingir a sua felicidade pelo modo que melhor lhe pareça, desde que não cause danos à liberdade dos outros que tendem ao mesmo objetivo. Contrapõe-se, assim, ao governo paternalista, cuja preponderância política se propõe a determinar de que modo os súditos devem ser felizes. Este é, segundo Kant, o pior despotismo que se imagina, visto que trataria os governados como filhos pequenos, que sequer sabem definir qual o seu verdadeiro bem[272].

Sob a ótica estatal, Kant aceita o conceito do contrato social, definindo o Estado como "a reunião de uma multidão de homens debaixo de leis jurídicas"[273]. Mas essa multidão, segundo esse autor, deve ser concebida como associada por virtude do contrato, por vontade de todos; sendo assim, o contrato torna-se um princípio regulador, ou seja, não é um fato histórico, mas um critério para avaliar a legitimidade de qualquer Estado[274].

Hegel é leitura obrigatória na concepção moderna sobre a distinção entre o Estado e a Sociedade. A primeira, como forma de organização jurídica; e, a segunda, como forma espontânea de organização social. O Estado para Hegel é o grau mais alto do espírito objetivo; é o espírito desperto, ao invés da natureza, que é espírito adormecido. É, assim, a suprema manifestação da liberdade[275].

Hegel nega qualquer limite ao conhecimento, na medida em que o absoluto é passível de ser conhecido (cognoscível). Tudo é pensamento, e nada existe fora do pensamento. Sobre o absoluto, isto é, a Ideia, nasce em decorrência de contradições, de contrastes, de vicissitudes, de lutas. Uma razão dinâmica, obtida pela concretização de três estágios de conhecimento – tese, antítese e síntese –, sendo essa última etapa o ponto de partida para novas reflexões, com a superveniência de um novel ciclo da tríade.

---

[271]BITTAR. Idem. p. 49.
[272]ROVIGHI. Idem. p. 588.
[273]DEL VECCHIO. Idem. p. 138.
[274]Idem. p. 138.
[275]DEL VECCHIO. Idem. p. 157.

O absoluto só é cognoscível, desse modo, mediante um sistema de conceitos, e não mediante um único conceito, que necessariamente é unilateral e parcial. Os conceitos são, assim como a realidade, decorrentes do movimento, dos pensamentos em movimento. Eis o método dialético de Hegel[276].

Anota-se aqui que o sistema hegeliano se apresenta como uma forma de idealismo, porém, como em tudo nele, o real e o ideal são identificados, pode-se concluir que o modelo hegeliano é também, porque não dizer, uma forma de realismo. Por isso, a filosofia hegeliana também deu origem a sistemas materialistas, como o Marxismo (materialismo histórico).

Entre os sistemas materialistas, destacam-se também os escritos de Karl Heinrich Marx e a sua análise crítica da economia e da política, em especial sobre temas como as desigualdades, a exploração, a apropriação de bens pela classe burguesa, mais-valia, mercadoria e alienação, entre outros. A crítica marxista e os seus sucessivos intérpretes formam um conjunto de fundamentos filosóficos de afirmação da reivindicação social da classe trabalhadora.

O materialismo histórico dialético de Marx consegue sistematizar, sociologicamente, a concepção do que venha a ser a Estrutura (Forças Produtivas e Relações Sociais de Produção), a Filosofia (Ideologia da Classe Dominante) e a Superestrutura (Lei, Direito e Estado)[277] e, desse modo, alcança uma crítica nítida e contundente ao modelo capitalista vigente. Assim, torna-se uma firme influência para o surgimento do Socialismo e do Comunismo.

Evidentemente, todas essas transformações, que contribuíram para a formação do pensamento moderno, também moldaram, com a complexidade que lhe são evidentes, a nova concepção sobre a democracia e sua implicação no âmbito da governança ocidental dos Estados-Nações e suas respectivas derivações locais.

Assim, como se verá a seguir, a modernidade reconstrói o conceito de democracia e a reintroduz ao cenário político como o modelo legitimador preponderante na gestão dos poderes estatais.

2.2 As principais características da democracia no mundo moderno

[276]DEL VECCHIO. Idem. p. 154.
[277]ROCHA, José Manuel Sacadura. *Sociologia Jurídica:* Fundamentos e fronteiras. 2 ed. Rio de Janeiro: Campus Jurídico, 2008. p. 125.

Castoriadis apresenta, em *Imaginário político grego e moderno,* um estudo comparativo entre as concepções da democracia antiga (grega) e as transformações decorrentes da modernidade.

Entre os diversos pontos desenvolvidos pelo autor, selecionam-se: (1) Para os antigos, a democracia é direta; para os modernos, é representativa. (2) Para os antigos, a participação restrita; para os modernos, é ampla. (3) Para os antigos, o "Estado somos nós"; para os modernos, "O Estado são os outros". (4) Na visão dos antigos, a sociedade forma o indivíduo; para os modernos, o indivíduo forma a sociedade. (5) Os antigos entendem que a política é considerada como atividade coletiva; os modernos, por sua vez, sustentam que a política é exercida como defesa dos interesses. (6) No mundo antigo, a cidadania é restrita; no moderno, a cidadania é universal. (7) Para os antigos, a política é restrita aos assuntos comuns; os modernos admitem que a política adentre na vida privada. (8) Para os antigos, a política está restrita a *pólis*; em contrapartida, para os modernos, a política, é exercida com vistas à universalidade. (9) Por fim, os antigos advogam o imaginário político da mortalidade; os modernos, o da imortalidade[278].

Sobre esse quadro comparativo, Rotolo destaca as noções de universalidade, através da cidadania, soberania e direitos, que estão, por exemplo, na origem do nascimento do Estado-nação, bem como o fato de trazer para a arena dos debates públicos, questões relativas à esfera da vida privada[279].

Ocorre que o importante aqui não é apenas identificar as diferenças de tratamento da democracia antiga e moderna, mas compreender como se desenvolve, amiúde, a ideia de democracia na modernidade. Somente a partir dessa reflexão é que conseguirá enfrentar os argumentos teóricos para demonstrar que o modelo de democracia moderna – no qual ainda se ampara a maioria das organizações estatais contemporâneas – necessita de uma reinvenção, oxigenada por uma onda legitimadora que radicalize a atuação dos cidadãos, diretamente mais comprometida com as deliberações estatais.

Cumpre-se nesse instante fazer um corte metodológico. Dentre as diversas características destacadas por Castoriadis, o presente trabalho desenvolverá apenas os temas correlacionados com a problemática a ser analisada quando do enfrentamento da apresentação

---

[278]CASTORIADIS, Cornelius. Imaginário político grego e moderno. *In: As Encruzilhadas do Labirinto*. Volume IV. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 2002.
[279]ROTOLO, Tatiana de Macedo Soares. *Castoriadis e a política entre os antigos e os modernos*. Ethic@ (UFSC), v. 11, p. 105-123, 2012. p. 112.

do governo eletrônico deliberativo como alternativa de radicalização democrática das cidades brasileiras.

Em especial, há de se realizar uma viagem panorâmica sobre o fenômeno da representação, o princípio da igualdade e o sufrágio universal; institutos que se amalgamaram ao conceito da democracia moderna.

É o que se verá a seguir.

2.2.1 A teoria da representação

Entre os pontos suscitados por Castoriadis, há de se realçar o impacto da teoria da representação para a configuração dos contornos da democracia moderna. Trata-se de uma temática democrática que se edificou com a modernidade e perpassou os tempos até chegar aos dias atuais, em profunda crise de existência; situação que compromete, inclusive, a própria aceitabilidade e legitimidade dos regimes democráticos vigentes.

Como dito alhures, a modernidade reinventa a democracia, influenciada pela brisa clássica e pelos ventos do republicanismo, fincando suas premissas a partir de um modelo representativo, originariamente reconstruído pelos ideais liberais segundo os quais há o requisito da recusa em se aceitar que o "Estado se identifique com uma crença religiosa ou com qualquer outro sistema de valores que esteja fora do alcance da soberania popular"[280].

A soberania popular[281] justifica a ideia de que o detentor do poder político o exerce como um representante do povo, "encarregado de aplicar as decisões deste que é o único detentor da soberania"[282].

Em particular, destaca-se que o modelo de republicanismo recepcionado nessa repaginação moderna da democracia foi na sua versão mais radical (avessa à tradição mais antiga), mais democrática, influenciada por Maquiavel, pelos Whigs[283] radicais do século XVIII e em Tomas Jefferson[284]. Diferentemente do que acontecia na República romana, o

---

[280]TOURAINE, Alain. *O que é a democracia?* Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1996. p. 68.
[281]Frutos desses movimentos de reconstrução, o *Bill of Rights* inglês (1689) e as revoluções americana e francesa projetam – implícita ou explicitamente – o princípio da soberania popular.
[282]TOURAINE. Idem. 111.
[283]*Whig* (ou *whigs*) é uma expressão de origem popular na Inglaterra que se tornou termo corrente para designar, inicialmente, uma facção política, e, depois, um partido político com atuação nos Parlamentos do Reino Unido. Contrapunham-se, entre 1680 a 1850, aos *tories*; os *whigs* foram importantes na Revolução Gloriosa de 1688, na defesa da monarquia constitucional e à oposição ao absolutismo. Posteriormente, na primeira metade do Século XIX, os whigs passaram também a defender a supremacia do parlamento frente ao monarca, o apoio ao livre comércio, à emancipação católica, à abolição dos escravos e ao sufrágio universal.
[284]DAHL, Robert A. *A democracia e seus críticos.* São Paulo: Editora Martins Fontes, 2012. p. 38.

republicanismo democrático do século XVIII não mais tinha aversão (temor) ao povo, mas aos elementos aristocráticos e oligárquicos[285].

O republicanismo democrático do século XVIII amolda suas ideias de soberania popular em escala compatível ao tamanho dos Estados Nacionais que ali se formavam, a partir da consolidação de instituições governamentais de natureza representativa[286].

Se, no período clássico, um dos principais entraves para a perpetuação da democracia era compatibilizar, legitimamente, o modelo deliberativo assemblear com o crescimento espacial (mais territórios) e populacional (mais cidadãos) da cidade-estado, no período moderno essa dificuldade é superada com o desenvolvimento da teoria da representatividade.

A questão da representatividade talvez seja a mais sensível da teoria democrática moderna; e, sua dificuldade de aceitação prática, propicia um ambiente extremamente turvo de alta desorientação, individualismo e heterogeneidade.

Como extrai Pitkin[287], a concepção de representação alicerça-se sobre um paradoxo, na medida em que se é chamado a crer como presente aquilo que, de fato, está ausente[288]. Ou, invocando-se Carl Schmitt, um *complexio oppositorium*[289].

No breve estudo da experiência da Europa do Norte, viu-se que durante a Guerra Civil Inglesa (século XVII), os puritanos (mais críticos à Monarquia) foram obrigados a enfrentar diversas demandas por um sufrágio mais amplo e um governo que respondesse por um eleitorado mais amplo; em grande parte, provocados pelos *Levellers*, que, "em particular, prenunciaram o desenvolvimento futuro da ideia democrática, incluindo a legitimidade da representação"[290].

Wootton destaca que o "primeiro movimento político moderno organizado em torno da ideia de soberania popular foi dos *Levellers*"[291]. Segundo o autor,

> Eles foram os primeiros democratas que pensaram em termos, não do autogoverno participativo numa cidade-estado, mas do governo representativo num Estado-nação. Eles foram os primeiros que propuseram uma constituição escrita a fim de proteger os direitos dos cidadãos contra o Estado; e com uma concepção moderna de quais direitos deveriam ser inalienáveis: o direito ao silêncio (torturar para extrair uma confissão era um procedimento judicial normal na maior parte da Europa) e a um representante

---

[285]Idem. p. 38.
[286]Idem. p. 41.
[287]PITKIN, Hanna Fenichel. *The concept of representation.* Berkeley: University California Press, 1972. p. 8-9.
[288]Como diz o citado autor: "*Rather, representation, taken generally, means the making present in some sense of something which is nevertheless not present literally on in fact. Now, to say that something is simultaneously both present and not present is to utter a paradox, and thus a fundamental dualism is built into the meaning of representation*". Idem. p.8-9.
[289]Idem. p. 9.
[290]Idem. p. 42.
[291]WOOTTON, David. The Levellers. In: DUNN, John (ed.) *Democracy: the unfinished journey.* Oxford: Oxford University Press, 2000. p. 71-99. p. 71.

> legal; a liberdade de consciência e de debate; o direito de igualdade diante da lei e de comércio livre; o direito ao voto e, quando diante de uma tirania, de revolução.[292]

Outros autores como Aylmer[293] e Brailsford[294] também defendem o pioneirismo dos *Levellers* na defesa de uma democracia moderna representativa legitimamente fincada na ideia da soberania popular.

Os *Levellers* são conhecidos como um grupo de indivíduos e ativistas políticos que surgiram no final da primeira fase da Guerra Civil inglesa, em torno de 1642[295]. Porém, no início, essa terminologia foi usada em tom pejorativo, com o objetivo de atacar os que reivindicavam equiparação social e econômica, o que redundaria, na visão de seus opositores (defensores da monarquia), na quebra de todo tipo de hierarquia e de propriedade[296]. Anos depois, precisamente em 1647, o termo solidificou-se para traduzir o agrupamento de indivíduos que, em plena Guerra Civil inglesa, reivindicavam medidas de vanguarda, tais como a tolerância religiosa, a liberdade de consciência e de expressão, a ampliação do sufrágio e do livre comércio[297].

Basicamente, agruparam-se contra líderes parlamentares ingleses que defendiam 'o poder soberano do Parlamento'; os *Levellers* defendiam uma forma de soberania popular diversa da defendida por vários membros do Parlamento inglês[298], ou seja, um autogoverno popular mediante representantes.

Estudos apontam que o movimento dos *Levellers* detinha certa organização operacional, com uma sede central (*The Whalebone Tavern*) e um veículo de comunicação impresso próprio (Jornal *The Moderate)*[299]. Entre as principais táticas do grupo estava a "organização de grandes manifestações populares e a publicação de petições, assinadas por milhares de cidadãos, que expressavam reivindicações do movimento"[300].

No panfleto *A remonstrance of many thousands citizens*[301], os *Levellers* defendem que todo o poder reside no povo, representado na Câmara dos Comuns, e que ele só poderia ser

---

[292] Idem. p. 71
[293]AYLMER, G. E. *The levellers in the English Revolution*. London: Thames & Hudson, 1975.
[294]BRAILSFORD, H. N. *The levellers*. London: Stanford University Press, 1961.
[295]AMADEO, Javier. A questão democrática na Inglaterra do Século XVII.*In: Revista de História*, São Paulo, n. 164, p. 126-160. jan./jun. 2011. p. 130.
[296]RIBEIRO DE BARROS, Alberto. Levellers e os direitos e liberdades constitucionais.*In: Cadernos de Ética e Filosofia Política*, São Paulo, n. 17, 2/2010, p. 07-20. p. 8.
[297] Idem. p. 8.
[298]AMADEO. Idem. p. 131.
[299]RIBEIRO DE BARROS. Idem. p. 8.
[300] Idem. p. 8.
[301] Tradução livre: *Um protesto de muitos milhares de cidadãos e outras pessoas nascidas livres da Inglaterra para a sua própria Câmara dos Comuns*. Texto completo do panfleto disponível em http://www.constitution.org/lev/eng_lev_04.htm. Acesso em: 03 maio 2015. Panfleto de autoria de dois líderes do movimento, Richard Overton e William Walwyn, supostamente datado de 07 de julho de 1646, publicado poucos

exercido pelo seu consentimento, visto que originado pelo sufrágio popular livre. Sustentava ainda a punição do rei, a abolição da Monarquia e da Câmara dos Lordes, assim como a dissolução da então Câmara dos Comuns, e a eleição de novos representantes, mediante pleitos anuais[302].

Em 1647, destaca-se outro longo manifesto, denominado *Large Petition*, catalizador de uma síntese teórica do movimento. Além de reivindicar garantias sobre liberdades religiosas, econômicas[303], jurídicas[304] e civis, os *Levellers* continuavam sua saga em defesa da remoção das vozes contrárias às liberdades do povo (Monarquia e Lordes) diante de um poder cada vez mais limitado e discricionário[305].

Ainda 1647 (maio), o Parlamento inglês deliberou pela dissolução do Exército Parlamentar, nos primeiros sinais de motins, o que gerou a indignação de grande parte dos soldados, que, por sua vez, solicitavam pagamentos atrasados e indenizações de guerra. Em resposta à inadvertida dissolução, representantes eleitos dos soldados deliberaram que não mais obedeceriam ao Parlamento, ou seja, não cumpririam o ato de dissolução; resistência aderida pelos oficiais[306].

Em 05 de junho do mesmo ano, os soldados e os oficiais, apoiados pelos *Levellers,* lançaram o manifesto *A Solemn Engagement of the Army,* no qual expressam que só aceitariam a dissolução do Exército se atendidas as reinvindicações. Um Conselho do Exército foi constituído, por oficiais e "agitadores" de cada regimento, assim como pelos generais em comando, para dar prosseguimento às negociações[307].

Em 28 de outubro de 1647, o mencionado Conselho se reuniu; no dia seguinte, os agitadores de um dos regimentos do Exército apresentaram um manifesto, em formato de proposta constitucional, *Agreement of the People,* com redação proposta pelos quatro principais líderes dos *Levellers*[308]*,* constituída de uma introdução e quatro artigos, acompanhadas de duas longas cartas direcionadas aos soldados e aos cidadãos ingleses[309]. Eis o conteúdo dos seus artigos:

---

dias depois da prolatação da sentença condenatória da Câmara dos Lordes contra John Lilburne, que havia sido preso, naquele verão europeu de 1646, em decorrência de seus ataques públicos contra os privilégios da nobreza e o poder dos Lordes.

[302]RIBEIRO DE BARROS. Idem. p. 9.

[303]Extinção dos monopólios comerciais e da tributação desigual.

[304]Fim das prisões por dívida, a maior agilidade dos processos judiciais e a tradução de leis para a língua inglesa.

[305]RIBEIRO DE BARROS. Idem. p. 9.

[306]Idem. p. 10.

[307]Idem. p. 10.

[308]São eles: John Lilburne, Richard Overton, William Walwyn e John Wildman.

[309]Idem. p. 10.

> I Os representantes dos povos (ou seja, os membros do Parlamento) devem ser eleitos na proporção da população de seus distritos eleitorais;
> II O Parlamento existente deve ser dissolvido em 30 de setembro de 1648;
> III Parlamentos futuros deverão ser eleitos a cada dois anos, com sessões entre abril e setembro;
> IV O Parlamento bienal (que consiste em uma única casa eleita) deve ser a autoridade suprema no país, cujo poder seria "somente inferior ao daqueles que o escolheram", com atribuições para fazer ou revogar leis, nomear funcionários e conduzir a política interna e externa.

Amadeo ressalta que, por trás desse movimento panfletário de preceitos legais e históricos, também havia argumentos que, implicitamente, admitiam a teoria contratualista e a da soberania popular. Para o referido autor, os *Levellers* entendiam que, em 1647, o governo inglês havia sido dissolvido e, como consequência, o povo tinha retornado ao estado da natureza do qual só poderia emergir por intermédio de um contrato social[310]. Sobre o tema também se destaca:

> O primeiro *Agreement of the People* foi publicado no outono de 1647, como plataforma para um acordo que instituísse os direitos e leis fundamentais e, ao mesmo tempo, estabelecesse um pacto mútuo entre indivíduos para colocar os princípios que serviram de base para o funcionamento do futuro governo. Um dos elementos fundamentais do *Agreement* era a necessidade de um consenso explícito por parte do povo para torna-lo legítimo: era necessária a adesão dos ingleses individualmente e não um simples ato do Parlamento.[311]

Como destaca Zagorin, a primeira versão do *Agreement* ultrapassava a proposta de uma constituição democrática, mas a reelaboração do grande mito do contrato social, ou seja, a tentativa de se constituir no próprio pacto por intermédio do qual se edificaria a nova sociedade política inglesa, retirando-a do estado da natureza ocasionada pela dissolução, defendida pelos *Levellers*¸ do Estado inglês[312].

O último item (IV) do primeiro texto do *Agreement* era a essência desse novo pensamento:

> [...] nele fica claramente afirmado o conceito de soberania popular; existia um poder superior ao da Câmara dos Comuns que era o poder dos representados. Este conceito de soberania popular se concretizava fazendo referência a um número de poderes reservados pelo povo a eles mesmos: os assuntos relativos à religião deviam ser deixados à consciência individual; não poderia haver nenhum constrangimento para servir nas guerras; ninguém poderia questionar nada do dito ou feito durante a guerra civil; todos deviam ser tratados iguais perante a lei; e, por último, se afirmava que as leis deviam ser boas e não evidentemente destrutivas para a segurança e bem-estar do povo. (...) a proposta de um acordo fundacional na forma do *Agreement of the people* é uma das evidências mais importante da força inerente da ideia de contrato e de soberania popular no pensamento político dos *Levellers*.[313]

---

[310]AMADEO. Idem. p. 135.
[311]Idem. p. 134.
[312]ZAGORIN, Perez. *A History of political thought in the English revolution*. Dulles, Virginia: Thoemmes Press, 1997. p. 14-5.
[313]AMADEO. Idem. p. 138.

Em novembro de 1647, os debates sobre o texto do *Agreement of the People* foram suspensos em virtude da fuga do Rei Carlos I e a retomada dos conflitos, a partir de uma segunda guerra civil. Ato contínuo, os *Levellers* uniram-se contra a ameaça maior (retorno de Carlos I); admitiram o uso das armas, reforçaram a necessidade de dissolução do Parlamento, o julgamento e punição do rei[314].

Na vitória do Exército liderado por Cromwell contra os realistas, com a consequente prisão do rei, os oficiais passaram a acreditar que, para manter Carlos I fora do poder, era preciso afastar os parlamentares mais conservadores, algo que requeria o apoio e a influência sobre a opinião pública londrina dos *Levellers.* Este apoio foi obtido, condicionado à aprovação da proposta *Agreement of the People,* por um novo Parlamento, então expurgado (Parlamento Rump)[315].

Ocorre que, diante do novo Parlamento retalhado, o Conselho do Exército introduziu diversas mudanças naquela proposta constitucional, principalmente no que se referia às restrições sobre a tolerância religiosa e à limitação ao poder de sufrágio, desvirtuando o texto original. Essa posição foi rejeitada pelos *Levellers*.

Em paralelo, os oficiais do Exército provocaram o julgamento de Carlos I, com sua execução realizada em 06 de janeiro de 1649. A Câmara dos Lordes foi extinta, assim como a função do rei. Para completar, a Câmara dos Comuns declarou-se então o supremo poder da nação, chocando-se com a visão original dos *Levellers* de soberania popular.

Nesse panorama, para os *Levellers,* a queda da Monarquia e o fim da Câmara dos Lordes, antes de caracterizarem uma vitória do movimento, simbolizaram a construção de um modelo de poder ainda mais arbitrário, sem concretizar a garantia de direitos e liberdades pelos quais tanto lutaram[316].

Durante esse longo período, diversos abusos foram cometidos pelos oficiais do Exército, liderados por Cromwell, a exemplo de julgamentos arbitrários, censura à imprensa (o jornal dos *Levellers* também foi alvo), supressão de petições, imposição de lei marcial em caso de motins, entre outros[317].

Os *Levellers* acusaram de traição, em seus seguidos manifestos, os oficiais, aos ideais de luta contra Carlos I e pela instalação de um despotismo militar. Como consequência, passaram a defender o restabelecimento de um Conselho de Exército amplo, integrado por

---

[314]RIBEIRO DE BARROS. Idem. p. 13.
[315]Idem. p. 14.
[316]Idem. p. 15.
[317]Idem. p. 16.

representantes dos soldados, novas eleições Parlamentares e a adoção da primeira versão do *Agreement of the People.*

Acusados de alta traição, os principais líderes dos *Levellers* foram presos. Encarcerados, eles ainda redigiram a última versão do *Agreement of the People*[318]*;* peça mais robusta, com mais de trinta artigos, direcionada ao povo inglês. Em 01 de maio de 1649 foi publicada, porém completamente ignorada pelo Parlamento[319].

Em suma, essas são as principais propostas contidas nessa redação final (1649) assinada por John Lilburne, Richard Overton, William Walwyn e John Wildman: I. Direito de voto para todos os homens com idade superior a 21 anos (exceto servos, mendigos e monarquistas); II. Eleições anuais ao Parlamento, com os deputados servindo apenas um mandato; III. Proibição de oficial do exército, tesoureiro ou advogado de ser membro do Parlamento (para evitar conflito de interesses); IV. Igualdade de todas as pessoas perante a lei; V. Julgamentos perante 12 jurados, livremente escolhidos por suas comunidades; VI. Redação da lei em inglês e duração máxima de seis meses dos casos judiciais; VII. Ninguém poderia ser punido por se recusar a depor contra si mesmo em processos criminais; VIII. Aplicação da pena de morte apenas em casos de assassinato; IX. Abolição da pena de prisão por dívida; X. Abolição dos dízimos e concessão aos paroquianos do direito de escolher seus ministros; XI. Tributação na proporção de bens móveis ou imóveis; XII. Abolição do serviço militar obrigatório, monopólios e dos impostos incidentes sobre a produção, consumo e prestação de serviços.

Os *Levellers* passaram a sofrer novas perseguições e repressões pelo recente regime instalado na Inglaterra. Após a dissolução do Parlamento Rump e a instituição do protetorado de Cromwell, muitos deles foram perseguidos, sendo Lilbuerne preso novamente, falecendo na prisão em 1657[320].

Esse contexto histórico é importante para demonstrar que, entre as idas e vindas das ideias e dos textos panfletários do *Levellers*, existem pontos extremamente significativos em seus escritos relacionados à soberania popular e à democracia representativa, posicionando esse movimento político como o pensamento democrático inglês mais radical do século XVII, tornando-se com o tempo uma de suas expressões mais clássicas[321].

Apesar disso, algo em torno de um século se desenvolveria sem a absorção efetiva do papel da representação na práxis da democracia.

---

[318]Disponível em http://www.constitution.org/eng/agreepeo.htm. Acesso em: 03 maio 2015.
[319]Idem. p. 15/17.
[320]Idem. p. 17.
[321]AMADEO. p. 138

Em outra linha paralela de argumentação, Dahl defende que, na prática, a representação teve suas origens na era medieval, em governos monárquicos e aristocráticos, com suas primeiras aparições na Inglaterra e na Suécia, em assembleias representativas convocadas pelos monarcas ou nobres[322].

Porém, prossegue ele, apenas no século XVIII que os pensadores políticos começaram a perceber, tal como viram os *Levellers,* a possibilidade de união "da ideia democrática de governo do povo à prática não democrática da representação"[323], numa simbiose capaz de produzir uma nova forma e dimensão para a democracia, decerto mais compatível com o formato dos Estados-nacionais constituídos sob a égide da modernidade.

É por essa razão que Dahl defende que a absorção da teoria da representação à democracia foi fundamental para permitir a extrapolação das práticas democráticas para além dos limites das cidades-estados, harmonizando-as à quadra histórica de desenvolvimento dos Estados nacionais, constituídos por vastos territórios e crescente volume populacional[324].

E muitos autores foram fundamentais para a fundação da representação no seio do sistema de governo democrático. A compreensão desses primeiros textos sobre a concepção de representação e a sua contribuição para a transformação, consolidação e desenvolvimento do sistema democrático permite averiguar o nascedouro teórico dessa simples ideia de agregar esses dois institutos políticos. É, portanto, o ponto de partida para se navegar sobre o universo do fenômeno representativo ao longo da vida política-democrática da era moderna.

Locke contribuiu, por exemplo, para a consolidação do conceito de consentimento, assim como a ideia do processo de migração do estado natural para uma comunidade instituída e com governo. Chega a apresentar fragmentos teóricos interessantes para justificar, posteriormente, os direitos dos indivíduos, a soberania popular, a regra majoritária, a divisão das funções do Estado, a monarquia constitucional e o sistema representativo de governo parlamentarista. Contudo, evoluiu pouco no desenvolvimento da prática democrática, inclusive quanto ao modelo democrático representativo.

Montesquieu e, mais timidamente, Rousseau, passaram a admitir, em menor ou maior grau, a figura da representação como solução aceitável para enfrentar as limitações operacionais da democracia tradicional (modelo direto)[325].

---

[322]DAHL. Idem. p. 43.
[323]Idem. p. 43.
[324]Idem. p. 44-45
[325]Idem. p. 44.

Urbinati destaca que, tanto em Montesquieu como em Rousseau, há uma evidente discussão sobre a tensão muitas vezes insolúvel entre democracia, soberania e representação[326].

Conforme mencionado anteriormente, é importante consignar a premissa de que Montesquieu entendia que a forma de governo mais adequada era a do sistema aos moldes da monarquia constitucional inglesa, com a compatibilização de um governo misto ou de divisão dos poderes (funções do Estado)[327]. Em outras palavras, Montesquieu foi o mentor de um governo representativo separado do sistema efetivamente democrático.

Desse modo, Montesquieu possuía uma visão ainda limitada das responsabilidades dos legisladores ou representantes perante o eleitorado, assim como admitia a figura do monarca como detentor de excessivos poderes, entre eles a prerrogativa de dissolução do Parlamento. Ele também não enfrentou a questão relacionada aos direitos do cidadão de destituição de seus representantes ou de transformação da forma de governo de acordo com as necessidades[328].

Ressalte-se que Montesquieu defendia a impossibilidade do povo se reunir como um corpo legislativo em um Estado de relevante extensão territorial; e, assim, far-se-ia necessário que o povo escolhesse representantes para o exercício dessa missão em seu lugar.

Além disso, dentro do seu então pioneirismo doutrinário, apontava outra vantagem na adoção do modelo representativo: em substituição ao povo, os representantes são mais aptos a discutir os negócios do Estado; e, desse modo, bastava que eles detivessem orientações gerais dos representados, e não instruções particulares acerca de cada tema a ser abordado[329].

Especificamente sobre a questão da representação, há diversos trechos do texto de Montesquieu, em Espírito das Leis (1748), em que se verifica a opção pelo sistema representativo como instrumento capaz de tornar viável a operacionalização do modelo estatal democrático. Eis o trecho, Livro 11, Capítulo 6:

> A grande vantagem dos representantes é serem eles capazes de discutir os negócios públicos. O povo não é de todo adequado para isso; o que constitui um dos grandes inconvenientes da democracia.
> Não é necessário que os representantes, que receberam dos que o elegeram uma instrução geral, deles recebam uma instrução particular sobre cada assunto, como se pratica nas dietas da Alemanha. É bem verdade que, desta última maneira, a palavra expressaria melhor a vontade da nação; mas isso levaria a demoras infinitas, tornaria cada deputado o senhor de todos os outros e, nas ocasiões mais prementes, toda a força da nação poderia ser detida por capricho.
> (...)
> Havia um grande vício na maior parte das repúblicas antigas: é que nelas o povo tinha o direito de tomar resoluções ativas, e que exigem certa execução, coisa que ele é inteiramente incapaz. Ele não deve entrar no governo senão para escolher seus

[326]UBINATI, Nadia. *Representative Democracy:* Principles and Genealogy. Chicago: The University of Chicago Press, 2006. p. 6.
[327]HELD. Idem. p. 108.
[328]DAHL. Idem. p. 111.
[329]BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 22 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2015. p. 220.

> representantes, coisa que está bem a seu alcance. Pois se poucas pessoas há que conhecem o grau preciso da capacidade dos homens, todo o mundo, no entanto, é capaz de saber, em geral, se o que ele escolhe é mais esclarecido do que a maioria dos demais.
> O corpo representativo também não deve ser escolhido para tomar qualquer resolução ativa, coisa que não faria bem; mas sim para elaborar leis, ou para observar se estão executando bem as leis que elaborou, coisa que pode fazer muito bem e que ninguém melhor do que ele poderá fazê-lo.[330]

A partir do argumento de Montesquieu de que, no governo representativo, os representantes não seriam obrigados a receber orientações e instruções dos representados sobre o que dizer ou fazer no Parlamento, projeta-se, por consequência, a questão central do debate sobre a eventual compatibilização da soberania popular, democracia e sistema representativo. E, nesse particular, Rousseau contribui sobremodo para engrandecer o processo dialético de formação desse modelo de governo.

Carracedo[331] destaca algumas premissas importantes na construção do pensamento jurídico de Rousseau, a saber:

> 1) A soberania fundamenta-se na vontade geral, visto que somente a vontade geral pode dirigir as formas do Estado sob a égide do bem comum;
> 2) A soberania é inalienável e indivisível porque a vontade geral não se representa;
> 3) A publicidade da deliberação é a garantia para a manifestação da vontade geral;
> 4) A vontade geral não pode errar na assembleia pública se o povo estiver suficientemente informado e se evitar, em seu seio, a formação de grupos partidários;
> 5) Procedimentalmente, os limites do poder soberano fixam-se no contrato social;
> 6) Somente a assembleia geral pode ser legisladora soberana e autônoma ao examinar as propostas dos legisladores ou experts;
> 7) A legislação não se promulga em abstrato, mas em concreto;
> 8) O sistema legislativo tem como objetivo a salvaguarda da liberdade e igualdade;
> 9) O Soberano (assembleia pública) não pode exercer o poder executivo;
> 10) A instituição do governo se faz por lei, não por contrato; mas o Soberano supervisiona o governo, cotidianamente;
> 11) A vontade geral se expressa ordinariamente pela vontade da maioria. A unanimidade somente será necessária para o pacto social;
> 12) O único regime político legítimo é a democracia, mas o governo depende das características de casa Estado. Em todo o caso, todo governo legítimo é republicano.

Rousseau alegava, já em 1762, que a soberania não pode ser representada; do mesmo modo, não pode ser alienada. Isso porque a soberania nada mais é do que a própria vontade geral, e, em assim sendo, não se exterioriza pela representação; ou o é em si mesma, ou não é soberania. Portanto, os deputados eleitos pelo povo, também não podem ser seus representantes,

---

[330]WEFFORT, Francisco C (Org.). *Os Clássicos da Política*. v.1. 4 ed. São Paulo: Editora Ática, 1993. p. 176-177.

[331]CARRACEDO, Jose Rubio. Democracia y Legitimacion del poder en Rousseau.*In:Revista de Estudios Políticos* (Nueva Epoca). n. 58. Outubro-Novembro 1987. p. 215-242. p. 224-225.

mas apenas – e nada mais – os seus comissários, não possuindo, assim, poderes para decidir por seus representados.

O interessante nos escritos de Rousseau é perceber que, dentro de uma sólida noção de soberania popular, ele aprimora as ideias de Montesquieu e formula uma proposta de governo misto, no qual o parlamento – instituição de manifestação genuína da soberania popular – haveria de ser exercido pelo povo, enquanto que as funções executivas, por um processo de autogoverno baseado no instituto da delegação (e não representação).

A intenção de Rousseau não era apenas provar que o instituto da representação não se compatibilizava com a regra do bom governo, mas também desmentir que a representação poderia ser usada como um expediente para o exercício da soberania popular em um grande território, pois violaria, categoricamente, as três de suas exigências fundamentais: unidade, de inclusão e reciprocidade[332].

Para o autor, o modelo de representação, tal como defendido por Montesquieu, recriaria artificialmente uma multidão de portadores de interesses individuais que transformariam a lei do Estado na personificação de sua vontade particular em detrimento da vontade coletiva[333].

A instituição da representação confirmaria, para Rousseau, a divisão do povo em duas classes – de um lado, os que fizeram e obedecem às leis, e, de outro, aqueles que só as obedecem. Com esse arcabouço, a representação dificultaria sobremodo a concretização do princípio da igualdade no seio da teoria da soberania popular, eis que nem todos os membros seriam iguais quanto ao exercício do poder soberano (vontade geral). Como resultado, a representação não garantiria que "representantes" não viessem a personalizar as prerrogativas legislativas a eles conferidas e, assim, utilizá-las para tomarem decisões discricionárias e desiguais.

Rousseau antecipa um efeito desastroso, como destaca Canfora, do sistema representativo: "a transformação – dizemos nós hoje – dos representantes eleitos em 'classe política'"[334]. Essa se afasta dos interesses coletivos legítimos dos representados, passando a funcionar, em momentos decisivos, como "corpo separado e regido pelos interesses e necessidade de classe"[335].

Como antídoto para combater essa anomalia social, Rousseau consolida uma visão peculiar de um republicanismo democrático a partir da exigência de participação direta dos

---

[332]URBINATI. Idem. p. 65.
[333]Idem. p 65.
[334]CANFORA. Idem. p. 94.
[335]Idem. p. 94.

cidadãos para os assuntos parlamentares (exteriorização da soberania popular), porém com a tarefa executiva delegada do povo para governantes[336].

Essa delegação difere-se da representação na medida em que suas ações estão vinculadas a uma declaração solene e pública da vontade popular. Se, na representação, os mandatários possuem uma espécie de cheque em branco, na delegação suas atividades são exercidas por intermédio de comandos autorizativos específicos, delimitados pelas normas (leis) deliberadas em assembleia geral (soberania popular).

Especificamente, Rousseau acredita que há de ser outorgado um mandato ao governante, a fim de que ele seja um agente do poder popular para missões e medidas especificadas, porém não lhe delegando o elemento da autonomia da vontade para a tomada de decisões, atributo que permanece sob o domínio do titular da soberania popular[337].

Por isso, pode se afirmar que Rousseau não advogou pelo restabelecimento, na era moderna, de uma *pólis* participativa de pleno direito, nos moldes antigos atenienses, mas de uma verdadeira contraproposta à representação mediante a constituição de delegados com ratificação direta do povo em assuntos executivos[338].

Sob a ótica da gestão das cidades – algo relevante para o desenvolvimento do presente trabalho – Urbinati[339] relembra que em 1792, as ideias de Rousseau foram objeto de pleno debate no âmago da proposta estrutural do governo municipal em Paris; ou seja, a questão fundamental em jogo era a relação entre soberania popular (os cidadãos de Paris, neste caso) e as instituições representativas do governo da cidade[340].

Sob outro prisma, o autor também absorvia o instituto das eleições, visto que se compatibilizava em ambos os modelos de governo, direto ou indireto. Rousseau pensava que a eleições deveriam ser usadas na república para preencher posições, tanto no legislativo quanto no poder executivo. Claramente, segundo o autor, não são as eleições em si que definem o conceito de governo representativo ou direto, mas a maneira como o processo de outorga de poder é concretizada; em outras palavras, como a soberania é concebida e quais as responsabilidades do soberano (povo) e dos seus delegados[341].

Se existem críticas ao pensamento de Rousseau contra o seu enfoque sobre a representação (delegação – via direta), essas se dissipam ou se amenizam na medida em que

---

[336]CARRACEDO. Idem. p. 228.
[337]URBINATI. Idem. p. 61.
[338]Idem. p. 61.
[339]Idem. p. 66.
[340]Naquela oportunidade, os *Fauchetins* – partido capitaneado por Jacques-Pierre Brissot e o Marquês de Condorcet – defendiam-na.
[341]Idem. p. 61.

seus escritos revelam, de forma premonitória, as atenções para as mazelas que os diversos formatos de democracia representativa apresentaram no decorrer dos anos[342].

Os ensaios de Rousseau revelam um caráter de atualidade inconteste, visto que se encontram no centro de toda a discussão sobre os limites do exercício do poder político, principalmente o parlamentar, por intermédio de um questionável modelo representativo, ainda vigente em muitos Estados Nacionais que, a exemplo do que ocorre no exemplo brasileiro, deturpa os reais sentimentos e desejos da soberania popular. E, com certeza, seus pensamentos são alicerces teóricos muito importantes para o enfrentamento do tema central do presente trabalho, quanto à tentativa de se propor uma alternativa, no âmbito das cidades, de radicalização da democracia deliberativa e participativa, por intermédio do governo eletrônico[343].

Entretanto, em seu tempo, as críticas de Rousseau contra o instituto da representação não lograram êxito. Pelo contrário, a modernidade consolidou o sistema democrático representativo, baseando-se na doutrina da 'duplicidade',

> [...] mediante a qual os representantes se fizeram depositários da soberania, exercida em nome da nação ou do povo e puderam, livremente, com sólido respaldo nas regiões da doutrina, exprimir ideias e convicções, fazendo-as valer, sem a preocupação necessária de saber se seus atos e princípios estavam ou não em proporção exata de correspondência com a vontade dos representados.[344]

Bonavides[345] realça uma série de autores políticos que antes [John Milton (1660), Algernon Sidney (1698)] ou contemporâneos a Rousseau (Edmund Burke e Blackstone) tutelavam a ideia do sistema representativo como o melhor instrumento de exercício do poder

---

[342]Com efeito, desde o século XIX verifica-se um contínuo processo de transformação das práticas democráticas representativas. Como destaca Carracedo, "do o elitismo censitário à mediação dos partidos, e a dinâmica desses tem sido desviada para modelos empresariais (Schumpeter), poliarquia (Dahl) ou neocorporativismo (Schmitter). E o mais chocante é que essa dinâmica de transformação, em lugar de regenerar o modelo, desvia-o cada vez mais do desenho democrático republicano". *In*: CARRACEDO, José Rubio. Rousseau y la democracia republicana.*Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época). N. 108. Abril-Junio 2000. pp. 245-270. p. 264.

[343] Registre-se que as ideias de Rousseau devem ser absorvidas como um referencial teórico, contudo as compatibilizando, por óbvio, com a atualidade. Há algumas passagens nos textos de Rousseau que não seriam atualmente compatíveis com as hodiernas experiências de mecanismos de participação direta do povo no processo legislativo, por exemplo. Sabe-se que Rousseau projetou instituições políticas administrativas e/ou executivas supostamente preparadas para minimizar a necessidade de provocar a consulta ao povo – "para despertá-los somente quando 'é questão de um verdadeiro ato de soberania' ou quando as leis existentes precisam ser 'complementadas', em face de novas contingências não previstas pelo legislador" (In: URBINATI. Idem. p. 85). Rousseau entendia que as pessoas sabem instintivamente a diferença entre certo e errado, e, assim, podem fazer bons julgamentos no interesse geral, mas lhes são exigidas maiores atenções diante da necessidade de uma lei ou política específica, pois nesses julgamentos eles (o povo) podem cometer erros (Idem. p. 85). Além de não administrar, tampouco governar diretamente (atividades delegadas), Rousseau defendia que o povo também não poderia ser responsável pela iniciativa legislativa, tarefa que deveria ficar a cargo dos especialistas (legisladores experientes e juristas). Assim, caberia ao povo a execução da função deliberativa na assembleia/parlamento e o controle social permanente sobre o governo delegado.

[344] BONAVIDES, *Ciência Política*. 22 ed. p. 219.

[345]BONAVIDES. Idem. p. 220.

político, sem a necessidade, por parte do povo (eleitor), de comandos específicos e direitos endereçados aos seus representantes como forma de instruí-los com mensagens imperativas e mandatárias[346].

Em paralelo, a Revolução Francesa assenta na história moderna a dinâmica do sistema representativo baseada na doutrina da duplicidade, asseverando "a absoluta independência política do representante, capacitado a querer em nome da nação e sem mais vínculos ou compromissos com os colégios eleitorais"[347].

Nessa linha, um pensador de destaque na discussão sobre a democracia representativa moderna é Emmanuel Joseph Sieyès, com ativa participação política durante a Assembleia Nacional francesa e nos anos que se seguiram.

Como formulador da Teoria do Poder Constituinte, Sieyès ignora as críticas de Rousseau e defende que no modelo representativo os cidadãos devem nomear os seus representantes, com maior aptidão do que os próprios, para o exercício das funções de governo sob o prisma do interesse geral e para a devida interpretação de sua própria vontade[348].

Indiscutivelmente, Sieyès constrói seu pensamento a partir da evolução distintiva do conceito de soberania popular, outrora desenvolvido por Rousseau, para se alcançar a denominada soberania nacional; trata-se, assim, do poder conferido à Nação, originária e soberanamente, de constituição da ordem jurídico-política, da instauração de uma nova ordem política plasmada numa constituição[349].

A realização desse edifício constituinte não se submete a formas, limites ou condições preexistentes. Por isso, como destaca Canotilho, "a teoria do poder constituinte é, simultaneamente, desconstituinte e reconstituinte" [350], posto que lhe é conferida total prerrogativa para implodir a estrutura jurídico-política caduca, e redesenhar, com o mesmo vigor e ímpeto, a nova ordem constitucional.

Para Sieyès, a Nação é "a primeira (cronológica e hierarquicamente) forma de associação entre indivíduos"[351]; a Nação é anterior à forma (institucional). O autor ainda defendia que, assim como a constituição do corpo político (ou do governo) não pode existir sem

---

[346]Como destaca Paulo Bonavides, "na sessão de 10 de agosto de 1791, Barnave assim se exprimia: 'Na ordem e nos limites das funções constitucionais, o que distingue o representante daquele que não é senão um funcionário público é ser ele incumbido, em certos casos, de querer em nome da nação, ao passo que o mero funcionário tem apenas a incumbência de servi-la" (*In*: Idem. p. 221).
[347]Idem. p. 220.
[348]Idem. p. 221.
[349]CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição.* 3 ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1999. p. 69.
[350]Idem. p. 69.
[351]URBINATI. Idem. p.150.

a Nação, a Nação não poderia fazer nada sem um corpo político (ou um governo) constituído, implantado e limitado por sua vontade[352].

O importante é detectar que Sieyès transforma o conceito de povo em nação; desse modo, não mais a vontade geral, e sim a nação política, composta por seus membros – eleitores, que se projeta e congrega no momento de fundação dessa nova ordem jurídico-política, especialmente quando se reúnem para escolher seus representantes; e, a partir daí (como em todos os outros momentos de escolha de novos representantes), os "escolhidos" (membros da Assembleia Nacional ou os deputados propriamente ditos, no exercício de poderes parlamentares constituídos) passam a desempenhar suas funções com independência política.

A representação política, ou seja, o instrumento capaz de integrar diferentes cidadãos sob um eleito, e o país inteiro sob a assembleia constituinte ou um parlamento, apenas é possível, para Sieyès, dentro do universo convencional de eleitores e eleições[353].

O autor teve o zelo, ainda, de demonstrar a importância da estruturação do conjunto eleitoral primário, a partir de distritos eleitorais, assim compreendidos como divisões territoriais dos eleitores cuja tarefa era a de compilar as listas de eleitores e candidatos, e, finalmente, realizar o processo de votação dos representantes[354]. E, com certeza, essas ideias contribuíram para a elaboração da Constituição Francesa de 1791[355].

Registre-se que, em Sieyès, acredita-se que a votação era inerente e exclusivamente associada à formação de instituições estatais, em vez de ser propriamente um direito cotidiano do cidadão. Assim, embora o seu ponto de partida fosse igualitário – Sieyès entendia a eleição

---

[352]Idem. p. 153.
[353]Idem. p. 149.
[354]Idem. p. 149.
[355] O texto completo da Constituição Francesa de 1791 encontra-se disponível em: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1791.5082.html. Acesso em 10 maio 2015. Sobre o tema ora abordado, vide o Título III que trata das instituições governamentais francesas. Em especial, destacam-se dois artigos. O primeiro, art. 2º da parte geral do Título III, que assim prescreve: *Article 2. La Nation, de qui seule émanent tous les Pouvoirs, ne peut les exercer que par délégation. La Constitution française est représentative: les représentants sont le Corps législatif et le roi* (tradução livre – A Nação, somente da qual todos os poderes emanam, poderão exercê-las por delegação. A Constituição francesa é representativa: os representantes são o corpo legislativo e o rei). O segundo, o art. 7º, da Secção III, do Capítulo I, do Título III, a saber: *Article 7. Les représentants nommés dans les départements, ne seront pas représentants d'un département particulier, mais de la Nation entière, et il ne pourra leur être donné aucun mandat.* (tradução livre – Os representantes designados nos departamentos não serão representantes de um determinado departamento, mas de toda a nação, e nenhum mandato poderá ser dado). Ademais, a Constituição da Primeira República Francesa de 1793 também, como exemplo, desenvolveu a ideia da teoria da duplicidade quanto à representação parlamentar, a saber: *Article 29. Chaque député appartient à la nation entière* (tradução livre – A cada membro pertence a toda a nação) – Texto completo disponível em http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-du-24-juin-1793.5084.html. Acesso em: 10 maio 2015.

como uma trajetória política entre os eleitores iguais –, ele não compreendia que o exercício do poder político tinha relação com a igualdade[356].

Para o autor, a eleição propiciava a escolha dos representantes por intermédio de uma unidade jurídica (conjunto de eleitores), e, desse modo, traduz um meio que unificou a nação, para acima e além das diferenças geográficas e sociais. E, para desempenho desse importante papel, as assembleias primárias deveriam ser apenas eleitorais (eletivas), ou seja, não deliberativas e não permanentes[357].

Mas esse não era apenas a posição de Sieyès. Houve também outras manifestações de ativistas da época revolucionária francesa que revelam, como destaca Bonavides, a plena distinção dos novos contornos do Estado representativo, aplicado com a visão de duplicidade da representação:

> Em palavras de igual energia, a mesma tese desponta nos discursos políticos de Mirabeau: 'Se fôssemos vinculados por instruções, bastaria que deixássemos nossos cadernos sobre as mesas e voltássemos às nossas casas'. De modo idêntico, Condorcet, na Convenção: 'Mandatário do povo, farei o que cuidar mais consentâneo com seus interesses. Mandou-se ele expor minhas ideias, não as suas: a absoluta independência das minhas opiniões é o primeiro dos meus deveres para com o povo.[358]

Além-mar, em terras do Novo Mundo, James Madison[359] (1751-1836) também contribui com o fortalecimento da denominada democracia representativa, mediante o desenvolvimento dos conceitos de república, de governo e de república federativa.

Dentre os 85 artigos da série, no texto de nº 10 é que Madison define a república como "um governo que está presente o esquema de representação[360]", em contraposição, por óbvio, da por ele denominada 'democracia pura'. Para o autor, em "uma democracia o povo constitui e exerce o pessoalmente governo; na república, o povo reúne-se e administra-a através de seus representantes e agentes"[361].

Nesse prisma, Madison propõe em seus textos uma diferenciação entre democracia e república, como se aquela não tivesse condições de se harmonizar com essa. Talvez, sua maior preocupação consistiria em demonstrar que na democracia pura, o povo exerce diretamente as funções executivas e legislativas, enquanto que na república americana em edificação, vigeria, em caráter central, o princípio da representação.

---

[356] Idem. p. 150.
[357] URBINATI. Idem. p. 149.
[358]BONAVIDES. *Ciência Política*. p. 222.
[359]HAMILTON, James; JAY, John; MADISON, Alexander. *O Federalista*. Campinas: Russel Editores, 2013.
[360]Idem. p. 87.
[361]Idem. p. 106.

O que aos olhos atuais poderia denotar uma confusão conceitual, na verdade, revela o objetivo de Madison em se contrapor aos opositores da Constituição Americana que, na esteira dos antifederalistas, questionavam a impossibilidade de conciliar os elementos da extensão territorial e da heterogeneidade americana aos ideais republicanos e democráticos, cujas noções advinham das experiências europeias e de doutrinadores como Montesquieu (antirrepublicano e ainda com a visão clássica sobre a democracia). É o que se verificar no artigo 39, no qual Madison esclarece seu pensamento sobre a república:

> Podemos definir a república como sendo um governo – ou pelo menos emprestando-lhe esse nome – que deriva todos os seus poderes, direta ou indiretamente, da grande massa do povo, sendo administrado por pessoas que exercem suas funções voluntariamente, durante um limitado período de tempo ou enquanto agirem bem[362].

Ainda sob a ótica da representação, Madison enfrenta uma questão muito latente na formação dos Estados Unidos da América – certamente, decorrente da gênese centrípeta da federação americana: a existência de facções, ou seja, grupos de "cidadãos, representando quer a maioria, quer a minoria do conjunto, unido e agindo sob o impulso comum de sentimentos ou de interesses contrários aos direitos dos outros cidadãos ou aos interesses permanentes e coletivos da comunidade"[363].

Para Madison, o combate aos malefícios das facções perpassa pela correta operacionalização do princípio da representatividade. Como as causas da existência das facções são decorrentes da própria natureza humana[364] e, como também é impossível destruir a liberdade de agir dos indivíduos, tampouco exigir igualdade de opiniões, compromissos e sentimentos dos cidadãos, a formação das facções será irreversível; se assim o é, o mistério da política repousa no problema da contenção das facções. E, por conseguinte, os *Federalistas* propugnam combater os efeitos dessa doença por intermédio do modelo republicano federativo.

Primeiro, porque na república representativa o exercício do governo é limitado a um pequeno número de cidadãos, eleitos pelos demais, o que diminuiria, segundo tais autores, as margens de manobra das eventuais facções formadas. Segundo, porque o processo de acesso a tais postos governamentais exige uma natural filtragem, gerando, do produto dessa operação, um grupo seletivo, "cujo saber poderá melhor discernir os verdadeiros interesses do país e cujo patriotismo e amor à justiça dificilmente serão sacrificados por considerações temporárias ou parciais"[365]. Terceiro, porque a divisão federativa e a respectiva representação por estados-

---

[362]Idem. p. 265.
[363]Idem. p. 82.
[364]Sobre esse aspecto, Madison faz severas críticas à falibilidade humana e aos sentimentos naturais egoísticos e de animosidade mútua. Vide, O Federalista nº 10. Idem. p. 82.
[365]Idem. p. 82.

membros diminuem as chances de mobilização nacional desses grupos de interesses; de modo que, "uma praga poderá infeccionar determinados distritos ou regiões, sem atacar todo o Estado"[366].

O processo de representação propicia, segundo Madison, o polimento das opiniões públicas – maioria ou minoria – na medida em que seus conteúdos são objeto da mediação de um corpo eleito de cidadãos[367].

Como se ainda não bastasse, para a plena compreensão dos contornos doutrinários modernos da democracia representativa (dualista) é importante ainda visitar os textos de três importantes autores: John Stuart Mill (1803-1873)[368], François Guizot (1787-1874)[369] e Alexis de Tocqueville (1805-1859)[370].

Sabe-se que Stuart Mill não divergia do pensamento de que "o poder supremo de controle em última instância pertence à massa reunida da comunidade"[371].

Contudo, assim como outros pensadores modernos, também não acreditava na sustentabilidade da ideia de pólis, constituída no seio da Grécia Antiga, como alternativa viável para a era moderna. Para o autor, o autogoverno e/ou o governo das grandes assembleias apenas se justificariam em comunidades constituídas em pequenas cidades[372]. Para o autor, se o governo é exercido por todos os cidadãos, há o perigo sempre latente de que os mais experientes e sábios sejam suplantados pelos efeitos da maioria e, assim, sufocados pela falta de sabedoria, habilidade e maturidade[373].

Por isso, Stuart Mill entendia que o sistema representativo é o modelo de governo ideal para a realização desse equilíbrio e filtragem. No decorrer do desenvolvimento de suas ideias

---

[366]Idem. p. 82.

[367]"Em uma república com a extensão territorial dos Estados Unidos e com a enorme variedade de interesses, partidos e seitas que engloba, a coalizão de uma maioria da sociedade dificilmente poderia ocorrer com base em quaisquer outros princípios que não os da justiça e do bem comum; embora a minoria fique menos sujeita a uma ditadura da maioria, deve haver também menos pretextos para garantir a segurança daquela, inserindo no governo uma voz não dependente desta ou, em outras palavras, uma voz independente da própria sociedade. É tão certo quão importante, apesar das opiniões em contrário, que, quanto maior a sociedade, desde que se conserve dentro de limites práticos, mais necessitada será de um competente governo autônomo. E felizmente para a causa republicana, tais limites considerados práticos podem ser largamente ampliados, graças a uma judiciosa modificação e adaptação do princípio federal". HAMILTON, Alexander; MADISON, James. *In*: *O Federalista.* Idem. p. 347.

[368]MILL, John Stuart. *Considerações sobre o governo representativo.* Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

[369]GUIZOT, François. *A história das origens do governo representativo na Europa*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2008.

[370]TOCQUEVILLE, Alexis de. *A Democracia na América:* Leis e Costumes – Livro I. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2014. Assim como, TOCQUEVILLE, Alexis de. *A Democracia na América:* Sentimentos e Opiniões – Livro II. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2014.

[371]MILL. Idem. 31.

[372]MILL. Idem. p. 38.

[373]HELD. Idem. p. 132.

sobre o governo representativo, Stuart Mill destaca três condições mediante as quais o governo representativo é inaplicável: 1) quando o povo não esteja disposto a aceitá-lo; 2) quando o povo não tenha vontade e/ou capacidade de fazer o necessário para sua proteção; 3) quando o povo não apresenta a vontade e/ou capacidade de cumprir os deveres e exercer as funções que lhe impõe esse governo[374].

E, assim, prossegue:

> [...] as instituições representativas, para a sua permanência, dependem necessariamente da presteza do povo em lutar por elas quando estiverem ameaçadas. Se não forem estimadas o suficiente para tanto, elas raramente conseguem se firmar e, se o conseguirem, certamente serão derrubadas, tão logo o chefe de governo, ou qualquer líder partidário que conseguir reunir forças para um golpe relâmpago, estiver disposto a correr algum risco pelo poder absoluto.[375]

Ademais, o autor defende que o sistema representativo permite que o "povo inteiro, ou pelo menos parte dele, exercite, por intermédio de deputados periodicamente eleitos por ele, o poder de controle supremo"[376]. Há, portanto, um processo de intermediação na fiscalização do governo, transpassando necessariamente pelo corpo legislativo.

Há, ainda, outro aspecto relevante nos escritos de Stuart Mill, especificamente no instante em que ele tenta traçar alguns limites a serem exigidos ao Parlamento, nas muitas vezes tênues atividades de controle (fiscalização) e execução, sendo essa última, na visão do autor, responsabilidade do governo e não das assembleias representativas do povo. Entre os exemplos de tensões por ele citados, há de se ressaltar a preocupação desse pensador moderno nas matérias referentes aos tributos e ao orçamento; assuntos afetos ao Poder Executivo, segundo Stuart Mill, permitindo-se apenas ao Legislativo as opções de consentir ou recursar[377].

Essas ideais projetam-se até os dias de hoje, como, por exemplo, na definição dos impedimentos ao Parlamento brasileiro no que tange à criação de impostos e à iniciativa orçamentária.

Por outro lado, em diversas passagens dos seus textos, o Stuart Mill é enfático ao defender que "uma assembleia popular está ainda menos capacitada para administrar, ou para dar ordens detalhadas às pessoas encarregadas da administração; mesmo com intenções honestas, a interferência sempre é prejudicial"[378].

E arremata:

> A função apropriada de uma assembleia representativa com respeito a temas de administração não é decidir através de seu próprio voto, mas sim assegurar que as

[374]MILL. Idem. p. 39.
[375]Idem. p. 40.
[376]Idem. p. 47.
[377]Idem. p. 49.
[378]Idem. p. 49.

> pessoas que tomarão as decisões sejam as pessoas adequadas. Nem mesmo isto podem executar a contento nomeando os indivíduos. Nenhum outro ato necessita mais imperiosamente ser desempenhado sob o peso de uma grande responsabilidade individual, do que o de nomear pessoas para empregos públicos.[379]

Como consequência dessas ressalvas, torna-se marcante no pensamento de Stuart Mill sua expressa rejeição às "assembleias numerosas", principalmente quando lhes são facultados poderes de nomeação, por exemplo, do Gabinete Ministerial (modelo parlamentarista). São apontados diversos empecilhos para se admitir que "assembleias numerosas" atuem em funções administrativas e legislativas, inclusive[380].

Ainda em seus escritos (Século XIX) são lapidares algumas considerações que, se transportadas para os dias atuais, caberiam perfeitamente ao senso crítico comum acerca de determinadas casas legislativas, nacionais ou estrangeiras:

> [...] a total inaptidão de nosso mecanismo legislativo se faz notar mais e mais a cada ano por força de inconvenientes práticos. O mero tempo necessariamente empregado em fazer passar *bills* (projetos de lei) faz que o Parlamento se torne cada vez mais incapaz de aprovar algum, à exceção de poucos limitados assuntos de destaque. Se um projeto for elaborado com a intenção de tratar de um assunto em seu conjunto (e é impossível legislar adequadamente sobre qualquer detalhe sem ter o todo presente em mente), ele se arrastará de sessão em sessão pela mera impossibilidade de achar um tempo para debatê-lo. Pouco importa que o projeto tenha sido redigido pela autoridade considerada mais competente e, portanto, munida de todos os recursos e das melhores informações; ou que tenha sido redigido por uma comissão elite, escolhida a dedo pelo seu profundo conhecimento da matéria, e que tenha empregado anos considerando e digerindo a média em questão; não pode ser aprovado, porque a Câmara dos Comuns não abdica de seu precioso privilégio de remexê-lo com suas mãos desajeitados.[381]

Isso não quer dizer que Stuart Mill fosse contrário ao Parlamento (sistema democrático representativo); ele valorava positivamente a democracia, contudo atrelada a um governo especializado (burocracia, no bom sentido da palavra)[382], e constituída de pessoas preparadas para o desempenho das funções pelas quais foi convocada/nomeada.

Stuart Mill contribuiu para a construção de um modelo de democracia liberal representativa, capaz de responder às antigas críticas sobre as limitações práticas impostas aos modelos antigos de democracia, especialmente, como dito, quanto à sua factibilidade em vastos ambientes territoriais e durante largos espasmos temporais.

O governo no âmbito local (cidades) – tema central do presente estudo – também é objeto de análise por Stuart Mill. O autor defende a aplicação do princípio da divisão de trabalho, a fim de repartir as atribuições entre as autoridades locais e centrais.

---

[379]MILL. Idem. p. 51.
[380]Idem. p. 52.
[381]Idem. p. 52.
[382]HELD. p. 134.

Ainda sobre o governo local, entende o mencionado autor que é conveniente que se replique o modelo representativo utilizado pelo Estado-Nação (Governo Central), porém admite como plausível uma atuação mais efetiva e direta do controle popular[383].

Em resumo, o pensamento de Stuart Mill pode ser delineado nos termos propostos por Held, a saber: I – a soberania popular com o sufrágio universal (atrelado a um sistema proporcional na distribuição de votos). II – governo representativo (governante eleito, eleições periódicas, voto secreto). III – imposições constitucionais para proteger a divisão de poder do estado, assim como para assegurar os direitos individuais, com destaque às liberdades, como as de pensamento, crença, expressão etc.. IV – demarcação clara entre as competências da assembleia parlamentar e a burocracia pública (eleitos e experts, respectivamente). VI – participação dos cidadãos, através do voto, participação no governo local (controle popular), debates públicos e serviço judicial.

Da mesma forma, não se pode analisar a ideia de governo representativo na era moderna sem deixar de incursionar pelos ensinamentos de François Guizot, personagem marcante da política francesa e das ciências humanas aplicadas no Século XIX.

Como realça Oliveira[384], Guizot foi um partícipe privilegiado da história francesa e, porque não, mundial. Foi testemunha da derrota de Napoleão em 1814, sua volta e posterior derrota em 1815. Como ativista político e cientista social, atuou durante a fase da Restauração de 1830 (consolidação e predomínio da sociedade burguesa); movimento mediante o qual se iniciou o pequeno e intenso período da Monarquia de Julho (1830/1848), com uma Carta Política mais liberal e sob o reinado de Luís Felipe I.

Sob a égide do conflituoso processo social propiciado pela Revolução Industrial, Guizot ainda fazia parte do governo de Luís Felipe I quando esse foi catapultado do poder pela Revolução Operária de 1848.

Durante todo o seu período de participação política, Guizot sempre foi um interessado pelo modelo de monarquia parlamentar inglês; considerado um dos ativistas do *juste milieu*[385] (teoria do meio termo), defendia, em solo francês, o governo representativo e a monarquia constitucional, com fragmentos implantados na sua ativa participação entre os anos de 1830 a 1848[386].

---

[383]MILL. Idem. p. 147.
[384]OLIVEIRA, Terezinha. Por que retomar François Guizot. *Acta Scientiarum*: Human and Social Scienses, v. 20, n. 1, p. 121-128, 1998. p. 121.
[385]Comparados aos whigs ingleses. Sobre o tema, vide nota de rodapé nº 276.
[386]Idem. p. 19.

Como destaca Aurelian Craiutu no prefácio da edição americana de 2002 da obra de Guizot, intitulada *A história das origens do governo representativo na Europa,* a originalidade do autor evidencia-se quando do exame dos contornos da ideia de representação política sob o prisma da busca pela verdadeira representatividade (princípio verdadeiro do governo representativo)[387].

O conceito de representação política em Guizot ultrapassa os limites da delegação individual ou de uma simples relação fincada no instrumento de mandato. Trata-se, então, de um "processo no qual os elementos da razão e do conhecimento espalhados no seio da sociedade são coletados por meio das eleições e da publicidade e os mais capazes podem deliberar sobre os interesses da nação"[388]

.O governo representativo é aquele que, na visão desse autor, baseia-se na verdade. Utilizando-se didaticamente da máxima de Pascal – na qual "a pluralidade que não se reduz à unidade é confusão; a unidade que não é o resultado da pluralidade é a tirania"[389] –, Guizot explica com mais detalhes sua posição:

> Esta é a expressão mais perfeita e a definição mais precisa de governo representativo. A pluralidade é a sociedade; a unidade é a verdade, é a força conjunta das leis da justiça e da razão que devem governar a sociedade. Se a sociedade permanecer na condição de pluralidade, se vontades isoladas não se combinarem sob a direção de regras comuns, e se seus membros tampouco reconhecem a justiça e a razão, se eles não se reduzirem à unidade, não há nenhuma sociedade, só há confusão. E a unidade que não brota da pluralidade, que foi imposta violentamente sobre ela por um ou muitos indivíduos, seja qual for seu número, em virtude de uma prerrogativa da qual se apropriam como se fosse sua propriedade exclusiva, é uma unidade falsa e arbitrária, é tirania. O objetivo do governo representativo é colocar uma barreira simultânea diante da tirania e diante da confusão e levar pluralidade à unidade apresentando-se para ser reconhecido e aceito por ela.[390]

Em suma, Guizot entende que o governo representativo é o instrumento capaz de realizar o verdadeiro sentimento da maioria, sem prejuízo da oitiva constante da minoria. O respeito à primeira afasta-o da falsidade; a estima à segunda desvia-o da opressão; a atuação equilibrada, portanto, distancia-o da corrupção, em ambos os casos[391].

Para que o governo representativo exerça esse papel, de funcionar como ponto de equilíbrio, Guizot não acredita que a representatividade possa ser vinculante e imperativa. Ao contrário, o autor entende que os eleitores não desfrutam desse poder assim tão detalhado e preciso, "simplesmente concedem a seus representantes a missão de examinar e decidir de

---

[387]GUIZOT. Idem. p. 24.
[388]Idem. p. 23.
[389]Idem. p. 144.
[390]Idem. p. 145.
[391]Idem. p. 145.

acordo com a razão"; "precisam necessariamente confiar na sabedoria daqueles a quem elegem"[392].

E o autor elenca, em seguida, quais seriam as três condições para o sistema representativo: a divisão de poderes, as eleições e a publicidade[393].

Especificamente sobre as eleições, Guizot dedica parte de sua obra para dissecar o sistema eleitoral inglês, cuja preferência dele é evidente. Nesse particular, revela-se em Guizot a tentativa de apresentar a proposta de um sistema eleitoral sólido, justamente baseado na experiência inglesa, intrinsecamente ligada às liberdades locais, aos direitos e aos fortes hábitos de autogoverno das cidades[394].

No modelo eleitoral inglês, segundo Guizot, o direito ao voto não os tornavam apenas eleitores, mas também cidadãos que participariam ativamente dos assuntos administrativos locais. Assim, os eleitores somente estariam munidos de interesses e laços comuns se conhecessem bem uns aos outros, se houvesse disponibilidade para se envolverem nos assuntos de sua comunidade e sua gente[395].

Nessa linha, a escolha dos representantes deveria ser o produto de "relações antigas, de influências constantes e experimentadas entre homens e que estão também ligados na transação e posse de assuntos, funções, direitos e interesses comuns"[396]. Ou seja, seleção dos representantes não deveria ser aleatória, mas atrelada a uma conjuntura de afinidade entre os representados e os escolhidos. Para Guizot, essa premissa é a "única maneira de garantir legitimidade das eleições, e adequação e autoridade nos representantes eleitos"[397]. E prossegue:

> O objetivo da eleição é, evidentemente, conseguir os homens mais capazes e mais confiáveis no país. É um plano para descobrir e trazer à luz a aristocracia verdadeira e legítima, que é livremente aceita pelas massas sobre as quais seu poder será exercido. Para realizar esse objetivo não basta convocar eleitores e lhes dizer: 'Escolham quem vocês quiserem'; ao contrário, eles devem ter a oportunidade de entender minuciosamente qual é o seu papel, e de, juntos, entrarem em acordo sobre como desempenhá-lo. Se eles não se conhecem, e tampouco estão familiarizados com os homens que pedem seus votos, o objetivo é evidentemente frustrado. Teremos eleições que nem resultarão em uma escolha livre nem representarão os desejos reais dos eleitores.[398]

---

[392]Idem. p. 147.
[393]Idem. p. 169.
[394]Idem. p. 620.
[395]Idem. p. 620.
[396]Idem. p. 637.
[397]Idem. p. 637.
[398]Idem. p. 637.

A linha de argumentos esboçada pelo autor caminha no sentido de que a representação precisa ser legitimada. Essa legitimação não corresponde à exigência de um "mandato imperativo", mas à necessidade de que esse processo de escolha (outorga de representatividade) seja precedido de uma conexão de ideias, de uma familiarização de assuntos, de uma relação contínua entre eleitores e candidatos, de "pensamentos intercambiados" [399] ; etapas condicionantes para a escolha baseada no discernimento livre e racional do eleitor.

Ao defender o sistema eleitoral inglês, o francês Guizot alega que grande parte dessa necessária aproximação de ideias e de interesses públicos comuns entre os eleitores e os respectivos candidatos a representantes é facilitada, na Inglaterra do Século XIX, pela divisão territorial do processo eleitoral por circunscrição (condados).

Assim, na medida em que se expande o raio territorial da eleição e aumenta o distanciamento conectivo entre os representantes e os eleitores, esses "deixam de ser esclarecidos e livres e se transformam em instrumentos"[400].

Contudo não é apenas a limitação espacial que auxilia o processo de legitimação das eleições. Guizot aponta também a necessidade de permitir que o eleitor, dentro do natural e saudável conflito de influências, possa realizar o seu julgamento, com independência, liberdade e discernimento[401].

Em paralelo, há outra abordagem muito interessante em Guizot, na sua crítica ao modelo eleitoral francês (com influência relevante no modelo empregado no Brasil e em muitos países europeus), utilizando-se, para tal, das práticas (por ele consideradas positivas) decorrentes das experiências inglesa e americana.

O autor observa que o modelo assemblear francês torna as reuniões solenes e extraordinárias, e realizadas com lapsos temporais muito curtos. Como houve a expansão territorial significativa do conjunto de eleitores, "surgiu a necessidade de subitamente reunir todo o grupo de eleitores, de dissolver essa reunião quase que imediatamente e, ao mesmo tempo, de exigir deles a escolha de representantes demais"[402].

Para o autor, no sistema francês tudo é acelerado e brusco; tudo é feito de forma massificada, "pela pressa e pela amplitude da operação"[403], o que compromete o discernimento livre e justificado dos eleitores. Ao contrário, pontua Guizot, "na Inglaterra a votação fica aberta

[399]Idem. p. 638.
[400]Idem. p. 639.
[401]Idem. p. 642.
[402]Idem. p. 644.
[403]Idem. p. 644.

pelo menos por quinze dias para a eleição de um ou dois membros. Cada pessoa vota quando lhe é mais conveniente. Na América, as outras formas são ainda mais amenas e livres"[404].

Mas não é só isso. Guizot também relata a vivência da Inglaterra e dos Estados Unidos da América na consolidação do sistema eleitoral representativo direto. Eis o registro:

> [...] foi a prática constante na Inglaterra, e a América adotou o mesmo sistema. Foi diferente na maioria dos países europeus onde o governo representativo se estabeleceu em nossa época. Esse é um dos fatos mais importantes que o sistema eleitoral britânico coloca em nossos olhos.
> (...) é fácil entender por que a eleição direta predominou e por que nenhuma outra ideia surgiu na mente da população. Todas as eleições indiretas, todos os novos intermediários, colocados entre o Parlamento e o eleitor teriam parecido ser – e na verdade teriam sido – uma diminuição do direito, um enfraquecimento da importância e da intervenção política dos eleitores[405].
> (...) A eleição indireta, portanto, considerada em si mesma, deprecia o princípio original bem como o objetivo último do governo representativo, e degrada sua natureza. Considerado em seus resultados práticos, porém, e independentemente de todos os princípios gerais, esse sistema parece igualmente insatisfatório.[406]

Além da eleição direta, o autor também discute acerca da relevância do voto aberto no sistema representativo. Embora advogue a votação aberta das eleições, entende que o único princípio absoluto de aplicação constante é o de que a eleição deva ser livre; assim, se o voto aberto vier a comprometer a liberdade do processo eleitoral, então sua utilização não poderia ser obrigatória[407].

Guizot era um homem do seu tempo, com as convicções e as circunstâncias que o cercavam. Eternizado negativamente como reacionário por Marx e Engels nas primeiras linhas do *Manifesto Comunista*, ele foi considerado, mais tarde, um dos primeiros historiadores franceses a identificar a luta de classes[408]. Com a diminuição da influência do marxismo, seus textos passaram a ser novamente analisados.

Seguidamente aos ensinamentos de Guizot, os textos de Tocqueville sobre a sociedade americana na primeira metade do Século XIX reforçam a importância da história da democracia para a compreensão desse fenômeno na era moderna. Tendo como estudo de caso os Estados Unidos da América[409], o autor não só fotografa a experiência democrática peculiar ali germinada, mas também oferece reflexões comparativas desse modelo aos então empregados no continente europeu.

---

[404]Idem. p. 644.
[405]Idem. p. 646.
[406]Idem. p. 649.
[407]Idem. p. 655.
[408]Idem. p. 123.
[409]O autor viajou da França para os Estados Unidos ente abril de 1831 a março de 1832. Do ponto de vista cronológico, os Estados Unidos ainda era um país ainda muito jovem, com menos de 60 (sessenta) anos de sua independência.

Ressalta, ainda, Canfora que o trabalho de Tocqueville "*A democracia na América"* possui um conteúdo profético sobre o futuro democrático da Europa[410], visto que, para o autor, a sociedade de massa já era uma realidade que, progressivamente, alcançaria o Velho Mundo com toda a ênfase[411].

Convém relembrar, em tom preambular, que os Estados Unidos da década de 1830 eram um país muito menor do que hoje é. Basicamente, era constituído por 24 (vinte e quatro) Estados e uma população em torno de 12.800.000 habitantes, segundo dados do *United States Census Bureau*[412]/[413].

Porém, a observação de Tocqueville foca-se nas antigas colônias inglesas do Norte, conhecidas pelos nomes de Estados da Nova Inglaterra (situados à leste do Rio Hudson, em total de seis: Connecticut, Rhode Island, Massachusetts, Vermont, New Hampshire, Maine)[414]. Estaria ali, segundo o autor, a fonte de duas ou três das principais ideias da teoria social dos Estados Unidos[415].

O que impressiona no trabalho descritivo de Tocqueville são as evidências de que, dentro da estrutura organizacional representativa da União, o nascedouro da república federativa americana privilegiava, especialmente na região da Nova Inglaterra, um modelo comunal (no âmbito das cidades) que contava com a participação ativa dos cidadãos.

Como se sabe, a força constitutiva centrípeta da federação americana realçou o papel dos entes federados, e, em nível estadual, dos poderes locais. Assim, no âmbito da maioria dos estados-membros americanos, o primeiro estamento político-organizacional residiu nas comunas; mais acima, nos condados; e, por fim, no estado-membro.

---

[410]Canfora. Idem. p. 34.

[411] Canfora destaca que Tocqueville não pode ser considerado um eloquente entusiasta da democracia. Seu pensamento é por ele próprio descrito em uma nota preparatória de um discurso parlamentar de novembro de 1841 (Idem. p. 34): "Tenho pelas instituições democráticas um gosto mental, mas sou aristocrata por instinto, isto é, desprezo e receio a multidão. Amo com paixão a liberdade, a legalidade, o respeito pelos direitos, mas não a democracia. Isto do fundo da alma. Odeio a demagogia (...). Não sou do partido revolucionário nem do partido conservador. Todavia, prefiro o segundo ao primeiro. De facto, discordo do segundo mais em relação aos meios do que ao fim e discordo do primeiro quer quanto aos meios quer quanto aos fins. A liberdade é a primeira das minhas paixões. Está é a verdade". *In*: Tocqueville. *Scritti, note, discorsi politici,* coordenação de U. Coldagelli, Bollati Boringhieri, Turim, 1994. p. 13. *Apud*: CANFORA. Idem. p. 34. Canfora registra ainda que Tocqueville, na qualidade de "defensor da liberdade e adversário da democracia", não exalta o modelo democrático americano, mas provoca o leitor europeu da sua época a se familiarizar com a inevitável transformação política para os novos contornos democráticos (Idem. p. 325).

[412]Disponível em https://www.census.gov/history/www/through_the_decades/fast_facts/1830_fast_facts.html. Acesso em: 20 maio 2015.

[413] A população dos EUA é estimada, em 2015, no patamar de 324.869.000 pessoas. Disponível em: http://countrymeters.info/pt/United_States_of_America_%28USA%29. Acesso em: 04 jul.2015.

[414] TOCQUEVILLE. Idem. Livro I. p. 514.

[415]Idem. p. 40.

Nesse sentido, Tocqueville aponta que a sociedade americana contava com essa espontânea manifestação de agrupamento, que atrelada a um forte sentimento de liberdade, propiciava a formação de instituições comunais incorporadas à estrutura organizacional estatal federativa dos EUA.

A partir do exemplo de Massachusetts, em 1830, o autor aponta que o universo de 610.014 habitantes daquele estado era distribuído entre 305 comunas, ou seja, uma média de 2.000 habitantes por comuna[416].

Nas comunas retratadas por Tocqueville[417], "a lei de representação não é admitida"[418], isso porque, em nível local, "o povo é a fonte dos poderes sociais, mas em nenhuma outra parte ele exerce seu poder de maneira mais imediata"[419].

Obviamente, é sabido que a origem das comunas americanas não adveio do arquétipo constitucional federalista pós-independência. Desde 1650, como destaca Tocqueville, as comunas já estavam constituídas na região americana da Nova Inglaterra, onde já reinavam "uma vida política real, ativa, toda democrática e republicana", embora ainda sob o regime colonial[420].

Desde a nomeação de magistrados até as discussões quanto à tributação, arrecadação e repartição de receitas, "é na praça pública e no seio da assembleia geral dos cidadãos que se tratam, como em Atenas, os assuntos concernentes ao interesse de todos"[421].

A maioria das funções públicas a serem desempenhadas no âmbito comunal estaria concentrada em um pequeno grupo de indivíduos, eleitos anualmente pela respectiva comunidade, denominados *select-men*[422]. Esses, por sua vez, possuíam um conjunto de obrigações, na função de executantes das vontades populares. Por isso, "se quiserem introduzir uma mudança qualquer na ordem estabelecida, se desejarem lançar-se numa nova empreitada, precisarão remontar à fonte de seu poder"[423].

Ainda sobre o tema, eis o relato de Tocqueville:

> Suponhamos que se trate de construir uma escola; os *select-men* convocam para certo dia, num lugar indicado com antecedência, a totalidade dos eleitores; aí expõem a necessidade que se faz sentir, apresentam os meios de satisfazê-la, o dinheiro que será

---

[416]Idem. p. 517.
[417]As comunas americanas, segundo o autor, "ficam a meio caminho entre o cantão e a comuna da França", pois, em geral, "conta dois a três mil habitantes; portanto não é tão extensa a ponto de seus habitantes não terem mais ou menos os mesmos interesses e, por outro lado, é suficientemente povoada para que sempre se tenha a certeza de encontrar em seu seio os elementos de uma boa administração". *In*: TOCQUEVILLE. Idem. Livro I. p. 72.
[418]TOCQUEVILLE. Idem. Livro I. p. 73.
[419]Idem. p. 72.
[420]Idem. p. 48.
[421]Idem. p. 49.
[422]Segundo Tocqueville, eram eleitos três nas comunas menores, nove nas maiores (In: Idem. p. 517).
[423]Idem. p. 73.

> preciso despender, o lugar que convém escolher. A assembleia, consultada acerca de todos esses pontos, adota o princípio, fixa o lugar, vota o imposto e remete a execução de sua vontade às mãos do *select-men*.[424]

Além disso, as comunas da região americana da Nova Inglaterra apenas submetiam determinadas questões para a análise dos Estados-membros ou da própria União, quando esses assuntos extrapolam o âmbito local, situações denominadas por Tocqueville de "interesse social", isto é que elas (comunas) compartilhavam com as outras[425]. Quando não assim o são, atuavam dentro dos seus limites com força, liberdade e independência[426].

Como acrescenta Tocqueville:

> O habitante da Nova Inglaterra prende-se à sua comuna, porque ela é forte e independente; interessa-se por ela, porque colabora para dirigi-la; ama-a, porque não tem de queixar-se de sua sorte; deposita nela sua ambição e seu futuro; envolve-se em cada incidente da vida comunal. Nessa esfera restrita que está a seu alcance, ele tenta governar a sociedade, habitua-se às formas sem as quais a liberdade só procede por meio de revoluções, imbui-se no espírito delas, toma gosto pela ordem, compreende a harmonia dos poderes e reúne enfim ideias claras e práticas sobre a natureza de seus deveres, bem como sobre a extensão de seus direitos.[427]

Abre-se, diante desse tema, um importante parêntese. Atualmente, alguns Estados-membros da região da Nova Inglaterra ainda se utilizam do sistema comunal da *town meeting*, embora com críticas.

Os críticos a esse referido modelo afirmam que as sociedades contemporâneas são caracterizadas pelo aumento da população e territorialidade, heterogeneidade, alta mobilidade, impessoalidade e fragmentação social. Assim, muitos desses mecanismos democráticos primários, tais como citados os grupos comunitários locais, estariam perdendo sua importância[428].

Os analistas ainda argumentam que as complexas estruturas de governo e o ritmo agitado das cidades não mais comportariam o ritual dessas reuniões assembleares, comparando-as a um jogo "de beisebol em uma época de basquete"[429].

Por isso, muitas controvérsias têm surgido sobre o papel das *town meetings*, a fim de desvendar se essas representam realmente um dos cenários apropriados, em âmbito local, para o exercício da mais ampla cidadania.

---

[424]Idem. p. 74.
[425]Idem. p. 76.
[426]Idem. p. 78.
[427]Idem. p. 80
[428]DE SANTIS, Victor S.; HILL, David. Citizen Participation in Local Politics: Evidence from New England Town Meetings. *In: State and Local Government Review*. V. 36, n. 3 (Fall 2004): 166–173.
[429]Idem. p. 167.

Alguns elementos que reforçam esse ataque são justamente os baixos níveis de participação, o que afeta nao só o elemento quantitativo da representatividade desses encontros deliberativos, mas também a qualidade da tomada de decisões[430]. Em suma, constituem-se realmente em fóruns para o exercício de muitos da democracia direta, ou apenas um ambiente para poucos alcançarem seus objetivos pessoais?

Em pesquisa datada de 1997, DeSantis e Renner mostraram que a participação, no ano de 1996, nas referidas reuniões deliberativas das cidades de Massachusetts atingia apenas 7,6% do eleitorado registrado naquelas comunidades, bem inferior à média de 31,3% do comparecimento do mesmo eleitorado nas eleições locais[431].

Na referida pesquisa, há ainda indicadores menores de participação nas reuniões extraordinárias em relação à reunião anual das cidades. A depender da temática (zoneamento, por exemplo) pode haver um número maior de presentes em detrimento das reuniões deliberativas que venham a tratar de questões mais voltadas para a rotina administrativa da cidade[432].

Revela-se, nesse particular, a dificuldade de se transportar para a realidade atual, sem as adaptações devidas, as experiências de democracia direta, como acontece em algumas comunidades americanas da Nova Inglaterra (Massachussets, principamente). De Santis e Hill reforçam que diversos obstáculos da vida cotidiana dos eleitores (falta de tempo, ausência de transporte, necessidade de cuidados infantis, natureza conflituosa dos debates, entre outros), caso não analisados empiricamente, tornarão inócuas quaisquer tentativas de atualização desse mecanimo de reunião local assemblear[433].

Esses diminutos índices de participação nas reuniões deliberativas podem contribuir para a configuração do "lado oculto do engajamento cívico", visto que aqueles que participam (preponderantemente os que possuem interesses pessoais ou são apaixonados pela manifestação de seus respectivos pontos de vista) tendem a não traduzir o pensamento corrente majoritário (*mainstream*)[434], o que dificulta a legitimação das decisões ali tomadas.

Volvendo-se aos escritos e ao tempo de Tocqueville, vê-se que, enquanto que, em Massachusetts da década de 1830, a vida nas cidades era absorvida pelo modelo comunal, nos

---

[430]Idem. p. 168.
[431]DE SANTIS, Victor S., RENNER, Tari. 1997. *Democratic traditions in New England town meetings*: Myths and realities. Paper presented at the annual meeting of the Midwest Political Science Association, April 12, Chicago. *Apud.*DE SANTIS, Victor S.; HILL, David. Citizen Participation in Local Politics: Evidence from New England Town Meetings. *In: State and Local Government Review*. v. 36, n. 3 (Fall 2004): 166–173. p. 167.
[432]Idem. p. 167.
[433]Idem. p. 172.
[434]Idem. p. 172.

Estados americanos abaixo da região da Nova Inglaterra, a atuação mais participativa das comunas é substituída pela figura dos condados[435], com a eleição de representantes para o exercício de mandatos à frente das respectivas assembleias representativas dos condados[436].

Nos condados americanos, portanto, a representatividade era o traço de governo mais marcante. Nessas circunscrições, o exercício da atuação política ativa dos cidadãos resumia-se ao momento do voto, especificamente à escolha dos representantes para as referidas assembleias.

Referidos condados possuem variadas destinações administrativo-operacionais, dentre as quais a de funcionar como limitação territorial de um centro judiciário (tribunal ou corte), de policiamento (xerife), etc[437]. Eram – e continuam sendo – subdivisões dos Estados-membros que, por sua vez, são partes integrantes do todo, a União.

Nesse sentido, a sociedade americana retratada por Tocqueville convivia com dois modelos na sua base social: (1) na região da Nova Inglaterra, o regime democrático mais participativo, por intermédio da gestão das comunas em audiências públicas dos cidadãos (*town-meetings*) e com a administração das atividades locais sob a responsabilidade dos *select-men* (com mandatos imperativos); (2) nas demais regiões, a afirmação dos condados, com a prevalência pelo sistema representativo dual. E, por fim, no âmbito estadual e federal, o sistema representativo, constituído mediante um processo eleitoral peculiar americano.

Ainda sobre o tema, Tocqueville defende que uma das fortes características do método representativo americano é justamente ter um governo constituído por um poder executivo fraco e dependente do legislativo. E, atrelado a essa premissa, um sistema eleitoral com regras que, ao mesmo tempo, retratassem as vontades reais do povo, "não excitasse muito as suas paixões e o mantivesse o mesmo possível na expectativa"[438].

Como descrito por Tocqueville, tratando-se de uma Federação, a solução encontrada para a eleição do chefe do poder executivo não se constituiria na eleição direta pelo povo do Presidente, tampouco na eleição indireta por intermédio do Parlamento eleito (Senado ou Câmara). Constituiu-se, na verdade, por um processo diferenciado, no qual os cidadãos de cada

[435]Isso não quer dizer que os Estados-membros da Nova Inglaterra não possuíam condados; são divisões territoriais para fins de melhor gestão administrativa de assuntos eventualmente comuns, porém essa reunião de comunas não apresenta vínculo adicional que não sejam as das situações de fronteiras.
[436]Idem. p. 92.
[437]Idem. p. 82.
[438]Idem. p. 149.

ente federado elegeriam um número de eleitores qualificados[439] que, consequentemente, comporiam um colégio eleitoral com objetivo exclusivo de escolher o Presidente[440].

O autor francês ainda advoga o entendimento de que o sistema político americano do século XIX consolidou, como instrumento de legitimação democrática, a ideia do sufrágio universal[441], como forma de dar vida ao princípio da soberania popular. Contudo, como bem pontua Canfora, embora essa experiência tenha contribuído para a compreensão do conceito de sufrágio universal, a sociedade americana da primeira metade do Século XIX ainda não a aplicava no verdadeiro sentido da palavra, vez que nos Estados Unidos ainda vigia o "monstruoso fenômeno da escravatura"; nada a diferenciando, assim, das democracias antigas[442].

Em paralelo, há outra característica muito bem observada por Tocqueville no sistema americano: a concepção de maioria e a sua influência na democracia moderna. O autor entende que a força que o poder da maioria exerce no pensamento americano é muito mais representativa do que na experiência europeia[443]. E, como tal, traz consigo todas as suas mazelas e defeitos; podendo constituir – acaso elevada à onipotência descontrolada – no maior perigo da então nova democracia americana[444]. E assim proclama:

> Se algum dia a liberdade vier a ser perdida na América, dever-se-á imputar essa perda à onipotência da maioria, que terá levado as minorias ao desespero e as terá forçado a apelar para a força material. Ver-se-á a anarquia, mas ela chegará como consequência do despotismo.[445]

Esse trecho do Livro I de Tocqueville deve ser acompanhado, em sequência, pela leitura do Capítulo VIII (*Do que tempera nos Estados Unidos a tirania da maioria),* para que se possa

---

[439]Como observava Tocqueville, o número desses eleitores qualificados era correspondente ao número de membros que compunham o congresso nacional americano. Em 1833, eram 288 (Idem. p. 526). Eis o texto da Constituição Federal dos Estados Unidos: *Artigo II, Sessão 1 –* "*O poder executivo será investido no presidente dos Estados Unidos da América. Ele permanecerá no cargo pelo período de quatro anos e, junto com o vice-presidente, escolhido pelo mesmo período, será eleito da seguinte forma: Cada estado indicará, da maneira como determinar seu Legislativo, um número de eleitores do Colégio Eleitoral igual ao número total de senadores e deputados ao qual o estado tem direito no Congresso: mas nenhum senador ou deputado e nenhuma pessoa ocupando cargo de confiança ou remunerado no governo dos Estados Unidos deverá ser indicado como eleitor no Colégio Eleitoral".* Atualmente, com o mesmo modelo, são 538 membros escolhidos para a composição do colégio eleitoral americano. Disponível em: http://www.embaixada-americana.org.br/HTML/ijse0908p/functions.htm. Acesso em: 20 maio 2015.

[440]Idem. p. 151.

[441]A cidadania (sufrágio) universal é o sexto ponto elencado por Castoriadis como característico da democracia moderna (vide p. 61).

[442]Canfora. Idem. p. 34.

[443]Idem. p. 298.

[444]Idem. p. 304.

[445]Idem. p. 304.

compreender que o autor também defende a ideia do sistema representativo não imperativo, ou seja, a autonomia dos representantes face aos interesses da maioria (representantes).

Ao discorrer sobre o "espírito legista dos Estados Unidos como contrapeso à democracia", o autor observa que nos Estados Unidos da década de 1830 não existiam nobres nem literatos, assim como o povo desconfiava dos ricos. Evoca, assim, a figura dos legistas (advogados e juízes), por ele considerada a "classe política superior e a porção mais intelectual da sociedade"[446].

Essa nova classe, tipicamente americana, constituir-se-ia "o único contrapeso da democracia", capaz de "neutralizar os vícios inerentes ao governo popular"[447].

Os legistas americanos, segundo Tocqueville, atuam não somente nos tribunais, mas são "chamados naturalmente a ocupar a maioria das funções públicas". Transcendem as legislaturas e ocupam relevantes cargos da administração, exercendo "grande influência sobre a elaboração das leis e sobre sua execução"[448].

> Os legistas constituem, nos Estados Unidos, uma força pouco temida, que mal se percebe, que não possui bandeira própria, que se dobra com flexibilidade às exigências do tempo e se deixa levar sem resistência por todos os movimentos do corpo social; mas envolve a sociedade inteira, penetra em cada uma das classes que a compõem, trabalha-a em segredo, age sem cessar sobre ela sem que ela perceba e acaba modelando-a segundo seus desejos.[449]

Nessas e noutras passagens Tocqueville reforça a teoria dual, também aplicada ao sistema representativo americano, consubstanciada na autonomia da posição do representante frente aos outorgantes do seu mandato (o povo).

Como dito anteriormente, Bonavides sublinha a influência, durante grande parte da era moderna, da teoria dualista sobre os sistemas representativos democráticos em diversos Textos Constitucionais europeus, o que assegurou, segundo o autor, a tese da independência e da vontade autônoma, politicamente criadora do representante[450].

---

[446]Idem. p. 315.
[447]Idem. p. 315.
[448]Idem. p. 316.
[449]Idem. p. 317.
[450] (I) Constituição Francesa do Ano III (calendário da Revolução) – "os membros da Assembleia Nacional são representantes, não do departamento que os escolhe, mas de toda a França". (II) Constituição Belga – "Art. 32 – Os membros das duas Casas representam a Nação e não unicamente a província ou a subdivisão da província que a designou". (III) Estatuto Fundamental Italiano de 1848 – "Art. 41 – Os deputados representam a nação em geral, e não apenas as províncias pelas quais foram eleitos". (IV) Constituição Francesa de 1848 – "Art. 35. – Os representantes da Assembleia Nacional não podem receber mandato imperativo". (V) Lei Orgânica Francesa de 1875 – "Art. 13 – Todo mandato imperativo é nulo de pleno direito". (VI) Constituição da Suíça de 1874 – "Art. 91 – Os membros dos dois Conselhos votam sem instruções". (VII) Constituição Portuguesa de 1911 – "Art. 15 – Os Deputados e Senadores são invioláveis pelas opiniões e votos que emitirem no exercício do seu mandato. O seu voto é livre e independente de quaisquer insinuações ou instruções". (VIII) Constituição de Weimar de 1919 – "Art. 21 – Os deputados são os representantes de todo o povo, não obedecem senão a sua consciência e não se acham presos a nenhum mandato". (*In*: BONAVIDES. Idem. 224-226). Ainda se deve destacar que o próprio autor

A teoria dualista da representatividade emerge e se consolida na Inglaterra, França, Estados Unidos, Alemanha e Espanha, com a consequente capitalização para outros Estados-Nação, e, de maneira endógena, para os próprios estados-membros (se Estados Federados) e para os governos locais.

Sem prejuízo de uma análise mais detalhada nos próximos tópicos, verifica-se que o modelo de representação dual carrega consigo uma nítida tendência ao elitismo. Como pontua Silva, a ideia induz ao pensamento de que somente "os melhores, os mais inteligentes, os mais especializados, enfim, as elites estão autorizadas pelos cidadãos comuns a comandá-los, segundo as exigências do interesse nacional"[451]. E, como consequência, esse cenário, de um lado, potencializa a apatia popular; e de outro, a irresponsabilidade dos representantes[452].

No Brasil, essa constatação é latente nas veredas que antecedem a instauração da República. Cada um a seu modo, os grandes proprietários rurais e os setores altos e médios das cidades patrocinaram um modelo de democracia representativa que, na verdade, oligarquizou o sistema político brasileiro[453]. A reforma eleitoral propugnada (consolidada na Lei nº 3029, de 09 de janeiro de 1881 – Lei Saraiva[454]), ao passo que defendia a eleição direta para os representantes, propunha uma "redução do eleitorado em dez vezes e consolidou o sistema político nas mãos da lavoura, substituindo o antigo modelo político saquarema por um parlamentarismo aristocrático"[455].

Tanto aqui no Brasil como alhures, especialmente a partir do final da segunda metade do Século XIX e da primeira do Século XX a teoria da representatividade foi objeto de muitas críticas, carregando consigo significativas zonas de tensão em busca de uma maior interação (entre os representantes e os representados) e/ou de releituras do próprio papel dos cidadãos, com um viés muito mais participativo do que outrora.

---

observa que houve um processo lento de migração do modelo democrático representativo dualista para a adoção de novas práticas democráticas, ao estilo, por exemplo, semidireto. Eis o comentário do autor sobre o tema: "A Constituição Alemã de 1919, que proibira o mandato imperativo, era a mesma que relutante trazia a sensível novidade dos instrumentos da democracia semidireta. Sabe-se quão alta é a dose de imperatividade inerente a essa forma de organização do poder democrático. Do mesmo passo, a democracia direta aparta de um sistema de governo autenticamente representativo, pelo menos segundo moldes habituais do liberalismo, semente doutrinária das modernas instituições representativas". *In*: Idem. p. 226.

[451]SILVA, Ricardo. Duas tensões na teoria democrática. *Revista de Ciências Humanas*. Florianópolis, Edição Especial Temática, p. 41-59, 1999. p.54.

[452]Idem. p. 55.

[453]LYNCH, Christian Edward Cyril. A primeira encruzilhada da democracia brasileira: Os casos de Rui Barbosa e Joaquim Nabuco.*Revista Social e Política*, Curitiba, v. 16, número suplementar, p. 113-125, agosto de 2008. p. 115.

[454]Texto disponível em: http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos/lei-saraiva. Acesso em: 22 maio 2015.

[455]Idem. p. 117.

Como tentativa de aperfeiçoamento do sistema representativo, a aplicação da teoria da duplicidade (liberal) passou a ser suplantada, pouco a pouco, pela teoria da identidade (social). Afasta-se, assim, da doutrina francesa da soberania nacional e, por outro lado, resgatam-se, *pari passu,* os ensinamentos do pensamento de Rousseau sobre soberania popular[456].

Grande parte dessa onda transformadora do sistema representativo de roupagem liberal clássica deve-se às pressões produzidas pelos movimentos reivindicantes da classe operária, tensionadas pela busca da ascensão política e social da classe trabalhadora, minando paulatinamente o modelo aristocrático (elitista) parlamentar.

As correntes socialistas e comunistas voltam-se contra a exploração da classe trabalhadora e pela defesa da liberdade plena e da igualdade política e econômica.

Para o socialismo, todas as questões públicas deverão ser reguladas pelas comunas ou conselhos organizados em uma estrutura piramidal; os membros do governo, os magistrados e os administradores estão sujeitos a constantes eleições, admitindo-se, inclusive, a retirada das suas funções, ambos em processos deliberativos realizados pela própria comunidade; os agentes e funcionários públicos não receberão mais do que o salário dos trabalhadores. No comunismo, por sua vez, defende-se a autorregulação do governo e da política pela comunidade; assim, todas as questões públicas haverão de ser resolvidas coletivamente; o consenso torna-se, desse modo, o princípio decisional de todas as questões públicas; desaparece-se todos os vestígios de classes; extingue-se a propriedade privada e eliminam-se os mercados e a moeda; consolida-se, nesse sentido, o fim da divisão de trabalho[457].

Por consequência, surgiu a necessidade de o *establishment* apresentar uma resposta rápida, a fim de tentar absorver parte do "ideário novo de participação aberta de todos" [458] e perpetuar-se sob uma nova e mutante aparência democrática.

E a democracia reinventa-se, como também o fizera em tantas outras passagens históricas, e propõe a conformação, de maneira mais concreta, dos propósitos dos governantes com os propósitos dos governados.

Nessa releitura, o Estado Social moderno estabiliza o conceito de sufrágio universal (Rousseau) e propõe o retorno da ilusória ideia do mandato imperativo (governantes e governados, unidos por uma só vontade). Mandato representativo que seria, por óbvio, incompatível com a ideia da independência do representante (escolhido).

---

[456]BONAVIDES. Idem. p. 232.
[457]HELD. Idem. p. 178.
[458]BONAVIDES. p. 213.

Ocorre que essa tentativa de repaginação do sistema representativo pelo Estado Social moderno rendeu poucos frutos na sua intenção de construir uma verdadeira transformação democrática. A vontade popular foi suplantada, mais uma vez, agora pelas disputas dos partidos e grupos de pressão[459]. As velhas estruturas do sistema representativo substituem apenas os seus *stakeholders*. Como destaca Bonavides,

> Com a presença inarredável dos grupos, o antigo sistema representativo padeceu severo e profundo golpe. Golpe que fere de morte também o coração dos sentimentos democráticos, volvidos para o anseio de uma 'vontade geral', cada vez mais distante e fugaz. Daqui poderá resultar pois o colapso total e frustação inevitável de todas as instituições representativas da velha tradição ocidental.[460]

Do ponto de vista jurídico, observa-se que os Textos Constitucionais modernos e atuais pouco avançaram quanto ao aperfeiçoamento da linguagem e do tratamento das novas formas de representação, em especial quanto aos novos atores do cenário representativo. Na verdade, institucionalizaram os partidos políticos e os grupos de pressão, porém mantiveram os mesmos mecanismos de atuação parlamentar do Estado Liberal[461].

No Brasil, Bonavides defende, inclusive, que a Constituição retrocedeu em matéria de sistema representativo, a ponto de a duplicidade ser restabelecida, com toda a força e ênfase[462], o que muito explica a crise de identidade que marcaram os movimentos no Brasil em 2013, denominados de "Jornadas de Junho".

Em verdade, a modernidade reintroduz o conceito de governo democrático por intermédio da visão ficcional da representação, mas chega ao seu ocaso justamente em razão de estar aprisionada no próprio conceito tortuoso de representatividade que construiu. O arquétipo representativo moderno corrói-se pela própria autofagia de seus atores-intermediários.

As críticas sobre o crepúsculo do sistema representativo moderno não são capazes, contudo, de afastar a constatação de que existiram diversas tentativas, principalmente a partir da segunda metade do Século XX, de se retirar do sistema representativo a influência das concepções aristocráticas (liberal), partidárias, corporativas e ou profissionais, e aproximá-lo de uma visão efetivamente democrática. De um lado, buscou-se construir processos eletivos mais amplos e inclusivos que pudessem legitimar, com mais consistência, os escolhidos com a força da vontade popular; de outro, temperou-se a estrutura política com mecanismos mais

---

[459]BONAVIDES. Idem. 233.
[460]Idem. p. 234.
[461]Idem. p. 236.
[462]Idem. p. 237.

amplos do exercício da cidadania (entre os quais, os participativistas e os deliberacionistas), construindo-se ferramentas de democracia semidireta.

Embora nutridas de bons propósitos, essas tentativas não foram capazes de quebrar a preponderância do método representativo de concepção moderno; o que, reitera-se, com poucas modificações, ainda é o sistema mais adotado na maioria dos países ocidentais, seja no campo nacional, seja nas gestões locais.

Muito se discute a decadência da representação numa visão de Estado-Nacional ou de democracia cosmopolita. Há diversos estudos e inúmeras abordagens.

Entretanto, o que se manifesta relevante para o presente estudo é o impacto do declínio da força motora do sistema representativo sobre a gestão das cidades.

Talvez a dificuldade de agitar as caquéticas estruturas democráticas, seja justamente porque se experimenta o emprego de alternativas supostamente mais legitimadoras por intermédio de construções nacionais conglobantes, quando, na verdade, poder-se-ia edificar algo de baixo para cima, a partir da realidade local.

Nesse sentido, o que se defende aqui é demonstrar a possibilidade de realização de um movimento transformador sobre a realidade democrática, a partir da realidade local, no reencontro radicalizador pós-moderno às suas raízes deliberativas já esquecidas.

Se há um evidente distanciamento entre a representação (parlamentar, partidária, corporativa ou profissional) e os representados, esse pode ser encurtado – ou até mesmo suprimido – por ferramentas tecnológicas.

Mas isso será desenvolvido mais à frente.

2.2.2 Igualdade e Sufrágio Universal

Além do sistema representativo, há outro traço muito marcante na democracia moderna, o princípio forte da igualdade, na terminologia empregada por Robert Dahl[463].

A crença na verossimilhança desse princípio, intrínseca em muitas comunidades, não decorre necessariamente de uma construção teórica ou de experiências importadas de outras sociedades ou gerações. Trata-se, contudo, de uma percepção natural dos indivíduos que

[463]DAHL. Idem. p. 48.

convivem em grupamentos no sentido de que são iguais em suas qualificações para participar do governo de sua gente.

Sobre o tema, importante citar um trecho de *An Arrow Against All Tyrants* (1646), de autoria do leveller Richard Overton, que afirma:

> [...] pois, pelo nascimento, todos os homens são iguais (...) e assim como Deus nos pôs neste mundo, pela mão da natureza, cada qual dotado de sua liberdade e singularidade naturais e inatas (...) assim devemos viver, todos igualmente (...) para desfrutar desse direito inato e desse privilégio, todos aqueles que Deus fez livres por natureza (...) Todo o homem, por natureza, é um rei, sacerdote – e profeta – em seu círculo e perímetro naturais, dignidades essas das quais ninguém pode fruir em seu lugar exceto por delegação, entrega em confiança ou livre consentimento daquele que detém esse direito.[464]

Esse sentimento social natural e latente, sem auxílio, necessariamente, de arcabouço teórico prévio, pode ser encontrado nos antigos atenienses, nos romanos, no Ting dos vikings; na criação do Althing na Islândia; na tradição republicana renascentista; também, por óbvio, nos movimentos capitaneados pelos *Levellers;* e, porque não, nos clubes de comércio (ou sindicatos) da Inglaterra do Século VIII e nas comunidades alpinas das quais se originaram a Confederação Suíça.

Essa ideia de igualdade, inerente ao estado natural do homem, e fundamental para a compreensão da igualdade política, é encontrada também em Locke, no Segundo Tratado sobre o Governo (1690), em seu parágrafo 95:

> Sendo todos os homens, como já foi dito, naturalmente livres, iguais e independentes, ninguém pode ser privado dessa condição nem colocado sob o poder político de outrem sem o seu próprio consentimento. A única maneira pela qual uma pessoa qualquer pode abdicar de sua liberdade natural e revestir-se dos elos da sociedade civil é concordando com outros homens em juntar-se e unir-se em uma comunidade, para viverem confortável segura e pacificamente, uns com outros, num gozo seguro de suas propriedades e com maior segurança contra aqueles que dela não fazem parte. Qualquer número de homens pode fazê-lo, pois tal não fere a liberdade dos demais, que não deixados, tal como estavam, na liberdade do estado de natureza. Quando qualquer número de homens consentiu desse modo em formar uma comunidade ou governo, são, por esse ato, logo incorporados e formam um único corpo, o qual a maioria tem o direito de agir e deliberar pelos demais.[465]

A igualdade política revela-se e exterioriza-se com o sufrágio, que, por sua vez, é conceituado como,

> [...] o poder que se reconhece a certo número de pessoas (o corpo de cidadãos) de participar direta ou indiretamente na soberania, isto é, na gerência da vida pública. Com a participação direta, o povo politicamente organizado decide, através do sufrágio, determinado assunto de governo; com a participação indireta, o povo elege representantes.[466]

---

[464]*Apud* DAHL. Idem. p. 49.
[465]LOCKE, John. *Dois tratados sobre o governo.* 2 ed. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2005. p. 468.
[466]BONAVIDES. Idem. p. 245.

Obviamente, o princípio forte de igualdade amoldou-se em diversos momentos, de acordo com a realidade de sua respectiva comunidade, dentro de uma concepção relativa de isonomia, mais ou menos excludente, como ocorreu em inúmeras passagens históricas durante o período moderno.

Sabe-se que a amplitude da igualdade política está umbilicalmente ligada à sua própria natureza jurídica: sufrágio-função ou sufrágio-direito. Se for adotada, por um lado, a concepção funcional, admitir-se-á, assim como fizeram os clássicos e os primeiros modernos, que o sufrágio poderá ser restrito; ao contrário, se considerado um direito, caminhar-se-á para a compreensão de que o sufrágio deve ser universal.

Essa discussão entre o sufrágio-função *versus* sufrágio-direito foi por muito tempo uma das principais polêmicas da Ciência Política e do Direito Público modernos e também contaminou as grandes arenas constitucionais, a exemplo do que ocorrera no período da Revolução Francesa (acontecimento que, indiscutivelmente, insere essa temática como uma de suas pautas centrais).

De um lado das tribunas revolucionárias, o francês Antoine Barnave discursava, em 1791, no sentido de que a "qualidade do eleitor não é senão uma função pública, à qual ninguém tem direito, e que a sociedade dispensa, tão cedo prescreva seu interesse"[467].

Em sentido oposto, contaminado positivamente pelos escritos de Rousseau, Maximilien de Robespierre advogava:

> A Constituição estabelece que a soberania resida no povo, em todos os indivíduos do povo. Cada indivíduo tem pois o direito de contribuir para a lei que o obriga e para a administração de coisa pública, que é sua. De outro modo, não seria certo que todos os homens sejam iguais em direito ou que cada homem seja cidadão.[468]

De fato, o Texto Constitucional formulado por Robespierre, aprovado no ano de 1793, propôs o fim a eleição indireta (duplo grau) e extirpava os impedimentos censitários e classistas de direito ao voto. Porém, essa Constituição francesa não conseguiu entrar em vigor, em decorrência do golpe contra Robespierre[469] que culminou com a sua morte, na guilhotina, em 28 de julho de 1794, mesmo diante da tentativa da Comuna de Paris em defendê-lo.

As Cartas Políticas seguintes – ainda vacilantes diante dos conflitos de ideias entre o Antigo Regime e as revoluções burguesas – foram excludentes e os limites ao sufrágio na França perpetuaram-se até o ano de 1848[470].

---

[467]Apud. BONAVIDES. Idem. p. 246.
[468]Apud. BONAVIDES. Idem. 247.
[469]CANFORA. Idem. p. 96.
[470]Idem. p. 96.

A realidade moderna é que durante muito tempo preponderou no seio da sua sociedade – traduzida pelos legisladores – a intenção de se realizar *"correções"*[471] ao sufrágio, limitando-o a alguns grupos sociais. Nesse longo período, a seletividade que torneia a teoria da representatividade moderna também foi utilizada como justificativa para se permitir a exclusão, do conjunto de cidadãos, de indivíduos que não preenchiam determinadas "qualidades pessoais" de riqueza, instrução, gênero, nascimento ou origem.

A doutrina é farta quando aos estudos das modalidades restritivas de sufrágio, a exemplo dos elementos censitário (elemento econômico), capacitário (nível de instrução), aristocrático ou racial (classe social ou preconceito de gênero ou racial)[472].

Há autores que defendam que os primeiros sinais do sufrágio universal seriam decorrentes do *Reform Act* de 1832 (16 anos antes, portanto, da Constituição Francesa de 1848). Ocorre que embora esse diploma normativo inglês tenha (1) reconfigurado os distritos eleitorais, (2) retirado dos Lordes a influência sobre a escolha dos representantes da Câmara dos Comuns, e, também, (3) estendido o direito de voto aos homens menos ricos, esses passos não foram suficientes para solidificar o conceito de sufrágio universal nas instituições políticas inglesas.

Para se dimensionar a ausência de extensão libertadora dessa medida, vê-se que, com o *Reform Act*, apenas 7,1% da população inglesa passou a deter direito de votar. Apenas em 1848, a Inglaterra atingiu o percentual de 95% da população apta a votar[473].

Por coincidência (ou não), 1848 foi o ano da publicação do *Manifesto Comunista*. Para aqueles autores que defendem que o *Manifesto* foi, acima de tudo, um programa de alianças, torna-se evidente concluir que seu objetivo imediato e imprescindível era a "conquista da democracia"[474].

A Constituição Francesa de 1848 é, portanto, um marco moderno para o início da consolidação do conceito de democracia ocidental e, porque não, do próprio sufrágio universal[475]. Até então, a sua indefinição, dentro da ciência política (do liberalismo ao socialismo), tornava o sistema democrático incongruente e de difícil compreensão e, portanto, uma luta constante e dispersa contra as ondas excludentes do universo de cidadania (censitárias,

---

[471]Tom pejorativo dessas adequações limitadoras, conforme expressão de CANFORA. Idem. p. 95.
[472]BONAVIDES. Idem. p. 249
[473]FLEINER-GERSTER. *Teoria Geral do Estado.* São Paulo: Editora Martins Fontes, 2006. p. 338.
[474]BONAVIDES. Idem. p. 102.
[475]Destaca-se que o suposto sufrágio universal invocado na Constituição Francesa de 1848 é masculino. Desse modo, a inclusão da mulher dentro do conjunto de eleitores aconteceu apenas com a Revolução Russa. *In:* CANFORA. Idem. p. 131.

em sua maioria), principalmente em países como a própria França, Inglaterra e Estados Unidos[476].

Embora os movimentos sociais franceses de 1848 tenham sido considerados, por alguns autores, "uma revolução frustrada e uma democracia não alcançada" [477], lançaram luz ao real debate acerca da ampliação do sufrágio no Ocidente[478].

A dilação máxima do direito ao voto (firmando a ideia de que o sufrágio não é uma função, mas uma prerrogativa) passou a influir nas relações políticas de muitos países, a partir dos ventos franceses. A Itália foi, por exemplo, em 1912, um dos primeiros países que introduziu – a exemplo do que aconteceu na França 60 anos antes – o sufrágio universal em suas normas político-estruturantes[479].

De forma lenta, muitas lutas foram travadas; a participação política e igualitária foi bandeira que norteou a classe trabalhadora e os movimentos feministas do Século XIX e XX, na grande maioria dos países, bem como o alcance da cidadania para todos, independentemente de raça, religião, classe social ou sexo.

Paulatinamente, à custa de muitos insucessos e vidas, as barreiras discriminatórias foram quebradas, consolidando-se, ao fim do período moderno, o direito de voto a todos os homens e mulheres adultos. Seja na Alemanha, Itália e Espanha, sejam nos movimentos afro-americanos dos EUA, pouco a pouco, os direitos civis e políticos foram se espalhando por toda a massa populacional adulta.

No Brasil, a votação censitária foi abolida na primeira República, com a Constituição de 1891 (art. 70)[480]. Todavia, as mulheres permaneceram não eleitoras e também inelegíveis até a vigência do Código Eleitoral de 1932 (art.2º)[481]. A Constituição de 1934 confirmou (art.

---

[476]Idem. p. 98.

[477]No final de 1848, sob a égide da nova Constituição, Luís Bonaparte foi eleito de forma eloquente, com mais de 5,5 milhões de votos, em um universo cerca de 08 milhões de eleitores votantes. Três anos depois, em 1851, organizou, com exímio sucesso, um golpe de estado, que permitiu a restauração imperial e encerrou, como consequência, a Segunda República. *In*: CANFORA. Idem. p. 111-120.

[478]RODRÍGUEZ ADRADOS, Francisco. *Nueva historia de la democracia.* Barcelona: Editorial Planeta, 2011. p. 274.

[479]CANFORA. Idem. p. 131.

[480]Constituição de 1891. Art 70 – São eleitores os cidadãos maiores de 21 anos que se alistarem na forma da lei. § 1º - Não podem alistar-se eleitores para as eleições federais ou para as dos Estados: 1º) os mendigos; 2º) os analfabetos; 3º) as praças de pré, excetuados os alunos das escolas militares de ensino superior. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 23 maio 2015.

[481] Decreto nº 21.073, de 24 de fevereiro de 1932 (Código Eleitoral) – Art 2º - É eleitor o cidadão maior de 21 anos, sem distinção de sexo, alistado na forma deste Código. Art 4º - Não podem alistar-se eleitores: a) os mendigos; b) os analfabetos; c) as praças de pré, excetuados os alunos das escolas militares de ensino superior. Parágrafo único. Na expressão praças de pré, não se compreendem: 1º) os aspirantes a oficial e os suboficiais; 2º) os guardas civis e quaisquer funcionários da fiscalização administrativa, federal ou local. Disponível em http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=33626. Acesso em: 23 maio 2015.

108)[482] o sufrágio feminino, porém o voto era facultativo paras as mulheres que não exerciam funções públicas remuneradas. A Constituição de 1946[483] instituiu a obrigatoriedade plena para ambos os sexos, com ressalvas; desse modo, como ainda vigia o antigo Código Eleitoral, a facultatividade do voto prevista à significativa parcela do universo feminino apenas foi transformada em obrigatória com o Código Eleitoral de 4.737, de 15 de julho de 1965[484].

O voto dos analfabetos no Brasil é um capítulo interessante. Até a Proclamação da República não havia restrição aos votos dos analfabetos, embora condicionados às questões censitárias. A partir de 1891, instituiu-se a restrição, momento em que o analfabetismo atingia patamares de 80% da população brasileira[485].

O direito ao voto dos analfabetos só foi garantido no Brasil a partir do recente processo de redemocratização, precisamente com a Lei nº 7.332, de 1º de julho de 1985,[486] que estabeleceu normas para a realização de eleições em 1985 e para o alistamento eleitoral,

---

[482]Constituição de 1934: Art 108 - São eleitores os brasileiros de um e de outro sexo, maiores de 18 anos, que se alistarem na forma da lei. Parágrafo único - Não se podem alistar eleitores: a) os que não saibam ler e escrever; b) as praças-de-pré, salvo os sargentos, do Exército e da Armada e das forças auxiliares do Exército, bem como os alunos das escolas militares de ensino superior e os aspirantes a oficial; c) os mendigos; d) os que estiverem, temporária ou definitivamente, privados dos direitos políticos. Art 109 - O alistamento e o voto são obrigatórios para os homens e para as mulheres, quando estas exerçam função pública remunerada, sob as sanções e salvas as exceções que a lei determinar. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 23maio 2015.

[483] Constituição de 1946. Art 131 - São eleitores os brasileiros maiores de dezoito anos que se alistarem na forma da lei. Art 132 - Não podem alistar-se eleitores: I - os analfabetos; II - os que não saibam exprimir-se na língua nacional; III - os que estejam privados, temporária ou definitivamente, dos direitos políticos. Parágrafo único - Também não podem alistar-se eleitores as praças de pré, salvo os aspirantes a oficial, os suboficiais, os subtenentes, os sargentos e os alunos das escolas militares de ensino superior. Art 133 - O alistamento e o voto são obrigatórios para os brasileiros de ambos os sexos, salvo as exceções previstas em lei. Art 134 - O sufrágio é universal e, direto; o voto é secreto; e fica assegurada a representação proporcional dos Partidos Políticos nacionais, na forma que a lei estabelecer. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 23 maio 2015.

[484] Código Eleitoral (Lei nº 4.737/65), Art. 3º Qualquer cidadão pode pretender investidura em cargo eletivo, respeitadas as condições constitucionais e legais de elegibilidade e incompatibilidade. Art. 4º São eleitores os brasileiros maiores de 18 anos que se alistarem na forma da lei. Art. 5º Não podem alistar-se eleitores: I - os analfabetos; II - os que não saibam exprimir-se na língua nacional; III - os que estejam privados, temporária ou definitivamente dos direitos políticos. Parágrafo único - Os militares são alistáveis, desde que oficiais, aspirantes a oficiais, guardas-marinha, subtenentes ou suboficiais, sargentos ou alunos das escolas militares de ensino superior para formação de oficiais. Art. 6º O alistamento e o voto são obrigatórios para os brasileiros de um e outro sexo, salvo: I - quanto ao alistamento: a) os inválidos; b) os maiores de setenta anos; c) os que se encontrem fora do país. II - quanto ao voto: a) os enfermos; b) os que se encontrem fora do seu domicílio; c) os funcionários civis e os militares, em serviço que os impossibilite de votar. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4737.htm. Acesso em: 23 maio 2015.

[485] DORE, Rosemary e RIBEIRO, Simone. *Cidadania política e voto analfabeto no Brasil*. Revista Políticas Públicas, Campinas, v. 2, n. 2, p. 84-99, dez. 2009. p. 86.

[486] Lei nº 7.332/85 – Art 12 - As eleições serão realizadas por sufrágio universal e voto direto e secreto. Art 18 - O alistamento eleitoral passa a ser feito dispensando-se a formalidade de o próprio alistando datar o respectivo requerimento e, quando este não souber assinar o nome, aporá a impressão digital de seu polegar direito no requerimento e na folha de votação. Parágrafo único. O mesmo sistema será utilizado no dia da votação para o eleitor que não souber assinar o nome.

incluindo os analfabetos. Porém, eles permanecem até os dias de hoje inelegíveis [art. 14 §4°. São inelegíveis os (...) analfabetos].

Volvendo-se ao tema – igualdade e sufrágio universal – , tem-se, em resumo, que, no crepúsculo dos tempos modernos, catapultou-se o princípio da igualdade ao grau maior da inclusão democrática, com a consolidação do conceito de sufrágio universal, com contornos centrais e periféricos: um governo eleito, por eleições livres cujos votos de todos os cidadãos têm valor idêntico, com liberdade de pensamento, informação e expressão em todos os assuntos públicos. Direitos políticos ativos (votar) e passivos (ser votado) com critérios mais igualitários; liberdade de associação, movimentos sociais, grupos de interesses e partidos políticos[487].

[487] HELD. Idem. p. 144.

3 A PÓS-MODERNIDADE, SEUS REFLEXOS NA GESTÃO DEMOCRÁTICA LOCAL E O CENÁRIO BRASILEIRO

Ultrapassada a primeira etapa, correspondente à necessária compreensão da evolução das ideais democráticas na era moderna, buscar-se-á no terceiro capítulo resumir as principais características da pós-modernidade e os seus reflexos devastadores sobre o arquétipo representativo, advindo do pensamento moderno e ainda preponderante no modelo nacional e mundial vigentes, aqui incluída a forma de gestão democrática das cidades brasileiras.

O estudo nessa parte visará demonstrar que a pós-modernidade foi palco de uma abrupta transformação da sociedade, tornando-a mais urbana e conectada, afetando, não só os conceitos de espaço e tempo, mas também as relações individuais entre próximos (moradores de uma mesma cidade, inclusive). Essa transfiguração contribuiu para tornar os cidadãos, sob o ponto de vista social e político, cada vez mais sitiados e desorientados, muitos distantes das ferramentas e instrumentos institucionalizados de democracia.

Esse cenário pós-moderno acarreta a crise do atual modelo de democracia e/ou da representatividade, nutrindo os membros da *pólis* do sentimento contínuo, latente e duradouro de indignação e desesperança, por total ausência de confiança naqueles que os representam na gestão de suas respectivas cidades. O cidadão vive na *pólis*, porém, não participa ativamente de suas decisões políticas.

Certamente, essa também é uma realidade das cidades brasileiras. Esse déficit democrático na gestão das cidades no Brasil é atacado, sob o ponto de vista jurídico-constitucional – com ferramentas participativas ainda muito tímidas.

Partindo desse cenário, defende-se na parte final desse capítulo a premissa de que, sob o ponto de vista da participação dos cidadãos na vida política da *pólis*, as novas tecnologias comunicativas alcançam o que o Direito Posto ainda não alcança: a existência de uma nova ágora (virtual); um novo espaço público, participativo e ativo.

3.1 A pós-modernidade

Nota-se que a modernidade tem como traço comum, em todos os seus principais pensadores acima citados, o ideário da razão. Ocorre que o elixir da razão inebria quem dele se apropria, tornando turva a visão daqueles que deveriam perceber os defeitos da própria

modernidade. E é essa ilusão reflexiva, assim como também ocorrera no mundo medieval, o elemento propulsor para a superação do paradigma moderno.

Valadés pondera que o modelo do Estado Moderno não evita a concentração de poder, tampouco consegue proteger as nações das inúmeras tensões sociais que culminaram em vários processos bélicos (guerras internacionais, guerras civis e repressão do Estado)[488].

O projeto moderno não previu, tampouco estava preparado, para a necessidade de ter que dar suporte aos refugos e aos restos do processo de produção da homogeneidade e da ordem.[489] Como destaca Bauman:

> Assim, a produção do refugo (e, consequentemente, a preocupação sobre o que fazer com ele) é tão moderna quando a classificação e a ordenação. As ervas daninhas são o refugo da jardinagem, ruas feias, o refugo do planejamento urbano, a dissidência o refugo da unidade ideológica, a heresia o refugo da ortodoxia, a intrusão o refugo da construção do Estado-nação. São refugos porque desafiam a classificação e a arrumação da grade. São a mistura desautorizada de categorias que não devem misturar. Receberam a pena de morte por resistir à separação. O fato de que não ficariam em cima do muro se, antes de mais nada, o muro não tivesse sido construído não seria considerado pelo tribunal moderno uma defesa válida. O tribunal está aí para preservar a nitidez do muro erguido.[490]

O Estado Moderno tornou-se, então, um verdadeiro "Estado Jardineiro"[491].

Ademais, embora não se discorde que a modernidade tenha trazido consigo uma série de avanços (progresso técnico e material, em destaques), o pragmatismo inigualável de seu modelo desencadeou um processo de destruição do mundo natural e o esgotamento do espaço físico sobre o qual se questiona a própria sobrevivência qualitativa da população[492]. Assim, as catástrofes e a barbárie estão sempre a atormentar o sono dos indivíduos.

E, como consequência, a razão moderna converte-se na forte inoperância de um modelo de pensamento racional que aceita conviver com a degradação humana, com a violência e a fome.

O Século XX foi dotado de promessas de avanços e milagres econômicos, de desenvolvimento e de cientificização da vida, mas também de diversos conflitos[493]. Na "Era dos Extremos", na conceituação de Hobsbawn[494], os fracassos, os engodos, as destruições, cada abalo ou tremor, desmantela a modernidade pouco a pouco, murchando os seus valores, seus princípios, suas crenças, suas instituições.

---

[488]VALADÉS, Diego. Consideraciones sobre el Estado Constitucional, la ciência e la concentración del riqueza.*In:Cadernos de Soluções Constitucionais.* v. 1. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 53.
[489]BAUMAN. Idem. p. 23.
[490]Idem. p. 23.
[491]Idem. p. 29.
[492]BITTAR. Idem. p. 87.
[493]Idem. 96.
[494]HOBSBAWN, Eric. *A Era dos Extremos:* o breve século XX. 2 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

Sob a ótica da democracia, a representatividade como mecanismo operacional da democracia chega ao seu esgotamento. Opera-se, como se verá nos tópicos seguintes, uma clara crise de legitimidade da representação popular, na medida em que as pessoas não mais se sentem representadas por aqueles homens e mulheres.

A relação política desloca-se de uma visão eminentemente vertical, para um processo vagaroso de horizontalidade. Não há mais um núcleo de poder, mas diversos deles.

Desse modo, a crise da modernidade e sua substituição paulatina por novos valores da pós-modernidade é algo que interfere não só na forma de encarar a Democracia e o Direito, mas principalmente na forma de produzir e definir o que é a Democracia e o Direito.

Eis o surgimento da pós-modernidade.

Embora alguns autores busquem definir como marco temporal para o início da pós-modernidade, o mês de maio de 1968 – aqui considerado o epicentro de grandes transformações sociais no mundo[495] – não se pode deixar de constatar que a crise da modernidade é algo que afligiu a sociedade desde o início do Século XX.

Mas, certamente, será com os eventos de maio de 1968 em Paris que se evidencia, de maneira clara e contundente, o descontentamento com o *establishment*, embora durante todo o ano de 1968 houvesse sinais globais dessa insatisfação coletiva.

A ordem foi defendida com violência. Contudo, esse momento registrou, historicamente, a quebra de padrões de conduta e comportamento, de padrões e tabus sexuais, na defesa dos direitos das minorias, na discussão de um novo papel da Moral, na busca por um novo formato de democracia e na afirmação das diferenças.

Mas o que é a pós-modernidade? E para o que veio?

Pós-modernidade é uma expressão marcada pela transição, pela ruptura; trata-se de um momento histórico da humanidade fortemente marcado por um processo de modificações que se dilui nas diversas dimensões comportamentais e contemporâneas. Há, portanto, uma linha mestra e comum na pós-modernidade: a superação dos alicerces edificados ao longo da modernidade.

Eis a chamada transição paradigmática, na expressão cunhada por Souza Santos[496]. Referido avalia que essa transição só é possível na medida em que realizada a partir de um

---

[495]MARCUSE, Herbert. *A grande recusa hoje.* Tradução de Isabel Loureiro e Robespierre de Oliveira. Rio de Janeiro: Martins Fontes, 2001. p. 57.

[496]SOUZA SANTOS, Boaventura. *A crítica da razão indolente:* contra o desperdício e a experiência. São Paulo: Cortez Editora, 2001. p. 257.

processo contínuo e conjugado de resistência aos complexos e arraigados valores da modernidade.

A instauração de uma nova ordem – a pós-modernidade – inaugura um período de fluidez, ocorrendo a "vingança do nomadismo contra o sedentarismo"[497]. A elite nômade e sem fronteiras domina o mundo (com os efeitos da transnacionalidade e extraterritorialidade da globalização). Domina-se, agora, sem ocupar. As relações de dominação serão, portanto, entre ausentes[498].

Do ponto de vista da teoria política, a pós-modernidade radicaliza o desencantamento do Estado e fortalece, em sentido contrário, o conceito de pluralismo e de fragmentação do poder político. De igual modo, há uma severa crítica ao princípio da maioria[499]. Afetam-se, na mesma medida, as teorias clássicas de legitimidade e da totalidade.

A pós-modernidade também destruiu a ilusão moderna de que havia uma luz no fim do túnel; ou melhor, a de que existiria um "estado de perfeição" alcançável no futuro. As tarefas modernas foram "privatizadas"[500].

De igual forma, não se pode fugir do fato de que na pós-modernidade, o "indivíduo" vive em constante combate com o "cidadão". Ora, se o cidadão é aquele que busca o seu próprio bem-estar através do bem-estar da cidade, enquanto indivíduo é cético em relação à "causa comum" e ao "bem comum"; a extrema liberdade conferida na pós-modernidade aos indivíduos dota-os de egoísmo em potencial, anunciando-se, assim, sérios problemas para a cidadania e seu sistema político nela fundado[501].

Como destaca Bittar,

> [...] a pós-modernidade irrompe com a proposta de introduzir outras espécies de termos que fazem oposição clara e direta às propostas de modernidade, a saber: transitório; mutável; relativo; provável; sensível; múltiplo; horizontal; indução; senso comum; estimável.[502]

Pode-se afirmar que, em lugar do uno, há o diviso (pluralismo); em lugar do total, o fragmentado; em lugar da certeza, a indeterminação; em lugar do pensamento universal, o local; em lugar do não personalizado, o personalíssimo[503].

Passa-se, dessa forma, a conviver com os riscos. Como pontua Bauman:

> A pós-modernidade, também se pode dizer, traz o reencantamento do mundo depois da moderna luta, longa e seríssima, se bem que no fim inconclusiva, para desencanta-

---

[497]BAUMAN, 2001. p. 20.
[498]Idem. p. 21.
[499]A Jurisdição Constitucional é, por exemplo, a afirmação de um pensamento contra majoritário.
[500]BAUMAN. Idem. p. 38.
[501]Idem. p. 46.
[502]Idem. p 164.
[503]Idem. p. 165.

> lo (ou, mais exatamente, a resistência ao desencantamento, quase nunca posta para dormir, foi continuamente o espinho pós-moderno na carne da modernidade). A desconfiança na espontaneidade humana, nos impulsos e nas inclinações resistentes a predição e justificação racional foi substituída pela desconfiança na razão não emocional e calculadora. Restitui-se a dignidade das emoções; legitimidade às inexplicáveis, e mesmo irracionais, simpatias e lealdades que não se podem explicar em termos de utilidade e propósito. Funções, manifestas ou latentes, não são febrilmente buscadas para tudo o que as pessoas fazem a outros ou a si próprias. O mundo pós-moderno é um mundo em que o mistério não é mais estrangeiro mal tolerado à espera da ordem de deportação. Neste mundo, podem acontecer coisas que não tem nenhuma causa que as faça necessárias; e as pessoas fazem coisas que dificilmente passariam no teste de um propósito calculável, e nem se diga, racional.[504]

Sob o prisma da participação coletiva, a desintegração diuturna da cidadania alterou o modo de pensar no mundo pós-moderno: se outrora se defendia, no ambiente moderno, a esfera privada contra o *Leviatã*, agora no cosmos pós-moderno sustenta-se o repovoamento do espaço público. Atualmente, o "privado" coloniza o "público"; ou, como diria Bauman:

> Para o indivíduo, o espaço público não é muito mais que uma tela gigante em que as aflições privadas são projetadas sem cessar, sem deixarem de ser privadas ou adquirirem novas qualidades coletivas no processo da ampliação: o espaço público é onde se faz a confissão dos segredos e intimidades privadas. Os indivíduos retornam de suas excursões diárias ao espaço público reforçados em sua individualidade *de jure* e tranquilizados de que o modo solitário como levam a sua vida é o mesmo em todos os outros 'indivíduos como eles', enquanto – também como eles – dão seus próprios tropeços e sofrem suas (talvez transitórias) derrotas do processo.[505]

Ainda diante do tema do poder, não mais se assiste ao modelo de poder típico da modernidade, visível a todos, palpável aos presentes. Há um processo de virtualização do poder. Bauman afirma:

> Quanto ao poder, ele navega para longe da rua e do mercado, das assembleias e dos parlamentos, dos governos locais e nacionais, para além do controle dos cidadãos, para extraterritorialidade das redes eletrônicas. Os princípios estratégicos favoritos dos poderes existentes hoje em dia são *fuga, evitação e descompromisso*, e sua condição ideal é a invisibilidade.[506]

Viu-se que grande parte daquilo que se tinha como paradigma moderno desmoronou a partir das transformações ocorridas na metade do século XX, fortemente encorpadas com os conceitos de fluidez e transitoriedade.

Nas próximas linhas, serão desenvolvidos alguns aspectos peculiares do período denominado como pós-modernidade que, por sua vez, serão fundamentais para se compreender em que conjuntura se encontra a sociedade contemporânea, o papel do espaço urbano e as novas demandas democráticas.

---

[504]BAUMAN, Zygmunt. *Ética pós-moderna.* Tradução de João Rezende Costa. São Paulo: Editora Paulus, 1997. p. 42.
[505]Idem. *Modernidade Líquida* p. 49-50.
[506]Idem. *Modernidade Líquida*. p. 50.

3.2 O mundo é urbano e em rede

Os tempos confusos da sociedade pós-moderna refletem a ebulição de transformações sociais, tecnológicas, econômicas e culturais. Diversos autores buscam explicar não só as causas dessas rupturas paradigmáticas, mas também as consequências e os eventuais caminhos que haverão de ser, eventualmente, percorridos.

O que é importante para o debate que se quer travar no presente estudo não é saber aonde a sociedade chegará, tampouco discutir se a vida contemporânea é melhor ou pior do que em outros tempos. Interessa, neste momento, revelar o que é, o estado da arte. E, como consequência, construir os alicerces de uma proposta radicalizadora[507] de democracia local, compatível com a realidade atual.

Para o enfrentamento desse desafio há de se destacar, em particular, as análises de Manuel Castells sobre o cenário contemporâneo, mediante os contornos teóricos por ele entendido como uma nova estrutura social, a "sociedade em rede", trabalho dividido em três volumes: Sociedade em Rede[508], O Poder da Identidade[509] e o Fim do Milênio[510].

Não se pretende aqui defender que a proposta teórica totalizante de Castells é suficiente, embora abrangente e estimulante, para absorver toda a complexidade da sociedade contemporânea. Mas é um seguro e consistente ponto de partida para o estudo dessa nova era pós-moderna, pós-industrial e pós-fordista.

Em paralelo (contraposição parcial) ao desenvolvimento da análise de Castells, apresentar-se-ão as reflexões do professor Rainer Randolph, vinculado ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – IPPUR/UFRJ.

---

[507]Parte da ideia de radicalização da democracia advém da leitura de (1) BARBER, Benjamin R. *Pasión por la democracia*. Tradução e comentarios: José María Seco Martinez e Rafael Rodriguez Pietro. Cordoba, España: Editorial Almuzara, 2006. (2) BARBER, Benjamin R. *Strong democracy – participatory politics for a new age.*Berkeley: University of California Press, 2003. (3) UNGER, Roberto Mangabeira. *O Direito e o Futuro da Democracia.* Tradução: Caio Farah Rodriguez e Mario Soares Grandchamp. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004; MOUFFE, Chantal. A cidadania democrática e a comunidade política. Tradução: Maria Claro Abalo F. Andrade. In: *Estudos de Sociologia.* v. 2, n. 2, 2008. p. 59-68. A proposta de radicalização da democracia ora proposta no presente trabalho não é idêntica à ideia da democracia radical, defendida por Chantal Mouffe, mas tem uma de suas fontes inspiradoras no instante em que se propõe a enfrentar o problema da cidadania na ótica da pós-modernidade, bem como compreende que a revolução democrática é um processo sem fim.

[508]CASTELLS, Manuel. *A Sociedade em Rede* – v. 1. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

[509]CASTELLS, Manuel. *O Poder da Identidade* – v. 2. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

[510]CASTELLS, Manuel. *O Fim do Milênio* – v. 3. São Paulo: Paz e Terra, 2012.

Ambos, como se verá a seguir, são convergentes quanto ao crescimento exponencial das redes na sociedade; contudo, discordam quanto à amplitude e aos resultados dessa abordagem.

A partir dessa construção dialética, fruto da análise desses dois autores que se debruçam sobre o fenômeno social das redes, demonstrar-se-á, ao final desse subcapítulo, que a cena coletiva empurra abruptamente a sociedade para uma atuação transformadora da esfera pública, do cosmos político-democrático, a ponto de se concluir pela coexistência, nos tempos atuais, do urbano e da rede (a rede das redes). E, como consequência, de forma indutiva, a modificação dos canais (fluxos) entre esses dois palcos de atuação, especialmente quanto aos elementos da representação/participação nas relações entre governantes e governados no âmbito das cidades.

Como dito alhures, a pós-modernidade provoca o reposicionamento das relações entre a Economia, Sociedade e Estado. Há, evidentemente, um deslocamento das fronteiras entre as esferas da vivência econômica, social, política e cultural.

Castells[511] defende que esse novo contexto global surge a partir do final da década de 60 do Século XX, decorrente da conjunção, segundo ele, de três processos históricos independentes: "a revolução da tecnologia da informação; crise econômica do capitalismo e do estatismo e a consequente restruturação de ambos; e apogeu de movimentos culturais, tais como libertarismo, direitos humanos, feminismo e ambientalismo"[512].

Como consequência dessa ruptura que separa a modernidade e a pós-modernidade, nasce, para Castells: I. uma nova estrutura dominante: a sociedade em rede; II. uma nova economia: a economia informacional (global); e, III. uma nova cultura: a da virtualidade real.[513]

Por óbvio, aqui não se pretende aprofundar questões relacionadas às mutações econômicas ocorridas na sociedade contemporânea, visto que são colaterais ao tema proposto do presente estudo.

Porém, convém registrar que grande parte da análise empírica da trilogia de Castells nasce de uma profunda investigação global acerca das transformações contemporâneas nas relações entre o capital e o trabalho[514]. Na visão desse autor, a edificação dessa nova estrutura social está atrelada a um modelo de desenvolvimento econômico denominado de

---

[511]Idem. O Fim do Milênio. p. 412.

[512]Isso se traduz em inúmeras questões sociopolíticas que dominaram a última metade do século XX, tais como: a transformação da condição feminina e a redefinição do relacionamento entre sexos, o surgimento de uma consciência ambiental global, a crise dos sistemas políticos e a fragmentação dos movimentos sociais.

[513]Idem. p. 412.

[514]RANDOLPH, Rainer. Sociedade em rede: paraíso ou pesadelo? Reflexões acerca de novas formas de articulação social e territorial das sociedades. *GEOgraphia*, v. 1, n. 2, p. 27-53, 2009. p. 33.

informacionalismo, cuja fonte de produtividade está na "tecnologia de geração de conhecimento, de processamento de informação e de comunicação de símbolos".[515]

A economia da sociedade em rede é, portanto, uma economia informacional, termo esse considerado como um atributo intrínseco dessa nova forma de organização socioeconômica;[516]contudo, como pondera Randolph[517], a "sociedade em rede" continua sendo de natureza capitalista, com seus problemas, contradições e conflitos.

A sociedade em rede é uma expressão adotada por Castells[518] para definir essa nova morfologia das sociedades contemporâneas tendo como elemento central a(s) rede(s), assim compreendida como essa teia penetrante de conexões e interações, capilarizadas por toda a estrutura social, bem como interligadas pelas novas tecnologias de informação[519].

---

[515]CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2011. p. 53. v. 1.

[516] Eis a justificativa apresentada por Castells para defender o uso da expressão sociedade ou economia informacional em detrimento da sociedade da informação ou economia de informação, a saber: "Gostaria de fazer uma distinção analítica entre as noções 'sociedade da informação' e 'sociedade informacional', com consequências similares para economia da informação e economia informacional. O tema sociedade da informação enfatiza o papel da informação na sociedade. Mas afirmo que informação, no sentido mais amplo, por exemplo, como comunicação de conhecimento, foi crucial a todas as sociedades, inclusive à Europa medieval que era culturalmente estruturada, e, até certo ponto, unificada pelo escolasticismo, ou seja, no geral uma infraestrutura intelectual. Ao contrário, o termo informacional indica o atributo de uma forma específica de organização social em que a geração, o processamento e a transmissão da informação tornam-se as fontes fundamentais da produtividade e poder devido às novas condições tecnológicas surgidas nesse período histórico. Minha terminologia tenta estabelecer um paralelo com a distinção entre indústria e industrial. Uma sociedade industrial (conceito comum da tradição sociológica) não é apenas uma sociedade em que há indústrias, mas uma sociedade em que as formas sociais e tecnológicas de organização industrial permeiam todas as esferas da atividade, começando com as atividades predominantes localizadas no sistema econômico e na tecnologia militar e alcançando os objetivos e hábitos de vida. Meu emprego dos termos 'sociedade informacional' e 'economia informacional' tenta uma característica mais precisa das transformações atuais, além da sensata observação de que a informação e os conhecimentos são importantes para as nossas sociedades. Porém, o conteúdo real de 'sociedade informacional' tem de ser determinado pela observação e análise. É exatamente esse o objetivo deste livro. Por exemplo, uma das características principais da sociedade informacional é a lógica de sua estrutura básica em redes, o que explica o uso do conceito 'sociedade em rede', definido e especificado na conclusão deste volume. Contudo, outros componentes da 'sociedade informacional', como movimentos sociais ou o Estado, mostram características que vão além da lógica do sistema de redes, embora sejam muito influenciadas por essa lógica, típica da nova estrutura social. Dessa forma, a 'sociedade em rede' não esgota todo o sentido de 'sociedade informacional.'" *In*: Idem. p. 65.

[517]RANDOLPH, Rainer. Sociedade em rede: paraíso ou pesadelo? Reflexões acerca de novas formas de articulação social e territorial das sociedades. *GEOgraphia*, v. 1, n. 2, p. 27-53, 2009. p. 32.

[518]Segundo os professores Molinaro e Sarlet, "o termo Sociedade em Rede (Network Society) foi originalmente cunhado pelo professor norueguês Stein Bråten, em 1981, no seu Modeller av menneske og samfunn: bro mellom teori og erfaring fra sociologi og sosialpsykologi (Modelos do ser humano e da sociedade: a ponte entre a teoria e a experiência, da sociologia e psicologia social), tendo sido retomada mais tarde (1991) pelo renomado professor holandês Jan Van Dijk na obra De Netwerkmaatschappiji: sociale aspecten van nieuwe media (A sociedade em rede: aspectos sociais da nova mídia). Posteriomente, a mesma expressão foi utilizada, em 1996, por Manuel Castells e, a partir daí, passou a ser amplamente difundida". MOLINARO, Carlos Alberto; SARLET, Ingo Wolfgang. Breves notas acerca das relações entre a sociedade em rede, a Internet e o assim chamado Estado de Vigilância. *In*: LEITE, George Salomão; LEMOS, Ronaldo. *Marco Civil da Internet*. São Paulo: Editora Atlas, 2014. p. 29-48. p. 29.

[519] Idem. p. 565.

Nas palavras de Castells, "rede é um conjunto de nós interconectados. Nó é o ponto no qual uma curva se entrecorta. Concretamente o que um nó é depende do tipo de redes concretas de que falamos"[520].

A ideia de aplicação do conceito de rede na análise de alguns fenômenos econômicos, políticos e sociais não é algo novo[521].

Como destaca Scherer-Warren,

> [...] as noções de rede utilizadas por outras ciências têm sido instrumentais para a análise das redes sociais. Já na década de 1950, a Sociometria de Moreno, se valeu da teoria dos gráficos da Matemática para a análise das relações sociais, a qual serviu de base mais tarde para abordagens da Psicologia Social (Deroy-Pineau, 1991). Da Biologia e da Ecologia é importada a ideia de rede enquanto tecido social ou enquanto rede energética. Das Ciências da Computação vem à noção de redes de informação.[522]

Não se nega, assim, a preexistência de relações sociais constituídas morfologicamente por redes (Randolph concorda), antes do início efetivo da pós-modernidade. Inclusive, há diversas experiências relatadas dentro uma abordagem em rede no mundo industrial, gerencial e financeiro[523], ainda distantes do cenário totalizante de sociedade em rede.

Ocorre que, pouco a pouco, a cena empresarial é engolida pela necessidade de se percorrer uma trajetória organizacional, com a finalidade de se atingir melhores resultados, dentro da lógica da eficiência capitalista.

A partir da quebra do paradigma da produção em massa para a introdução de um modelo de produção flexível, alcança-se a formação de redes entre empresas e de alianças corporativas estratégicas, bem como a criação de um modelo de empresa horizontal e o desenvolvimento das redes de empresas.

Como destaca Castells,

> [...] são, antes de tudo, redes de empresas sob diferentes formas, em diferentes contextos e a partir de expressões culturais diversas. Redes familiares nas sociedades chinesas e no norte da Itália; redes de empresários oriundos de ricas fontes tecnológicas dos meios de inovação, com o Vale do Silício; redes hierárquicas comunais do tipo *keiretsu* japonês; redes organizacionais de unidades empresariais descentralizadas de antigas empresas verticalmente integradas, forçadas a adaptar-se à realidade da época; redes empresariais compostas de clientes e fornecedores de determinada empresa, inseridos numa teia mais ampla de redes formadas ao redor de outras empresas em rede; e redes internacionais resultantes de alianças estratégicas entre empresas, e suas redes auxiliares de apoio.[524]

---

[520]Idem. p. 566.
[521]SCHERER-WARREN, Ilse. Metodologia de redes do estudo das ações coletivas e movimentos sociais. *Encontros Nacionais da ANPUR*, v. 6, 2013. p.1045-1052.
[522]Idem. p. 1045.
[523]RANDOLPH. Idem. p. 29.
[524]CASTELLS. *Sociedade em rede*. p. 255.

Portanto, há um processo pulverizado de ruptura das formas tradicionais de sistemas, estruturas e outros formatos homogêneos de organização em sociedade[525].

Como destaca Randolph, "as redes encontram-se num ponto de interseção entre a heterogeneidade de conteúdos (econômicos, sociais, políticos e culturais) e uma heterogeneidade de formas (locais, regionais nacionais e mundiais)"[526].

O novel feitio dessa estrutura social proposta por Castells (sociedade em rede) se potencializa justamente pela força do novo paradigma da tecnologia da informação. E, como consequência, ao invés de se falar em fluxos de poder, agora se debate sobre o poder dos fluxos (troca entre atores sociais)[527].

Castells entende que a "sociedade em rede" se apropria da tecnologia da informação tornando-a o mecanismo indispensável na efetivação dos processos de reestrutura. O maior enfoque da tecnologia da informação nessa conjuntura é produzir um ambiente em rede "dinâmico e auto expansível de organização da atividade humana"[528], visto que

> [...] redes são estruturas abertas capazes de expandir de forma ilimitada, integrando novos nós desde que consigam comunicar-se dentro da rede, ou seja, desde que compartilhem os mesmos códigos de comunicação (por exemplo, valores ou objetivos de desempenho). Uma estrutura social com base em redes é um sistema aberto altamente dinâmico susceptível de inovação sem ameaças ao seu equilíbrio.[529]

E destaca:

> A topologia definida por redes determina que a distância (ou intensidade e frequência da interação) entre dois pontos (ou posições sociais) é menor (ou mais frequente, ou mais intensa), se ambos os pontos forem nós de uma rede do que se não pertencerem à mesma rede. Por sua vez, dentro de determinada rede os fluxos não têm nenhuma distância, ou a mesma distância, entre os nós. Portanto, a distância (física, social, econômica, política, cultural) para um determinado ponto ou posição varia entre zero (para qualquer nó da mesma rede) e infinito (para qualquer ponto externo à rede). A inclusão/exclusão em redes e a arquitetura das relações entre redes, possibilitadas por tecnologias da informação que operam à velocidade da luz, configuram o processo e funções predominantes em nossa sociedade.[530]

Um dos perigos na utilização do termo *rede* é o de não conseguir diferenciá-lo em relação aos outros usualmente empregados nas ciências sociais aplicadas, tais como: *sistema*, *estrutura* e *hierarquia*. Faz-se necessário, assim, compreender o que realmente o diferencia dos demais, especialmente em relação ao conceito de sistema.

---

[525]RANDOLPH. Idem. p. 45.
[526]Idem. p. 45.
[527]"Por fluxos, entendo as sequências intencionais, repetitivas e programáveis de intercâmbio e interação entre posições fisicamente desarticuladas, mantidas por atores sociais nas estruturas econômica, política e simbólica da sociedade". *In*: CASTELLS. *Sociedade em rede*. p. 501.
[528]CALTELLS. *O Fim do Milênio* – v. 3. p. 412.
[529]CASTELLS. *A sociedade em rede* – v. 1. p. 566.
[530]Idem. p. 566.

Para Randolph, o contexto socioeconômico mundial explica o porquê do uso de *rede* em detrimento de *sistema*. Na visão desse autor, há uma mudança qualitativa (globalização e fragmentação), tornando a "perspectiva sistêmica obsoleta em benefício da proliferação de redes diferentes"[531].

A estruturação em rede decorre da premissa de que a sociedade pós-moderna é altamente complexa. Há diversos "pequenos mundos"[532], assim considerados individualmente como o "conjunto abrangente de conexões, na natureza e na sociedade, entre elementos que, mesmo quando não se comunicam diretamente, têm relação, de fato, por meio de uma curta cadeia de intermediários"[533].

Esses "pequenos mundos" sociais possuem uma "dinâmica não linear" [534], heterogênea, com extrema dificuldade de se encaixar a uma estrutura hermética, sistêmica. A abertura das redes, em contraposição ao esquema fechado de um sistema, amolda-se, com maior grau de perfeição, à sociedade complexa e fluída da pós-modernidade.

Assim, em termos de sociedade, o que era divisível, agora é fragmentado. Portanto, não se fala mais, preponderantemente, em sistema, em partes de um todo, mas em redes, ou seja, em conjuntos de fragmentos relacionais ou fragmentos relacionais individualizados que interagem entre si e entre outros.

Consequentemente, podem ser detectados na sociedade vários tipos de rede, o que redundará, por óbvio, em classificações das mais diversas.

Sob a ótica das relações políticas e deliberativas, destaca-se a diferença entre as *policy networks* e as *issue networks.* As primeiras constituídas por "um grupo específico (restrito) de atores, geralmente, técnicos, pesquisadores, especialistas, analistas políticos, agentes da mídia e jornalistas"[535]; as segundas, por sua vez, formadas "por grupos informais e informacionais, o que caracteriza a presença de atores muito diferentes, oriundos de muitos referenciais culturais e políticos"[536].

---

[531]Relacional (restrito as relações) e Holístico (além das relações e fluxos, acrescendo também à análise dos elementos – 'nós' como conjunto que forma a rede). *In*: RANDOLPH, Rainer. Redes estratégicas e de solidariedade e organização territorial à procura de novas formas territoriais. *Encontros Nacionais da ANPUR*, v. 5, 2013. p. 783-794. p. 784.
[532]Expressão utilizada por Duncan Watts, incorporada por Castells. In: Sociedade em Rede. p. 112.
[533]CASTELLS. *A Sociedade em Rede*. p. 112.
[534]Idem. p. 112.
[535]MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro. *Das redes informais às redes deliberativas*: mídia, públicos reflexivos e cidadania. Intertexto, Porto Alegre: UFRGS, v.1., n. 14, 1-18, janeiro/junho 2006. p.6.
[536]Idem. p. 6.

Há, ainda, outra diferenciação – pertinente para o enfrentamento do presente trabalho –, tendo como foco a esfera pública, a arena política (da *pólis*), qual seja: redes informais, redes informacionais e redes deliberativas.

Como revela Habermas, as redes informais caracterizam-se como sendo "redes periféricas da esfera pública política"[537]; são redes "não institucionalizadas, tecidas em espaços comunicativos primários (locais de moradia, esferas de sociabilidade representadas pela família, bairro, vizinhança, etc.) e escondidas pelos interstícios da vida cotidiana"[538]. As redes informais "estabelecem processos mais ou menos espontâneos ou autônomos de formação da opinião, uma vez que a comunicação se realiza aí discursivamente, conforme a iniciativa de seus membros e sobre as bases de suas próprias premissas"[539].

As redes informacionais são, por outro lado, dotadas da característica da abstração; isso porque são formadas por intermédio do compartilhamento das mesmas mensagens e informações por conjuntos de grupos e indivíduos. Se, caso das redes informais, há o forte caráter da territorialidade, as redes informacionais "são formadas pelo entrecruzamento de discursos advindo tantos dos atores presentes nas redes informais, quanto de especialistas, agentes do governo, empresários etc"[540].

As redes deliberativas, por fim, "comportam processos de troca pública de argumentos nos quais são responsáveis pela aproximação entre atores sociais e políticos através de novos processos de partilhamento do poder simbolizado pelos fóruns híbridos de discussão, como os Conselhos Gestores, o Orçamento Participativo e os Conselhos de Políticas Públicas"[541].

A complexidade da sociedade pós-moderna propicia múltiplas relações/interações entre essas redes, tendo como elemento central o fluxo comunicativo entre esses "pequenos mundos".

O campo comunicativo é, portanto, o elemento fundamental dessa revolução silenciosa defendida por Castells. O universo das redes alia-se às novas tecnologias de informação e comunicação, numa simbiose avassaladora de transformação social (e aí que se projeta o traço diferenciador de sua teoria e a tentativa de um modelo totalizante).

Sabe-se que o primeiro impacto dessa transformação social ocorreu – e ainda ocorre – na comunicação. A linguagem dentro e entre essas redes passa a ser digital e de cunho universal,

---

[537]HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia:* entre facticidade e validade – v. 2.Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p. 21
[538]MARQUES. Idem. p. 6.
[539]MAIA, Rousely C. M. A mídia e o novo espaço público. *Comunicação & Política*, v.5, n.1, 1998. p. 131-156. p. 140.
[540]MARQUES. Idem. p. 7.
[541]Idem. p. 7.

congregando as palavras, os sons e as imagens[542]. E a interação cresce, dia a dia, exponencialmente, por intermédio de um número incontável de conexões; a grande maioria vinculada às redes interativas de computadores[543].

A evolução tecnológica, estágio atual do processo de globalização dos mercados, mostrou que, diferentemente das sociedades pré-modernas, nas quais os fatores tempo e espaço eram necessariamente ligados, nas sociedades pós-modernas ocorre, decerto, a separação do espaço e do tempo. Esse fato permite a concretização de relações intersubjetivas entre "ausentes", dispostos à distância, todavia interligados através do espaço. Esse avanço tecnológico, aqui compreendido, principalmente, sob o ponto de vista da comunicação e da informação, consolidou a separação do elemento espacial do temporal, permitindo, entre outros progressos, a efetivação de novas formas de organização à distância[544].

O indivíduo insere-se nessa teia comunicativa global e passa a se afastar, pouco a pouco, da forma presencial e tradicional de interação; "as redes globais de intercâmbios instrumentais conectam e desconectam indivíduos, grupos, regiões e até países, de acordo com sua pertinência na realização dos objetivos processados em rede, em um fluxo contínuo de decisões estratégicas"[545].

A velocidade dessas sinapses comunicativas (com diversos conteúdos e informações) é tão frenética que do mesmo modo que cria uma falsa percepção de aproximação entre distantes, favorece um isolamento dos indivíduos que se despregam dos seus antigos laços interrelacionais.

As redes entrelaçam-se cada vez mais; as tramas sociais deslocam as fronteiras entre a vida pública e a privada; criam novos espaços públicos (mais heterogêneos, mais flexíveis), potencializam a possibilidade de edificação de novas formas de totalidades, a partir da articulação entre totalidades e particularidades[546].

E, como consequência, os "movimentos sociais tendem a ser fragmentados, locais, com objetivo único e efêmero, encolhidos em seus mundos inferiores ou brilhando por apenas um instante em um símbolo da mídia"[547].

O reagrupamento social, quando existente, é formado, em geral, em decorrência de identidades primárias, tais como as religiosas, étnicas, territoriais e nacionais. E a mobilização

---

[542]CASTELLS, Manuel. *A Sociedade em Rede*. v. I. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2011. p. 40.
[543]Idem. p. 40.
[544]POGLIESE, Marcelo Weick. A Jurisdição Constitucional como instrumento de inclusão social. In: *Revista de Direito do IESP*. v. 1. n.1. João Pessoa, jul/dez.2004. p. 150.
[545]Idem. p. 41.
[546]RANDOLPH. *Sociedade em rede*: Paraíso ou Pesadelo? Idem. p 46.
[547]Idem. p. 41.

em torno dessas características comuns primárias constrói um palco propício para posições fundamentalistas, sectárias e radicais. O indivíduo aliena-se e, aos poucos, vê o outro como uma ameaça constante, em todos os sentidos.

Isolado, o indivíduo sente-se perdido e passa a buscar esses novos canais de conectividade a partir de fragmentos elementares que o reaproxima a outros indivíduos em iguais situações e atributos.

Em termos históricos, o fenômeno da nova estrutura social começa a ficar mais clarividente a partir da década de 1990; os atores sociais passam a reconstruir suas relações em sociedade justamente por intermédio desses atributos ou conjunto de atributos primários, olvidando, na quase totalidade, de outras estruturas sociais sobrepostas. Por isso, a dificuldade da sociedade contemporânea em se reunir em torno de questões mais amplas ou distantes do cotidiano dos indivíduos, dos assuntos que não estejam diretamente relacionados ao dia a dia das pessoas, ao cosmos pessoal.

Esse é o criadouro da crise institucional que arrasta muitas estruturas sociais vigentes, com reflexos notórios, porque não, sobre os canais tradicionais de exercício da vida política, do teatro democrático, em âmbito local, nacional e mundial.

Por essa razão, Castells defende, na esteira de Calderon e Laserna, que a maior dificuldade da sociedade contemporânea é combinar "novas tecnologias e memória coletiva, ciência universal e culturas comunitárias, paixão e razão"[548].

Castells observa, ainda, que essa revolução tecnológica sobre as estruturas sociais contemporâneas tem derivações no campo da informação [549] em si, mas também no processamento e na comunicação.

As tecnologias da informação, baseadas na eletrônica, "apresentam uma capacidade de armazenamento de memória e velocidade de combinação e transmissão em *bits* incomparáveis"[550] e a comunicação on-line (aliada aos diversos formatos de texto, áudio e vídeo) possibilita a conjunção dos fatores espaço/tempo de forma "ubíqua e assíncrona"[551].

Mas essas tecnologias não podem apenas ser consideradas ferramentais de uma nova era; ao contrário, devem ser encaradas como processos, trajetórias a percorrer no

---

[548]Idem. p. 58.
[549]Por ele entendido como o conjunto convergente de tecnologia em microeletrônica, computação (hardware e software), telecomunicações/radiodifusão, telefonia e optoeletrônica. In: Idem. p. 67.
[550]Idem. p. 114.
[551]Idem. p. 114.

desenvolvimento da criação, da produção; uma extensão da mente humana, portanto, na formação do conhecimento[552] e na interação social.

Castells apresenta cinco características dessa revolução tecnológica contemporânea, essenciais para a compreensão da proposta de sociedade em rede:

> A primeira característica do novo paradigma é que a informação é sua matéria-prima: são tecnologias para agir sobre a informação, não apenas informação para agir sobre a tecnologia, como foi o caso das revoluções tecnológicas anteriores.
> O segundo aspecto refere-se à penetrabilidade dos efeitos das novas tecnologias. Como a informação é uma parte integral de toda atividade humana, todos os processos de nossa existência individual e coletiva são diretamente moldados (embora, com certeza, não determinados) pelo novo meio tecnológico.
> A terceira característica refere-se à lógica das redes em qualquer sistema ou conjunto de relações, usando essas novas tecnologias da informação. A morfologia da rede parece estar bem adaptada à crescente complexidade de interação e aos modelos imprevisíveis do desenvolvimento derivado do poder criativo dessa interação. Essa configuração topológica, a rede, agora pode ser implementada materialmente em todos os tipos de processos e organizações graças a recentes tecnologias da informação. Sem elas, tal implementação seria bastante complicada. E essa lógica das redes, contudo, é necessária para estruturar o não-estruturado, porém preservando a flexibilidade, pois o não-estruturado é a forma motriz da inovação da atividade humana.
> Em quarto lugar, referente ao sistema de redes, mas sendo um aspecto claramente distinto, o paradigma da tecnologia da informação é baseado na flexibilidade. Não apenas os processos são reversíveis, mas organizações e instituições podem ser modificadas, e até mesmo fundamentalmente alteradas, pela reorganização de seus componentes. O que distingue a configuração do novo paradigma tecnológico é sua capacidade de reconfiguração, um aspecto decisivo em uma sociedade caracterizada por constante mudança e fluidez organizacional. Tornou-se possível inverter as regras sem destruir a organização, porque a base material da organização pode ser reprogramada ou reaparelhada.
> (...)
> Então, uma quinta característica dessa revolução tecnológica é a crescente convergência de tecnologias específicas para um sistema altamente integrado, no qual trajetórias tecnológicas antigas ficam literalmente impossíveis de se distinguir em separado. Assim, a microeletrônica, as telecomunicações, a optoeletrônica e os computadores são todos integrados nos sistemas de informação.[553]

Essa transformação social traduzida no modelo de sociedade em rede, sobrepuja não só as relações sociais e as técnicas de produção, mas também atinge, com contundência, a cultura, o poder e o espaço público[554].

Quanto à cultura, Castells aponta o surgimento de uma nova qualificadora: a da virtualidade real, mediante a conjunção de um processo integrativo de comunicação eletrônica, com o fim da audiência de massa e o surgimento de redes interativas.

---

[552]Idem. p. 69
[553]Idem. p. 109.
[554]Idem. p. 572.

A cultura da virtualidade real é uma consequência da integração das linguagens textuais às audiovisuais em um mesmo sistema, potencializada por intermédio dessa rede global, interativa a partir de uma multiplicidade de pontos e de fonte criadora inigualável[555].

Ocorre que o firmamento dessa cultura de virtualidade real é fruto de um crescente e contínuo desenvolvimento tecnológico que, paulatinamente, a partir da segunda metade do século XX, foi envolvendo o ambiente social, adentrando no cotidiano dos indivíduos e alterando seus hábitos e costumes.

Indubitavelmente, esse processo de mudança se inicia com a massificação do sistema de comunicação dominado pela TV. Uma mensagem idêntica passou a ser direcionada para milhões de receptores espalhados por todo um país, por todo o mundo. A televisão, portanto, impulsiona a explosão da comunicação mundial.

A televisão passa a modelar a linguagem de comunicação; a TV "arma o palco para todos os processos que se pretendem comunicar à sociedade em geral, de política a negócios, inclusive esportes e arte"[556].

A partir da década de 1980, novas tecnologias modificam o ambiente da mídia mundial em competitividade com o mundo televisivo. Os jornais e rádios se reinventam; os videocassetes são disseminados (e as indústrias dos filmes e musical se remodelam); surgem as câmeras de vídeo e a possibilidade de as pessoas filmarem seus próprios eventos. Em paralelo, o ambiente televisivo é agraciado com uma multiplicidade de canais (sistema convencional e, posteriormente, a cabo, nas principais regiões metropolitanas mundiais, e via satélite), permitindo ao telespectador uma diversidade cada vez maior de conteúdo[557]; e, como consequência, a explosão do universo de aparelhos.

Em 1992, segundo dados apresentados por Castells[558], a UNESCO apontava mais de um bilhão de aparelhos de TV no mundo (35% na Europa, 20% na América do Norte, 8% na América Latina, 4% no Oriente Médio e 1% na África).

---

[555]A virtualização, como destaca Lèvy, pode ser analisada sobre três conjuntos de operações: "1. gramaticais, recortes de elementos virtuais, sequenciamento, dupla articulação; 2. dialéticas, substituições, colocações em correspondência, processos rizomáticos de desdobramento; e, 3. retóricas, emergência de mundos autônomos, criação de agenciamento de signos, de coisas e de indivíduos independentemente de qualquer referência a uma realidade prévia e de qualquer utilidade. Através das operações retóricas, a virtualização desemboca na invenção de novas ideias ou formas, na composição e recomposição dessas ideias, no surgimento de maneiras originais, no crescimento de máquinas com memória, no desenvolvimento de sistema de ação". *In*: LÈVY, Pierre. *O que é virtual.* 2 ed. Tradução: Paulo Neves. São Paulo: Editora 34, 2011. p. 136.
[556]Idem. p. 421.
[557]Idem. p. 422-423.
[558]*In*: CASTELLS. Idem. p. 424.

Em 2010, somente no Brasil, de acordo com o IBGE (CENSO 2010)[559], 96% dos domicílios possuíam aparelhos de televisão em cores, ou seja, um número aproximado de 58,6 milhões de domicílios, dentro de universo de 191,8 milhões de habitantes – média/Brasil de 3,3 pessoas por domicílio.

Em levantamento mais recente, por amostragem, (PNAD 2013)[560], o Brasil alcançou a marca de 63,3 milhões de domicílios com aparelhos de televisão (97,2% do total de 65,1 milhões de domicílios particulares permanentes), o que demonstra aumento em números proporcionais e absolutos em relação ao apurado pelo Censo/IBGE de 2010.

Pouco a pouco, a televisão passa a interagir, por necessidade de se libertar de suas limitações técnicas, com os computadores; e, esses, antes de serem capazes de dialogar com a televisão, precisavam conversar entre si[561].

Em paralelo, surge a Internet – a rede que liga a maior parte das redes de computadores. E, com ela, pouco a pouco, as tecnologias de comunicação migram da *mass média* (rádio, imprensa, cinema e televisão) para "formas individualizadas de produção, difusão e estoque de informação"[562].

Surge a meta-rede. A rede das redes.

Não se pretende aqui reviver os detalhes históricos da criação e evolução da Internet outrora demonstrada por Castells[563]; contudo, cumpre destacar que de um projeto desenvolvido por um órgão do Departamento de Defesa dos Estados Unidos (ARPA)[564] nasceu a ideia de propiciar que vários centros de computadores e grupos de pesquisa pudessem compartilhar informações com a referida agência, de forma on-line (ARPANET).[565]

Aquilo que seria apenas algo vinculado aos interesses estratégico-militares, propagou-se por outros campos e se reinventa, dia a dia, por meio de várias outras experiências, entre as quais aquelas que brotaram no ambiente acadêmico americano e da própria iniciativa privada[566].

---

[559]Dados consolidados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsociais2010/SIS_2010.pdf. Acesso em: 28 maio 2015.

[560]Disponível em: http://ftp.ibge.gov.br/Acesso_a_Internet_e_posse_celular/2013/pnad2013_tic.pdf . Acesso em: 28 maio 2015.

[561]Idem. p. 427.

[562]LEMOS, André. *Cibercultura*. 6 ed. Porto Alegre: Editora Sulina, 2013. p. 69.

[563]CASTELLS, Manuel. *A Galáxia da Internet*. Rio de Janeiro, Zahar, 2003.

[564]*Advanced Research Projects Agency* /ARPA.

[565]Idem. *A Galáxia da Internet*. p. 14.

[566]Castells indica, por exemplo, alguns acontecimentos históricos que contribuíram para moldar o ambiente da Internet tal como se apresenta atualmente (Idem. p. 13-19): Em 1973, a comprovação, mediante um estudo acadêmico, com a arquitetura básica de uma rede das redes; a partir daí, ainda em 1973, a criação de uma padronização de protocolos de comunicação entre os computadores e as redes (TCP); em 1978, a divisão desses protocolos em duas partes, acrescentando um protocolo para dentro da rede (IP), e, como consequência, a constituição de um padrão utilizado até os dias de hoje (protocolo TCP/IP); em 1983, a ARPANET foi renomeada

Mas o grande salto para a propagação mundial da Internet foi, sem dúvida, o desenvolvimento da www (*world wide web*)[567]. Trata-se de "uma rede flexível formada por redes dentro da Internet onde instituições, empresas, associações e pessoas físicas criam os próprios sítios (sites), que servem de base para que todos os indivíduos com acesso possam produzir sua *homepage,* feita de colagens de vários textos e imagens"[568].

Solidifica-se, portanto, o fenômeno da comunicação global, mediada por computadores – CMC e, como consequência, o nascimento de "uma nova forma de comunidade, que reúne pessoas *on-line* ao redor de valores e interesses comuns"[569].

Como destaca RHEINGOLD, a partir da sua experiência na embrionária comunidade virtual *The Well*[570], "a comunicação social no ciberespaço é apenas uma parte de uma constelação global de possibilidades habilitadas pela Internet"[571].

Consolida-se o mundo virtual da Internet.

O mundo abraça a Internet; e ela, por sua vez, segue congregando e integrando redes e mais redes, constituindo uma nova base material para o desempenho de atividades em toda a estrutura social[572].

Na análise dos dados consolidados pela *International Telecommunication Union* (ITU), agência especializada das Nações Unidas (ONU) para as tecnologias de informação e comunicação (ICTs) e os comparando com as informações lançadas por Castells em *Sociedade*

---

de ARPA-INTERNET e passou a se dedicar exclusivamente à pesquisa científica; em 1984, a National Science Foundation (NSF) constitui uma rede própria de comunicação entre computadores, a NSFNET, e, em 1988, a NSF começou a usar a ARPA-INTERNET como a infraestrutura física da rede por onde passam as correntes elétricas que são compreendidas como sinas (*bakbone*); "em 1990, muitos provedores de serviços da Internet montaram suas próprias redes e estabeleceram suas próprias portas de comunicação em bases comerciais; o que tornou isso possível foi o projeto original da ARPANET, baseado numa arquitetura de múltiplas camadas, descentralizada, e protocolos de comunicação abertos e nessas condições a Net pôde se expandir pela adição de novos nós e a reconfiguração infinita da rede poder acomodar necessidade de comunicação" (Idem. p. 15); em paralelo, no final década de 1970, a criação do *bulletin board* systems (BBS), ou sistema de quadro de avisos, com a interconexão de computadores pessoais; em 1977, a invenção do MODEM, assim compreendido como programa que permite a transferência de arquivos entre computadores pessoais; em 1983, a criação da FIDONET que, decorrente da ideia do BBS, iniciou uma rede de BBS, com abrangência, no ano de 2000, com mais de 40.000 nós e em torno de três milhões de usuários; em 1981, a formação de uma rede experimental com base no protocolo desenvolvido pela IBM; além disso, destacam-se as diversas contribuições do sistema operacional UNIX, em especial 'o movimento fonte aberta' que, mais tarde, culminou pela criação do sistema LINUX.

[567]Rede de Alcance Mundial.

[568]CASTELLS. *A Sociedade em Rede*. p. 440.

[569]RHEINGOLD, Howard. *The Virtual Community*. Revised Edition. Cambridge: MIT Press, 2000.

[570]*A Whole Earth 'Lectronic Link* (WELL) foi fundada em 1985 em associação com a Whole Earth Review. WELL é considerada uma das pioneiras no movimento de comunidade on-line, a partir de uma rede cooperativa de computadores da região de San Francisco – Estados Unidos, para fins de possibilitar o diálogo entre escritores independentes e leitores da Whole Earth Review. Até os dias atuais ainda é compreendida como uma das comunidades mais influentes do mundo virtual. Disponível em: http://www.well.com/aboutwell.html. Acesso em: 28 maio 2015. Sobre o tema, ver também: CASTELLS. *Sociedade em Rede*. p. 442-43. RHEINGOLD. Idem. p. 1-55.

[571]Idem. p. 323.

[572]Castells. *A sociedade em rede*. p. 567.

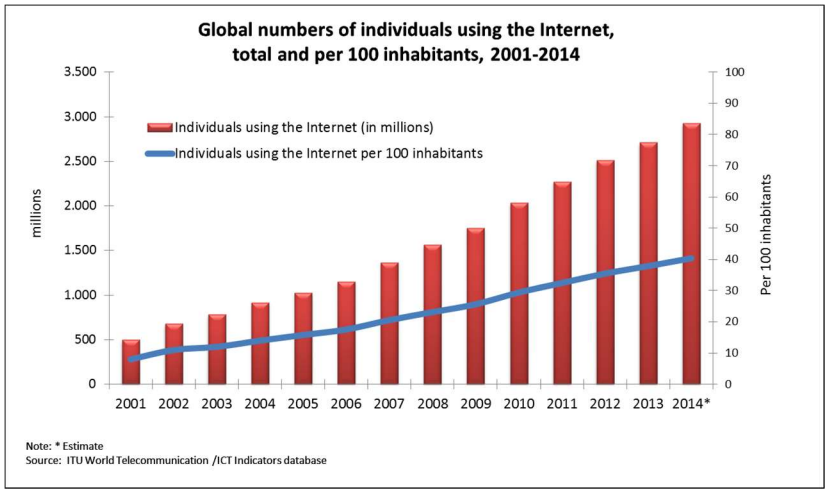
em Rede, verifica-se que o crescimento exponencial da importância da Internet no cotidiano dos indivíduos é plenamente perceptível quando da análise evolutiva do percentual de pessoas que utilizam a Internet em proporção ao universo populacional de cada país.

Por exemplo, em termos globais, Castells projetava, em seus escritos atualizados em 1999, que o número de usuários da Internet alcançaria, em meados de 2001, o número de 700 milhões de pessoas, aproximadamente[573].

Em maio de 2015[574], a ITU divulgou consolidação de resultados nos quais apontam que o número de usuários da Internet foi, em 2001, de 495 milhões e não de 700 milhões, conforme projetado por Castells. Mas, isso não retira a veracidade dos prognósticos desse autor quanto ao crescimento galopante do fenômeno da Internet.

Isso porque, os dados consolidados pela ITU demonstram que, nas últimas décadas, houve um explosivo aumento de usuários de rede mundial de computadores, conforme se verifica no gráfico[575]:

Gráfico 1 – Números globais de indivíduos que acessam a Internet



Como se vê, em 2014, o número de usuários da Internet já alcançava o patamar de 2,9 bilhões de pessoas. E, ainda, no mesmo estudo, a referida agência da ONU projeta para o ano de 2015, a marca de 3,2 bilhões de usuários da Internet, dentre o universo populacional de 7,2 bilhões, estimado também para o ano 2015 no mundo[576].

---

[573]Idem. p. 432.
[574]Divulgação realizada em 26 de maio de 2015.
[575]Gráfico disponível em: http://www.itu.int/ict/statistics. Acesso em 28 maio 2015.

[576]Disponível em http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx. Acesso em: 28 maio 2015.

Portanto, usando os dados da ITU apuradores em 2001 e os estimados de 2015, estima-se que, em menos de 15 anos, haverá o crescimento de mais de 646% no montante de usuários da rede mundial de computadores.

Adicionalmente, os dados da ITU são reveladores em outros aspectos.

Valendo-se de uma metodologia da ONU para, estatisticamente, dividir as regiões do mundo entre países desenvolvidos e em desenvolvimento[577], verifica-se que a maioria dos acessos à Internet decorre de países em desenvolvimento. Dos 3,2 bilhões que navegam na rede, 2,0 bilhões são de usuários de países em desenvolvimento[578].

Porém, proporcionalmente, os países desenvolvidos apresentam indicadores médios de 78,3 usuários para cada 100 habitantes do seu conjunto populacional, enquanto que os países em desenvolvimento, apenas 32,4 para cada 100 (abaixo da média mundial de 40,4 para cada 100)[579].

De igual modo, a pesquisa da ITU revela que os baixos índices socioeconômicos contribuem negativamente para aumentar a desigualdade quanto ao acesso e a utilização da rede mundial de computadores e, assim, fotografa um dos problemas mais marcantes na evolução da sociedade em rede, a exclusão digital[580].

Sabe-se que, estatisticamente, dentro do grupo de nações em desenvolvimento, a ONU utiliza ainda a expressão *Least developed countries* – LDC, para constituir um subgrupo de 48 países, considerados os menos desenvolvidos[581].

Nesse referido grupo de países menos desenvolvidos, verifica-se que houve, em 2014, apenas 89 milhões usuários com acesso à Internet, dentro de uma população que, somada,

---

[577]Trata-se da resolução ONU M49 que define, por sua vez, um padrão para códigos de área utilizados pelas Nações Unidas, para fins estatísticos, desenvolvidos e mantidos pela Divisão de Estatística das Nações Unidas. Com base na M49, os países são classificados de acordo com as regiões geográficas macro e sub-regiões, aspectos económicos, etc. De acordo com essa metodologia da ONU, os países desenvolvidos seriam os localizados na América do Norte (incluindo América Central e países do Caribe) e Europa, acrescidos do Japão, Austrália e Nova Zelândia. Os demais estão contidos do grupo dos países em desenvolvimento. Disponível em http://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49regin.htm. Acesso em: 28 maio 2015.

[578]Disponível em http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx. Acesso em: 28 maio 2015.

[579]Disponível em http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx. Acesso em: 28 maio 2015.

[580]Como consequência, chega-se à necessidade de discussão sobre o direito à inclusão à rede, do direito ao acesso à Internet. Trata-se de uma matéria que será enfrentada no último capítulo do presente estudo.

[581] Países que compõem esse subgrupo: Afeganistão, Angola, Bangladesh, Benim, Butão, Bukina Faso, Burundi, República Centro-África, Camboja, Chade, Comores, República Democrático do Congo, República do Djibouti (Jibuti), Guiné Equatorial, Eritréia, Etiópia, Gambia, Guiné, Guiné Bissau, Haiti, Kiribati, República Democrática Popular Lau (antigo Laos), Lesoto, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritânia, Moçambique, Myanmar, Nepal, Niger, Ruanda, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Ilhas Salomão, Somália, Sudão do Sul, Sudão, Timor-Leste, Togo, Tuvalu, República de Uganda, República Unida do Togo, República de Vanuatu, Iémen e República da Zâmbia. Informações completas disponíveis em: http://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49regin.htm#developed. Acesso em: 29 maio 2015.

alcança o patamar de 940 milhões. Ou seja, apenas 9,4% da população desses países têm acesso à Internet[582].

Por sua vez, o Brasil apresentou um crescimento significativo na ampliação de seu universo populacional com acesso à Internet. Segundo o IBGE, mediante dados colhidos pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2008, o Brasil detinha, naquele ano, 34,8% de pessoas, acima dos 10 (dez) anos de idade, com acesso à Internet nos últimos três meses anteriores à consulta, o que corresponde a um acréscimo, em termos absolutos, de 14 pontos percentuais em relação aos dados colhidos em 2005 (20,9%)[583].

Cinco anos depois, segundo nova pesquisa do IBGE (PNAD 2013), estima-se que, em 2013, 85,6 milhões de habitantes (49,4% da população)[584] utilizaram a Internet no Brasil naquele ano, pelo menos uma vez, no período de referência dos últimos três meses ao dia da entrevista (pesquisa)[585]. Portanto, um acréscimo, em termos absolutos, de 14,6 pontos percentuais entre 2008-2013 (em cinco anos; ou seja, um crescimento, em média, de 2,92 pontos percentuais ao ano).

Desse modo, pode-se prever, com segurança, que, ao final de 2015, em torno de 55% da população brasileira já tenha se conectado à rede mundial de computadores. Em termos absolutos, estimando-se que a população brasileira alcançará, aproximadamente e no fim de 2015, o patamar de 204.348.000 (duzentos e quatro milhões trezentos e quarenta e oito mil) habitantes[586], é possível mensurar que em torno de 112.391.000 (cento e doze milhões e trezentos e noventa e um mil) brasileiros se conectarão, de alguma forma, à INTERNET, nesse mesmo ano.

Em ordem de grandeza, esse volume populacional brasileiro on-line projetado para 2015 supera a uma Alemanha inteira conectada (em torno de 80 milhões) ou, ainda, a Espanha (47,6 milhões) e a Argentina (42,5 milhões), juntas, interligadas à Rede Mundial de Computadores[587].

Decerto, há países que apresentam indicadores mais positivos do que os do Brasil em termos de acesso à Internet. Tendo como premissa os dados compilados pela ITU, destacam-se alguns resultados (ano-referência 2013) sobre o percentual de indivíduos com acesso à Internet

---

[582] Disponível em http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx. Acesso em: 28 maio 2015.
[583] Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/graficos_dinamicos/pnad2008_tic/usuarios.php>. Acesso em: 29 maio 2015.
[584] A ITU estima 51,6% da população brasileira com acesso à Internet, tendo como 2013 como ano-referência. Disponível em: http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx. Acesso em: 28 maio 2015.
[585] Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Acesso_a_Internet_e_posse_celular/2013/pnad2013_tic.pdf. Acesso em: 29 maio 2015.
[586] 190.732.694 era o total de habitantes no Brasil, conforme os dados colhidos pelo CENSO 2010 do IBGE. Dados atualizados, conforme projeção do IBGE, acessado em 17 jan. 2015, e disponível em: http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/. Acesso em: 29 de maio de 2015.
[587] Fonte: http://countrymeters.info/pt. Acesso em: 29 maio 2015.

em proporção à população[588], mediante termos comparativos entre o Brasil e outros países do mundo:

Tabela 1 – Ranking de acesso à Internet – Brasil X EUA e Europa

País	Percentual
1. Islândia	96,55%
2. Noruega	95,05%
3. Suécia	94,78%
4. Dinamarca	94,63%
5. Andorra	94,00%
6. Holanda	93,96%
7. Luxemburgo	93,78%
8. Finlândia	91,51%
9. Mônaco	90,70%
10. Reino Unido	89,84%
11. Suíça	86,70%
12. Canadá	85,80%
13. EUA	84,20%
14. Alemanha	83,96%
15. Bélgica	82,17%
16. França	81,02%
17. Áustria	80,62%
18. Estônia	80,00%
19. Irlanda	78,25%
20. Eslováquia	77,88%
21. República Tcheca	74,11%
22. Eslovênia	72,68%
23. Hungria	72,64%
24. Espanha	71,57%
25. Malta	68,91%
26. Lituânia	68,45%
27. Bósnia-Herzegovina	67,90%
28. Croácia	66,75%
29. Polônia	62,85%
30. Portugal	62,10%
31. Rússia	61,40%
32. Macedônia	61,20%
33. Albânia	60,10%
34. Grécia	59,87%
35. Azerbaijão	58,70%

[588]Disponível em http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx. Acesso em 28 maio 2015.

36. Itália	58,46%
37. Montenegro	56,80%
38. Bielorrússia	54,17%
39. Cazaquistão	54%
40. Bulgária	53,06%
41. Brasil	**51,6%**
42. Sérvia	51,50%
43. San Marino	50,80%
44. Romênia	49,76%
45. Moldávia	48,80%
46. Armênia	46,30%
47. Turquia	46,25%
48. México	43,46%
49. Geórgia	43,10%
50. Ucrânia	41,80%

Fonte: Tabela própria, com dados obtidos pesquisa ITU[589]

Tabela 2 – Ranking de acesso à Internet – Brasil X América do Sul

País	Percentual
1. Ilhas Falkland (Malvinas)	96,90%
2. Aruba	78,9%
3. Chile	66,5%
4. Argentina	59,9%
5. Uruguai	58,10%
6. Venezuela	54,9%
7. Colômbia	51,7%
8. Brasil	**51,6%**
9. Equador	40,35%
10. Bolívia	39,2%
11. Peru	39,2%
12. Suriname	37,4%
13. Paraguai	36,9%
14. Guiana	33%

Fonte: Tabela própria, com dados obtidos pesquisa ITU[590]

Tabela 3 – Ranking acesso à Internet – Brasil X BRICS

País	Percentual
1. Taiwan (China)	80,00%
2. Hong Kong (China)	74,40%
3. Macao (China)	65,8%
4. Rússia	61,4%

[589] Disponível em: http://countrymeters.info/pt. Acesso em 29 maio 2015.
[590] Disponível em: http://countrymeters.info/pt. Acesso em 29 maio 2015.

5.	**Brasil**	**51,6%**
6.	África do Sul	48,9%
7.	China	45,8%
8.	Índia	15%

Fonte: Tabela própria, com dados obtidos pesquisa ITU[591]

Algumas considerações sobre esses dados devem ser feitas.

No caso africano, Castells já alertava, desde o final da década de 1990, que a África estava excluída da revolução da tecnologia da informação, à exceção de alguns "nós de redes globais" relacionados ao gerenciamento financeiro e internacional. O continente africano não é apenas o menos informatizado, mas também o que está praticamente sem infraestrutura mínima necessária para o uso de computadores[592].

Isso porque essas novas tecnologias da informação pressupõem investimentos em outros componentes da estrutura logística de uma comunidade, a exemplo da existência de uma rede de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica confiável, como também o fomento da infraestrutura de telecomunicações e de níveis de conectividade. Sem esses predicados, praticamente se impossibilita o acesso ao mundo da interação virtual.

Verifica-se, portanto, que as desigualdades sociais e econômicas são fatores preponderantes na evolução dos indicadores de abrangência da acessibilidade à meta-rede. Assim, regiões menos desenvolvidas economicamente possuem níveis menores de acesso à Internet.

Nesse particular, há de se registrar os efeitos libertários que a tecnologia da informação promove quando disseminada a ponto de penetrar por toda a estrutura social[593], o que certamente não é o desejo, por exemplo, da elite dominante africana, onde a desordem e o caos social são utilizados como ferramenta política de controle[594].

Nesse sentido, dentro da perspectiva totalizante da sociedade em rede de Castells, na medida em que se cria uma nova estrutura social global baseada na meta-rede intermediada por computadores (Internet), surge outra forma de anomalia social que, se não enfrentada com cuidado, pode comprometer, no plano mundial ou local, a ideia de universalidade, com reflexos preocupantes no campo da teoria democrática, área central do presente estudo.

---

[591]Idem.
[592]Castells. *Fim do Milênio*. Idem. p. 117.
[593]Castells. *Sociedade em rede*. Idem. p. 114.
[594]Sobre o tema, recomenda-se a leitura de CHABAL, Patrick; DALOZ, Jean-Pascal. *Africa works*: disorder as political instrument. Oxford: James Currey, 1999.

Explica-se. A proposta de uma alternativa de exercício democrático deliberativo de governo por intermédio da meta-rede (ou congênere) deverá considerar a grande massa de indivíduos em países de baixo e médio grau de desenvolvimento que ainda, como consequência, não possui a abrangência de acessibilidade à Internet. Corre-se o risco, se não bem analisado, de se criar uma nova forma censitária para a definição de cidadania plena: de um lado, os cidadãos on-line; de outro os excluídos, os indivíduos off-line.

Volvendo-se à situação brasileira, importa destacar algumas peculiaridades da dinâmica do crescimento da abrangência da Internet no Brasil, sob o prisma regional e do tipo de equipamento de conexão utilizado para com a rede mundial de computadores.

Apresentando-se outro cenário, o Brasil detinha, em 2013, 31,2 milhões de domicílios com acesso à Internet, o que correspondia a 48,0% do total de domicílios particulares permanentes. A utilização da Internet por meio de microcomputador estava presente em 27,6 milhões de domicílios (88,4% daqueles com acesso à Internet). Nos demais 3,6 milhões de domicílios (11,6%), a utilização da Internet era realizada somente por meio de outros equipamentos, a exemplo do telefone celular, *tablet* e o próprio aparelho de televisão[595] (sem prejuízo da utilização de múltiplos equipamentos de acesso).

Considerado as regiões brasileiras[596], a Região Sudeste detém 57% do número de domicílios com acesso à Internet, seguidos pela Região Centro-Oeste (54,3%), Sul (53,5%), Nordeste (37,2%) e Norte (38,6%)[597].

Segundo o PNAD/IBGE 2013, dos 85,6 milhões de usuários da Internet no Brasil, 32,4% (27,8 milhões) eram estudantes, enquanto 67,6% (57,8 milhões) eram não estudantes. Sobre o universo de estudantes, observou-se que, dos 37,1 milhões de estudantes no país, 75,6% (28,0 milhões) eram da rede pública, e desses, 68,0% (19,1 milhões) utilizavam a Internet. Na rede privada, encontravam-se 9,0 milhões de estudantes, dentre os quais 96,3% (8,7 milhões) utilizavam a Internet[598].

Sob o ponto de vista dos grupos de faixas etárias da população brasileira, o conjunto formado por pessoas de 15 a 17 anos de idade alcançou, em 2013, a maior proporção (75,7%), com acesso à Internet, bem acima da média nacional (49,4%) apurada naquele ano. Além disso,

---

[595]Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Acesso_a_Internet_e_posse_celular/2013/pnad2013_tic.pdf. Acesso em: 04 jun. 2015.
[596]Idem.
[597]O interessante é verificar que, dentre as regiões brasileiras, a Região Norte é aquela que apresenta o maior nível de dependência do uso de outros aparelhos (principalmente o celular) para única forma de acesso à Internet em detrimento do uso do computador, mais do que o dobro de qualquer outra região brasileira (Norte, 8,7%; Centro-Oeste, 4,4%; Sudeste, 3,9%; Nordeste, 3,6%; e, Sul, 3,4%). In: Idem.
[598]Idem.

em todos os grupos compreendidos na faixa de 10 a 39 anos de idade, o uso da Internet ultrapassava a marca dos 50%[599].

Demonstra-se, assim, que as novas gerações incorporam a Internet ao seu dia a dia de forma mais contundente do que nas maiores faixas etárias. E, como consequência, esse processo de integração à meta-rede é proporcional, de igual modo, ao grau de dependência à meta-rede.

Por outro lado, outra informação importante reforça a correlação entre distribuição de renda e acesso à Internet, anteriormente detectada quando da análise dos dados do ITU/ONU.

Os resultados do PNAD/IBGE 2013 apontam que, embora em crescimento em todas as classes sociais, a abrangência do acesso à Internet é proporcionalmente vinculada ao nível de renda *per capita* dos domicílios brasileiros pesquisados.

Em termos percentuais sobre seus respectivos grupos, domicílios brasileiros sem rendimento equivalente a ¼ do salário mínimo (*per capita*) apresentaram 23,9% com acesso à Internet; de ¼ a ½ salário mínimo, 33,8%; de mais de ½ a 1 salário mínimo, 43,0%; de mais de 1 a 2 salários mínimos, 55,6%; de mais de 2 a 3 salários mínimos, 68,4%; de mais de 3 a 5 salários mínimos, 78,4%; de mais de 5 a 10 salários mínimos, 84,5%; e, por fim, de mais de 10 salários mínimos, 89,9%[600].

Esses resultados estatísticos corroboram com a assertiva da influência negativa dos fatores de distribuição de renda e de desenvolvimento regional como entraves para o processo de acessibilidade à meta-rede. Assim, compreender a eventual evolução da sociedade em rede é enfrentar, como dito, o problema da exclusão do acesso à rede, ao mundo virtual.

Concomitantemente à disseminação e propagação da comunicação mediada por computadores existe outra explosão tecnológica no campo informacional, qual seja: a fusão das telecomunicações analógicas com a informática (linguagem digital). E isso também afeta positivamente a telefonia celular, reinventando-a, porquanto permite não só a interação por voz, mas também por diversas outras mídias digitais.

Atualmente, por intermédio do aparelho celular pode-se acessar e propagar diversos conteúdos de linguagem digital. A meta-rede que outrora era acessível por um ponto fixo (computador), agora é conectada por qualquer ponto (fixo ou em movimento) que possua cobertura telefônica (inclusive aqueles aparelhos via satélite) ou congênere (*wi-fi* ou rede local sem fio).

---

[599]Os percentuais decrescem com o aumento da idade, sendo que a menor proporção foi observada entre as pessoas de 60 anos ou mais de idade (12,6%). In: Idem.

[600]Idem.

A telefonia móvel torna-se um verdadeiro computador portátil, absorvendo toda a linguagem digital e multifacetária. A nova tecnologia móvel insere-se, de forma célere, na vida social, assim como já se via nas redes de comunicação intermediada somente por computadores. Além de conectividade, acessibilidade e facilidade nas múltiplas formas de compartilhamento de informações, a atual telefonia móvel proporciona, cada vez mais, ubiquidade[601].

Ademais, os telefones móveis estão mais acessíveis economicamente (baratos) e, diuturnamente, são desenvolvidas ferramentas multifuncionais e convergentes que multiplica sobremodo as formas de utilização desses equipamentos.

Nesse particular, "as redes de contatos dos usuários podem influenciar a difusão, a preferência de uso e a aceitação dos aplicativos móveis nos aparelhos celulares"[602], isso porque são acompanhados de pequenos programas executados das formas mais variadas, em termos de funcionalidade (serviços bancários, utilidade pública, jogos e outras atividades e variedades[603], assim incluídos aplicativos vinculados ao mercado de consumo)[604].

Além disso, milhares de redes sociais e comunidades virtuais, a exemplo do *Facebook* e *LinkedIn*, são também adaptados para a telefonia móvel, dentro de um contínuo processo evolutivo de convergências entre as tecnologias da comunicação, assim como entre as linguagens e sistemas operacionais.

Entende-se por convergência a "situação em que múltiplos sistemas de mídia coexistem e em que o conteúdo passa por eles fluidamente"[605].

Um aparelho por todo o universo informacional. Todo o universo informacional em rota de convergência para um único aparelho móvel.

E explode a utilização do aparelho celular no mundo.

Por exemplo, no Brasil, o citado levantamento do PNAD 2013 mostra que o contingente de pessoas de 10 anos ou mais de idade que tinham telefone móvel celular para uso pessoal era de 130,2 milhões, o que correspondia a 75,2% da população nessa faixa de idade. Em relação aos dados colhidos em 2005, esse contingente aumentou 131,4% (73,9 milhões de pessoas),

---

[601]POSLAN, Stefan. Ubiquitous computing. Somerset: Wiley, 2009. E-book.

[602]FERREIRA, Naiara Silva, ARRUDA FILHO, Emílio José Monteiro. Preferência de uso das redes sociais virtuais para o consumidor tecnológico: uma análise do facebook versus whatsapp. *XVII Seminários de Administração*. Outubro de 2014. ISSN 2177-3866. pp. 1-16. p.4. Disponível em: http://semead6.tempsite.ws/17semead/resultado/trabalhosPDF/1266.pdf. Acesso em: 05 jun. 2015.

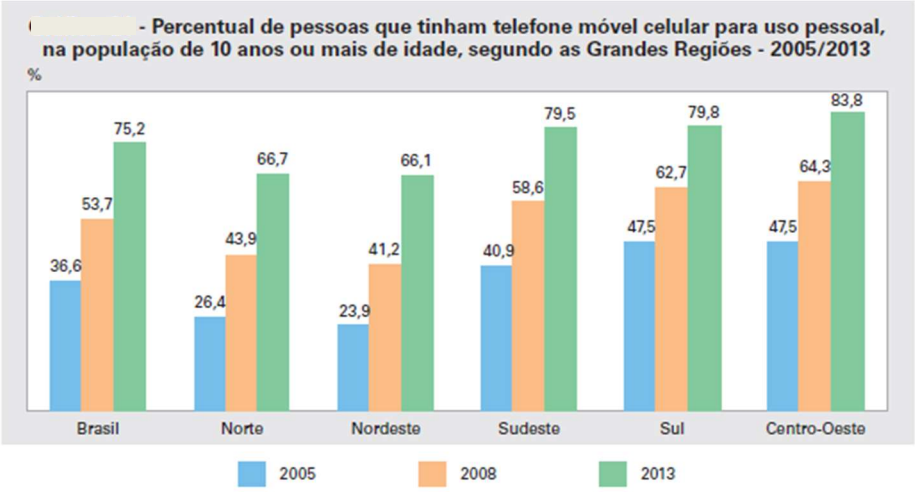
[603] Os aparelhos celulares atuais são fabricados com telas coloridas, toques polifônicos, câmeras, diversos programas, com sistema operacional que suporte outras tecnologias, assim como microprocessadores rápidos, memórias expandidas e velocidade da Internet.

[604]Idem. p. 4.

[605]JENKINS, Henry. *Cultura da Convergência*. 2 ed. São Paulo: Editora ALEPH, 2012. p.377.

enquanto que, em relação aos de 2008, o aumento foi de 49,4% (43,0 milhões de pessoas)[606]. O gráfico abaixo apresenta a evolução do percentual por região[607]:

Gráfico 2



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2005/2013.

A sinergia desenvolvimentista entre os diversos equipamentos tecnológicos de comunicação é tamanha que aplicativos criados apenas para celular, como é o caso do fenômeno do *WhatsApp*, agora também podem ser utilizados por intermédio de um computador pessoal, em conexão direta com o seu aparelho telefônico.

Atualmente, a confluência entre o celular e a Internet é tão grande que não se sabe, muitas vezes, sob qual plataforma tecnológica a interação está se realizando.

É o caso, por exemplo, das opções e avanços oferecidos pela empresa Apple ao aparelho iPhone. Há impregnada na filosofia desenvolvimentista dessa empresa uma visão revolucionária no sentido de permitir que qualquer pessoa possa manipular 'aplicativos', transformando-os em funcionalidades anteriormente não imaginadas pelo fabricante ou pelas operadoras de telefonia[608].

Também se altera o cenário da música. Quebra-se a lógica centralizadora da indústria fonográfica. Plataformas como o *Youtube* revolucionam o conceito de imagem e som e permitem uma ebulição criativa cultural para os rincões mais distantes do mundo; os direitos

---

[606] Dados disponíveis em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Acesso_a_Internet_e_posse_celular/2013/pnad2013_tic.pdf. Acesso em: 04 jun. 2015.
[607] Idem.
[608] LEMOS, Ronaldo. Futuros Possíveis. Porto Alegre: Sulina, 2012. p. 55. E-book.

do autor/compositor, o de imagem e o de arena são rediscutidos e repensados, tudo em busca de encontrar saídas que os harmonizem com os novos palcos virtuais e globais.

Outra situação interessante decorre das múltiplas funções quanto ao uso do correio eletrônico (e-mail). O endereço eletrônico pessoal já não constitui apenas em um localizador individual ou coletivo e um ferramental para a emissão e recepção de mensagens e dados, mas também em um poderoso instrumento de identificação, muito mais relevante do que um mero registro de identidade nacional (RG), passaporte ou inscrição no cadastro nacional de pessoas físicas do Ministério da Fazenda (CPF/MF).

E mais, os *e-mails* não apenas são transmissores de informações, como também são chaves que abrem para as possibilidades de produção e de armazenamento de conteúdo nas nuvens (espaço virtual). Provedores de e-mail, como Gmail, Yahoo, Hotmail, entre outros, possibilitam que seus usuários criem textos, planilhas, áudios e imagens on-line, por intermédio da computação na nuvem[609], assim entendida como a possibilidade de se criar, processar e manter informações e conteúdos "no ambiente virtual" (isto é, em computadores situados em outras localidades[610], outros países).

O acesso à distância e a transferência de arquivos, bem como a troca de mensagens estão entre as atividades mais usadas pela sociedade em rede[611]. Mas há outras formas de interação, em pleno uso e emprego, tais como: as conferências eletrônicas, educação à distância, fóruns de discussão e deliberação.

Vê-se, assim, que do modelo de estrutura piramidal do poder midiático massivo passa-se para um ambiente complexo e bidirecional na emergente sociedade em rede. E mais, como destaca Lemos, "a circulação das informações não obedece à hierarquia das árvores (um-todos), e sim à multiplicidade do rizoma (todos-todos)"[612].

Há, portanto, um fluxo global gigantesco de informações à disposição de todos circulando pelas redes (por intermédio da meta-rede) para uma estrutura comunicativa de livre circulação de mensagens, "agora não mais editada por um centro, mas disseminada de forma transversal e horizontal, aleatória e associativa"[613].

---

[609]*Cloud computing.*

[610] Empresas como a Amazon e Salesforce.com oferecem esse tipo de serviço (os dados são enviados para a "nuvem" gerenciada por essas empresas e será nesse ambiente virtual que serão processados, armazenados e acessados, tudo pela rede, sem a necessidade de ter uma ampla rede de potentes computadores e servidores). In: LEMOS, Ronaldo. Idem. p. 402.

[611]LÉVY. Idem. p. 97.

[612]LEMOS, André. *Cibercultura*. 6 ed. Porto Alegre: Editora Sulina, 2013. p. 69.

[613]Idem. p. 81

Sob a ótica comunicativa, as diversas formas de tecnologia da informação e comunicação convergem atualmente para a simultaneidade e integração dos sentidos, a ponto de se defender, a partir das visões embrionárias de McLuhan[614], a ideia não só de prolongamento do corpo, mas extensões do sistema nervoso central dos indivíduos[615].

Nesse particular, Castells acerta quando se insurge contra as correntes do niilismo intelectual, do ceticismo social e da descrença política. Isso porque é possível, no âmago das redes, o emprego de uma "ação social significativa e de política transformadora", tendo como ponto de partida a premissa de que a tecnologia deve ser levada a sério, visto que está contida no centro da transformação social contemporânea, com reflexos incontestes no ambiente econômico, cultural e político[616].

Assim, integração social por redes e sob a interação global de uma meta-rede já é uma realidade que não pode ser desconsiderada pelas ciências sociais aplicadas, inclusive pelo Direito[617].

Contudo, embora reconheça como válidas e consistentes muitas das abordagens defendidas por Castells em *Sociedade em Rede*, Randolph entende que há alguns equívocos, especialmente quanto à precipitação desse autor em defender uma lógica conglobante dessa teoria.

Como destaca o professor do IPPUR/UFRJ, uma das principais discordâncias sobre a sociedade em rede "está relacionada à maneira como trabalham (ou não), conceituam (ou deixam de fazê-lo) e compreendem (ou não conseguem) as cidades e o espaço"[618].

Randolph defende que o espaço (social) deve ser considerado enquanto uma determinada articulação e participação tanto do percebido (atual) como do concebido (virtual) por cada sujeito ou grupo social. Portanto, argumenta o autor, não cabe "imaginar qualquer oposição entre o 'real' e o 'virtual' que são de ordens diferentes e interligados"[619].

---

[614]MCLUHAN, Marshall. *A Galáxia da Gutemberg*. Tradução: Leônidas Gontijo de Carvalho e Anísio Teixeira. São Paulo: EDUSP, 1972. Assim como se recomenda, do mesmo autor, a leitura: *Os meios de comunicação como extensões do homem*. Tradução: Décio Pignatari. São Paulo: Cultrix, 2007.

[615]LEMOS, André. Idem. p. 70.

[616]Castells. *Sociedade em Rede*. Idem. p. 42.

[617]Em parte, o Brasil enfrentou recentemente uma tentativa de regulamentação do ambiente virtual, com a promulgação do denominado Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12965.htm. Acesso em 05 jun. 2015. Em termos globais, há diversos fóruns de discussão sobre mecanismos de regulação da Internet, em especial sobre os princípios para uma governança global da Internet.

[618]RANDOLPH, Rainer. A dialética entre o próximo e o distante: reflexões acerca da cidade e do urbano contemporâneos. *X ENCONTRO ANUAL DA ANPUR*, Belo Horizonte, 2003. p. 34-68. p. 36.

[619]RANDOLPH, Rainer. O "Espaço" na/da sociedade da informação. Reflexão teórico-metodológica e crítica a respeito do seu novo caráter enquanto "ciberespaço". *ANAIS DO IX ENCONTRO ANUAL DA ANPUR*, Rio de Janeiro. v. 9, 2001. pp. 1756-1767. p. 1756. Disponível em: http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/2313/2260. Acesso em: 04 jun. 2015.

Nesse sentido, não se pode dizer que o virtual substitui o real; até mesmo porque "o virtual é real" e "existe sem estar presente"[620]. Logo, não há substituição, mas interação e integração, e, em alguns casos, sobreposição. Desse modo, busca-se com essa afirmativa demonstrar que o grande desafio das sociedades contemporâneas é compatibilizar os fluxos entre o universo virtual e o real, diminuindo suas distorções e distanciamentos.

Assim, se as tecnologias da informação e da comunicação são a *longa manus* das pessoas, não se pode dissociar do indivíduo a sua faceta enquanto elemento que integra um ambiental territorial, por mais nômade e isolado que ele seja. Indiscutivelmente, o indivíduo possui, mesmo que fragmentadas, identidades primárias, dentre as quais aquelas vinculadas ao ambiente real em que vive.

Consequentemente, pode-se afirmar que há no mundo a propagação acelerada de uma teia global; há, igualmente, um processo de profunda reorganização ampliada territorial das sociedades, com foco na consolidação de uma nova sociedade e de um novo espaço urbanizado[621].

O próprio Castells, em sua clássica obra *A questão urbana,* apresenta dois sentidos para o termo urbanização: "(1) – a concentração espacial de uma população, a partir de certos limites de dimensão e de densidade e (2) a difusão do sistema de valores, atitudes e comportamentos denominado de 'cultura urbana'"[622].

Na década de 1970, Castells já sinalizava um processo de aceleração do ritmo de urbanização no contexto mundial, com destaque para as regiões subdesenvolvidas que, por sua vez, não tinham sido partícipes do crescimento econômico que acompanhou a primeira onda de urbanização na fase pós-revolução industrial[623]. Além disso, surgiram novas formas urbanas (grandes metrópoles).

Atualmente, urbanização mundial é sinônimo para a "produção do espaço social como um todo"[624], propagando-se por todo o território, alterando contundentemente a relação cidade-campo. Assim, nas lições de LEFEBVRE,

> O tecido urbano prolifera, estende-se, corrói os resíduos de vida agrária. Estas palavras, "o tecido urbano", não designam, de maneira restrita, o domínio edificado nas cidades, mas o conjunto das manifestações do predomínio da cidade sobre o campo. Nessa

---

[620]LÉVY, Pierre. *Cibercultura*. 3 ed. São Paulo: Editora 34, 2010. p. 50.
[621]RANDOLPH, Rainer. *A dialética entre o próximo e o distante*: reflexões acerca da cidade e do urbano contemporâneos Idem. p. 37.
[622]CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 39.
[623]Idem. p. 46.
[624] MONTE-MOR, Roberto Luís. O que é o urbano, no mundo contemporâneo. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 111, p. 09-18, jul./dez. 2006. p. 14.

> acepção, uma segunda residência, uma rodovia, um supermercado em pleno campo, fazem parte do tecido urbano.[625]

A sociedade informacional edifica-se sobremodo na "urbanização excrescente do mundo"[626].

> Estamos na época das megalópoles, das hipercidades tentaculares que congregam milhões de indivíduos que, longe dos bairros centrais e ricos, geram periferias e subúrbios explosivos aqui, favelas e *townships* ali, uma vez que as cidades são o horizonte de vida dos seres humanos todo o planeta.[627]

No caso brasileiro, pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE apontam para um crescimento vertiginoso das taxas de urbanização, a saber:

Tabela 4 – Evolução da taxa de urbanização no Brasil

Período	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2007	2010
Taxa	31,24	36,16	44,67	55,92	67,59	75,59	81,23	83,48	84,36

Tabela própria com dados do IBGE[628]

Nos dias atuais, pode-se afirmar que apenas 15% da população brasileira se encontra situada no campo, permitindo concluir que o Brasil é hoje um país preponderantemente urbano. Em termos regionais[629], o Nordeste possui taxa de urbanização na ordem de 73,13%; o Norte, de 73,53%; o Sul, de 84,93%; o Centro-Oeste, de 88,8%; e, o Sudeste, de 92,95%.

Segundo dados divulgados pela UN-Habitat[630], o Brasil possui atualmente 25 cidades ou regiões metropolitanas com mais de 750 mil habitantes.[631] Somando-se as respectivas populações desses grandes aglomerados urbanos, alcança-se o patamar perto de 88.367.000 habitantes, o que corresponde a aproximadamente 43,20% do universo populacional brasileiro[632].

Além desses grandes centros urbanos, verifica-se que o processo de urbanização no Brasil também está sensivelmente destacado na evolução populacional das cidades médias

---

[625]LEFEBVRE, H. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 1999. p. 17.
[626]LIPOVETSKY, Gilles, e SERROY, Jean. *A Cultura-mundo*: resposta a uma sociedade desorientada Idem. p. 212.
[627]Idem. 213.
[628]Fonte: http://www.seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=POP122. Acesso em: 04 jun. 2015.
[629]Idem.
[630]Disponível em: http://mirror.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=3387. Acesso em: 05 jun. 2015.
[631] São essas: Aracaju, Baixada Santista, Belém, Belo Horizonte, Brasília, Campinas, Cuiabá, Curitiba, Florianópolis, Fortaleza, Goiânia, Grande São Luis, Grande Vitória, João Pessoa, Londrina, Maceió, Manaus, Natal, Norte/Nordeste Catarinense, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo e Teresina.
[632]População estimada em junho de 2015, segundo IBGE, de 204.348.689 habitantes no Brasil, conforme projeção disponível em: http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/. Acesso em: 05 jun. 2015.

brasileiras, ou seja, cidades com população superior a 100 mil habitantes que não sejam capitais estaduais ou localizadas em regiões metropolitanas[633].

Ademais, a urbanização brasileira possui um traço peculiar. Verifica-se que, do mesmo modo em que há o aumento do número de grandes cidades (mais de 100.000 habitantes), há também um crescimento no número de municípios de pequeno porte (especialmente entre 2.000 a 5000 habitantes). Eis os dados:

Tabela 5 – Evolução do percentual de Municípios do Brasil por tamanho da população

População por Município	**1950**	**1960**	**1970**	**1980**	**1991**	**2000**	**2010**
Até 2.000	0,16	0,54	1,42	1,4	1,29	1,91	2,12
De 2.001 a 5.000	3,44	9,51	15,23	15,28	15,19	22,24	21,26
De 5.001 a 10.000	18,48	23,54	26,77	23,98	23,49	23,82	21,78
De 10.001 a 20.000	32,56	30,62	29,33	27,91	28,92	25,1	25,18
De 20.001 a 50.000	36,58	28,31	20,9	21,85	20,62	17,4	18,74
De 50.001 a 100.000	6,78	5,17	3,97	6,01	6,32	5,47	5,84
Mais de 100.000	2,01	2,31	2,38	3,56	4,16	4,07	5,09

Tabela própria com dados do IBGE[634]

Portanto, o processo de urbanização brasileiro atinge praticamente todo o conjunto de municípios brasileiros de pequeno à grande porte.

Brito e Souza[635] advogam, em complemento, a tese de que a rápida urbanização do território brasileiro não é apenas uma questão de natureza demográfica, mas possui fortes implicações na própria mutação das características da sociedade brasileira, agora preponderantemente urbana.

Como dito anteriormente, esse não é um fenômeno apenas brasileiro, periférico. É, com certeza, um processo de urbanização[636] global.

Nesse sentido, as cidades mundiais (cada vez mais populosas) convertem-se no espaço público e privado de destaque quanto às atividades econômicas mais relevantes, assim como

---

[633]SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. Urbanização brasileira: um olhar sobre o papel das cidades médias na primeira década do século XXI. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 12, n. 2, novembro 2010. pp. 103-119. p. 103.

[634]Fonte: http://www.seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=10&op=0&vcodigo=CD97&t=numero-municipios-censo-demografico-classes-tamanho. Acesso em: 04 jun. 2015

[635] BRITO, F.; SOUZA, J. Expansão urbana nas grandes metrópoles: o significado das migrações intrametropolitanas e da mobilidade pendular na reprodução da pobreza. *Revista Perspectiva*, Fundação Seade, jan. 2006. p. 12.

[636] Segundo Castells, "o termo urbanização refere-se ao mesmo tempo à constituição de formas especiais específicas das sociedades humanas, caracterizadas pela concentração significativa das atividades e das populações num espaço restrito, bem como à existência e à difusão de um sistema cultural específico, a cultura urbana". In: Idem. p. 46.

absorvem a responsabilidade de difundir os novos padrões de relações sociais e de estilos de vida[637].

Como reflete Castells, em texto posterior ao da *Sociedade em Rede*, a Era da Internet não será capaz de acabar com o espaço urbano. As projeções apontam que, em 2025, praticamente 2/3 da população mundial estarão habitando o espaço urbano[638].

Pelo contrário, "a Internet é de fato o meio tecnológico que permite que a concentração metropolitana e a interconexão global prossigam simultaneamente"[639].

Poder-se-ia imaginar certa incongruência quanto à intersecção de dois processos (a sociedade informacional em rede e a urbanização) no mesmo período evolutivo da sociedade global.

Ledo engano. Isso porque, mesmo que a revolução tecnológica atual permita interligar pessoas nas mais distantes localidades, será no espaço urbano, nas cidades, que os indivíduos encontrarão oportunidades de emprego, onde estarão as principais atividades de geração de renda.[640] A economia é, portanto, urbana e global, simultaneamente.

Ademais, são nos maiores conglomerados e assentamentos urbanos que estão presentes as melhores infraestruturas para a conectividade à rede mundial de computadores, assim como para o pleno acesso as outras ferramentas tecnológicas de interatividade em rede global.

As megacidades, como define Castells, são os verdadeiros motores de desenvolvimento nacional, além de se constituírem como centros de inovação cultura e política e ponto de conexão nodal às redes globais dos mais diversos matizes[641].

Em suma, se, há de um lado, uma revolução tecnológica capaz de criar uma nova sociedade interligada por redes (a partir de uma meta-rede – Internet – ou congênere), de outra, há uma movimentação cada vez mais contundente de urbanização, carregando consigo todos os problemas consequentes.

Compatibilizar os elementos da sociedade em rede e do ambiente urbano, a fim de se compreender a sociedade urbana e em rede, com toda sua complexidade e idiossincrasias. Talvez o maior desafio da atualidade e das ciências sociais aplicadas, inclusive o Direito.

---

[637]Idem. p. 14.
[638]CASTELLS. *A Galáxia da Internet.* Idem. p. 184.
[639]CASTELLS. *A Galáxia da Internet*. Idem. p. 185.
[640]Idem. p. 187.
[641]CASTELLS. *Sociedade em Rede*. p. 499.

3.3 Tão perto, tão longe: o virtual e o real na era da sociedade em rede e os seus reflexos na realidade das cidades

Pode-se afirmar que o ambiente das redes mediado pela Internet (meta-rede ou congêneres) interfere fortemente no espaço das cidades, do ambiente urbano, contribuindo na propagação de uma série de transformações comportamentais; do mesmo modo, como visto, o ambiente das redes é considerado um elemento indutor na própria disseminação do fenômeno da urbanização, com implicações muito evidentes.

Sob o aspecto da vida cotidiana, o ambiente urbano é transformado em uma verdadeira cidade computacional ubíqua, dentro de um processo de "interseção entre o físico e o eletrônico"![642] Em outras palavras, "um hibridismo entre o espaço físico e o eletrônico"[643].

O tema proposto nesse subcapítulo pode ter, ainda, outras duas abordagens distintas. De um lado, a influência do ciberespaço na radicalização do processo de individualismo, com consequências claras no espaço urbano. De outro, a mudança da esfera pública local a partir da mutação comportamental dos indivíduos e do desprestígio da cena política, dos valores da cidadania.

Entende-se por ciberespaço, "o mar interior pelo qual os internautas navegam à volta do qual todas as cidades estão instaladas"[644]. Contudo, na linha da metáfora apresentada por Lévy, não são as instalações portuárias (as redes) e a água (os dispositivos materiais e os programas de navegação) os elementos mais importantes do ciberespaço, mas sim a relações informacionais fundadas na linguagem digital[645].

Indiscutivelmente, a sociedade em rede altera, de forma profunda, a cultura e o ambiente local. Para muitos, a exemplo de Lipovetsky e Serroy, "a Internet possui um perigo para os laços sociais, porque no ciberespaço os indivíduos comunicam permanentemente, mas encontram-se cada vez menos"[646].

Nos tempos atuais, a vida urbana dos indivíduos é cada vez mais abstrata e digitalizada, sob a clausura das novas tecnologias. Afastam-se do convívio concreto em conjunto, a ponto

---

[642]LEMOS, André e LÉVY, Pierre. *O futuro da Internet*. 2 ed. São Paulo: Paulus, 2010. p. 122.
[643] Idem. p. 123.
[644]LÉVY, Pierre. *Ciberdemocracia*. Lisboa: Instituto Piaget, 2003. p. 86.
[645]Idem. p. 86.
[646] LIPOVETSKY, Gilles, e SERROY, Jean. *A Cultura-mundo*: resposta a uma sociedade desorientada. Lisboa: Edições 70, 2014. p. 57.

de, em muitas situações, as experiências serem degustadas por intermédio dos ecrãs (telas, monitores) e dos contatos digitais[647].

Lipovetsky e Serroy constatam que:

> O *homo sapiens* transformou-se em *homo ecranis*: atualmente, nasce, vive, trabalha, ama, diverte-se, viaja, envelhece e morre acompanhado, por todo o lado por onde passa, por ecrãs que o mostram como feto nas imagens das ecografias, que lhe oferecem, logo nos seus primeiros meses, uma televisão especialmente concedida para bebês, que lhe propõem a alma gêmea ou um parceiro para uma noite em fóruns de encontros e vão ao ponto de ajudá-lo a escolher o caixão e o modelo do seu túmulo, se assim o desejar, consultando os sítios eletrônicos adequados para encomendá-los. A economia, a sociedade, a cultura, a vida cotidiana, em suma, todas as esferas são remodeladas pelas novas tecnologias da informação e da comunicação: a sociedade dos ecrãs é uma sociedade informacional.[648]

Essa nova dinâmica contribui, e muito, para o fortalecimento de um estado coletivo de embriaguez individualista. Desse modo, vive-se a fase do "hiperindividualismo"[649], fortemente carregada por valores hedonistas (hipernarcisismo) e do hiperconsumo[650].

O indivíduo hodierno está cada vez mais informado (overdose de informações), porém mais desestruturado; mais adulto, contudo mais instável; cada vez mais aberto, influenciável, crítico, superficial e céptico; e menos ideológico e profundo[651].

Embora o ambiente virtual fomente – pelo menos, presumidamente – a interação e, como consequência, a participação em comunidades virtuais[652], forçoso verificar que essa acontece por intermédio de indivíduos isolados, praticando escolhas livres, subjetivas,

---

[647]LIPOVETSKY, Gilles, e SERROY, Jean. *A Cultura-mundo*: resposta a uma sociedade desorientada Idem. p. 57.

[648]Idem. p. 97.

[649]Idem. p. 60.

[650]Hiperconsumo, ou seja, "um consumo que absorve e integra as partes cada vez maiores da vida social, que funciona cada vez menos segundo o modelo simbólico caro a Pierre Bourdieu e que se ordena em função de fins e critérios individuais e segundo uma lógica hedonista que faz com que cada um consuma primeiro por prazer mais do que rivalizar com o outro. O próprio luxo, elemento por excelência de distinção social, entrou na esfera do hiperconsumo porque é cada vez mais consumido pela satisfação que proporciona – um sentimento de eternidade num mundo entregue à fugacidade das coisas – e não pelo estatuto que permite exibir" *In:* LIPOVETSKY, Gilles; SERROY, Jean. *Os tempos hipermodernos*. Lisboa: Edições 70, 2014. p. 28.

[651]Idem. p 30.

[652]Sobre a topologia das comunidades virtuais, recomenda-se a leitura de RECUERO, Raquel. *Redes sociais na Internet.* 2 ed. Porto Alegre: Editora Sulina, 2011. p. 151-163. A autora entende que as comunidades virtuais, na Internet, possam ser reconhecidas a partir de três tipos: as comunidades de associação e as comunidades emergentes, e as comunidades híbridas. As emergentes são caracterizadas por uma teia (*cluster*) bastante conectada em relação ao resto da rede, possuindo um núcleo onde os atores são conectados por nós mais fortes e uma periferia, onde estão os nós mais fracos, que podem estar fortalecendo-se e encaminhando-se em relação ao núcleo ou enfraquecendo-se e afastando-se do mesmo. Por outro lado, há as comunidades de associação, consolidadas a partir de não uma, mas de várias teias (*clusters*) conectadas entre si. Nessas comunidades, os atores são mais isolados, porém interagem pelo vínculo de pertencimento (identidade) e não pelo caráter do próprio volume de interações em si. Por fim, as comunidades híbridas são aquelas que reúnem as características das duas primeiras, em um só conjunto de teias.

reversíveis e emocionais, em um "entram e saem destas plataformas digitais conforme querem, com a rapidez de um clique e sem qualquer compromisso duradouro ou institucional"[653].

Contudo, isso não retira a constatação de que o hiperindividualismo ocidental ainda convive com um sistema de valores muito caros para a sociedade, tais como os direitos fundamentais, a honestidade, a rejeição da violência e da crueldade. O que entra em crise são justamente as questões relacionadas ao ambiente coletivo, à esfera pública, em especial ao domínio político.

Desaparecem "os grandes projetos políticos estruturantes, aumentam o ceticismo e o descrédito em relação aos responsáveis políticos, o desinteresse dos cidadãos em relação à coisa pública, a redução acentuada dos militantes dos partidos e a confusão das identidades políticas"[654].

O indivíduo choca-se com o cidadão. O poder político torna-se fragmentado e plural. A recomposição do espaço público – sobreposto pelo individualismo e pelos interesses privados – passa a ser, antes de tudo, a grande busca pela nova ágora.

E o poder político convive com o poder cibernético, assim entendido como "um conjunto de recursos que se relacionam à criação, ao controle e à comunicação de informações eletrônicas e baseadas em computador – infraestrutura, redes, software, habilidades humanas"[655]. Esse poder cibernético pode produzir efeitos dentro do espaço cibernético, "ou usar instrumentos cibernéticos para produzir resultados preferidos em outros domínios fora do espaço cibernético"[656].

Do mesmo modo que se potencializam os problemas decorrentes da complexidade urbana (mobilidade, segurança, saneamento, saúde, entre outros), visto que a aglomeração é cada vez mais excedente e frenética, há uma constante dificuldade de mobilização social, principalmente quanto ao melhor modo de compatibilização da explosão de indignação e descontentamento dos ambientes virtuais aos fluxos institucionais de controle político da urbe.

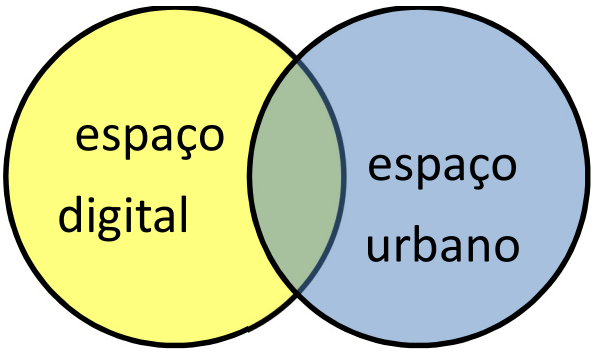
É inegável que os movimentos sociais exercem o contrapoder, despregados do controle (domínio) daquele que detém o poder institucional das cidades. A força mobilizadora da Internet (das redes) catalisa essa circulação de ideias e posturas contra o *status quo*, contudo muitas vezes essa desesperança se limita ao ambiente virtual, com muita dificuldade de interação concreta com os espaços públicos urbanos e coletivos.

---

[653]LIPOVETSKY, Gilles; SERROY, Jean. *A Cultura-mundo*: resposta a uma sociedade desorientada Idem. p. 98.
[654]Idem. p. 61.
[655]NYE JR, Joseh S. *O futuro do poder*. São Paulo: Benvirá, 2012. p. 163.
[656]Idem. p. 163.

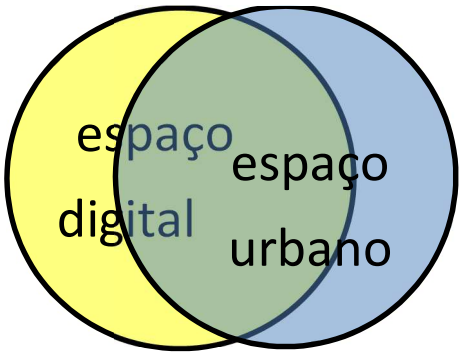
A sociedade informacional clama pela criação de um novo espaço público; "o espaço em rede, situado entre os espaços digital e urbano"[657]. Isso é fato. Todavia, ainda é muito dificultoso compreender quando e como haverá o entrelaçamento do espaço digital e o espaço urbano, a ponto de se construir uma eficaz zona de convergência.

Figura 2 – Evolução da integração Espaço Digital e Espaço Urbano[658]



Evidentemente, à medida que as tecnologias da informação e da comunicação penetram pelo tecido social, por suas artérias e veias capilares, a possibilidade de uma zona ampliada de convergência tende a aumentar.

Figura 3 – Zona de Convergência – Espaço urbano e Espaço Digital[659]



Cite-se, por exemplo, o caso da Islândia, onde atualmente 96,55%[660] dos islandeses estão conectados à Internet, e 2/3 desses são usuários do Facebook.

---

[657]CASTELLS, Manuel. *Redes de Indignação e Esperança*: movimentos sociais na era da Internet. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2013. p. 16.
[658]Figura elaborada pelo próprio autor.
[659]Figura elaborada pelo próprio autor.
[660]Dados ITU, contida na tabela exposta no item II.2 deste trabalho, aponta a Islândia como país mais avançados em termos de disseminação da Internet no seu tecido social, em uma população estimada de 328.000 habitantes, ou seja, do tamanho de muitas cidades médias brasileiras. Disponível em: http://countrymeters.info/pt/Iceland. Acesso em: 07 jun. 2015.

Em 2007, esse país possuía a quinta melhor renda média do mundo, tendo os islandeses um rendimento padrão 160% a maior que os americanos.

Contudo, naquele ano, a Islândia passou a ser palco de uma grave crise econômica, provocada pela manipulação e falseamento de dados patrimoniais e financeiros de três bancos (Landsbanki, Kaupthing e Glitnir), afetando em cheio o seu sistema bancário e, como consequência, toda a sua economia[661].

Ocorre que o Governo e o Banco Central islandês patrocinaram medidas equivocadas para tentar conter a crise e, infelizmente, deixaram o sistema econômico-financeiro chegar ao colapso, com reflexos fortíssimos no cotidiano da população.

A depressão econômica estimulou uma ampla ação social, cujo ápice se deu com a denominada "Revolução das Panelas e Frigideiras"[662]; ato de mobilização contestatória e de resistência que reuniu milhares de islandeses em frente ao Parlamento Islandês (*Althing*) para responsabilizar o governo pela má condução daquela crise. Usaram tambores, panelas e frigideiras para fazer barulho, e, assim, exigir a renúncia do governo, novas eleições e uma nova Constituinte[663].

E, de fato, conseguiram; três dias depois, o governo anunciou a antecipação das eleições. E, com o novo gabinete (Governo Parlamentarista) instituído, foram realizadas medidas de intervenção na crise e instituída uma regulamentação mais severa do setor, com ferramentas mais enérgicas de fiscalização e cobrança de responsabilidades aos causadores do colapso (abertura de processos judiciais contra autoridades públicas e agentes financeiros privados); tudo isso com a finalidade de se alcançar restabelecimento pleno da credibilidade econômica do país[664].

Além disso, outras pautas reivindicatórias foram atendidas pelos poderes instituídos (Gabinete, Parlamento e Presidente da República): I. estatização dos três bancos envolvidos na crise para minimizar os reflexos aos correntistas; II. o governo compensou os correntistas pelas perdas de suas poupanças; III. realização de referendo popular, no qual 93% dos islandeses votaram pelo não pagamento da dívida daqueles três bancos catalisados da crise aos credores do Reino Unido e Holanda[665]; e, também, IV. instalação de uma Assembleia Constituinte, com plena participação dos cidadãos[666].

---

[661]Idem. p. 34.
[662]Idem. p. 35.
[663]Idem. p. 36.
[664]Idem. p. 36.
[665]Algo em torno de US$ 5,9 bilhões em garantias de empréstimos devidos pelos três bancos a depositantes britânicos e holandeses, e também aos respectivos governos. *In*: Idem. 37.
[666]Idem. p 36.

A referência à cena islandesa no presente trabalho não decorre do sucesso ou insucesso quanto às medidas realizadas pós-crise econômica, em contraposição às propostas austeras[667] e ortodoxas dos países europeus continentais. O que importa aqui é analisar o caso da Islândia sob dois pontos de vista: I – a necessidade de ampliação da convergência do espaço digital e o espaço urbano como instrumento de mobilização, aglutinação e reinvindicação; e, II – a importância da simbiose de fluxos participativos e deliberativos entre o espaço digital e a estrutura político-institucional, como alternativa efetiva para a crise de representatividade (e como a ausência dessa simbiose inviabiliza qualquer resultado concreto).

Sabe-se que o elemento que catapultou toda essa mobilização social foram as redes sociais virtuais, a partir de um primeiro ato de indignação, isolado, de um cantor e sua guitarra (Hordur Torfason), em frente ao Parlamento Islandês (*Althing*), em 11 de outubro de 2008 (meses antes da eclosão do movimento)[668].

O vídeo desse protesto singular foi lançado na Internet e compartilhado por centenas de milhares de pessoas[669]. O ambiente virtual extrapolou os limites da linguagem digital e se lançou para fora das telas e dos monitores, tomando as ruas.

Vê-se que, dentro de um ambiente virtual rizomático, a efervescência da desesperança e da indignação produzida nas redes eclode de múltiplos pontos, sem um líder ou líderes específicos, diferentemente de um modelo tradicional de mobilização social, no qual a hierarquia é um traço marcante (a estrutura dos sindicatos e dos movimentos sociais organizados; por exemplo, no Brasil, a CUT e o MST, entre outros)[670].

Por isso, dentro de uma sociedade tradicional, onde as relações entre o Estado e a Sociedade são herméticas, verticais e hierarquizadas, não haveria dificuldade em se buscar uma zona de harmonia entre os espaços digital e o urbano (político)[671].

Ocorre que a sociedade em rede é – tal como no exemplo Islandês – fragmentada e complexa. E os milhares de redes desconformes poderiam proporcionar, ainda no ambiente virtual, inúmeras teias de mobilização e mudanças sociais desconexas entre si (o que diminuiria, e muito, a força de aglutinação).

---

[667]Atualmente criticados por países como Grécia, Espanha e Portugal. Sobre o tema: BLYTH, Mark. *Austeridade*: a história de uma ideia perigosa. Lisboa: Editora Quetzal, 2013.
[668]Idem. p. 35.
[669]Idem. p. 35
[670]Central Única dos Trabalhadores e Movimento dos Sem-Terra, respectivamente.
[671]Apenas como exercício de argumentação, o termo "espaço urbano" foi acompanhado, entre parênteses, da palavra político. Didaticamente, quer se demonstrar que o espaço urbano é o espaço das pautas coletivas, a esfera pública, seja ela o nível que for do assunto a ser abordado dentro de uma estrutura de Estado-Nação (problema local ou nacional).

Sobre esse tema, Levy alerta que o movimento social propagado pelo ambiente virtual, embora cada vez maior em qualidade e quantidade, não "converge sobre um conteúdo particular, mas sobre uma forma de comunicação midiática, interativa, comunitária, transversal, rizomática"[672]. Ou, como defende Cazeloto, espetaculariza e fragmenta a cena política[673].

O exemplo islandês serve para demonstrar justamente o poder de mobilização, mas principalmente, a força de aglutinação dos fluxos de interação informacional via Internet (ou congênere) e, como consequência, sua transformação em atos mobilizadores concretos, desde que exista uma pauta objetiva de resistência e reinvindicação para com as instituições políticas daquele país.

A ampla penetração do acesso às tecnologias de informação e comunicação na Islândia aumenta, por óbvio, o espaço digital e, consequentemente, a zona de convergência com o espaço urbano (político).

Mas o êxito da Revolução das Panelas e Frigideiras islandesa está, preponderantemente, na tentativa de institucionalização de um fluxo (ou conjunto de fluxos) participativo e deliberativo dentro da zona de convergência entre o espaço digital e o espaço urbano (político), em especial para com os poderes públicos. Assim, o que é disperso deve ser canalizado, sem desnaturar a sua essência libertária e plural, para um fluxo institucionalizado (via de conversão)[674].

Durante a crise econômica, apenas 11% dos islandeses confiavam no Parlamento[675]. O colapso econômico também fez florescer a crise de representatividade do sistema político da Islândia, diante de sua incapacidade de gerir os destinos do país diante da quebradeira econômico-financeira.

A mobilização convergente (espaço digital e urbano) provocou a convocação de novas eleições e uma nova assembleia constituinte. E, foi mais além: buscou alterar o sistema político em si, catalisando a criação de novos fluxos entre a política institucional e o espaço público (digital-urbano) de participação social.

A Assembleia Constituinte contou com ampla participação popular. E com uma sensível peculiaridade: via Internet, especialmente por intermédio das plataformas digitais do *Facebook, Twitter*, *Youtube* e *Flickr*, bem como por *e-mail*. O Conselho da Assembleia Constituinte (CAC)

---

[672]LEVY. Idem. p. 134.
[673]CAZELOTO, Edilson. *Inclusão Digital:* uma visão crítica. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2008. p. 200.
[674]Pretende-se aqui defender a necessidade de se ter um fluxo de conversão da interação digital e os processos institucionalizados de participação e deliberação política.
[675]Idem. p. 39.

recebeu mais de 16 mil sugestões on-line e off-line, assim como diversos comentários e posicionamentos em debates realizados em fóruns e outras redes sociais digitais[676].

As milhares de sugestões dos internautas islandeses foram analisadas pelos 25 membros do CAC, distribuídos em Comitês, que, por sua vez, consolidaram uma proposta de texto constitucional. E essa proposta foi levada, em outubro de 2012, por um referendo constitucional não vinculativo, sendo o texto aprovado por dois terços dos votantes[677].

Contudo, alguns analistas privilegiados do cenário político na Islândia, a exemplo de Eirikur Bergman[678], membro da CAC e professor de Ciências Sociais da Universidade de Bifröst (Islândia), alertam que o modelo *crowdsourcing*[679] de uma nova Constituição (Constituição Colaborativa)[680] só foi possível por forte pressão popular, porém seu processo não logrou, até aquele momento, êxito[681].

Isso porque, depois de validada pelos cidadãos no supracitado referendo não vinculativo, obstruções regimentais foram aplicadas dentro do processo constituinte reformador para impedir a sua aprovação definitiva pelo Parlamento, revelando, assim, a resistência institucional parlamentar em admitir a consagração de uma nova Constituição colaborativa.

As eleições parlamentares em abril de 2013 reforçam o grande descrédito quanto às chances de aprovação da proposta da constituinte colaborativa. Os partidos vencedores (Partido da Independência e os progressistas) são contrários ao texto[682]. E a Carta Constitucional colaborativa pode ficar apenas no papel.

---

[676]Idem. p. 40.

[677] Informação disponível em: http://www.dw.de/constitui%C3%A7%C3%A3o-redigida-pelo-povo-sob-amea%C3%A7a-na-isl%C3%A2ndia/a-16684483. Acesso em: 07 jun. 2015.

[678]BERGMANN, Eirikur. *Iceland and the Internacional Financial Crisis*. New York: Palgrave Macmillan, 2014. p. 184.

[679]Em linguagem da informática e da comunicação digital, *crowdsourcing* é o processo de captação de serviços, ideias ou conteúdo importantes para determinado projeto a partir de contribuições solicitadas a um grupo variado de pessoas e, especialmente, por intermédio de uma comunidade on-line, ao invés de usar fornecedores tradicionais como uma equipe de funcionários contratados. Também pode ser definido como "a forma de financiamento voluntário na busca de recursos entre particulares; refere-se também à terceirização de tarefas em que os trabalhadores são convocados por chamamento público" (*In*: Castells. Redes de Indignação e Esperança. Idem. p. 32).

[680] Importa registrar que há ainda aqueles que entendem que não houve, de fato, uma ação colaborativa (*crowdsourcing*) na elaboração da proposta de texto constitucional, mas apenas uma atuação transparente e participativa da Comissão da Assembleia Constitucional, também com críticas muito severas quanto ao seu conteúdo e resultados concretos, a ponto de se defender que a primeira constituição *crowdsourced* do mundo estaria oficialmente morta. Ver: BJANASON, Baldur. *Iceland's 'crowd-sourced' Constitution is dead.* Disponível em: http://studiotendra.com/2013/03/29/icelands-crowd-sourced-constitution-is-dead/. Acesso em 07 jun. 2015.

[681] Entrevista disponível em: http://tecnologia.terra.com.br/Internet/constituicao-colaborativa-da-islandia-serve-de-exemplo-ao-brasil,f9f3a0b2993de310VgnVCM3000009acceb0aRCRD.html. Acesso em: 07 jun. 2015.

[682] Disponível em: https://www.opendemocracy.net/can-europe-make-it/thorvaldur-gylfason/democracy-on-ice-post-mortem-of-icelandic-constitution. Acesso em: 07 jun. 2015.

Em suma, o exemplo islandês substancia duas premissas teóricas que se quer demonstrar nesse subcapítulo.

A primeira, a de que a ampliação da convergência entre o espaço digital e o espaço urbano catalisa a mobilização, a aglutinação e a reinvindicação das manifestações populares.

Contudo, sem a construção de fluxos participativos e deliberativos efetivos entre o espaço digital e os poderes instituídos, devidamente institucionalizados, as tensões aumentam e, como consequência, diminuem-se as possibilidades de resultados vinculantes a partir de deliberações realizadas no espaço digital.

Por essa razão, Habermas alerta que "o desabrochar da política deliberativa não depende de uma cidadania capaz de agir coletivamente e sim, da institucionalização dos correspondentes processos e pressupostos comunicacionais"[683].

Outro exemplo é o caso brasileiro, com as chamadas *Jornadas de Junho de 2013*. Tendo como primeira fagulha "um grito de indignação contra o aumento de preço dos transportes que se difundiu pelas redes sociais", as *Jornadas* arrastaram milhares de pessoas em mais de 350 cidades do país[684].

Sem líderes, sem partidos e tampouco sindicatos. O movimento toma volume a partir da pauta do passe livre, tema intimamente ligado às causas urbanas, ao cotidiano da vida nas cidades. O colapso da mobilidade urbana é o estopim para a exteriorização de uma indignação contida, de uma sensação que hibernava nas mentes de milhões de brasileiros que se amontoam não só nas metrópoles e nas grandes cidades, em busca de melhores condições, em busca do respeito à dignidade humana.

Mas o maior destinatário desse sentimento de revolta era a classe política, acusada – não apenas no Brasil, mas também em outras partes do mundo – de subtrair do povo o direito à efetiva democracia, "reduzida a um mercado de votos em eleições realizadas de tempos em tempos, mercado dominado pelo dinheiro, pelo clientelismo e pela manipulação midiática"[685].

Às vésperas de ser anfitrião de um grande evento de futebol de proporção mundial (Copa das Confederações), a população brasileira toma as ruas e absorve, além do Passe Livre, a bandeira do combate à corrupção, aqui incluída as supostas "relações e as negociatas espúrias entre empresas de construção, federações esportivas nacionais e internacionais e administrações públicas brasileiras dos diversos níveis"[686].

---

[683] HABERMAS, Jungen. *Direito e Democracia*: entre facticidade e validade. v. 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2013. p. 21.
[684] Castells. Idem. p. 178.
[685] Idem. p. 179.
[686] Idem. p. 179.

Além disso, os cidadãos brasileiros foram às ruas, apontaram suas vozes e seus cartazes contra os políticos, para dizer um basta à pseudodemocracia, com a palavra de ordem: "eles não nos representam".

Registre-se que esse mesmo sentimento foi a força motriz em diversos outros movimentos que eclodiram a partir das redes sociais digitais no início da segunda década do século XXI no mundo. Sejam as mobilizações na Tunísia, a propagação pela Primavera Árabe, nos Indignados da Espanha ou no *Occupy Wall Street*, há um explícito questionamento do *status quo* político vigente e, com maior ou menor contundência, o "desprezo por seus governos e pela classe política"[687].

As *Jornadas de Junho de 2013* no Brasil pouco (ou nada) contribuíram para uma mudança com viés democrático (direto ou participativo) do sistema político local ou nacional, tampouco alavancou a abertura de fluxos de convergência entre o espaço digital e os poderes instituídos.

O recuo do aumento das tarifas de transporte pelas autoridades locais brasileiras, logo após as Jornadas de 2013, foi encapsulado por aumentos sucessivos nos anos de 2014 e 2015.

Dos cinco eixos de medidas anunciados pelo Governo Federal do Brasil, todos não passaram de promessas[688]. Dentre os quais, a realização de um plebiscito[689] para a reforma política que, em especial, foi fortemente combatido e descartado pela classe dos políticos, principalmente, pelos deputados federais e senadores.

E, mais recentemente (2015), a reforma política no Brasil ventilada como resposta institucional às *Jornadas de Junho de 2013* tem sido eclipsada por votações de um Congresso extremamente conservador (situação e oposição), muito pouco (ou nada) comprometido com propostas que potencializem a participação deliberativa dos cidadãos (e o espaço amplo das redes), dentro do jovem sistema democrático brasileiro. Como se nada tivesse acontecido.

Vê-se, assim, que o caso das *Jornadas de Junhode 2013* no Brasil também não foi capaz de provocar e efetivar uma transformação sistêmica que permitisse a edificação de canais

---

[687]Idem. p. 23.

[688]Eis os cinco eixos anunciados pela Presidente Dilma Rousseff, em 21 de junho de 2013: 1 - Responsabilidade fiscal para garantir a estabilidade da economia; 2 - A convocação de um plebiscito sobre a reforma política e alteração na legislação para que o crime de corrupção se torne hediondo; 3 - O pacto pela saúde, com a criação de novas vagas para médicos e a contratação de profissionais estrangeiros; 4 - Investimento de 50 bilhões de reais em mobilidade urbana para transportes, com metrô e ônibus; 5 - Mais recursos para a educação, repetindo a destinação de 100% dos recursos dos royalties do petróleo para a educação. Texto completo, disponível em: http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-reuniao-com-governadores-e-prefeitos-de-capitais. Acesso em: 15 jun. 2015.

[689]Texto integral da mensagem encaminhada ao Congresso Nacional pela Presidente da República Dilma Rousseff, em 02 de julho de 2013, disponível em: http://media.folha.uol.com.br/poder/2013/07/02/plebiscito-v2.pdf. Acesso em: 14 jun. 2015.

participativos e deliberativos entre o espaço digital e os poderes constituídos, institucionalizando-os de forma efetiva. Ressalte-se, apenas um pequeno fruto de esperança, com a edição do Decreto Federal nº 8.243[690], de 23 de maio de 2015, o que será objeto de análise no subcapítulo III. 5, do presente trabalho.

Assim, volvendo-se à esfera das cidades, o problema da relação entre o espaço virtual e o espaço urbano na era da sociedade em rede e os seus reflexos na realidade das cidades não se resume apenas em absorver o ambiente virtual como um instrumento de ampliação do espaço público e de novas formas de mobilização e aglutinação social, mas, também, o de compreender a necessidade de explorar os diferentes tipos de articulação entre o espaço virtual e o espaço urbano, construindo vias de convergência institucionalizadas.

Sobre o tema, Levy reforça a importância do elemento da articulação, entre o espaço virtual (cibernético) e o espaço urbano. Para o autor, não há como se falar em substituição ou assimilação do primeiro pelo segundo, mas coordenação entre ambos[691].

Assim, há a necessidade de diálogo, de interação, entre as instituições urbanas territoriais hierárquicas e rígidas e as formas transversais de relação e de fluidez das estruturas do espaço virtual; mas, também, entre as organizações urbanas baseadas na representação e na delegação, com as práticas democráticas diretas do ciberespaço[692].

Há, portanto, uma nova dinâmica sociopolítica, fruto dessa convergência entre o espaço virtual e o urbano. E, logo, floresce a importância do "reaquecimento do espaço público" local[693] e da reengenharia dos canais democráticos, o que acarretará na reorganização da política local e da regulação jurídica dos instrumentos deliberativos da gestão das cidades.

3.4 Democracia para quê? Estou e vivo na cidade, mas não participo de suas decisões políticas. A democracia ou a representatividade em crise? Um caminho entre os participativistas e os deliberacionistas

A pergunta que dá início ao título do presente subcapítulo guarda consigo uma forte carga de significados e reflexões. Há um elevado descontentamento social quanto à ausência de canais efetivos de participação dos cidadãos na gestão das cidades. Os indivíduos não

---

[690]Decreto que Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social/SNPS, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm. Acesso em: 07 jul. 2015.
[691]LEVY. *Cibercultura*. Idem. p. 199.
[692]Idem. p. 199.
[693]LEMOS, André e LÉVY, Pierre. *O futuro da Internet*. 2 ed. São Paulo: Paulus, 2010. p. 122.

participam concretamente das decisões políticas que permeiam o seu cosmos urbano, a ponto de discutir se realmente estão diante de uma democracia real, ou apenas de uma democracia simbólica, teatralmente encenada em eleições periódicas de anos e anos, e nada mais.

Inicialmente, sabe-se que as estruturas democráticas modernas sofreram diversos abalos sísmicos, a partir da primeira metade do Século XX, com diversos movimentos antidemocráticos, a exemplo do fascismo, marxismo, anarquismo, conservadorismo, etc. Foram necessárias duas guerras mundiais e o fim dos regimes totalitários do leste europeu para que as placas tectônicas democráticas voltassem a se estabilizar. Como destaca Touranie,

> [...] após termos colocado nossas esperanças na ação política, estamos tão convencidos de que o pior obstáculo à liberdade, mas também à modernização, é o despotismo político, seja ele do tipo absolutista tradicional, do tipo totalitário ou do tipo somente autoritário, que desconfiamos de tudo o que liga mais estreitamente ação política e vida social, de toda definição de democracia como tipo de sociedade e não somente como regime político.[694]

Os dramas políticos do Século XX promovem, assim, uma mudança de eixo da ideia de democracia. Se, antes, ela era a tradução da força da soberania popular, hoje, por seu turno, simboliza a prevalência do respeito às liberdades e das minorias[695].

Na perspectiva liberal, a democracia triunfa enquanto projeto teórico-dominante de sistema político em detrimento dos outros formatos viáveis de governo, na medida em que promove a liberdade individual e coletiva (em seus diversos aspectos), a igualdade, o desenvolvimento humano (capacidade do exercício da autodeterminação, a autonomia moral e o livre-arbítrio) e a proteção dos interesses e bens compartilhados entre os indivíduos[696].

A democracia permite que os indivíduos, enquanto atores sociais, possam se formar e agir livremente, dentro de uma atmosfera de pluralidade de interesses, ideias e opiniões[697], e, assim, construir soluções para os conflitos e tensões sociais verticais (dominantes e dominados) e horizontais.

No pós-guerra, o Estado e os partidos políticos se reinventaram. Os partidos ideológicos e de massa foram substituídos pelos partidos "pega-tudo"[698], com as seguintes características: (1) acentuada redução da 'bagagem ideológica'; (2) abertura do partido à influência dos grupos de interesse e das organizações colaterais (sindicatos, Igreja etc.); (3) perda do peso político dos filiados e declínio do papel da militância política de base; (4) fortalecimento do papel dos

---

[694]TOURANIE, Alain. *Crítica da Modernidade.* 10 ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2012. p. 346.
[695]Idem. p. 347.
[696]DAHL. *A democracia e seus críticos*. Idem. p. 495.
[697]TOURANIE, Alain. *Crítica da Modernidade.* 10 ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2012. p. 345.
[698]Expressão dada por Otto Kirchheimer, citada por PANEBIANCO, Angelo. *Organização e poder nos partidos políticos*. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2005. p. 511.

líderes partidários (cada vez mais vinculados aos grupos de interesses do que com os filiados) e (5) diminuição da identidade relacional entre o partido e o eleitorado.[699]

Desse modo, uma nova classe política chega ao poder, originários de partidos progressivamente profissionalizados (carreirismo político).

Posteriormente, a partir deste novo sistema político partidário, a democracia mais uma vez se reinventa, tornando-se uma democracia de mercado e/ou democracia pluralista. Ato contínuo, torna-se fortemente contaminada por uma visão pragmática e realista, passando a defender valores como a estabilidade e a eficiência.

A pós-modernidade chega e consigo todas as dúvidas e inquietações ressurgem, principalmente, quanto à compatibilidade da ideia de democracia às formas e modos de organização das sociedades diferenciadas funcionalmente, complexas e fragmentadas.

Para muitos, a democracia está em crise nos dias de hoje, na medida em que se constata uma evidente defasagem entre o ideal democrático e a sua realização[700].

Porém, ao contrário do que se possa imaginar, a questão não reside na existência ou não de penetrabilidade dos valores democráticos dentro da sociedade e na mentalidade dos indivíduos, posto que "o desejo de democracia existe e está solidamente enraizado"[701].

Como destaca Lipovetsky.

> Se os indivíduos se absorvem na esfera privada, não devemos deduzir demasiado depressa que se desinteressam da natureza do sistema político; a desafeição político-ideológica não é contraditória com o consenso fluido, vago, mas real acerca dos regimes democráticos. A indiferença pura não significa a indiferença pela democracia, significa desafeição emocional dos grandes referentes ideológicos, apatia nas consultas eleitorais, banalização espetacular do político, a transformação em 'ambiência' da política, mas tudo isto na arena própria da democracia. Mesmo os que apenas se interessam pela dimensão privada da sua vida permanecem ligados, graças aos laços tecidos pelo processo de personalização, ao funcionamento democrático das sociedades. A indiferença pura e a coabitação pós-moderna dos contrários caminham a par: não se vota, mas quer-se poder votar; não há interesse pelos programas políticos, mas faz-se questão de que existam partidos; não se lê jornais, nem livros, mas defende-se a liberdade de expressão.[702]

Se não existem dúvidas quanto aos valores democráticos, verifica-se, de outra banda, que o fenômeno pós-moderno individualista diminui a importância do homem público em favor do homem privado e, assim, compromete o grau de engajamento dos cidadãos às causas coletivas e à sua atuação no cenário político.

---

[699]PANEBIANCO, Angelo. *Organização e poder nos partidos políticos*. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2005. p. 512.
[700]BRETON, Phillipe. *A incompetência democrática*. São Paulo: Edições Loyola, 2008. p. 11.
[701]Idem. p. 13.
[702]LIPOVETSKY, Gilles. *A era do Vazio*. Lisboa: Edições 70, 2014. p. 182.

Nesse particular, o superdimensionamento da esfera privada coloca a vida pública em um plano secundário no rol de preocupações das sociedades democráticas ocidentais. O indivíduo e seus problemas passam a ocupar um *status* na agenda política até então dominada pelo coletivo, pelo todo.[703]

O descontentamento, o ceticismo e a ilusão para com a esfera pública, o coletivo e a totalidade; cada vez mais, o indivíduo está voltado para a sua esfera privada, agregando-se aos outros, dentro do espaço público, apenas quando estiver diante de uma necessidade de defesa de suas próprias identidades primárias.

Além disso, as rachaduras na construção democrática contemporânea também são causadas pelo fracasso do Estado-Nação em cumprir com os compromissos das Cartas Políticas do Estado do Bem-Estar[704]. Ou seja, como destaca Bonavides, "o Estado representativo já não concretiza mais a ação e o programa do Estado Social"[705]. Há, portanto, uma crise de legitimidade.

Nesse sentido, afirma-se que as vicissitudes democráticas decorrem, em grande escala, da falta de credibilidade, não da democracia enquanto ideal e valores, mas como sistema político.

Em especial, atreve-se a dizer que este é o colapso do monopólio do sistema representativo que abala não só as suas próprias estruturas de sustentação, como também o próprio edifício democrático.

Dentro de uma perspectiva historicista, vê-se que a evolução da prática democrática no mundo (objeto dos dois primeiros capítulos) aponta no sentido de que a opção do Estado Moderno foi pela adoção da teoria da representação, com forte apego para uma visão dualista que, aos poucos, foi "complementada"[706] pela lógica de um sistema político baseado em partidos e grupos de pressão.

Como defende Bonavides,

> Vista pelo divórcio entre a vontade governada – a vontade passiva da cidadania – e a vontade governante, ou seja, a vontade da elite hegemônica, a representação não só perdeu o sentido da identidade (a ficção da paridade volitiva de governantes e governados), dantes postulada de maneira abstrata, mas peremptória, como reconheceu e insistiu de forma eletiva uma dualidade em que, unicamente, a sua esfera de soberania (a vontade privilegiada do representante) se impõe enquanto caudatária do egoísmo dos seus interesses, os quais logram, assim, eficácia, em dano óbvio da

[703]BUENO, Roberto. *Sociedade aberta democrática*. São Paulo: Editora Mackenzie, 2007. p. 325.
[704]CASTELLS. *O poder da Identidade*. Idem. p. 401.
[705]BONAVIDES, Paulo. Do ocaso do regime representativo à autora da democracia participativa. *In: Estudos de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 58.
[706]SANTOS, Marcelo Fausto Figueiredo. *Teoria Geral do Estado*. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2014. p.120.

> cidadania preterida, enfraquecida, menoscabada; a cidadania de que o representante é órgão.[707]

Essa dependência da democracia representativa aos partidos políticos a coloca sob um forte ataque de doenças oligárquicas[708], tais como o caciquismo e o continuísmo[709].

No caso do Brasil, há padrões seculares de advocacia representativa de interesses e de intermediação política que dificultam sobremaneira a consolidação de um processo de ruptura capaz de criar uma nova configuração política-democrática, com melhor distribuição de poder e maior participação dos cidadãos no espaço público[710]. O modelo representativo brasileiro torna-se, portanto, uma forma de manter a elite e o político profissional (carreirista) no poder.

Além disso, forçoso reconhecer que a representatividade consolida, enquanto alternativa sistêmica, o pensamento de que a democracia apenas necessitaria do requisito do consentimento para alcançar a sua legitimação, obtida, particularmente, por intermédio de uma eleição realizada, por sua vez, mediante a distribuição igualitária do poder de voto entre os cidadãos adultos. Desse modo, a presença direta do povo no processo legislativo ou nos atos governamentais deliberativos é, no modelo democrático representativo, desnecessária e irrevelante (e, inclusive, temerária)[711].

Assim, na democracia representativa, as eleições tornaram-se os únicos pontos de conexão entre os cidadãos e o governo. Reitera-se, as eleições têm como o objetivo fazer com que a participação direta das pessoas não seja essencial para o desempenho das instituições governamentais, estimulando o poder decisional dos representantes e dos cidadãos[712].

Desse modo, na passagem da modernidade para a pós-modernidade, a teoria da representatividade democrática (vertente dual) foi acusada de não mais atender aos anseios dos cidadãos que clamam por mecanismos mais abertos de participação popular e de maior sintonia entre governantes e governados. Até mesmo as transformações advindas por tentativas de oxigenação democrática pelos Estados-Nação, a exemplo da poliarquia[713], não foram suficientes para diminuir os focos de resistência e indignação.

---

[707]BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*. São Paulo: Editora Malheiros, 2001. p. 278.
[708]SANTOS, Marcelo Fausto Figueiredo. *Teoria Geral do Estado*. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2014. p.109.
[709]Idem. p.119.
[710]AVELAR, Lúcia. Elites políticas, o eleitorado brasileiro e perspectivas da democracia na década vindoura. In: Democracia como projeto para o Século XXI. *Debates*. n. 17. Ano 1998. Centro de Estudos Konrad Adenauer Stiftung. pp. 9-26. p.9.
[711]UBINATI, Nadia. Representative democracy and its critics. *In*: ALONSO, Sonia; KEANE, John; LERKEL, Wolfgang. *The future of representative democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. p.23.
[712]Idem. Ibidem. p. 25.
[713] Tese defendida por DAHL, sendo por ele entendida como: "um resultado histórico dos esforços pela democratização e liberalização das instituições políticas do Estado-nação; como um tipo peculiar de ordem ou regimes políticos que, em muitos aspectos importantes, difere não apenas dos sistemas não democráticos de todos

Havia, assim, a necessidade de edificar uma proposta de processo democrático capaz de reconstruir a esfera pública. Algo que pudesse (1) permitir a real inclusão dos cidadãos, (2) oferecer chances equitativas de participação no processo político, (3) garantir igualdade do direito ao voto não só nas eleições representativas, mas também em outros temas e na definição da agenda política, (4) proporcionar igualdade de acesso à informação e à argumentação, a fim de consolidar o seu livre-convencimento[714].

Como dito anteriormente, os anos pós-modernos afloram ainda mais essa zona de tensão democrática, com forte apego para a rediscussão do papel de cidadão dentro do ambiente público (local ou nacional).

Em especial, desde o início das duas últimas décadas do século XX, iniciou-se um profundo debate acerca da necessidade de se estancar a espiral de degradação da democracia representativa (fortemente elitista e manipulável) e de construir um projeto alternativo que viesse a sair da mesmice de que o exercício democrático se reduziria, apenas, ao direito de eleger os seus representantes[715].

Cite-se, mais recentemente, o caso dos Indignados (15-M) da Espanha, cujo estopim do movimento se deu em 15 de maio de 2011. Sem líderes (âmbito local ou nacional), sem partidos políticos, os espanhóis "comuns" organizaram uma "revolução rizomática"[716] (realizada na zona de convergência entre o espaço digital e o urbano) que transbordou para as ruas das principais cidades espanholas, com o slogan "*Democracia Real Ya*"[717]. O teor de um dos manifestos que circulou naquele período resume a proposta do movimento:

> Somos pessoas comuns. Somos como vocês: pessoas que se levantam de manhã para estudar, trabalhar ou procurar emprego, pessoas com famílias e amigos. Pessoas que dão duro todo o dia para viver e proporcionar um futuro melhor a todos os que nos rodeiam. Porém, neste país, a maioria da classe política nem sequer nos escuta. Suas funções deveriam levar nossa voz às instituições, facilitando a participação política cidadã e procurando o maior benefício para a sociedade em geral, e não enriquecer às nossas custas, atendendo apenas às ordens dos grandes poderes econômicos e mantendo uma ditadura partidocrática (...). Somos pessoas, não mercadorias. Não sou apenas o que compro, por que compro e para quem compro. Por todos esses motivos,

os tipos, como também de democracias anteriores, em pequena escala; como um sistema (à moda de Schumpeter) de controle político no qual os funcionários do mais alto escalão no governo do Estado são induzidos a mudar a conduta a fim de vencer eleições quando em competição com outros candidatos, partidos e grupos; como um sistema de direitos políticos; ou como um conjunto de instituições necessárias ao processo democrático em grande escala. Embora esses modos de interpretar a poliarquia sejam diferentes em aspectos interessantes e importantes, eles não são incompatíveis. Ao contrário, se complementam. Simplesmente, enfatizam diversos aspectos ou consequências das instituições que servem para distinguir as ordens políticas poliárquicas das não poliárquicas." (*In*: DAHL. Ibidem. p. 347).

[714]DAHL. Ibidem. p. 307 et. seq.

[715]SOUZA NETO, Cláudio Pereira. Deliberação Pública, Constitucionalismo e Cooperação Democrática. *In*: SARMENTO, Daniel (Coord). *Filosofia e Teoria Constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 79-112. p.79.

[716]CASTELLS. *Redes de Indignação e Esperança*. Idem. p. 86.

[717]Idem. Ibidem. p. 87.

> estou indignado. Acredito que posso mudar. Acredito que posso ajudar. Sei que unidos nós conseguimos. Venha conosco. É o seu direito.[718]

O movimento dos Indignados da Espanha encorpou-se nos meses que sucederam a primeira grande concentração de 15 de maio de 2011. E, à medida que crescia, também aumentava a sua aceitação pela opinião pública espanhola (3/4 da população era favorável às críticas e declarações)[719]. Em paralelo à crise econômica e política que ainda aflige a Espanha, prosseguiram os debates pela rede mundial de computadores, bem como nas diversas manifestações e eventos de ruas dos Indignados.

É interessante apontar que no movimento dos Indignados da Espanha, ante ao fato de que não possui líderes, tampouco porta-vozes, houve um processo de deliberação horizontal, grande parte influenciada pelo universo das redes digitais. E as decisões passaram a ser tomadas pelo sistema assemblear, respeitando-se a autonomia individual[720].

Nesse sentido, o movimento dos Indignados espanhóis é o retrato da sociedade pós-moderna. Como não há diálogo e/ou fluxo formal entre o ambiente digital e o ambiente público (institucional), a alternativa é voltar aos sistemas primitivos de fóruns deliberativos, com a realização de assembleias e de criação de comissões para resolver e administrar as tarefas cotidianas decorrentes da ocupação territorial do espaço público[721]. Contudo, como essas assembleias não são vinculantes, muito menos suas deliberações são recepcionadas pelos poderes públicos instituídos, logo, o movimento, embora ainda resistente, vai perdendo força participativa, salvo no ambiente das redes ou em situações reais de manifestações sobre assuntos específicos.

Há diversas propostas que brotam no universo rizomático dos Indignados. Além de ideias direcionadas ao combate ao desemprego, ao direito à habitação, ao controle das entidades bancárias, à defesa dos serviços públicos de qualidade, às questões tributárias e previdenciárias, encontram-se muitas outras vocacionadas à eliminação dos privilégios da classe política, ao aprimoramento das liberdades individuais e políticas e à consolidação de uma democracia participativa[722].

No que tange ao foco da presente pesquisa, vê-se que os Indignados propõem, entre outros temas, (a) a proibição do controle da Internet (Abolição da Lei Sinde[723]), (b) proteção da

---

[718]Idem. Ibidem. p. 88.
[719]Idem. Ibidem. p. 91.
[720]Idem. p. 103.
[721]Idem. p. 104.
[722]Disponível em: http://www.democraciarealya.es/documento-transversal. Acesso em: 13 jun. 2015.
[723]Nome popular da chama Lei de Economia Sustentável (Ley de Economía Sostenible – n° 04/2011), na qual o projeto original continha normas relativas à regulação da Internet e da propriedade intelectual. O apelidou da Lei refere-se à então Ministra da Cultura espanhola, Ángeles González-Sinde Reig).

liberdade de informação e do jornalismo de investigação, (c) referendos obrigatórios e vinculantes para questões de grande repercussão sobre as condições de vida dos cidadãos, (d) referendos obrigatórios para toda e qualquer aceitação da Espanha para medidas adotadas pela União Europeia, (e) modificação da Lei Eleitoral para garantir um sistema representativo e proporcional não discriminatório, no qual os votos em branco e em nulo também tenham representação no Parlamento, (f) estabelecimento de mecanismos efetivos que garantam a democracia interna nos partidos políticos[724].

Nesse particular, destaca-se que a reação do *establishment* sempre é reducionista. Há uma forte insensibilidade (negligente ou dolosa) quanto à extensão do que se refere à ideia de uma onda verdadeira de democratização das instituições políticas. Infelizmente, os detentores do poder restringem-se a discutir a reforma do processo de seleção dos representantes e as respectivas leis eleitorais[725], como fossem suficientes para tornar o espaço público um ambiente mais participativo para os cidadãos.

Foi o que aconteceu, por exemplo, no primeiro semestre de 2015 no Brasil, quando o Congresso Nacional insistiu em discutir uma pauta de "reforma política" restrita ao modelo representativo e seu respectivo sistema eleitoral e de financiamento de campanha[726].

Essa questão é tão somente uma faceta do problema. Ora, sabe-se que há (I) a dominação dos partidos por lideranças personalizadas (falta de democracia intrapartidária), (II) a forte dependência dos partidos aos mecanismos sofisticados de marketing para convencimento e manipulação do grande eleitorado, bem como (III) a falta de transparência e regulação do financiamento de campanhas o que induz a práticas ilícitas para obtenção de fundos (política do escândalo)[727]. Mas isso é consequência de um modelo democrático em estado de decomposição, baseado, preponderantemente, pelo sistema representativo.

Decerto, a fim de se encontrar uma saída à crise da democracia atual faz-se necessário apresentar algumas premissas básicas para a alternativa de participação horizontal em uma sociedade em rede. Há de se encontrar uma nova trajetória democrática que consolide "a

---

[724]Disponível em: http://www.democraciarealya.es/documento-transversal. Acesso em: 13 jun. 2015.
[725]HELD. Idem. 389.
[726]E esse foi o tom, inclusive, das cinco propostas de "reforma política" que o Governo Federal Brasileiro apresentou para deliberação plebiscitária, em resposta às Jornadas de Junho de 2013, a saber: 1 – forma de financiamento de campanhas (público, privado ou misto); 2 – definição do sistema eleitoral (voto proporcional, distrital, distrital misto ou 'distritão'); 3 – continuidade ou não da existência de suplência no Senado; 4 – manutenção ou não das coligações partidárias; 5 – fim ou não do voto secreto no Parlamento. Inteiro teor disponível em: http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2013/07/02/leia-a-integra-da-mensagem-de-dilma-ao-congresso.htm. Acesso em: 10 jun. 2015.
[727]CASTELLS. Idem. p. 402.

possibilidade efetiva de se deliberar publicamente sobre as questões a serem decididas"[728], respeitando-se algumas condições essenciais para essa arquitetura democrática radicalizadora.

E aqui se abre um parêntese.

O caminho de argumentação a ser percorrido nesta etapa do trabalho é a rota procedimental, comunicativa, mais compatível, portanto, às peculiaridades da sociedade pós-moderna, complexa e plural. Isso porque este trabalho filia-se, como dito anteriormente, a uma visão de sociedade informacional, cujo elemento central é essa teia de fluxos comunicacionais, o "pequeno mundo" das redes.

Nessa linha de raciocínio, agrega-se o conceito de esfera pública, defendido por Habermas, como "uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões".[729] Portanto, seguir a corrente procedimental é se preocupar com a asseguração das condições do jogo democrático, e, ao mesmo tempo, com a abertura quanto ao conteúdo dos resultados de suas decisões.

A gênese de uma democracia deliberativa como defende Joshua Cohen [730], posteriormente complementado criticamente por Habermas[731], apresenta alguns postulados:

> a) as deliberações realizam-se de forma argumentativa, portanto, através da troca regulada de informações e argumentos entre as partes, que recolhem e examinam criticamente as propostas. b) as deliberações são inclusivas e públicas. Em princípio, ninguém deve ser excluído, pois todos os possíveis interessados nas decisões têm iguais chances de acesso e participação. c) as deliberações são livres de coerções externas. Os participantes são soberanos na medida em que são submetidos apenas aos pressupostos da comunicação e às regras do procedimento argumentativo. d) as deliberações são livres de coerções internas que poderiam colocar em risco a situação de igualdade dos participantes. Cada um tem as mesmas chances de ser ouvido, de apresentar temas, de dar contribuições, de fazer propostas e de críticas. Tomadas de posição em termos de sim/não são movidas exclusivamente pela força não coativa do melhor argumento. e) as deliberações em geral visam a um acordo motivado racionalmente e podem, em princípio, ser desenvolvidas sem restrições ou retomadas a qualquer momento. Todavia, as deliberações políticas têm que ser concluídas, levando em conta uma decisão da maioria f) as deliberações políticas abrangem todas as matérias passíveis de regulação, tendo em vista o interesse simétrico de todos. Isso não significa, porém, que certos temas e objetos, tradicionalmente tidos como de natureza privada, não possam, em princípio, ser submetidos à discussão. g) deliberações políticas incluem também interpretações de necessidade e a transformação de preferências e enfoques pré-políticos.

---

[728]Idem. p. 79.

[729]HABERMAS. Idem. p. 92. Ainda sobre o tema, diz o autor: "nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de serem condensados em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos. (...) A esfera pública constitui principalmente uma estrutura comunicacional de agir orientado pelo entendimento, a qual tem a ver com o espaço social gerado no agir comunicativo, não com as funções nem com os conteúdos da comunicação cotidiana". *In*: Idem. p. 92.

[730]COHEN, Joshua. Deliberation and Democratic Legitimacy. *In:* BOHMAN, James; REHG, William (Editors). *Deliberative Democracy*: essays on reason and politics. Cambridge: The MIT Press. p. 67-93.

[731] HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia*: entre facticidade e validade. v. 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2013. p. 29-30.

O grande problema é que, dentro de uma visão entre o ambiente público não formal (espaço virtual) e o formal (Parlamento, por exemplo), a opinião do primeiro ambiente nem sempre (ou quase nunca) reflete o resultado do segundo. Ou seja, nas deliberações institucionalizadas sob o modelo da democracia representativa, o espaço público externo (informal) não vincula a opinião às conclusões ali deliberadas.

Fecha o parêntese.

Volvendo-se ao tema, faz-se necessário apresentar, dentro dessa visão democrática participativa e procedimental, o que é necessário para uma proposta alternativa ao hermético e retrógado modelo de democracia representativa.

A primeira premissa é o da quebra do monopólio da representatividade como modelo de democracia contemporânea. Aqui não se está a defender o fim do sistema representativo; contudo, a dimensão representativa também deve conviver, harmonicamente, com outras dimensões que permitam e potencializem a participação dos cidadãos nas deliberações coletivas, nas tomadas de decisões ocorridas dentro da esfera pública.

A segunda premissa é o da igualdade de condições. Há de se exigir "garantias procedimentais que permitam acesso igual às arenas deliberativas relevantes tanto para propor a agenda de debates quanto para participar dos diferentes estágios de tomada de decisões"[732].

Aqui se inclui não só a igualdade de capacidades, mas também a igualdade de recursos (ou seja, meios, recursos e oportunidades).

E a terceira premissa é o da liberdade. Como destaca Souza Neto, "as liberdades protegidas pela democracia deliberativa não são aquelas que apenas exercem uma função imediata no processo democrático"[733], mas também aquelas relacionadas ao elemento da motivação para atuar na esfera pública, na arena política, em busca do bem comum.

Faz-se necessário, em suma, transformar os fluxos comunicativos da sociedade em rede em decisões institucionalizadas e em deliberações legislativas. Não há outra direção que não seja o encontro efetivo entre os fluxos do espaço das redes com os fluxos do espaço público, mediante a criação de uma via de conversão.

Retomando-se o caso espanhol, vê-se que a inexistência de uma via de conversão entre o espaço digital e o espaço público institucionalizado, faz dos Indignados um movimento de

---

[732]KNIGHT, Jack; JOHNSON, James. What sort of political equality does deliberative democracy require? *In*: BOHMAN, James; REHG, William (Orgs). *Deliberative democracy*: essays on reason and politics. Cambridge, Mass.; London: The MIT Press, 1997. p.281.
[733]SOUZA NETO. Idem. p. 108.

ampla resistência popular, mas de poucos resultados práticos no campo das transformações democráticas.

Restam, inicialmente, dois caminhos para esses movimentos sociais rizomáticos, quais sejam: (1) aumentar a tensão e radicalizar a desobediência civil (com as consequências positivas e negativas do confronto com o Estado) ou (2) diminuir a intensidade e voltar ao estado de hibernação invisível das redes, aguardando-se, assim, a nova onda de desesperação e cólera.

Há, ainda, um terceiro caminho: esses movimentos rizomáticos (ou partes do todo) podem ser atraídos para um perigoso processo de encapsulamento, como, por exemplo, a mobilização para a criação de um novo partido político. Assim, são convocados a participar do jogo político-partidário vigente, mas se afastam, pelo menos por ora, da transformação real dos fluxos democráticos.

Estratégia ou não para alcançar as vitórias nas urnas e, como consequência, o controle e o exercício do poder para, posteriormente, realizar as mudanças programáticas no campo democrático, o fato é que hoje já existem, a exemplo da Espanha (Podemos – partido político espanhol)[734] e do Brasil (Rede Sustentabilidade – partido político brasileiro)[735], agremiações políticas (ativas ou em formação) que se colocam no papel de legítimos delegados dos anseios e das vontades da sociedade em rede, dentro da modelagem hermética da democracia representativa.

Ainda sobre os Indignados da Espanha, merece ser destacado para este estudo o modelo por eles adotado de auto-organização.

Para obtenção de resultados mais eficientes, o referido movimento espanhol descentralizou suas ações, fragmentando-se em pequenas redes (vinculadas à maior), dirigindo-se, assim, para assuntos locais, para problemas e interesses da cidade e da vizinhança[736].

Reencontrou-se, desse modo, com as questões urbanas e, como consequência, com a bandeira da defesa do direito a cidade, aqui compreendido "muito mais do que um direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora, mas o direito de mudar e reinventar a cidade mais de acordo com nossos mais profundos desejos[737]".

No que concerne à presente pesquisa, importa se concentrar exatamente na criação de fluxos democráticos e de ressignificação dos já existentes sob a ótica do espaço urbano, na medida em que se entende que a democracia pode ser reconstruída de baixo para cima, de uma

---

[734]Disponível em: http://podemos.info. Acesso em: 13 jun. 2015.
[735]Disponível em: http://redesustentabilidade.org.br. Acesso em: 13 jun. 2015.
[736]CASTELLS. *Redes de indignação e esperança*. Idem. p. 105.
[737]HARVEY, David. *Cidades Rebeldes*. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 28

lógica local para, posteriormente, alcançar-se, caso possível, o âmbito nacional. Isso porque, na perspectiva de uma sociedade em rede, fluida e aberta, é necessário o persistente cuidado para com a contínua e progressiva revisão dos processos de integração entre a democracia formal e a democracia substancial[738]. E uma boa estratégia é iniciar essa transformação por meio do ambiente local, solidificando uma cultura substancialmente democrática a partir do cotidiano dos indivíduos nas cidades.

Para corroborar com esse entendimento, Castells detecta um movimento mundial de recriação do Estado local, com a introdução de práticas democráticas mais criativas no âmbito urbano, o que não está a ocorrer no plano dos Estados-Nação[739].

Para o autor, as novas tecnologias da informação e da comunicação podem contribuir para "aumentar a participação e o número de consultas feitas pelos cidadãos", a fim de garantir "uma maior participação no governo local"[740].

De fato, como dito anteriormente, a democracia é um fenômeno em constante invenção. Desse modo, dentro do ambiente das cidades, deve ser construído um processo capaz de propiciar, de um lado, a reforma do poder local e, de outro, a reestruturação do papel dos indivíduos enquanto atores do espaço público (cidadãos), adequando-os ao novo arquétipo da sociedade urbana e em rede.

3.5 As tímidas iniciativas no Brasil de aprimoramento da democracia participativa na gestão das cidades brasileiras

Antes de adentrar na parte do trabalho que apresenta uma alternativa para a radicalização do ambiente democrático participativo local, levando-se em consideração as peculiaridades da sociedade urbana e em rede, complexa e fragmentada, importante comentar algumas experiências brasileiras na tentativa de oxigenação da gestão democrática das cidades. E, para isso, faz-se necessário um diálogo o com universo dogmático, com a ordem jurídica brasileira, nos três níveis federativos, com enfoque, ao final, para o ambiente local.

3.5.1 A dimensão federativa nacional

[738]BUENO, Roberto. *Sociedade aberta democrática*. São Paulo: Editora Mackenzie, 2007. p. 179.
[739]CASTELLS. *O poder da Identidade*. Idem. p. 409.
[740]CASTELLS. Idem. p. 409.

Como dito anteriormente, a Constituição Federal de 1988 não foi só um marco para a redemocratização do Estado-Nação brasileiro, mas também o principal instrumento de ressignificação da ordem local, do papel das cidades frente à República Federativa.

Quanto ao primeiro aspecto, há diversas passagens textuais constitucionais que reforçam a democracia como princípio estruturante do Estado brasileiro.

A começar pelo seu art. 1º[741], que consolida o alicerce do Estado Democrático de Direito e da coexistência, dentro do território nacional, de três categorias de ordenamento jurídico (central, regional e local), que, mesmo que originadas de forma artificial (federação fictícia[742] ou centrífuga), possuem um conjunto de atribuições legislativas e administrativas específicas e/ou sobrepostas entre si.

A União, os Estados, Distrito-Federal e os Municípios têm como princípios fundamentais a soberania popular, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

Esmiúça-se no parágrafo único[743] do artigo 1º da CF a extensão da soberania popular, assegurando que, todo o poder emana do povo, e, como consequência, o exercício do poder dar-se-á pelo sistema representativo e/ou pelo sistema direto (ou semidireto).

Sobre o tema, Gonçalves Júnior revela que

> [...] para a doutrina majoritária nacional a regra geral de nossa democracia é a representativa, ou seja, os cidadãos não exercem diretamente o poder, mas elegem representantes que agem em seu nome. A Constituição ainda dá um peso maior à democracia representativa (o poder emana do povo e será exercido por seus representantes ou pelo próprio nos termos desta Constituição). No entanto a Carta Republicana também consagra a democracia participativa ainda como "exceção" não no plano normativo, mas na prática pelos cidadãos, mas esta é uma postura que tem sido considerada retrógrada pela doutrina publicista.[744]

Mais à frente, a Constituição reitera, em seu art. 14[745], a soberania popular e ressalta que o seu exercício se concretizará por intermédio do "sufrágio universal e pelo voto direto e

---

[741]Art. 1° A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político.

[742]SANTOS. Idem. p. 100.

[743]Parágrafo único do Art. 1° Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

[744]GONÇALVES JÚNIOR, Jerson Carneiro. *Cidadão Legislador*: Iniciativa Popular de Emenda Constitucional no Estado Democrático de Direito. 2012. 385f. Tese (Doutorado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo/ PUC/SP. p 101.

[745]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.

secreto, com valor igual para todos", bem como por meio do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular[746].

Sem ainda adentrar no déficit de efetividade dos instrumentos de participação democrática semidireta, a Carta Política de 1988 poderia ter avançado mais, com a introdução do veto popular[747] (não adotado formalmente pela CF/88) e do *recall*[748].

Porém, os maiores entraves para a utilização desses instrumentos de democracia semidireta é a sua operacionalização, extremamente restritiva e limitadora.

Sabe-se que a Constituição Federal de 1988 vincula o exercício dessas prerrogativas democráticas à regulamentação infraconstitucional. E é a Lei Federal nº 9.709, de 18 de novembro de 1998[749], que, por sua vez, disciplina a execução do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular.

O primeiro desses entraves legais está no direito à convocação. No caso brasileiro, somente o Congresso Nacional, mediante Decreto Legislativo, poderá autorizar a realização do plebiscito e do referendo (art. 3°)[750]. E mais ainda: a proposta do Decreto Legislativo apenas se processará, no âmbito do Congresso Nacional, se estiver lastreada por, no mínimo, um terço dos membros que compõem qualquer das casas do Parlamento (Câmara dos Deputados ou Senado). Não há, assim, possibilidade de proposta de convocação de plebiscito ou referendo por quaisquer dos outros Poderes (Executivo ou Judiciário), pelos entes Federativos (Estados, Distrito Federal ou Municípios) ou pelo próprio povo.

Em outras palavras, quem tem o poder de destravar a predominância da democracia representativa são os próprios escolhidos, os deputados e senadores que compõem as duas casas do Parlamento brasileiro. Ou seja, sem o altruísmo e a benevolência do Parlamento, não há exercício democrático que não seja o representativo.

A história constitucional brasileira aponta que houve apenas cinco consultas populares, em âmbito nacional (plebiscito ou referendo).

---

[746]O plebiscito também é mencionado no art. 18, §4°, art. 49, XV, e art. 2° do ADCT, CF/1988.

[747] "O veto popular, não adotado formalmente pela Constituição brasileira de 1988, é uma espécie de referendum através do qual certo número de cidadãos tem o direito de paralisar a entrada em vigor de uma decisão política (usualmente uma lei), previamente votada pelo corpo de representantes, do Parlamento". SANTOS, Marcelo Fausto Figueiredo. *Teoria Geral do Estado*. p.73.

[748]Segundo Marcelo Fausto Figueiredo Santos, o recall "é instituto de origem norte-americana e se trata da renovação de mandato eletivo, conferido pelos eleitores a legisladores, ou funcionários públicos". *In*: Ibidem. p. 73.

[749]Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9709.htm. Acesso em 14 jun. 2015.

[750]Art. 3°, da Lei n° 9.709/98. Nas questões de relevância nacional, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, e no caso do § 3º do art. 18 da Constituição Federal, o plebiscito e o referendo são convocados mediante decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional, de conformidade com esta Lei.

Em 06 de janeiro de 1963, foi realizado o primeiro referendo no Brasil, com a definição do sistema de governo que seria adotado no país, a manutenção do parlamentarismo ou retorno do presidencialismo; sendo vitorioso o segundo, a decisão gerou a devolução do poder ao presidente João Goulart, posteriormente deposto pelo Golpe Militar de 1964.

Diante da pergunta se "aprova o ato adicional que instituiu o parlamentarismo?", mais de 12 milhões de eleitores compareceram ao citado referendo (presença de 66,18% de um total de 18.565.277 de eleitores), tendo o NÃO sido sufragado por 76,98% dos votos, enquanto o SIM, por apenas 16,88% (votos brancos, 2,32%; votos nulos, 3,83%)[751].

Trinta anos depois, em 21 de abril de 1993, nos termos do que dispunha a própria Constituição Federal de 1988 (art. 2º, do ADCT)[752], a população brasileira foi às urnas para decidir sobre a forma de Estado (monarquia parlamentar ou república) e sistema político (parlamentarismo ou presidencialismo).

Apurado os votos, a Monarquia obteve apenas 10,26, enquanto que a República, forma de governo vitoriosa, teve 66,28% (votos brancos, 10,29%; nulos, 13,20%). Em paralelo, o presidencialismo foi o sistema de governo escolhido, com 55.41% dos votos, enquanto que o parlamentarismo obteve apenas 24,79% (votos brancos, 4,82% e nulos, 19,60%). No universo de 90.256.461 eleitores, compareceram ao supracitado plebiscito 73,36%, além dos votos em trânsito, permitidos nesta consulta popular (0,83% do total de eleitores aptos a votar)[753].

Em 23 de outubro de 2005, o povo brasileiro foi convocado, mediante referendo, para decidir sobre a proibição do comércio de armas de fogo e munições em todo o território nacional, previstos em um dos dispositivos do Estatuto do Desarmamento (Lei nº 10.826/2003, art. 35).

No universo de 122.042.615 dos brasileiros aptos a votar, 95.375.824 foram às urnas (78,15% dos aptos), sendo que 59.109.265 eleitores votaram NÃO (63,94% dos votos válidos) e 33.333.045 eleitores votaram SIM (36,06% dos votos válidos), tendo ainda 1,39% de votos brancos e 1,68% de nulos[754].

Em 31 de outubro de 2010, em data coincidente à eleição Presidencial, a população do Estado do Acre também decidiu, mediante referendo, pela mudança ou manutenção do fuso horário local (menos duas horas em relação ao horário de Brasília).

---

[751]Fonte: http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/referendo-de-1963. Acesso em: 14 jun. 2015.
[752]Art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – No dia 07 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma e o sistema de governo que devem vigorar no País.
[753]Disponível em: http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/plebiscito-de-1993. Acesso em: 14 jun. 2015.
[754]Disponível em: http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/quadro-geral-referendo-2005. Acesso em: 14 jun. 2015.

A operacionalização da votação se deu por intermédio de duas urnas separadas, localizadas na mesma seção eleitoral.

Diante da pergunta "Você é a favor da recente alteração do horário legal promovida em seu estado?", mediante a qual se diminuía o fuso em uma hora[755], 56,87% dos votos válidos (184.478 eleitores) foram no sentido de retornar ao regime anterior (menos duas horas de fuso horário) e 43,13% dos votos válidos (139.891 eleitores) pela manutenção da alteração, tendo ainda 0,37% de votos brancos e 3,07% de votos nulos[756].

É interessante notar que, na consulta popular de 2010 realizada no Estado do Acre, a deliberação – contrária à manutenção da alteração legal (sem qualquer consulta prévia) do fuso horário da região – não produziu seus efeitos imediatos.

Mesmo depois de comunicado pelo Tribunal Superior Eleitoral sobre o resultado, o Congresso Nacional foi palco de manobras políticas e de pressões contrárias de emissoras de televisão, fez vistas grossas e, assim, retardou sobremodo a sustação dos efeitos da norma federal de conteúdo rejeitado pelo referendo.

Apenas em 10 de novembro de 2013, depois de reinstituído pela Lei Federal nº 12.876/2103[757], que o fuso horário de duas horas a menos em relação à Brasília foi reestabelecido para a população do Acre e da porção sudoeste do Amazonas.

Esse é um exemplo claro de que, além de todos os obstáculos e restrições legais para a concretização dos instrumentos da democracia semidireta no Brasil (plebiscito, referendo e iniciativa popular), há ainda uma forte pressão do próprio Parlamento em não aceitar a prevalência da deliberação direta da população, via mecanismos participativos e deliberativos, em detrimento da vontade dos representantes.

Se, em questões aparentemente tão simples, como a discussão do fuso horário de uma pequena parte do país, há uma resiliência exacerbada do Parlamento em admitir o equilíbrio de forças entre o sistema representativo (democracia indireta) e o participativo (democracia direta), imagine em questões mais complexas ou que acarretem, com mais vigor, situações sociais, econômicas e políticas que aflorem o distanciamento do pensar dos representantes e o querer dos representados.

---

[755]Lei Federal nº 11.662/2008, posteriormente revogada pela Lei nº 12.876/2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11662.htm. Acesso em: 14 jun. 2015.
[756]Disponível em: http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-ac-referendo-2010-fuso-horario-acre-resultado. Acesso em: 14 jun. 2015.
[757]Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12876.htm#art2. Acesso em: 14 jun. 2015.

Por fim, em 11 de dezembro de 2011, houve a realização de plebiscito, apenas no Estado do Pará, para a população decidir sobre a criação de dois outros Estados (Carajás e Tapajós), a partir do desmembramento daquele Estado origem, convocados pelos Decretos Legislativos Federais nº 136/2011[758] (26 de maio de 2011) e nº 137/2011[759] (02 de junho de 2011). Os paraenses votaram contra a criação dos dois novos estados.

Com relação ao instrumento da iniciativa popular, a experiência brasileira também não é das mais exitosas e consistentes.

Embora a Câmara dos Deputados tenha criado ferramentas interessantes com a finalidade de atingir maior participação popular no processo legislativo nacional (não deliberativo e vinculante), seja por intermédio da Comissão de Legislação Participativa (instituída desde 2001),[760] seja por meio do sítio eletrônico denominado E-Democracia[761], a quantidade de projetos de iniciativa popular, nos termos constitucionais e legais, é ainda muito insípida.

Até a conclusão de sua tese, Gonçalves Júnior apontava a existência de apenas quatro projetos de lei no âmbito federal brasileiro, decorrente da iniciativa popular[762] (PL nº 4.146/93, posteriormente transformado na Lei nº 8.930/94 [763] ; PL nº 1.517/99, posteriormente transformado na Lei nº 9.840/99 [764] ; PL nº 2.710/92, depois transformado, mediante incorporação, na Lei nº 11.124/2005[765]; PLP nº 518/2009, denominado Projeto Ficha Limpa, com a finalidade de incluir hipóteses de inelegibilidade que visem proteger a probidade administrativa e a moralidade pública – transformada na Lei Complementar nº 135/2010).

---

[758]Disponível em: http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-decreto-legislativo-no-136-2011-plebiscito-do-carajas. Acesso em: 14 jun. 2015.

[759]Disponível em: http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-decreto-legislativo-no-137-2011-plebiscito-do-tapajos. Acesso em: 14 jun. 2015.

[760]GONÇALVES JÚNIOR, Jerson Carneiro. *Cidadão Legislador*: Iniciativa Popular de Emenda Constitucional no Estado Democrático de Direito. 2012. 385f. Tese (Doutorado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo/PUC/SP. p 138.

[761]Disponível em: http://edemocracia.camara.gov.br. Acesso em 14 jun. 2015. Agora também acessível na versão como aplicativo para computadores, tablets e aparelhos telefônicos.

[762]Idem. Ibidem. p. 171.

[763]Projeto que altera a Lei dos Crimes Hediondos, motivada pelo assassinato da atriz Daniela Perez, filha da escritora de telenovelas, Gloria Perez, e pelas chacinas da Candelária e Vigário Geral (proposta de incluir o homicídio qualificado como crime hediondo).

[764]Introduz na Lei das Eleições (nº 9.504/97) o art. 41-A que, por sua vez, pune, com a perda do registro de candidatura ou do mandato eletivo, o candidato que "doar, prometer, oferecer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública".

[765]Inicialmente o projeto visava a criação do Fundo Nacional de Moraria Popular e outras providências. Porém, depois de mais de 13 anos de processo legislativo, o texto foi modificado, passando a norma, depois de aprovada e sancionada, a dispor sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social/FNHIS, seu Conselho Gestor e outras providências. Sobre a tramitação do referido projeto, fonte: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=18521. Acesso em: 14 jun. 2015.

Acresce-se aos quatro projetos indicados pelo supracitado autor, mais um projeto, o de nº 7053/2006, conforme pesquisa realizada por Lin[766], cuja origem se deu com a comoção social em torno da indignação do pai de uma menina de 14 anos, vítima fatal de uma bala perdida durante um confronto entre policiais e criminosos, em março de 2003, no Rio de Janeiro.

Essa proposta visa alterar o Código Penal e acabar com o conceito de crime continuado aos casos de homicídio, acabar com o protesto por novo júri, impedir que o condenado por crime hediondo possa recorrer em liberdade e não conceder benefício do indulto ao condenado por crime de tortura.

O referido PL nº 7053/2006 foi apensado, durante o processo legislativo, ao PL nº 4911/2005, e ainda não foi objeto de deliberação pelo plenário da Câmara dos Deputados.

Registre-se, porém, que nenhum dos cinco projetos supracitados tramitou como se fossem projetos de iniciativa popular. O primeiro foi encampado pelo Poder Executivo e os demais por parlamentares. Certamente, uma das justificativas mais plausíveis foi evitar o risco de decretação de ausência do requisito mínimo de assinaturas e da distribuição territorial dos signatários.

De fato, o Brasil possui atualmente 142.822.046[767] eleitores[768]. Para cumprir, portanto, a exigência do art. 61, § 2º[769], da Constituição Federal, far-se-ia necessário o recolhimento de, no mínimo, 1.428.221 assinaturas de eleitores. Além disso, essas assinaturas devem ser recolhidas em cinco Estados diferentes da Federação, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. Não é, portanto, uma coleta aleatória de assinaturas, mas uma busca seletiva que requer uma logística e um acompanhamento técnico difícil de ser realizado em um país de extensão continental.

Verifica-se, desse modo, que não houve estímulo, por parte do representante constituinte originário, tampouco do derivado, em simplificar a ferramenta da iniciativa popular de projeto de lei.

---

[766] LIN, Nelson Shin Yien. *Participação popular no legislativo federal* – um estudo de seus mecanismos institucionais: emendas populares no processo constituinte, iniciativa popular e Comissão de Legislação Participativa (CLP). 2010. 195 f. Dissertação (Mestrado em Filosofia e Ciências Humanas). Universidade de São Paulo. p. 96.

[767] Dos quais, 23.851.673 já estão cadastrados no sistema de biometria.

[768] Dados disponíveis: http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais-2014-eleitorado. Acesso em: 14 jun. 2015.

[769] Art. 61, §2°. A iniciativa popular será 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.

Como bem ressalta Gonçalves Júnior[770], a utilização dos mecanismos tecnológicos via Internet poderia potencializar a utilização da prerrogativa constitucional da iniciativa popular, especialmente para o auxílio de coleta de assinaturas.

Em outros países, como nos Estados Unidos da América, especificamente no Estado da Califórnia, já se discute a importância de usar a tecnologia para alargar o acesso à prerrogativa da iniciativa popular, principalmente para se aceitar a idoneidade da assinatura eletrônica.

Sabe-se que na Califórnia há uma sensível dificuldade em se concretizar, de forma exitosa, a habilitação de um projeto de iniciativa popular, principalmente quando a coleta de signatários alcança um patamar tão crítico que se admite a existência de um "complexo industrial de iniciativas populares"[771], para acessar o imbricado sistema californiano de propositura e tramitação dessas medidas legislativas[772].

Em maior ou menor grau do que no Brasil, o acesso à iniciativa popular na Califórnia é para poucos, somente para aqueles que possuem condições de enfrentar, em termos financeiros e de mobilização social, uma série de etapas burocraticamente truncadas.

Sobre esse tema da atualização dos mecanismos de participação popular, tramita na Câmara dos Deputados o PL nº 2024/2011 (autoria do Deputado Felipe Maia) que visa abrandar a burocracia na coleta de assinaturas para propositura de projeto de iniciativa popular, com admissão, além daquela realizada da forma presencial, da assinatura digital certificada (introdução do §3° ao art. 13 da Lei nº 9.709/1998)[773].

Este projeto já foi aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça e aguarda deliberação, até a data de conclusão deste trabalho, da Mesa da Câmara dos Deputados para ser levado à análise do plenário.

Mais recentemente, sob a forte influência das *Jornadas de Junho de 2013*, um grupo de parlamentares, capitaneados pela Deputada Luiza Erundina, apresentou na Câmara dos Deputados um projeto de lei, sob o nº 6316/2013, que busca promover uma série de modificações quanto ao modelo de financiamento das campanhas eleitorais e o sistema das eleições proporcionais, bem como na Lei nº 9.709, de 19 de setembro de 1995, que regulamenta

---

[770]Idem. Ibidem. p. 200.

[771]Termo empregado para designar o conjunto de empresas contratadas para captação de assinaturas, além de advogados responsáveis pela elaboração de petições de iniciativas populares para seus clientes estratégicos e consultores políticos para atuar em favor ou contra a aprovação das medidas propostas de iniciativa popular.

[772]BAER, Walter S; ULRICH, Roy. Votação on-line para iniciativas populares na Califórnia: coleta eletrônica de assinaturas. *In: Revista de Direito, Estado e Telecomunicações*, v.4, n.1, p. 31-50 (2012). p. 32.

[773]Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=908714&filename=PL+2024/2011. Acesso em: 15 jun. 2015.

o art. 14, da Constituição Federal. Entre as modificações sugeridas no supracitado PL, destacam-se alguns pontos, a seguir resumidos.

Em relação ao plebiscito e ao referendo, o PL nº 6316/2013 propõe a introdução do art. 3º. A na referida Lei nº 9.709/95, a fim de definir que a convocação desses instrumentos de participação será realizada "quando presentes questões de grande interesse nacional", sendo vedada a convocação "que possam resultar em redução ou extinção de direitos fundamentais, em especial aqueles previstos no Título II da Constituição Federal"[774].

O referido PL também propõe a inclusão do art. 3º.B, a fim de criar situações nas quais necessariamente ocorrerá a convocação de plebiscito, a saber: I. a criação, a incorporação, fusão e o desmembramento de Estados e Municípios, bem como a criação de Territórios Federais, a sua transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem; II. a execução de serviços públicos e programas de ação governamental, nas matérias de ordem econômica e financeira, bem como de ordem social, regulada nos Títulos VII e VIII da Constituição Federal; III. a concessão administrativa de serviços públicos, em qualquer de suas modalidades, bem como a alienação de controle de empresas estatais; IV. a mudança de qualificação dos bens públicos de uso comum do povo e dos de uso especial; V. a alienação, pela União Federal, de jazidas, em lavra ou não, de minerais e dos potenciais de energia hidráulica.

Ainda sob a ótica da participação popular, o texto do PL nº 6316/2013 também admite que a votação do plebiscito ou referendo possa ser realizada por meio eletrônico[775].

Pugna pela introdução do art. 13-A à Lei nº 9.709/95, a fim de admitir que a subscrição da proposição de iniciativa popular possa também ser feita por meio de urnas eletrônicas (disponibilizadas pelos órgãos da Justiça Eleitoral) e assinatura digital na Internet "realizada em qualquer ambiente passível de auditoria".

Há, ainda, no PL nº 6316/2013, algumas propostas para o regime de tramitação de urgência das proposituras de iniciativa popular (inclusão do art. 14)[776], necessidade de prestação

---

[774]Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1129866&filename=PL+6316/2013. Acesso em: 15 jun. 2015.

[775]Art. 8º Aprovado o ato convocatório do referendo ou plebiscito, o Presidente do Congresso Nacional dará ciência à Justiça Eleitoral, a quem incumbirá, nos limites de sua circunscrição: (...) II – tornar pública a cédula respectiva e os meios eletrônicos de votação.

[776]Art. 14. Uma vez alcançado o número mínimo de subscrições, contabilizado nos termos desta Lei, a Câmara dos Deputados dará seguimento imediato à tramitação da propositura, consoante às normas de seu Regimento Interno, conferindo regime de urgência de tramitação, prevalecendo sobre todos os demais projetos tratando do mesmo assunto, em relação aos quais terá tramitação autônoma, sendo vedado o apensamento.

de contas dos gastos com coleta de assinaturas (inclusão do art. 15)[777] e quórum especial de deliberação do STF para declaração de inconstitucionalidade de lei proveniente de iniciativa popular (art. 16)[778].

O PL nº 6316/2013 ainda está em tramitação na Câmara dos Deputados, com dificuldade de ser levada, em curto prazo, à apreciação do plenário daquela Casa Parlamentar.

Em paralelo, há outra proposta de autoria da Deputada Luiza Erundina (PL nº 6056/2013)[779] que também busca a regulamentação do art. 14 da Constituição Federal, em matéria de plebiscito, referendo e iniciativa popular.

A leitura do referido PL nº 6056/2013 permite afirmar que a sua abrangência é superior ao PL nº 6316/2013 em matéria de regulamentação das hipóteses de participação popular no Brasil (art. 14, da CF), na medida em que guarda a intenção implícita de revogar a Lei nº 9.709/95 e, assim, apresentar uma nova regulamentação infraconstitucional.

Nesse particular, alguns artigos do PL nº 6056/2013 são similares ao PL nº 6316/2013, em especial quanto (1) à possibilidade de coleta de assinaturas via Internet, (2) às matérias vinculadas ao plebiscito, (3) ao regime de urgência de tramitação do PL de iniciativa popular, e, por fim, (4) à exigência de prestação de contas dos gastos com a campanha do PL de iniciativa popular.

Entretanto, o PL nº 6056/2013 traz duas propostas interessantes não contidas nos demais: (1) a possibilidade que a convocação do plebiscito ou do referendo se dê pelo povo, desde que subscrita com os mesmos requisitos para a propositura do PL de iniciativa popular, previstas no mencionado §2°, do art. 61, da Constituição Federal (Art. 7, §1° e Art. 10, ambos do PL 6056/2013)[780] e (2) o alargamento das hipóteses de referendo, a fim de permitir, por esse

---

[777]Art. 15. As propostas de iniciativa popular deverão estar acompanhadas pela prestação de contas dos custos efetuados em todo o processo de elaboração, divulgação e coleta de assinaturas, devendo demonstrar a origem dos recursos arrecadados para o financiamento das atividades.

[778]Art. 16. Não será declarada a inconstitucionalidade de lei proveniente de iniciativa popular, salvo quando formada maioria absoluta do Supremo Tribunal Federal, não sendo admitida a adoção de outros critérios legais ou regimentais de desempate.

[779]Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1113782&filename=PL+6056/2013. Acesso em: 16 jun. 2015.

[780]Vide trechos do PL 6056/2013 Art. 7º. A iniciativa dos plebiscitos mencionados nos incisos II e III do art. 4º compete ao próprio povo, ou a um terço dos membros de cada Casa do Congresso Nacional. § 1º A iniciativa popular, que será dirigida ao Presidente do Congresso Nacional, exige a subscrição do pedido de manifestação do povo 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, observando-se o disposto nos arts. 2° e 3°. §2º O objeto do plebiscito limitar-se-á a um só assunto. § 3º Conforme o resultado do plebiscito, os Poderes competentes tomarão as providências necessárias à sua implementação, inclusive, se for o caso, com a votação de lei ou de emenda à Constituição. Art. 8º. O plebiscito, em qualquer de suas modalidades previstas no art. 4°, é convocado pelo Congresso Nacional. Art. 9º. Por meio do referendo, o povo aprova ou rejeita, soberanamente, no todo ou em parte, o texto de emendas constitucionais, leis, acordos, pactos, convenções, tratados ou protocolos internacionais de qualquer natureza, ou de atos normativos baixados pelo Poder Executivo. Parágrafo único. É obrigatório o

instrumento, que o povo aprove ou rejeite, no todo ou em parte, o texto de emendas constitucionais, leis, acordos, pactos, convenções, tratados ou protocolos internacionais de qualquer natureza, ou de atos normativos baixados pelo Poder Executivo.

Da mesma forma que o PL nº 6316/2013, não há previsão do PL nº 6056/2013 ser levado à apreciação do plenário da Câmara dos Deputados.

A partir da análise comparativa entre o PL nº 6056/2013 e o PL nº 6316/2013, destaca-se, alguns de seus dispositivos são salutares para o alargamento da democracia participativa, com maior destaque ao texto do PL nº 6056/2013, por se tratar de uma redação mais coerente e sistêmica.

Especialmente, registre-se os eventuais avanços, acaso aprovados, (1) da legitimação popular para convocação do plebiscito e referendo, (2) da autorização de subscrição do ato convocatório e/ou do PL de iniciativa popular por intermédio de assinatura eletrônica, e também, (3) da preponderância do *referendum* como o instrumento de consulta popular mais compatível com o sistema representativo parlamentar e a sociedade brasileira.

Porém, como dito anteriormente, a atual conjuntura política brasileira dificulta a tramitação e deliberação mais rápida desses projetos de lei.

Há ainda, em paralelo, outros projetos de lei na Câmara dos Deputados que tentam criar novas regras jurídicas para a operacionalização das consultas populares, a exemplo do (1) PL nº 3310/2012[781] (da autoria da Deputada Sanda Rosado) – busca determinar a realização de audiências públicas, no Congresso Nacional, antes da deliberação sobre a autorização de referendo e convocação de plebiscito; (2) PL nº 7950/2010[782] (da autoria do então Deputado Ibsen Pinheiro) e PL nº 247/2011 (da autoria do Deputado Sandes Júnior) – dispõem sobre a realização de plebiscitos e referendos municipais simultaneamente com as eleições de prefeitos e vereadores; (3) PEC nº 5/2015[783] (da autoria do Deputado Cabo Daciolo) – acresce o inciso

---

referendo popular das leis, de qualquer natureza, sobre matéria eleitoral, cujo projeto não tenha sido de iniciativa popular. Art. 10. O referendo é realizado por iniciativa popular, ou por iniciativa de um terço dos membros de cada Casa do Congresso Nacional, dirigida ao Presidente deste, com observância, no caso de iniciativa popular, dos requisitos indicados no art. 7°, § 1º, bem como do disposto nos arts. 2° e 3°. Art. 11. O referendo é convocado pela Justiça Eleitoral. Art. 12. Uma vez proclamado o resultado do referendo pela Justiça Eleitoral, compete ao Congresso Nacional, mediante decreto legislativo, declarar que o texto normativo, objeto da consulta popular, foi confirmado ou rejeitado pelo povo.

[781]Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=966905&filename=PL+3310/2012. Acesso em: 16 jun. 2015.

[782]Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=822325&filename=PL+7950/2010. Acesso em: 16 jun. 2015.

[783]Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1305787&filename=PEC+5/2015. Acesso em: 16 jun.2015.

ao art. 61, §2°, da CF, para garantir a efetividade e tornar célere a iniciativa popular no âmbito do processo legislativo, da mesma forma como ocorre com as medidas provisórias.

Ainda sobre o tema da utilização de mecanismos computacionais para facilitar a coleta de assinaturas e tramitação dos projetos de lei de iniciativa popular, destacam-se: (1) PL nº 7682/2014[784] (da autoria do Deputado Hugo Leal) – cria sítio eletrônico e certificação digital para a entrega de propostas legislativas de iniciativa popular prevista no inciso III do art. 14, da CF[785]; e, ainda, (2) PRC 1/2015[786] (da autoria da Deputada Carmen Zanotto) – altera o art. 252 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, dispondo sobre a subscrição de projetos de iniciativa popular via Internet[787].

Entretanto, no final do segundo semestre de 2015, como dito anteriormente, a Câmara dos Deputados iniciou um conjunto de votações sobre temas relacionados à Reforma Política no Brasil. Uma verdadeira miscelânea de assuntos foi levada, em primeiro turno[788], à deliberação do plenário da CD, reunida à PEC nº 182/2007. Entre os temas agregados e aprovados, em primeiro turno[789], há a Emenda Aglutinativa nº 60 que tratou da fidelidade partidária, atos normativos do TSE, voto impresso, mandatos das mesas da Câmara dos

---

[784]Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1259823&filename=PL+7682/2014. Acesso em: 16 jun. 2015.

[785] Texto da proposta: "Art. 1º Fica criado sítio eletrônico e certificação digital para a entrega de propostas legislativas de iniciativa popular prevista pelo inciso III do art. 14 da Constituição da República Federativa do Brasil. Art. 2º Os Poderes Legislativo e Judiciário, respectivamente, Câmara dos Deputados e Justiça Eleitoral, solidários e harmônicos entre si, disponibilizarão, em caráter permanente, sítio eletrônico específico para receber as propostas de iniciativa popular, onde cada cidadão poderá subscrevê-las mediante identificação biométrica que garanta a segurança da livre manifestação dessa vontade. Parágrafo único. A certificação dar-se-á quando da apresentação da proposição, e conterá, entre outros dados a serem regulamentados pelos Poderes citados, o(s) nome(s) do(s) proponente(s) originário(s), período de validade do certificado, ementa e um número público exclusivo (chave pública), servindo está para validar a assinatura digital".

[786]Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1296782&filename=PRC+1/2015. Acesso em: 16 jun. 2015.

[787]Trata-se de uma alternativa interessante para diminuição dos obstáculos para a propositura de projetos de iniciativa popular na Câmara dos Deputados, com uma simples alteração do Regimento Interno desta Casa Legislativa, mediante a seguinte proposta: "Art. 252 (...) XI. a Câmara dos Deputados poderá receber os projetos de lei de iniciativa popular por meio de seu portal na Internet, observados os seguintes princípios: a) os projetos de lei deverão ser apresentados via Internet a partir de formulário próprio a ser definido pela Câmara dos Deputados, contendo, no mínimo, informações de nome completo, endereço, dados identificadores do título eleitoral e endereço eletrônico do primeiro eleitor a subscrever os projetos; b) os projetos de lei ficarão disponíveis para subscrição eletrônica por meio da Internet pelo prazo máximo de 360 (trezentos e sessenta) dias, ou até atingirem o número de subscrições constante do caput deste artigo; c) esgotado o prazo da alínea anterior sem atingir o número mínimo de subscrições, o projeto de lei será automaticamente arquivado; d) a Câmara dos Deputados definirá, por Ato da Mesa, a forma de validação dos dados dos eleitores, podendo aceitar certificação digital, integração para conferência com bases de dados de outros órgãos públicos e outras formas de validação que viabilizem maior participação de eleitores no processo de subscrição de projetos de iniciativa popular."

[788]Por se tratar, na maioria dos casos, de propostas de Emenda Constitucional, a votação deve ser realizada em dois turnos, em cada uma das casas legislativas (art. 60, §2°, da CF).

[789]Votação realizada em 16.06.2015, em primeiro turno.

Deputados e do Senado Federal e, especialmente, da modificação dos requisitos para a iniciativa popular.

De acordo com o texto aprovado da Emenda Aglutinativa nº 60, a apresentação de projeto de iniciativa popular foi facilitada. Com a nova redação, ainda pendente (na data de conclusão deste trabalho) de votação em segundo turno na CD e de duas votações, sucessivas no SF, o projeto de iniciativa popular deverá ser subscrito por, no mínimo, 500 mil assinaturas, distribuídas em pelo menos cinco unidades federativas, tendo a adesão em cada Estado de 0,1% dos eleitores[790].

Por outro lado, no âmbito do Senado Federal, há projetos que criam (1) rol de assuntos, vedações à apreciação plebiscitária ou do referendo (PL nº 292/2011[791] – Senadora Gleisi Hoffmann), e (2) a iniciativa popular de plebiscito e referendo (PEC nº 26/2006 – Senador Sérgio Zambiasi e outros). Ambos não analisados pelo plenário desta Casa Legislativa.

No Senado Federal, o plenário aprovou, em caráter terminativo, o PL nº 129/2010[792] (autoria da Senadora Serys Slhessarenko) que prevê a inclusão dos §§3° e 4° ao art. 13 da Lei nº 9.709/95, para permitir a contabilização de assinaturas eletrônicas dos eleitores para a validação de iniciativa popular de projeto de lei.

Ato contínuo, este PL foi remetido à Câmara dos Deputados (alterado para PL nº 7005/2013), aguardando-se, apenas, a deliberação em plenário.

Em paralelo, Amaral destaca que, além dos citados mecanismos de participação popular, a Constituição Federal de 1988 também incorpora o direito às audiências públicas "como um instrumento capaz de unir as forças da cidadania ativa com as do Estado"[793]. Eis os exemplos: cooperação das associações representativas no planejamento municipal (art. 29, inciso XII, da CF), art. 194; participação da comunidade nas ações e serviços públicos de saúde (art. 198, inciso III, da CF); participação da população através das organizações representativas na formulação de políticas de assistência social (art. 204, inciso II, da CF); responsabilidade compartilhada da sociedade na defesa do meio ambiente (art. 225, da CF); realização de

---

[790] Disponível em: http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/490390-DEPUTADOS-APROVAM-EMENDA-QUE-REUNE-DIVERSOS-TEMAS-DA-REFORMA-POLITICA.html. Acesso em: 16 jun. 2015.

[791] Disponível em:http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=91171&tp=1. Acesso em: 16 jun. 2015.

[792] Disponível em: http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/142979.pdf. Acesso em: 16 jun. 2015.

[793] AMARAL, Claudia Tannus Gurgel do. Gestão Pública, Movimentos Sociais e Orçamento: Um olhar participativo num Estado Democrático. *Revista de Direito da Cidade*, vol. 03, nº 01, ISSN 2317-7721, p. 170-197. p. 190.

audiências públicas no âmbito do Congresso Nacional sobre temas da sua competência (art. 58, §°, inciso II)[794].

Essas normas constitucionais criam as ferramentas para o exercício participativo dos cidadãos, contudo as colocam no patamar meramente consultivo (opinativo), com baixo fator vinculante (tão somente como instrumento de pressão popular sobre os governantes).

Além disso, pode ser destacada a ampliação da participação social no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade brasileiro, com a introdução, nos termos da Lei Federal nº 9.868/99[795], da figura do *amicus curiae* (art. 7º, §2°) e das audiências públicas (art. 9º, §§1° e 3°, art. 20, §1°).

Em contrapartida, no plano do Poder Executivo federal brasileiro, no afã de retomar uma pauta positiva para com os militantes digitais, outrora agrupados nas *Jornadas de Junho de 2013,* e diante da inviabilidade política do plebiscito sugerido em 02 de julho de 2013, a Presidente da República editou o Decreto Federal n° 8.243, de 23 de maio de 2014[796], criando a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social.

Abstraindo-se dos juízos mais acalorados[797], taxando o referido Decreto de produto do "*bolivarianismo*", "*golpismo*", "*totalitarismo*" e "*oportunismo*" em face das *Jornadas de Junho*, a possibilidade de dirigismo (ou controle político) sobre as redes sociais digitais talvez tenha sido a principal crítica direcionada ao referido ato presidencial.

Dentro das competências do poder regulamentar conferido ao Poder Executivo (art. 84, inciso IV e VI, *a,* da Constituição Federal), há, evidentemente, questões jurídico-formais quanto à possibilidade dessa matéria ser objeto de disciplinamento mediante decreto. Assim como é possível discutir os limites da regulamentação do art. 3°, da Lei Federal n° 10.683/2003 (Organização da Presidência da República e dos Ministérios), com nova redação conferida pela Lei Federal n° 11.204/2005[798].

Mas esse não é o enfoque da presente pesquisa, mas, sim, o de analisar se o referido Decreto contribui (ou não) para a ampliação da participação popular no Brasil, e em especial,

---

[794]Idem. p. 190.

[795]Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9868.htm. Acesso em: 18 jun. 2015.

[796]Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm. Acesso em: 14 jun. 2015.

[797]Sobre as críticas mais acaloradas, sugere-se a leitura da reportagem da Revista Veja.com, publicada em 04 de junho de 2014. Disponível em: http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/geral/para-juristas-decreto-de-dilma-poe-pais-na-rota-do-bolivarianismo/. Acesso em: 16 jun. 2015.

[798]Art. 3º da Lei n° 10.683/2003 – À Secretaria-Geral da Presidência da República compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente: (Redação dada pela Lei nº 11.204, de 2005): I – no relacionamento e articulação com as entidades da sociedade civil e na criação e implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo; (Incluído pela Lei nº 11.204, de 2005).

se potencializa um espaço de convergência deliberativo (espaço digital-espaço público), com a criação de eventuais fluxos institucionalizados para essa efetiva interação.

Na verdade, os debates entre o Poder Executivo e o Legislativo no Brasil sobre o referido decreto presidencial decorreram (1) da disputa pela opinião pública contra o desgaste institucional (na busca para se saber "quem sai melhor da crise") e, também, (2) refletem a tentativa de defender a "reserva de competência" e a "força legitimadora de suas ações" frente às novas formas de expressão da democracia participativa e deliberativa reivindicadas nas Jornadas de Junho.

Assim, a edição do Decreto Federal n° 8.243/2014 foi provocada pela conjuntura política brasileira, inclusive com a finalidade de oferecer uma resposta arrefecedora aos anseios da população explicitados nas *Jornadas de Junho*, sem o correspondente diálogo com o Congresso Nacional, embora a crise da representatividade parlamentar tenha sido um dos pontos mais reveladores dos protestos que marcaram o ano de 2013 no Brasil.

Contudo, importa ressaltar que o Decreto nº 8.243/2014 é de origem muito mais antiga e profunda, baseando-se em iniciativas promovidas por entidades não governamentais desde os anos de 2002/2003, a partir da promoção de diversos estudos e discussões com enfoque no balanço da democracia brasileira e nas alternativas de institucionalização da efetiva participação popular no Brasil[799].

Nesse sentido, o mencionado Decreto foi criado com o objetivo de consolidar, no âmbito da União, "os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil" (art. 1º).

No seu artigo 2º, visualiza-se, de forma clara, a amplitude e os limites do que seriam esses mecanismos e instâncias democráticas de diálogo. Isso porque esse artigo tem o contorno de uma regra-definição, na medida em que almeja explicar o conceito de cada um dos institutos ali especificados.

---

[799]Vide entrevista realizada em 11 de maio de 2012, nas dependências do Instituto Pólis (São Paulo/SP), com Prof. Dr. Pedro Pontual, então Diretor de Participação Social da Secretaria-Geral da Presidência da República. *In*: LAVALLE, Adrian Gurza; SZWAKO, José. *Origens da Política Nacional de Participação Social*: Entrevista com Pedro Pontual. *Novos estudos – CEBRAP*, São Paulo, n. 99, July 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002014000200091&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 08 jun. 2015. De igual modo, disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002014000200005.

Em consequência, o Decreto n° 8.243, de 23 de maio de 2014, criou as diretrizes gerais para a Política Nacional de Proteção Social (art. 3º)[800], seus objetivos (art. 4º)[801] e as principais instâncias e mecanismos de participação social (art. 6º)[802] no âmbito da Administração Pública Federal.

Cumpre destacar que os incisos vinculados ao art. 2º apresentam a definição de onze expressões vinculadas aos mecanismos e instâncias democráticas de diálogo, a saber: I - sociedade civil – o cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações; II - conselho de políticas públicas – instância colegiada temática permanente, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas; III - comissão de políticas públicas – instância colegiada temática, a ser instituída por ato normativo, criada para o diálogo entre a sociedade civil e o governo em torno de objetivo específico, com prazo de funcionamento vinculado ao cumprimento de suas finalidades; IV - conferência nacional – instância periódica de debate, de formulação e de avaliação sobre temas específicos e de interesse público, com a participação de representantes do governo e da sociedade civil, podendo contemplar etapas estaduais, distritais, municipais ou regionais, para propor diretrizes e ações acerca do tema tratado; V. ouvidoria pública federal – instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações,

---

[800] De acordo com o citado artigo, são elas: I - reconhecimento da participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia; II - complementariedade, transversalidade e integração entre mecanismos e instâncias da democracia representativa, participativa e direta; III - solidariedade, cooperação e respeito à diversidade de etnia, raça, cultura, geração, origem, sexo, orientação sexual, religião e condição social, econômica ou de deficiência, para a construção de valores de cidadania e de inclusão social; IV - direito à informação, à transparência e ao controle social nas ações públicas, com uso de linguagem simples e objetiva, consideradas as características e o idioma da população a que se dirige; V - valorização da educação para a cidadania ativa; VI - autonomia, livre funcionamento e independência das organizações da sociedade civil; e VII - ampliação dos mecanismos de controle social.

[801] Art. 4º . São objetivos da PNPS, entre outros: I - consolidar a participação social como método de governo; II - promover a articulação das instâncias e dos mecanismos de participação social; III - aprimorar a relação do governo federal com a sociedade civil, respeitando a autonomia das partes; IV- promover e consolidar a adoção de mecanismos de participação social nas políticas e programas de governo federal; V - desenvolver mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento; VI - incentivar o uso e o desenvolvimento de metodologias que incorporem múltiplas formas de expressão e linguagens de participação social, por meio da Internet, com a adoção de tecnologias livres de comunicação e informação, especialmente, softwares e aplicações, tais como códigos fonte livres e auditáveis, ou os disponíveis no Portal do Software Público Brasileiro; VII - desenvolver mecanismos de participação social acessíveis aos grupos sociais historicamente excluídos e aos vulneráveis; VIII - incentivar e promover ações e programas de apoio institucional, formação e qualificação em participação social para agentes públicos e sociedade civil; e IX. incentivar a participação social nos entes federados.

[802]Art. 6º São instâncias e mecanismos de participação social, sem prejuízo da criação e do reconhecimento de outras formas de diálogo entre administração pública federal e sociedade civil: I - conselho de políticas públicas; II - comissão de políticas públicas; III - conferência nacional; IV - ouvidoria pública federal; V - mesa de diálogo; VI - fórum interconselhos; VII. audiência pública; VIII - consulta pública; e IX - ambiente virtual de participação social.

solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública; VI - mesa de diálogo – mecanismo de debate e de negociação com a participação dos setores da sociedade civil e do governo diretamente envolvidos no intuito de prevenir, mediar e solucionar conflitos sociais; VII - fórum interconselhos – mecanismo para o diálogo entre representantes dos conselhos e comissões de políticas públicas, no intuito de acompanhar as políticas públicas e os programas governamentais, formulando recomendações para aprimorar sua intersetorialidade e transversalidade; VIII. audiência pública – mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é subsidiar decisões governamentais; IX - consulta pública – mecanismo participativo, a se realizar em prazo definido, de caráter consultivo, aberto a qualquer interessado, que visa a receber contribuições por escrito da sociedade civil sobre determinado assunto, na forma definida no seu ato de convocação; e X. ambiente virtual de participação social – mecanismo de interação social que utiliza tecnologias de informação e de comunicação, em especial a Internet, para promover o diálogo entre administração pública federal e sociedade civil.

Sob o ponto de vista jurídico, não se recomenda que um decreto presidencial exerça a função de definir e conceituar institutos jurídicos. Essa matéria geralmente fica sob a responsabilidade da doutrina e, posteriormente, retocada pela interpretação dos tribunais. Ademais, o enfrentamento dessa temática por um ato normativo do Poder Executivo, como assim ocorreu, pode ser objeto de ampliações, reduções ou distorções equivocadas, possibilitando mutilações de conceitos, o que, futuramente, prejudica a sua aplicação e interpretação[803]. É o caso, por exemplo, dos limites apresentados pelo referido Decreto para conceito de "sociedade civil" (art. 2°, inciso I).

Além disso, salvo regras específicas dispostas em outros textos legais, a natureza dessa participação defendida pelo referido Decreto é meramente consultiva (opinativa)[804], com poucos lampejos de ordem deliberativa (vinculante).

A expressão utilizada "deverá considerar" é muito mais branda do que se fosse usado o termo "vincular"; assim, corre-se o sério risco de se convocar a "força legitimadora da decisão

---

[803]O próprio Decreto n° 8.243/2014 faz a ressalva, no parágrafo único do art. 2°, de que "as definições previstas" "não implicam na desconstituição ou alteração de conselhos, comissões e demais instâncias de participação sociais já instituídos no âmbito no governo federal".

[804]Art. 5°. Os órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta deverão, respeitadas as especificidades de cada caso, considerar as instâncias e os mecanismos de participação social, previstos neste Decreto, para a formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação de seus programas e políticas públicas.

popular" apenas e tão somente quando seu resultado estiver em sintonia com os propósitos do poder executivo, descartando-se, em contrapartida, quando contrárias ao *establishment.*

Entretanto, o ponto nevrálgico da discórdia parlamentar reside na falta de clareza quanto à formação dessas "instâncias democráticas". Em várias partes do texto do referido Decreto Federal as especificações quanto à representação desses colegiados é lacônica, delegando-se a um órgão vinculado ao Chefe do Poder Executivo (Secretaria-Geral), mediante ato normativo, as respectivas composições [805]. Não há dúvida, assim, quanto à alta probabilidade de manipulação (partidária, sindical ou associativa) sobre a composição desses colegiados e, assim, o dirigismo/direcionamento desses supostos novos canais de interlocução da Administração Pública Federal para com a sociedade civil[806].

De fato, o Decreto Federal nº 8.243/2014 traz a lume novas formas de interação da União com a sociedade, em contraposição ao modelo tradicional representativo parlamentar, porém essa iniciativa está muito apegada à clássica visão sindical ou de grupos de pressão. Alteram-se os atores e as instâncias, mas o modelo representativo ainda prepondera.

Muito distante, portanto, de uma nova sociedade em rede, informacional e urbana, que, por sua vez, clama por fluxos de participação e deliberação direta, sem intermediários.

O fortalecimento – mediante o citato Decreto – dos conselhos de políticas públicas, das comissões de políticas públicas, das conferências nacionais, das mesas de diálogos, dos fóruns interconselhos e audiências públicas reforça o argumento crítico de que, o que se buscou, não foi o frescor democrático defendido a partir das *Jornadas de Junho*, mas a introdução no cenário institucional da administração pública federal do já contaminado ambiente da dita sociedade civil organizada, cotidianamente infeccionada pelas lutas partidárias, sindicais e associativas e pelos interesses do ainda modelo vigente de democracia representativa.

Em paralelo, há de se registrar que o único mecanismo efetivamente inovador do Decreto n° 8.243/2014 foi o chamado "ambiente virtual de participação popular"[807].

Todavia, diante do contorno político partidário sob o qual foi erigido (período pré-eleição presidencial de 2014)[808] e das críticas pertinentes direcionadas ao enfoque sindical e

---

[805]Art. 7° O Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República, será integrado pelas instâncias de participação social previstas nos incisos I a VI do art. 6° deste Decreto, sem prejuízo da integração de outras formas de diálogo entre a administração pública federal e a sociedade civil. Parágrafo único: A Secretaria-Geral da Presidência publicará a relação e a composição das instâncias integrantes do SNPS.

[806]O citado Decreto Presidencial inclusive conceitua "sociedade civil" como o "*o cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações*" (art. 2º, inciso I, do Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014).

[807]O art. 2°, inciso X c/c art. 6°, inciso IX e art. 18, Decreto nº 8.243/2014.

[808]A Presidente Dilma Rousseff foi reeleita em uma disputa apertada, em segundo turno, contra o candidato Aécio Neves.

associativo existente nas principais ferramentas de “participação popular”, o trecho que prevê a criação de ambientes virtuais de participação social foi sobremodo ofuscado.

O Decreto nº 8.243/2014 não é, de longe, uma solução para a inserção da administração pública federal no campo da democracia deliberativa e participativa no âmbito da Rede Mundial de Computadores. Mas é, nesse particular, uma tentativa.

Especificamente sobre o tema do ambiente virtual de participação popular, o art. 18 do supracitado Decreto apresenta as principais diretrizes dessa modalidade de atuação: I - promoção da participação de forma direta da sociedade civil nos debates e decisões do governo; II - fornecimento às pessoas com deficiência de todas as informações destinadas ao público em geral em formatos acessíveis e tecnologias apropriadas aos diferentes tipos de deficiência; III - disponibilização de acesso aos termos de uso do ambiente no momento do cadastro; IV - explicitação de objetivos, metodologias e produtos esperados; V - garantia da diversidade dos sujeitos participantes; VI - definição de estratégias de comunicação e mobilização, e disponibilização de subsídios para o diálogo; VII - utilização de ambientes e ferramentas de redes sociais, quando for o caso; VIII - priorização da exportação de dados em formatos abertos e legíveis por máquinas; IX - sistematização e publicidade das contribuições recebidas; X - utilização prioritária de softwares e licenças livres como estratégia de estímulo à participação na construção das ferramentas tecnológicas de participação social; e XI. fomento à integração com instâncias e mecanismos presenciais, como transmissão de debates e oferta de oportunidade para participação remota.

Se, de um lado, o Decreto nº 8.243/2014 avança quanto à apresentação de diretrizes para o diálogo virtual de participação social com a Administração Pública Federal, por outro, demonstra a dificuldade e a timidez que os governantes possuem para o enfrentamento dessa questão: a sociedade em rede.

Não basta, portanto, com um simples Decreto, instituir princípios para a configuração do ambiente virtual de participação social; mas, acima de tudo, faz-se necessário reinventar o modelo de democracia de nossas instituições, afastando-se do míope arquétipo da representatividade, para um sistema mais plural e participativo, dotado, efetivamente, de poder deliberativo.

Em resposta contrária ao Decreto Federal 8.243/2014, a Câmara dos Deputados aprovou o projeto de Decreto Legislativo nº 1.491-B, em 28 de outubro de 2014, para sustar a sua aplicação. A matéria ainda está pendente de votação no Senado Federal[809].

3.5.2 A dimensão federativa estadual

Por conseguinte, eis, agora, a segunda dimensão federativa.

No que se refere aos entes federados estaduais e municipais, a Lei Federal nº 9.709, de 18 de novembro de 1998 remete às Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais os regramentos para a convocação do plebiscito e do referendo sobre matérias de competência estadual e municipal, respectivamente (art. 6°)[810].

Em pesquisa às Constituições Estaduais dos entes federados brasileiros verifica-se que quase[811] todos os textos fazem destaque aos instrumentos do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular no âmbito do processo legislativo, como exemplo:

- Constituição do Estado do Rio de Janeiro (art. 3º)[812];

---

[809] Tramita no Senado Federal Proposta de Decreto Legislativo (PDS – Senado Federal – n° 117, de 2014) que visa sustar os efeitos do Decreto federal nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que "institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências". O parecer do relator na Comissão de Constituição e Justiça no Senado Federal, da lavra do Senador Pedro Taques, posicionou-se pela aprovação do Decreto Legislativo e, como consequência, a suspensão dos efeitos do referido Decreto Federal. Dentre os principais argumentos no parecer do relator na CCJ/Senado destaca-se que (1) o Poder Executivo teria extrapolado os limites do poder regulamentador, disciplinando matéria não prevista em lei; além disso, (2) entende que violaria o art. 14 da Constituição Federal, visto que este dispositivo, na visão do relator, "encerra as formas de soberania popular, quais sejam: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular"; (3) e finaliza: "Na realidade, a presente proposição vem em boa hora exatamente para proteger a participação popular, já garantida em nosso ordenamento jurídico, na medida em que sustará os efeitos desse Decreto que privilegia representantes que não se submeteram às condições eletivas exigidas pela Constituição".

[810] Art. 6º da Lei nº 9.709/98. Nas demais questões, de competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o plebiscito e o referendo serão convocados de conformidade, respectivamente, com a Constituição Estadual e com a Lei Orgânica.

[811] A Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul não prevê, por exemplo, a figura do referendo; além disso, o plebiscito e a iniciativa popular estão previstas na forma mais simples e restritiva possível. Disponível em: http://www.al.ms.gov.br/LinkClick.aspx?fileticket=vY9Gt9a1ypw%3d&tabid=220. Acesso em: 14 jun. 2015.

[812] Art. 3º CE/RJ - A soberania popular, que se manifesta quando a todos são asseguradas condições dignas de existência, será exercida: I - pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto com valor igual para todos; II - pelo plebiscito; III - pelo referendo; IV - pela iniciativa popular do processo legislativo. Disponível em: http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/constest.nsf/PageConsEst?OpenPage. Acesso em: 14 jun. 2015.

- Constituição do Estado de São Paulo (art. 20, inciso XVIII[813], inciso IV do art. 22[814] e §3° do art. 24[815]);

- Constituição do Estado do Rio Grande do Sul (art. 2º [816], art. 53, inciso XI[817]);
- Constituição do Estado da Paraíba (art. 1°, §2° [818], art. 21, §§2° e 3° [819], art. 54, inciso XX [820] 24 [821]).

---

[813] Art. 20 CE/SP. Compete, exclusivamente, à Assembleia Legislativa: XVIII. autorizar referendo e convocar plebiscito, exceto nos casos previstos nesta Constituição.
Disponível em: http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/index.htm. Acesso em: 14 jun. 2015.
[814] Art. 22 CE/SP. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: (...) IV - de cidadãos, mediante iniciativa popular assinada, no mínimo, por um por cento dos eleitores.
[815] §3° do art. 24 CE/SP. O exercício direto da soberania popular realizar-se-á da seguinte forma: 1. a iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação de projeto de lei subscrito por, no mínimo, cinco décimos de unidade por cento do eleitorado do Estado, assegurada a defesa do projeto por representante dos respectivos responsáveis, perante as Comissões pelas quais tramitar; 2 - um por cento do eleitorado do Estado poderá requerer à Assembleia Legislativa a realização de referendo sobre lei; 3 - as questões relevantes aos destinos do Estado poderão ser submetidas a plebiscito, quando pelo menos um por cento do eleitorado o requerer ao Tribunal Regional Eleitoral, ouvida a Assembleia Legislativa; 4 - o eleitorado referido nos itens anteriores deverá estar distribuído em, pelo menos, cinco dentre os quinze maiores Municípios com não menos que dois décimos de unidade por cento de eleitores em cada um deles; 5 - não serão suscetíveis de iniciativa popular matérias de iniciativa exclusiva, definidas nesta Constituição; 6 - o Tribunal Regional Eleitoral, observada a legislação federal pertinente, providenciará a consulta popular prevista nos itens 2 e 3, no prazo de sessenta dias.
[816] Art. 2º CE/RS. A soberania popular será exercida por sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com igual valor para todos e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular. Texto Disponível em:http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70451/CE_RioGrandedoSul.pdf?sequence=4. Acesso em: 14 jun. 2015.
[817] Art. 53 CE/RS. Compete exclusivamente à Assembleia Legislativa, além de outras atribuições nesta Constituição: (...) XI - aprovar referendo e convocar plebiscito, na forma da lei.
[818] Art. 1º da CE/PB (...) § 2º O cidadão exerce os seus direitos políticos, participando das eleições, da iniciativa popular, do referendo, do plebiscito e do veto popular. Disponível em: http://portal.tce.pb.gov.br/wp-content/uploads/2013/09/constituicaoestadualpb.pdf. Acesso em: 14 jun. 2015.
[819] Art. 21 da CE/PB. A lei orgânica do Município regulará o processo legislativo municipal, em obediência às regras do processo legislativo estadual. § 1º. A iniciativa dos projetos de lei cabe aos cidadãos, a qualquer Vereador ou comissão da Câmara Municipal e ao Prefeito, sendo privativa deste a do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, dos orçamentos anuais, da criação de cargos, funções ou empregos públicos nas administrações direta, indireta e autárquica ou do aumento de sua remuneração, da organização administrativa, do regime jurídico do servidor, do provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, da criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública, do plano diretor e da delimitação da zona urbana. § 2º. A iniciativa popular das leis pode ser exercida pela apresentação à Câmara Municipal de projeto de lei devidamente articulado e subscrito por, no mínimo, cinco por cento do eleitorado. § 3º. A lei orgânica do Município assegurará a participação da comunidade e de suas entidades representativas na formulação do seu plano diretor, na gestão da cidade, na elaboração e execução de planos, orçamentos e diretrizes municipais, mediante audiências públicas, direito a informações, plebiscito e diversas formas de consultas populares como o referendo e a iniciativa popular de leis.
[820] Art. 54 CE/PB. Compete privativamente à Assembleia Legislativa: (...) XX. convocar plebiscito e autorizar referendo.
[821] §3° do art. 24 CE/SP. O exercício direto da soberania popular realizar-se-á da seguinte forma: 1 - a iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação de projeto de lei subscrito por, no mínimo, cinco décimos de unidade por cento do eleitorado do Estado, assegurada a defesa do projeto por representante dos respectivos responsáveis, perante as Comissões pelas quais tramitar; 2 - um por cento do eleitorado do Estado poderá requerer à Assembleia Legislativa a realização de referendo sobre lei; 3 - as questões relevantes aos destinos do Estado poderão ser submetidas a plebiscito, quando pelo menos um por cento do eleitorado o requerer ao Tribunal Regional Eleitoral, ouvida a Assembleia Legislativa; 4 - o eleitorado referido nos itens anteriores deverá estar distribuído em, pelo menos, cinco dentre os quinze maiores Municípios com não menos que dois décimos de unidade por cento de

Algumas Constituições Estaduais são bem concisas, outras mais analíticas, como a da Constituição do Estado do Amapá (art. 5º-A a 5º-B[822], art. 110[823]).

Frise-se que, no caso da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, o constituinte estadual derivado reformador optou em vincular certas matérias, a exemplo da alienação ou da transferência do controle acionário de determinadas sociedades de economia mista ou empresas públicas à aprovação plebiscitária (§§2°, 4° e 5°, do art. 22, da Constituição Estadual)[824]. Assim também ocorreu na Constituição do Estado de Minas Gerais (§17 do art.14)[825] e na do Estado de Santa Catarina (art. 13, §§4° e 5°)[826].

---

eleitores em cada um deles; 5 - não serão suscetíveis de iniciativa popular matérias de iniciativa exclusiva, definidas nesta Constituição; 6 - o Tribunal Regional Eleitoral, observada a legislação federal pertinente, providenciará a consulta popular prevista nos itens 2 e 3, no prazo de sessenta dias.

[822]Art. 5ºA. da CE/AP. A soberania popular, no âmbito do Estado do Amapá, 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. Art. 5º-B. Através de plebiscito o eleitorado se manifestará, especificamente, sobre fato, medida, decisão política, programa ou obra pública e, pelo referendo, sobre emenda à Constituição, sobre lei e sobre projetos de emenda à Constituição e de lei. § 1º. Podem requerer plebiscito ou referendo: I - um por cento do eleitorado estadual; II - o Governador do Estado; III - um terço, pelo menos, dos membros da Assembleia Legislativa. § 2º A realização de plebiscito ou referendo depende de aprovação da maioria absoluta dos membros da Assembleia Legislativa. § 3º A decisão do eleitorado, através de plebiscito ou referendo, será válida quando tomada por maioria de votos, desde que tenha votado mais da metade do eleitorado estadual e, tratando-se de emenda a esta Constituição, quando tomada por maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos. § 4º Convocado o plebiscito ou referendo, o Presidente da Assembleia Legislativa dará ciência à Justiça Eleitoral, a qual caberá, nos limites de sua circunscrição, adotar as medidas necessárias a sua realização. Art. 5º-C. A iniciativa popular será exercida na forma dos arts. 103, IV e 110 desta Constituição. Parágrafo único. Os projetos de emenda à Constituição e de lei, apresentados mediante iniciativa popular, terão inscrição prioritária na Ordem do Dia da Assembleia Legislativa, no prazo de quarenta e cinco dias de seu recebimento, garantindo-se sua defesa em Plenário por qualquer dos cidadãos que o tiverem subscrito.

[823]Art. 110 da CE/AP - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Assembleia Legislativa de projeto de lei, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado estadual, distribuído pelo menos por cinco Municípios, com um mínimo de dois por cento dos eleitores de cada um deles, e de proposta de emenda à Constituição na forma do inciso IV do art. 103 (*Caput* com redação dada pela Emenda Constitucional nº. 35, de 21.03.2006). Parágrafo único. Os projetos de lei apresentados através de iniciativa popular terão inscrição prioritária na ordem do dia, no prazo máximo de quarenta e cinco dias, garantindo-se a sua defesa em plenário por um dos cidadãos subscritores, na forma do Regimento Interno da Assembleia Legislativa.

[824] Art. 22 CE/RS - (...) § 2° - Especialmente no caso das Sociedades de Economia Mista Banco do Estado do Rio Grande do Sul S.A. e Companhia Rio-grandense de Saneamento a alienação ou transferência do seu controle acionário, bem como a sua extinção, fusão, incorporação ou cisão dependerá de consulta popular, sob a forma de plebiscito. (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 31, de 18/06/02); § 4º - A alienação, transferência do controle acionário, cisão, incorporação, fusão ou extinção da Companhia Estadual de Energia Elétrica – CEEE, Companhia Rio-grandense de Mineração – CRM, Companhia de Gás do Estado do Rio Grande do Sul – SULGÁS e Companhia Estadual de Silos e Armazéns – CESA, somente poderão ser realizadas após manifestação favorável da população expressa em consulta plebiscitária. (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 33, de 19/11/02) § 5º - A alienação ou transferência do controle acionário, bem como a extinção, fusão, incorporação ou cisão da Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul - PROCERGS, dependerá de manifestação favorável da população, sob forma de plebiscito. (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 47, de 16/12/04).

[825]Art. 14 - (...) §17 CE/MG – "A desestatização de empresa de propriedade do Estado prestadora de serviço público de distribuição de gás canalizado, de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica ou de saneamento básico, autorizada nos termos deste artigo, será submetida a referendo popular".

[826]Art. 13 da CE/SC - (...) "§ 4º - A alienação ou qualquer transferência do controle acionário das Centrais Elétricas de Santa Catarina S.A. – Celesc, sua subsidiária Celesc Distribuição S.A., dependerá obrigatoriamente de

Em paralelo, no caso da Constituição do Estado da Paraíba, há também a figura do veto popular, instrumento de democracia semidireta não incluído na Constituição Federal.

Outra modalidade interessante está presente na Constituição do Estado do Ceará, com a figura da iniciativa legislativa compartilhada, que permite que entidades da sociedade civil, legalmente constituídas, possam, nos termos da Resolução da Assembleia Legislativa daquele Estado, apresentar projetos de iniciativa compartilhada, cuja tramitação dar-se-á como se fosse proposição da Mesa Diretora do Parlamento Estadual[827].

A Constituição do Estado do Espírito Santo permite a possibilidade de o instrumento do referendo para a população decidir acerca da instalação e operação de obras ou atividades de grande porte e de elevado potencial poluidor (art. 187, §5°)[828].

A Constituição do Estado de Pernambuco permite a propositura de projeto de iniciativa popular de interesse específico de cidade ou de bairros, com subscrição reduzida do número de eleitores em comparação aos projetos de iniciativa popular para assuntos gerais (art. 147, da CE de Pernambuco)[829].

A Constituição do Estado de Minas Gerais possui, entre as unidades federativas brasileiras, uma das formas mais acessíveis de iniciativa popular. No caso, salvo as hipóteses de iniciativa privativa indelegável, a iniciativa popular poderá ser exercida pela apresentação à Casa Legislativa mineira, de projeto de lei, subscrito por, no mínimo, dez mil eleitores, em lista organizada por entidade associativa legalmente constituída, responsável pela idoneidade das

---

autorização legislativa com posterior consulta popular, sob forma de referendo. (Redação dada pela EC/59, de 2011)". "§ 5º - A alienação superior a quarenta e nove por cento das ações ordinárias da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento S.A. – Casan, que implique na troca do controle acionário da Companhia, dependerá obrigatoriamente de autorização legislativa com posterior consulta popular, sob forma de referendo. (Redação do Parágrafo 5º acrescentada pela EC/59, de 2011)".
Disponível em: http://www.alesc.sc.gov.br/portal_alesc/sites/default/files/CESC_2013_67_e_68_emds.pdf. Acesso em: 15 jun. 2015.

[827] Art. 58, § 3º - "As entidades da sociedade civil, legalmente constituídas, poderão, nos termos do disposto em Resolução da Assembleia Legislativa, apresentar projetos de iniciativa compartilhada, os quais tramitarão, se acolhidos, como proposição da Mesa Diretora".
Disponível em http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70432/CE_Ceara.pdf?sequence=1. Acesso em: 14 jun. 2015.

[828] § 5° do art. 187 da CE/ES – "Fica assegurado aos cidadãos, na forma da lei, o direito de pleitear referendo popular para decidir sobre a instalação e operação de obras ou atividades de grande porte e de elevado potencial poluidor, mediante requerimento ao órgão competente, subscrito por, no mínimo, cinco por cento do eleitorado do Município atingido".
Disponível em: http://www.al.es.gov.br/appdata/anexos_Internet/downloads/c_est.pdf. Acesso em: 14 jun. 2015.

[829] "Art. 147 Poderá caber à iniciativa popular, a apresentação de projetos de lei de interesse específico da cidade ou de bairros, mediante a manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado da respectiva zona eleitoral".
Disponível em: http://www.alepe.pe.gov.br/downloads/legislativo/ConstituicaoEstadual.pdf. Acesso em: 14 jun. 2015.

assinaturas, não se autorizando mais do que vinte e cinco por cento delas de eleitores com domicílio eleitoral em Belo Horizonte (art. 67)[830].

A Constituição do Estado do Mato Grosso, além de reproduzir os mesmos limites para a consulta plebiscitária detectadas na maioria das outras Cartas Políticas Estaduais, restringe ainda mais o exercício desse instrumento de democracia semidireta, ao limitá-lo a, no máximo, cinco plebiscitos por ano, vedando, inclusive, a realização do mesmo que já tenha sido objeto de consulta popular nos três anos antecedentes, a contar da data da proclamação do resultado daquele já realizado (Art. 6)[831].

No mais, todas as Constituições Estaduais dos entes federativos brasileiros restringem, sobremodo, os instrumentos democráticos semidiretos, assim como também o fizeram a Constituição e a Legislação federais, na medida em que: (1) no caso da iniciativa popular, com exceção da Constituição de Minas Gerais, é exigido, para o universo populacional brasileiro, um número muito significativo de subscritores eleitorais, com distribuição de assinatura no âmbito territorial, muito confusa e difícil de ser atingida; (2) no caso do plebiscito e do referendo, a operacionalização dessas medidas está condicionada à aprovação prévia do Parlamento (em algumas situações, com maioria qualificada de 2/3, tal como exige a Constituição Estadual de Santa Catarina)[832].

3.5.3 A dimensão federativa municipal

---

[830] "Art. 67 da CE/MG – Salvo nas hipóteses de iniciativa privativa e de matéria indelegável, previstas nesta Constituição, a iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Assembleia Legislativa de projeto de lei, subscrito por, no mínimo, dez mil eleitores do Estado, em lista organizada por entidade associativa legalmente constituída, que se responsabilizará pela idoneidade das assinaturas. § 1º – Das assinaturas, no máximo vinte e cinco por cento poderão ser de eleitores alistados na Capital do Estado".
Disponível em: http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf. Acesso em: 14 jun. 2015.

[831] "Art. 6º O plebiscito é a consulta à população estadual acerca de questão relevante para os destinos do Estado, podendo ser proposto fundamentalmente à Assembleia Legislativa: I - por cinco por cento dos eleitores inscritos no Estado, distribuídos, no mínimo, por um quinto dos Municípios, com, no mínimo, a subscrição de um por cento dos eleitores em cada um; II - por um terço dos deputados. (...) § 2º Serão realizadas, no máximo, cinco consultas plebiscitárias por ano, vedada a sua realização nos quatro meses que antecedem à realização de eleições municipais, estaduais e nacionais. (...) § 4º A questão que já tenha sido objeto de plebiscito somente poderá ser reapresentada após três anos da proclamação de seu resultado".
Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70444/CE_MatoGrosso.pdf?sequence=11. Acesso em 14 jun.2015.

[832] "Art. 40 - É da competência da Assembleia Legislativa: (...) II - autorizar referendo e convocar plebiscito, mediante solicitação subscrita por no mínimo dois terços de seus membros".
Disponível em: http://www.alesc.sc.gov.br/portal_alesc/sites/default/files/CESC_2013_67_e_68_emds.pdf. Acesso em: 15 jun. 2015.

No que se refere ao ambiente local, sabe-se que o art. 182 do Texto Constitucional[833] é o ponto de partida para a consolidação do direito urbanístico e da redefinição de novos parâmetros ao ordenamento jurídico nacional acerca do cotidiano das cidades brasileiras.

No Brasil, o Estatuto das Cidades (Lei n° 10.257/2001) é o marco legal de consolidação dessas conquistas, disciplinando os comandos constitucionais que tratam das competências municipais e da vida cotidiana das cidades.

A Lei nº 10.257/2001 consolida em seu art. 2º, inciso II, o princípio da gestão democrática das cidades, sob dois grandes eixos participativos: o cidadão e as entidades representativas dos vários segmentos sociais.

Nesse particular, o texto do inciso II, do art. 2º pode gerar a interpretação restritiva de que a gestão democrática participativa das cidades estaria limitada às fases de formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Entretanto, essa não é a alternativa hermenêutica mais adequada.

Isso porque, independentemente do que dispõe o Estatuto das Cidades, a Constituição Federal consolida o regime democrático misto (direto e indireto) nas três dimensões federativas. Assim, a interpretação correta é no sentido da absorção da possibilidade de atuação concreta do cidadão na fase deliberativa da gestão local.

Ademais, há outras passagens do Estatuto das Cidades que reforçam a visão interpretativa sistêmica da amplitude do princípio democrático sobre todas as fases da governança urbana. Primeira, o rol exemplificativo previsto no art. 43, da referida Lei. A utilização da expressão "entre outros" demonstra que é possível criação e operacionalização de outros mecanismos de participação popular, além (I) do emprego de órgãos colegiados de política urbana; (II) de debates, audiências e consultas públicas; (III) de conferências sobre assuntos de interesse urbano; (IV) de iniciativa popular de projeto de lei de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbanos[834].

Em segundo lugar, entre os instrumentos de boa governança urbana, consolidou-se a ideia da gestão orçamentária participativa, prevista no art. 4º, inciso III, alínea f, consubstanciada em "debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal"[835].

---

[833]Art. 182, da Constituição Federal de 1988 – "A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes geradas fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes".
[834]Os itens I e III deverão ser realizados nos níveis nacional, estadual e municipal.
[835]Vide Art. 44 do Estatuto das Cidades.

Na verdade, as contribuições jurídicas, advindas com o Estatuto das Cidades e as recentes experiências idealizadas e germinadas na linha do orçamento participativo[836], dos conselhos municipais[837], dos conselhos comunitários de justiça, dos juizados de conflitos de vizinhança[838] e dos conselhos de desenvolvimento econômico e social, repousam na vontade e no compromisso do governante, desprovidas, na maioria das vezes, de uma política contínua, duradoura e ampliativa.

Boaventura de Sousa Santos estudou o modelo pioneiro de orçamento participativo – OP – instituído no Município de Porto Alegre e se tornou um de seus defensores teóricos, por entender que esse instrumento estaria a romper com o modelo tradicional de representatividade democrática, a permitir que "os cidadãos devem participar diretamente nas decisões políticas e não apenas, como quer a democracia representativa, na escolha dos decisores políticos"[839].

Como destacam Genro & Souza acerca da análise do OP adotado em Porto Alegre, há uma tentativa de se repensar o futuro das cidades e de seus múltiplos problemas. Segundo os autores, baseando-se em fundamentos ideológicos e políticos, não se trata simplesmente de oxigenar os mecanismos da democracia formal, mas de criar um "novo centro decisório" capaz de democratizar efetivamente a ação política e integrar os cidadãos comuns em um novo "espaço público"[840].

No caso de Porto Alegre, um dos mais antigos do país, a dinâmica consistia, segundo estudo de Sousa Santos, em realizar, na primeira fase, as assembleias populares que deliberavam, por sua vez, pela escolha de conselheiros do OP, a quem competia apreciar e votar a proposta orçamentária, a partir das diretrizes definidas naquelas assembleias. As citadas assembleias elegiam, de igual modo, delegados, que, por sua vez, eram os responsáveis pela hierarquização e acompanhamento dos investimentos concretos, dentro dos limites orçamentários aprovados[841].

---

[836]SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. *In*: _____ (Org.). *Democratizar a Democracia.* Os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 455-559.

[837]SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. *Governança Democrática e Poder Local.* Rio de Janeiro: Editora Revan, 2004.

[838]Tema da tese de MEIRELLES, Delton R. S., intitulada *Conselhos comunitários de justiça e juizados de conflitos de vizinhança:* uma proposta de acesso à justiça nas cidades, no Programa de Pós-Graduação da Universidade Estadual do Rio de Janeiro, com defesa realizada em 24 jun.2010.

[839]SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democracia e Participação*: O caso do orçamento participativo de Porto Alegre. Porto: Edições Afrontamento, 2002. p. 8.

[840]GERSO, Tarso & SOUZA, Ubitaran de. *Orçamento participativo:* A experiência de Porto Alegre. 2 ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. 1997. p.12.

[841]Idem. Ibidem. p. 8.

No modelo de OP de Porto Alegre (1) todos os cidadãos têm, em tese, o direito de participar, (2) dentro de uma dinâmica de atuação que mistura elementos da democracia direta com a representativa. Por se tratar de um ambiente para discussão e deliberação sobre investimentos orçamentários municipais, (3) há de ter critérios materiais (substanciais) e formais (técnicos) para o processo de seleção de recursos alocados na modalidade orçamentária participativa[842].

Ademais, na experiência do OP de Porto Alegre – replicada em outros Municípios – edificam-se novas estruturas funcionais na Administração Pública Municipal, seja a partir da adição de instâncias ordinárias (redimensionamento da Secretaria de Planejamento, Coordenação das Relações com as Comunidades, Fórum das Assessorias de Planejamento, Fórum de Assessorias Comunitárias, Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo e Coordenadores Temáticos), seja mediante a criação de instâncias institucionais transversais de participação (Assembleias, Conselho do Orçamento, Fóruns dos Delegados, Plenárias Temáticas, entre outros)[843].

Geralmente, os delegados são eleitos com a interveniência das entidades associativas locais, dentre os quais, muitos deles, indicados pelos dirigentes presentes nas reuniões; portanto, "é muito difícil que um cidadão não integrado numa estrutura coletiva possa ser eleito delegado"[844].

O OP do Estado da Paraíba (denominado de Orçamento Democrático Estadual) tem como base audiências regionais, realizadas em 14 regiões administrativas, nas quais a população é convidada para dialogar com os representantes do Governo Estadual e dos governos locais, oportunidade na qual poderão escolher "uma obra ou serviço que gostaria que fosse realizada", além de indicar "três áreas de prioridade de investimento"[845].

Além das plenárias, a sociedade civil atua por intermédio dos Conselheiros, eleitos nas diversas microrregiões paraibanas. Esses detêm a responsabilidade de realizar a articulação e o diálogo entre a comunidade que representam e os órgãos governamentais (equipe do OP Estadual, Secretarias de Estado e Administração Indireta).

Do mesmo modo, o OP de João Pessoa possui, além das plenárias (com competência reduzida, tal como o OP do Estado da Paraíba), a figura do articulador para cada uma das 14

---

[842]Idem. Ibidem. p.26.
[843]Idem. Ibidem. p.26.
[844]Idem. Ibidem. p. 33.
[845]São elas: João Pessoa, Campina Grande, Itabaiana, Guarabira, Mamanguape, Cuité, Monteiro, Patos, Pombal, Itaporanga, Catolé do Rocha, Cajazeiras, Souza e Princesa Isabel.
Disponíveil em: http://www.paraiba.pb.gov.br/odestadual/. Acesso em: 16 jun. 2015.

regiões de participação popular (RPP). Esse articulador é contratado pela prefeitura mediante cargo comissionado.

O caso do OP de Guarulhos é outro exemplo. Há o Conselho Municipal do Orçamento Participativo, composto de dois conselheiros eleitos em cada uma das 21 plenárias regionais (divisão territorial do Município de Guarulhos), acrescidos de mais 26 conselheiros indicados pelo Governo Municipal[846], totalizando 68 Conselheiros.

Por sua vez, os fóruns regionais são constituídos por delegados eleitos pelos respectivos bairros que compõem aquela unidade regional. Todas as reuniões são presenciais e a proporcionalidade na distribuição do número de delegados está condicionada ao número de presentes por cada bairro na referida plenária regional deliberativa[847].

Vê-se que o OP de Porto Alegre e as outras experiências congêneres (OP de João Pessoa[848] e OP do Estado da Paraíba[849], por exemplo) priorizam ainda uma estrutura jurídica que não se distancia da sistemática da democracia representativa. O regime assemblear é diluído pelas figuras dos eleitos (conselheiros e delegados), com forte influência da cultura associativa e comunitária.

Assim, esses modelos de OP possibilitam que os mandatários, pressionados pela necessidade de perpetuação de seus respectivos grupos políticos, passem a manipular, por intermédio de uma teia de apoiadores associativos e comunitários, as ferramentas de oxigenação popular da gestão pública, com o evidente desvirtuamento de seu caráter libertário e plural[850].

De igual modo, importa perquirir a validade e os resultados desse instrumento, bem como se os atores são convocados entre o rol de partidários dos detentores do poder, gerando, como consequência, sugestões orçamentárias conforme o desejo de seu chefe político e gestor.

---

[846]Disponível em: http://www.guarulhos.sp.gov.br/op2013/arquivos/regimento-interno.pdf. Acesso em: 16 jun. 2015.
[847]Idem.
[848]Disponível em: http://www.joaopessoa.pb.gov.br/secretarias/op/. Acesso em: 16 jun. 2015.
[849]Disponível em: http://www.paraiba.pb.gov.br/odestadual/. Acesso em: 16 jun. 2015.
[850]Fábio Konder Comparato (*In*: *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Editora Saraiva, 2006, p. 214) assim relembra o desvirtuamento do plebiscito, por exemplo: "A ressurreição do instituto, na Idade Moderna, foi feita exatamente no quadro imperial e não no contexto republicano, por Napoleão Bonaparte, coroado imperador da França. Seu sobrinho, dito Napoleão III, ao liquidar a Segunda República francesa da qual tinha sido eleito presidente, não hesitou em lançar mão de plebiscitos para se impor como o poder único de um novo regime imperial. No século XX, o instituto foi adotado pela Constituição alemã de Weimar, de 1919, e utilizado sem freios por Adolf Hitler. É preciso não esquecer que a junção dos cargos de presidente do Reich e chanceler em 1934, que instituiu a ditadura, bem como as nefandas leis anti-semitas de 1935, foram aprovadas em plebiscito por 90% do povo alemão. A Espanha franquista também se utilizou desse instrumento de manifestação popular, como forma de apoio pessoal do caudilho". (*s.i.c.*)

Outro ponto é a dificuldade de participação das assembleias do OP. A grande parcela da comunidade é afastada do processo decisório ou simplesmente não é estimulada para tanto, absorvida por sentimentos de alienação[851], desesperança e descaso.

O modelo de OP no Brasil é muito distante, portanto, de uma sociedade em rede, rizomática, caracterizada pela sua fluidez e complexidade. As organizações intermediárias associativas, sindicais e comunitárias também estão em crise de legitimidade, assim como a estrutura política representativa. Lembre-se de que não é um problema de quem são os escolhidos, mas de que não se quer mais decidir por intermédios de escolhidos.

Desse modo, questiona-se a eficiência democrática (e concreta), no plano municipal, do orçamento participativo, vez que não é garantido o acesso livre e universal da população ao uso e fruição dessa ferramenta, ou seja, o cidadão não vota (delibera) diretamente, mas por intermédio de delegados e conselheiros (sistema representativo).

Contudo, mesmo com os comandos constitucionais e o Estatuto das Cidades, a projeção redimensionada de um espaço público da cidadania urbana[852] ainda se dá no contexto dos tradicionais mecanismos de exercício institucional do poder político da *pólis*, com poucos avanços no campo da democracia participativa.

Pouco se vê, nas gestões municipais brasileiras a utilização efetiva dos instrumentos democráticos de consulta popular, a exemplo do referendo, da iniciativa popular e do plebiscito; do mesmo modo, poucos são os municípios que adotam, com uma política de continuidade, as propostas de orçamento participativo ou democrático.

As projeções atuais não podem desconsiderar a existência de estruturas locais ainda arraigadas ao arquétipo do formalismo positivista-liberal, posto serem incipientes as tentativas de implantação no Brasil de uma efetiva governança democrática das cidades.

Redescobrir o ambiente público local é fundamental para o exercício de uma efetiva democracia horizontal, plural e participativa. Para isso, há que se compreender que os antigos e atuais ambientes de participação não mais atendem os anseios de uma sociedade que mais dialoga "entre ausentes", com muito mais naturalidade, do que entre presentes.

---

[851]LIMA, Martonio Mont´Alverne Barreto. Alienação e clandestinidade, ou o rumo perverso da política. *In*: LIMA, Martonio Mont´Alverne Barreto; ALBUQUERQUE, Paulo Antonio de Menezes (Orgs.). *Democracia, Direito e Política*: Estudos internacionais em homenagem a Friedrich Müller. Florianópolis: Conceito Editoral, 2006, p 597-613.

[852]MEIRELLES, Delton R. S. e, GOMES, Luiz Cláudio de Moreira. Cidade, processo e participação: legitimidade das associações na tutela coletiva urbanística. In: *Revista Confluências.* Universidade Federal Fluminense, dez. 2007.
Disponível em: http://www.uff.br/ppgsd/confluencias/revista_confluencias_v.2 pdf. Acesso em: 20 fev. 2011, p. 97-124.

As redes eletrônicas e o ambiente virtual (Internet) podem contribuir para a radicalização positiva da democracia no ambiente local, dentro de um cosmos no qual a pós-modernidade torna-se a tônica inevitável.

Esse vasto terreno comunicativo deve ser utilizado no cotidiano da Administração Pública, em âmbito mundial, com destaque, no respectivo processo de transformação organizacional, para a ampliação dos espaços democráticos e reforço no apoio de políticas e serviços públicos.

O não enfrentamento dessa via ou a insistência pela manutenção do arquétipo liberal-positivista de participação democrática, certamente potencializará, ainda mais, o distanciamento dos indivíduos das tomadas de decisão em prol da coletividade e do bem comum, arrastando a sociedade em rede (em especial, o ambiente urbano) para uma crise cada vez maior de descrédito e falta de legitimidade.

4 POR UMA DEMOCRACIA ELETRÔNICA DELIBERATIVA NAS CIDADES. REQUISITOS E DESAFIOS JURÍDICOS

No quarto capítulo se defrontará o cerne da tese, qual seja a defesa de que a democracia eletrônica deliberativa no âmbito das cidades brasileiras é uma solução adequada para o enfrentamento da atual crise de representatividade e o sentimento de indignação e desesperança que contaminam os cidadãos na pós-modernidade.

Ao mesmo tempo, serão apresentadas as razões e os fundamentos jurídicos para sua institucionalização no âmbito local, com enfoque na realidade brasileira, por intermédio do denominado governo eletrônico.

Nessa ordem de ideias, defende-se a sua compatibilidade com a ordem constitucional vigente e a plena possibilidade de sua convivência com o modelo representativo de democracia, constituindo-se, assim, em um misto de modelo democrático de gestão das cidades.

Dentro dessa conjunção de mecanismos de gestão democrática das cidades [representativo e direto (eletrônico deliberativo)], esse capítulo ainda abordará os limites jurídicos da proposta, destacando-se, de igual modo, os eventuais aspectos materiais e formais de incidência e aplicação.

Por fim, ainda enfrentará as críticas contra essa alternativa institucional e os principais desafios para a sua efetivação (sufrágio universal, sigilo do voto e exclusão digital).

4.1 Democracia, Direito e Tecnologia da informação e comunicação: o espaço público virtual e a possibilidade de reinvenção da democracia por intermédio da ágora pós-moderna. A realidade das cidades

Desenvolveram-se nos três primeiros capítulos os alicerces teóricos para se justificar uma alternativa procedimental que propicie o diálogo entre o espaço digital, constituído sob a égide da sociedade urbana e em rede, e o espaço público institucionalizado, como forma de radicalização da democracia deliberativa no âmbito local.

Os fundamentos teóricos, embora focados na perspectiva sociopolítica e jurídica brasileira, aplicam-se, em termos gerais, à realidade urbana global, visto que esse fenômeno não se restringe apenas aos países ocidentais, mas a todos aqueles que estejam integrados à sociedade em rede e que incorporem os valores democráticos como modelo de Estado-Nação e de gestão local.

O primeiro e o segundo capítulos foram importantes para demonstrar que a democracia não é uma obra pronta e acabada, mas um paradigma de sociedade em constante reinvenção. Se a ideia da representatividade, como demonstrado no segundo capítulo, é uma marca indelével da democracia contemporânea, viu-se, por outro lado, dentro da viagem histórica e teórica narrada no primeiro capítulo, que essa união nem sempre foi pacífica e tolerável.

Para alguns, a representatividade amalgamou-se à teoria democrática para permitir que ela pudesse ser reintroduzida na cena política dentro da amplitude populacional e territorial dos Estados-Nação e em contraposição aos modelos absolutistas de poder. Para outros, como Rancière,

> [...] a representação nunca foi um sistema inventado para amenizar o impacto do crescimento das populações. Não é uma forma de adaptação da democracia aos tempos modernos e aos vastos espaços. É, de pleno direito, uma forma oligárquica, uma representação das minorias que têm título para se ocupar dos negócios comuns. Na história da representação, são sempre os estados, as ordens e as possessões que são representados em primeiro lugar, seja porque se considera seu título para exercer o poder, seja porque um poder soberano lhes dá voz consultiva. E a eleição não é em si uma forma democrática pela qual o povo faz ouvir sua voz. Ela é originalmente a expressão de um consentimento que um poder superior pede e que só é de fato consentimento na medida em que é unânime. A evidência que assimila a democracia à forma de governo representativo, resultante da eleição, é recente na história. A representação é, em sua origem, o oposto de democracia.
> [...] o que chamamos de democracia representativa (e seria mais exato chamar de sistema parlamentar ou, como faz Raymond Aron, 'regime constitucional pluralista') é uma forma mista: uma forma de funcionamento do Estado, fundamentada inicialmente no privilégio das elites naturais e desviada aos poucos de sua vida pelas lutas democráticas. [853]

Do mesmo modo que não mais se defende o conceito de democracia exclusivamente vinculado às assembleias populares, assim também não se pode mais admitir o monopólio do método representativo. A democracia evoluiu e renova-se, constantemente.

Muito se tem discutido sobre os instrumentos necessários para a concretização de uma democracia mais participativa ou deliberativa.

A busca por mecanismos que aproximem o cidadão do núcleo de poder político e, como consequência, reúna condições para ele tomar parte, de forma concreta, das decisões determinantes das posturas e das ações do governo dá-se no contexto da discussão sobre o modelo democrático adotado em uma determinada sociedade, pautado por visões jurídico-filosóficas racionalistas e historicistas.

---

[853]RANCIÈRE, Jacques. *O ódio à democracia*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2014. p.70-71.

Essa dicotomia, contudo, não é capaz de solucionar o problema da efetiva participação democrática contemporânea no âmbito da *pólis*. Autores como Rawls[854] e Habermas[855] buscam alcançar instrumentos de equilíbrio ou um meio-termo entre esses dois métodos; o primeiro, por intermédio da concepção de um consenso abrangente dentro de uma sociedade democrática; e, o segundo, pela noção de uma estrutura de diálogo não distorcido (teoria da ação comunicativa).

Indiscutivelmente, há no âmago do arquétipo democrático, células com alto poder de adaptabilidade às variáveis do ecossistema social, político e jurídico.

Não há, portanto, um modelo de democracia contemporânea, mas opções de regimes, desde que respeitadas as condições básicas de existência de seu núcleo, do mínimo existencial do espírito democrático; mínimo esse construído, dentro de uma visão procedimental do final da segunda metade do século XX, sob o predomínio da teoria da representatividade, na qual a democracia se faz presente se constatados os seguintes requisitos: "eleições competitivas, livres e justas; cidadania inclusiva; proteção dos direitos civis e das liberdades políticas e a garantia de que as autoridades eleitas governem de direito e de fato"[856].

Por outro lado, o princípio do Estado Democrático de Direito contemporâneo propugna que o indivíduo tem o direito à sua autonomia, assim entendida como a "capacidade de formular estratégias para a consecução de seus objetivos e interesses, conscientemente identificados, e ainda, de colocá-las em prática sem opressões"[857]. A plenitude da autonomia, por sua vez, depende da conjunção de três fatores – habilidade cognitiva, saúde mental e oportunidade de participação – , assim expostos por Mota:

> A habilidade cognitiva refere-se exatamente à capacidade do indivíduo de entender o mundo a sua volta e as regras sociais estabelecidas pela cultura a que pertence. A saúde mental, por seu turno, significa a condição necessária para que a ação se dê em condições racionais, pois um déficit de saúde mental criará inaptidão para ligar com coisas particulares e coletivas de forma autônoma e discernida. A loucura seria o extremo desse déficit. Já a oportunidade de participação envolve o grau em que a autonomia pode ser incrementada a partir de novas opções de ação, socialmente relevantes. Todos os seres humanos, em qualquer cultura, são instados a desempenhar papéis sociais comuns, como o de pais, donos de casa, trabalhadores e cidadãos. Ampliar esse leque de competências depende de oportunidades, ou seja, de disponibilidade de meios objetivos para tanto. [858]

---

[854]RAWLS, John. *Uma teoria da Justiça.* São Paulo: Martins Fontes, 1997.
[855]HABERMAS, Juergen. *Direito e Democracia*: entre a facticidade e a validade. v.1. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
[856] ALBUQUERQUE, Armando. Concepções Contemporâneas da Democracia. *Revista Direito e Desenvolvimento*. Ano 1, n. 1, jan./jul. 2010. p. 109.
[857] MOTA, Maurício. O paradigma contemporâneo do Estado Democrático de Direito: pós-positivismo e judicialização da política. *Revista Quaestio Iuris*. vol. 05. nº. 01. ISSN 1516-0351. p. 286-309. p. 305.
[858]Idem. Ibidem.

O que se quer aqui, em suma, é oferecer uma alternativa teórica e prática à proposta procedimental minimalista que propicie, a partir da ideia de ampliação das competências da autonomia individual, a radicalização da gestão democrática das cidades brasileiras, com a efetivação de uma modelagem de governo que consolide fluxos deliberativos com atuação direta dos cidadãos (reposicionamento do indivíduo no espaço público – democracia direta), a partir da criação de uma via de conversão que filtre os anseios exteriorizados e aglutinados no espaço digital, traduzindo-os em tomadas de decisões concretas no campo da gestão institucional urbana.

Essa via de conversão nada mais é, como dito anteriormente, do que a edificação de pontes que interliguem a dimensão do espaço digital rizomático com a dimensão do espaço urbano, fixando fluxos comunicativos institucionalizados entre a sociedade e os governos locais.

Portanto, não se trata de subtrair a fluidez, a independência e o caráter libertário das redes, mas de fornecer canais deliberativos que vinculem a tomada de certas decisões dos governos locais às posições assentadas dos cidadãos (indivíduos dotados de autonomia) por intermédio do espaço digital, como forma, assim sendo, de radicalizar a trajetória estatal para a fundação de uma verdadeira democracia participativa e deliberativa.

Essa radicalização da democracia, dentro da perspectiva de sua constante reinvenção, busca iniciar uma escalada evolutiva que ultrapasse o já em andamento processo de reorganização do espaço público urbano, consubstanciado no ressurgimento do associativismo[859] e na criação de redes de cooperação entre os cidadãos, suas organizações sociais e o poder público[860].

É o ir mais além, oferecendo uma hipótese que propicie o reencontro efetivo do cidadão com o espaço público urbano deliberativo.

Esse reencontro só é possível quando se rompe o autoisolamento do indivíduo na sociedade pós-moderna, convocando-o a exercer o seu papel de cidadão, sem retirá-lo totalmente de sua vida cotidiana e do ambiente no qual é amparado, pela proteção das telas e dos monitores, a externar as suas opiniões, críticas e sugestões: o espaço digital(ciberespaço),

---

[859] JACOBI, Pedro. Movimentos populares urbanos e resposta do Estado: autonomia e controle popular vs. cooptação e clientelismo. *In*: Boschi, Renato Raul (Org.). *Movimentos coletivos no Brasil urbano*. Rio de Janeiro: Zahar, 1983, pp. 145-179.

[860] OLIVEIRA, Cláudia Alves de. A gestão democrática urbana na sociedade do conhecimento. *Revista de Direito da Cidade*. Vol. 04, n.01. ISSN 2317-7721. p. 180-199. p. 189.

assim entendido como novo espaço de comunicação, de sociabilidade, de organização e de transação, informação e conhecimento[861].

Por outro lado, ratifica-se, neste momento, a delimitação espacial do modelo democrático de gestão de confluência entre o espaço público e o espaço digital. Entende-se que é no espaço da *pólis* que a democracia deliberativa, na sua modalidade de gestão digital, poderá ser revelada de forma mais compatível, natural e abrangente.

Assim, a intenção deste trabalho é aprimorar o processo político local, elevando o comprometimento direto e participativo dos cidadãos, bem como melhorando a qualidade na informação da opinião pessoal e abrindo novos espaços de comunicação e deliberação[862].

Noutro prisma, reitera-se a posição de que não se está aqui a defender a supressão absoluta dos instrumentos atuais de democracia representativa no âmbito das cidades. Porém, esse método de tomada de decisão governamental (sistema representativo) foi beneficiado de forma superlativa, olvidando-se sobremodo do sistema direto, considerado um dos elementos determinantes do paradigma histórico-democrático que se caracteriza como sendo o governo do povo, pelo povo e para o povo.

Se dentro de um modelo sistêmico de sociedade já existiam justificativas para a equalização entre o método direto e o método representativo de gestão democrática, mais ainda há de haver quando se enfrenta, nos tempos atuais, a confusão e a fluidez da sociedade urbana e em rede, preponderantemente timbrada pelo alto grau de heterogeneidade e com relações interindividuais rizomáticas.

E essa complexidade sociopolítica ainda não foi traduzida pelo Direito posto, ou seja, pelas normas jurídicas contemporâneas que organizam o processo deliberativo das instituições públicas, em especial, da gestão das cidades brasileiras. Em outras palavras, o ordenamento jurídico tornou-se, assim, incapaz de trazer os reflexos concretos, as mudanças sociais necessárias para atingir a vida e as perspectivas reais nas quais se inserem os cidadãos, dentro de uma sociedade urbana e em rede.

Sabe-se que a sociedade contemporânea está demandando, cada vez mais, a abertura de novos espaços na gestão pública. E a TIC mostrou ser extremamente potente para a ampliação dos instrumentos democráticos, não só porque reduz a distância entre o governante e os

---

[861]LEVY. *Cibercultura*. Idem. p. 32.

[862]BUSQUETS, José Miguel. 2006. El Gobierno Electrónico en America Latina: Estrategias y Resultados. *In*: GALINDO, Fernando (Coord.). *Gobierno, Derechos y Tecnología*: Las actividades de los poderes públicos. Zaragoza: Thomson Civitas, Universidad de Zaragoza (Espanha), p. 159-171.

governados (oxigenação da democracia representativa), mas porque possibilita a criação de novos caminhos para a democracia direta local[863].

Em suma, a TIC proporciona, como pontuam Ruschel, Rover e Hoeschi[864], a construção de elementos de um sistema de governo baseado no conceito de democracia eletrônica (*e-democracia* nas cidades).

Como destaca Dallari,

> No momento em que os mais avançados recursos técnicos para captação e transmissão de opiniões, como terminais de computadores, forem utilizados para fins políticos será possível a participação direta do povo, mesmo nos grandes Estados. Mas para isso será necessário superar as resistências dos políticos profissionais, que prefere manter o povo dependente de representantes. [865]

No caso da presente pesquisa, assim, entende-se como fundamental repensar os alicerces jurídicos do governo local para inseri-los na "vida digital"[866], a partir da compreensão de democracia digital e de governo eletrônico das cidades.

Para o enfrentamento do tema, há que se ter o cuidado com a delimitação dos conceitos de democracia digital (ciberdemocracia) e de governo eletrônico deliberativo que se pretendem defender neste trabalho.

Por democracia digital, compreende-se o "resultado do uso das novas Tecnologias de Informação de Comunicação pelos setores democráticos em prol de uma participação cidadã mais ativa e direta nas decisões públicas"[867]. Por sua vez, entende-se como setores democráticos os governos, os representantes eleitos, a mídia, os partidos políticos e grupos de interesses, sociedade civil, organizações governamentais sociais, organizações não governamentais e, por óbvio, os próprios cidadãos[868].

Como infere GOMES, a "democracia digital é um expediente semântico empregado para referir-se à experiência da Internet e dos dispositivos que lhe são compatíveis, todos eles voltados para o incremento das potencialidades de participação civil na condução dos negócios públicos"[869].

---

[863]GAROT, Marie José. De la administración electrónica a una democracia digital.*In: Revista Direito GV*. v. 3. Rio de Janeiro, jan-jun.2006. p. 35-46.
[864]RUSCHEL, Aírton José; ROVER, Aires José; HOESCHL, Hugo. E-Gov: Do controle totalitário à Ágora Digital e Democrática. *In:Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico*. Brasil, v. 1. n.1, 2009, p 83-91. Acessado em 27 fev. 2011. p. 86.
[865]DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado,* cit., 2005, p. 152 e ss.
[866]NEGROPONTE, Nicolas. *A vida digital*. Trad. Sérgio Tellaroli. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
[867]ANGELO, Tiago Novaes; PAGAN, Cesar Bonjuani; GUDWIN, Ricardo Ribeiro. Das praças gregas à ágora virtual: um panorama histórico da democracia digital. *Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico*, Florianópolis, nº 11, p. 3-24, 2014. p. 3.
[868]Idem. p. 14.
[869]GOMES, Wilson. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. *Revista Fronteiras*: estudos midiáticos. v. VII. n. 3 – setembro/dezembro 2005. p. 214-222. p. 217.

Como dito no primeiro capítulo, Aristóteles defendia a democracia como modelo ideal para as comunidades pequenas, visto que o êxito do sistema democrático estaria justamente no tamanho perfeito da população que permitisse que todos se conhecessem, e que houvesse as consequentes relações interpessoais e a integração de toda a comunidade.

Portanto, naquela época, isso apenas era alcançado mediante a atuação presencial na ágora, a fim de permitir o efetivo debate de ideias[870].

Contudo, com a TIC e o ciberespaço, há uma nova dimensão da realidade e o reencontro da ideia de democracia direta com o espaço público, concretizado no ambiente virtual das redes. E, como consequência, projeta-se a possibilidade de se estar diante de uma nova ágora, a ágora pós-moderna, da sociedade urbana e em rede.

Como vaticinava Pierre Lévy em seu pioneiro estudo no final do século XX,

> [...] espera-se que o voto pela Internet aumente a participação eleitoral dos indiferentes e permita uma votação mais fácil com pessoas com deficiência, em viagem, afastadas dos locais do escrutínio clássico ou expatriadas. Constitui a componente logicamente complementar de uma renovação global da democracia que as cidades numéricas, o governo eletrônico e as ágoras virtuais são as peças principais. [871]

Assim, a democracia digital se apresenta (1) como uma oportunidade de superação do arquétipo político liberal-positivista (representatividade), (2) como alternativa para a implantação de uma nova experiência democrática fundada em uma nova noção de democracia, e (3) como experiência capaz de promover a participação dos cidadãos na efetiva produção da decisão política[872].

Nos limites do objeto do presente estudo, o poder estatal local tem a obrigação de se preparar para o diálogo com qualquer que seja o espaço público (o terreno ou o virtual) e, dentro de uma compreensão democrática participativa e deliberativa, de constituir canais institucionalizados de convergência.

O Governo Digital ou Eletrônico, a Administração Pública Digital ou simplesmente o E-Governo (*e-government*) consiste na implantação de Tecnologias da Informação e Comunicações (TIC) no âmbito da Gestão Pública, seja nas suas relações exógenas (ambiente externo), seja nas endógenas (ambiente interno), para a consolidação de canais interativos entre os governos, as empresas e a sociedade.

De acordo com CANUT[873], define-se "Governo Eletrônico" a partir dos termos "Governo" e "Eletrônico". O primeiro corresponde à gestão pública em si, nas suas esferas

---

[870]CAROU, Heriberto Cairo. *Democracia Digital*. Madrid: Editorial Trotta, 2002. p. 25.
[871]LÉVY, Pierre. *Ciberdemocracia*. Lisboa: Instituto Piaget, 2003. p. 128.
[872]GOMES. Idem. p. 218.
[873]CANUT, Letícia. Governo Eletrônico: uma possibilidade de aperfeiçoamento da cidadania clássica e da nova cidadania. *In: Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico*. Brasil, v.1 n. 1, 2009, p.1-13.

federativas e funcionais; o segundo, ao seu sentido concretizado nos limites da linguagem digital.

Além dessas, há, no mundo, outras definições de governo eletrônico; algumas, inclusive, apresentadas por organizações internacionais. A ONU entende, por exemplo, que governo eletrônico é a utilização da Internet e da WWW para entregar informações e serviços do governo para os cidadãos. Para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE –, o governo eletrônico visa criar oportunidades de desenvolvimento para uma nova relação entre o governo, os cidadãos, usuários de serviços e empresas por intermédio das TIC. O Banco Mundial demarca-o como o uso de tecnologias de informação e comunicação que possuam a capacidade de transformar as relações com os cidadãos, as empresas e com o próprio governo.

A partir da década de 1990, muitos países avançaram na era da sociedade informacional e passaram, como consequência, a admitir um processo revisional da gestão governamental a partir do emprego das TICs.

Em 1993, os Estados Unidos da América lançaram o *National Performance Review,* liderado pelo então Vice-Presidente Al Gore, com o objetivo de examinar a estrutura organizacional do governo americano, reinventando práticas e processos para melhorar a eficiência dos serviços e reduzir custos. Em paralelo, a dupla Clinton/Gore lançou o *National Information Infrastructure,* decorrente do High Performance Computing Act[874], de 1991, programa de governo que prometia desenvolver redes de comunicações, banco de dados e produtos eletrônicos, capazes de potencializar uma revolução da informação e "mudar para sempre a maneira como as pessoas vivem, trabalham e interagem uns com os outros"[875].

Do mesmo modo, em meados de 1994 e 1995, países como Canadá, Japão, Austrália e Cingapura constituíram conselhos e grupos de trabalho para criar ferramentas e políticas governamentais que integrassem o governo à era da informação e das redes[876].

Ainda em julho 1994, os países que compõem o G7[877] reuniram-se para discutir as propostas norte-americanas no sentido de implementar de uma infraestrutura de informação global (GII)[878], a partir de um plano que defendia os princípios da abertura, da linguagem

---

Acesso em 15 mar.2011. p. 5.

[874]Disponível em: https://www.nitrd.gov/congressional/laws/102-194.pdf. Acesso em: 20 jun. 2015.

[875] Disponível em: http://clinton6.nara.gov/1993/09/1993-09-15-the-national-information-infrastructure-agenda-for-action.html. Acesso em: 20 jun.2015.

[876]RUELAS, Ana Luz; ARÁMBURO, Patricia Pérez. *El gobierno electrónico*: su estudio y perspectivas de desarollo. UNI revista. v. l. n. 3. Julho 2006. p. 1-11. p.2.

[877]Estados Unidos, Alemanha, Canadá, França, Itália, Japão e Reino Unido.

[878]Global Information Infrastructure, sigla em inglês.

técnica comum e da interoperabilidade dos sistemas. Como resultado, os referidos países pressionaram por uma atuação mais efetiva das agências da ONU e da OECD, no sentido da realização de estudos, proposição de marco regulatório global e nacional e realização do acompanhamento dos impactos da TIC sobre Estados-Nação e seus respectivos governos[879].

No Brasil, as primeiras sementes para a instalação de elementos do Governo Eletrônico foram lançadas em abril de 2000, pelo Governo Federal, com a criação de um Grupo de Trabalho Interministerial em Tecnologia da Informação (GTTI), com o objetivo de estudar e sugerir políticas, diretrizes e normas relacionadas aos novos mecanismos eletrônicos de interação, instituído pelo Decreto Presidencial de 03 de abril de 2000.

Posteriormente, foi criado o Comitê Executivo de Governo Eletrônico, com o objetivo de formular políticas, estabelecer diretrizes, coordenar e articular as ações de implantação de Governo Eletrônico, por intermédio do Decreto Presidencial de 18 de outubro de 2000. [880]

Atualmente, há diversas experiências espalhadas no mundo acerca da criação e consolidação do governo eletrônico. Também, no Brasil, existem diversas boas práticas no âmbito na União, Estados e Municípios.

Como mencionado anteriormente, a ONU, além de auxiliar o desenvolvimento do governo eletrônico com base em uma visão holística, avalia, periodicamente [881], o desenvolvimento do governo eletrônico em todos os Estados membros das Nações Unidas (ONU E-Government Survey), mediante critérios metodológicos expostos em três dimensões, quais sejam: (1) a prestação de serviços on-line, (2) a infraestrutura e a conectividade em telecomunicações e (3) o capital humano.

Além disso, a ONU analisa a prestação eletrônica de serviços públicos nas áreas socioeconômica e ambiental, assim como as práticas de fomento de participação e inclusão digitais. Para tal desiderato, o conjunto integrado dessas três dimensões compõe o Índice de Desenvolvimento de Governo Eletrônico (EGDI)[882].

Recentemente, a ONU divulgou o relatório referente ao ano de 2014[883], trazendo além do ranking avaliativo, a apresentação de alguns estudos de caso de boas práticas na utilização da TIC para a gestão pública. Trata-se de material que será explorado durante o desenrolar do

---

[879] BELLAMY, Cristine; TAYLOR, John A. *Governing in the Information Age*. Buckingham, UK: Open University Press, 1998. p.4-5

[880]Disponível em: http://www.governoeletronico.gov.br/o-gov.br/historico. Acesso em: 28 fev. 2011.

[881]O relatório da ONU é divulgado a cada dois anos.

[882]EGDI - E-Government Development Index. Sobre os detalhes dos critérios que compõem do referido EGDI. Disponível em: http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf. p.185 ss. Acesso em: 20 jun.2015

[883]Disponível em: http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf. Acesso em: 20 jun.2015.

quarto capítulo do presente trabalho, contudo algumas informações iniciais devem ser destacadas desde já.

O supracitado relatório da ONU de 2014 constata grandes disparidades entre regiões e países quanto ao *status* de desenvolvimento do governo eletrônico. Entre os diversos fatores que corroboram essa assertiva, destaca-se o desequilíbrio do nível de renda do país, variante que impacta no indicador geral da capacidade econômica e do progresso nacional, o que influencia, como consequência, o desenvolvimento do governo eletrônico. Além disso, o acesso à infraestrutura em TIC e a qualidade dos níveis educacionais, incluindo-se a alfabetização em tecnologias de informação e comunicação, também são elementos relevantes para a implantação de iniciativas de governo eletrônico[884].

Segundo o Relatório 2014 da ONU, também são fatores importantes (1) o nível de apoio político, (2) a capacidade e estruturas institucionais, (3) a responsabilidade pública, (4) o engajamento dos cidadãos, (5) os programas adequados de governos eletrônicos.

O ranking de 2014 aponta, em primeiro lugar no EDGI, a República da Coreia, mantendo-se na mesma posição que conquistou no Relatório de 2012 da ONU. Em segundo lugar encontra-se a Austrália (12° lugar em 2012), seguida por Cingapura (10º lugar em 2012). Na lista ainda despontam os seguintes países: França (4º), Holanda (5º), Japão (6º), Estados Unidos da América (7º), Reino Unido (8º), Nova Zelândia (9º) e Finlândia (10º).

Como nos anos anteriores, o Relatório de 2014 da ONU mostra que a região da Europa continua a liderar, com as mais altas médias regionais do Índice de Desenvolvimento de Governo Eletrônico (EGDI), seguida pelas Américas (liderada pelos Estados Unidos), Ásia (liberada pela República da Korea), Oceania (liderada por Austrália) e África (liderada pela Tunísia – classificada na 75ª posição no ranking mundial).

O Brasil já ocupou a 33ª posição no Relatório de 2005 da ONU. Em 2008, caiu para a 45ª posição; em 2010, mais uma queda (65ª posição). Em 2012, o país apresentou uma ligeira melhora, subindo para o 59º lugar. E, finalmente, no Relatório de 2014 da ONU, o Brasil galgou mais duas posições acima, ocupando agora a 57ª posição.

Entre os BRICS, o Brasil está em segundo lugar, atrás da Rússia (27ª posição), mas a frente de China (70ª posição), África do Sul (93ª posição) e Índia (118ª posição).

---

[884]Vide p. 4 do referido relatório. O próprio estudo da ONU alerta que, embora o desenvolvimento econômico seja um significativo indicador para o desenvolvimento da área de TIC, aqui incluindo o governo eletrônico, há muitos países que apresentam baixos resultados econômicos e nos níveis de renda, mas que possuem boas práticas e experiências no campo pesquisado.

Entre os países americanos, o Brasil ocupa o 8º lugar, depois dos seguintes países: 1 – Estados Unidos da América (7º ranking mundial), 2 – Canadá (11º ranking mundial), 3 – Uruguai (26º ranking mundial), 4 – Chile (33º ranking mundial), 5 – Argentina (46º ranking mundial), 6 – Colombia (50º ranking mundial) e 7 – Costa Rica (54º ranking mundial).

No que pertine ao tema do presente estudo, verifica-se que o Brasil recebeu uma posição de destaque mundial (24ª posição) entre os 193 países membros pesquisados, no item denominado pela ONU como "e-participação"[885].

O item "e-participação" no Relatório de 2014 da ONU considera os seguintes critérios avaliativos: (1) existência de informações arquivadas (políticas, orçamento, documentos legais etc.) relacionadas à educação, à saúde, às finanças, à assistência social, ao trabalho e ao meio ambiente; (2) existência de conjuntos de dados sobre educação, saúde, finanças, gastos públicos, bem-estar social, trabalho e meio ambiente; (3) acesso ao site do governo em mais de uma língua oficial nacional; (4) disponibilidade de recursos de rede social; (5) presença de mecanismos de consulta eletrônica para os seis setores: educação, saúde, finanças, bem-estar social, trabalho e meio ambiente; (6) disponibilidade de ferramentas, a fim de obter a opinião pública não refinada (não-deliberativa) para posterior deliberação das políticas públicas, tais como fóruns online, ferramentas de mídia, pesquisas, mecanismos de votação e ferramentas de petição; (7) presença de instrumentos de tomada de decisão eletrônica para os seis setores: educação, saúde, finanças, bem-estar social, trabalho e meio ambiente.

Por fim, convém destacar, sem prejuízo da análise posterior das demais informações contidas no Relatório de 2014 da ONU, a importância desse tema na agenda global dos organismos internacionais e dos países desenvolvidos, o que demonstra que a temática do governo eletrônico é um assunto da atualidade e, portanto, deve ser objeto de um tratamento atento e específico da Ciência Jurídica e, no caso concreto, do Direito Brasileiro.

4.1.1 Tipos de Governo Eletrônico

Como salienta Rover[886], pode-se dividir o Governo Eletrônico em três categorias básicas: G2G, que envolve compras ou transações entre governos (governo para governo); G2B, caracterizada pela relação entre governo e fornecedores (governo para negócio – *business*) e

[885]Nas próximas etapas desse capítulo se analisa com mais detalhes o conteúdo dessa expressão.
[886]ROVER, Aires J. Introdução ao Governo Eletrônico. *In: Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico*, Brasil, v.1 n. 1, 2009, p. 92-106. Acesso em: 15 mar.2011. p. 94.

G2C, relação entre governo e cidadãos (governo para cidadãos). Acresce-se a essas, mais uma categoria, a G2E, relação entre governo e os empregados (servidores públicos).

Essa classificação tem como critério diferenciador os atores e partícipes principais do fluxo comunicacional a ser desenvolvido pelo governo eletrônico.

No mundo, as duas primeiras categorias (G2G e G2B) são as responsáveis pela maior parte das pesquisas acadêmicas e dos investimentos públicos no setor (esferas legislativa, executiva e judiciária). A G2E é mais recente e visa usar a TIC para um modelo de gestão mais eficiente e otimizado para com o conjunto de habilidades e capacidades humanas desenvolvidas no âmbito da administração pública.

Quando se aborda o governo eletrônico na relação governo com governo, sabe-se que, no caso brasileiro, há legislação e interessantes softwares com funcionamento na rede mundial de computadores, para as relações intragovernamentais e entre governos, como é o caso dos sistemas de gestão da Administração Pública Direta e Indireta, de sistemas de acompanhamento e fiscalização dos Tribunais de Contas da União e dos Estados, entre outros.

A estrutura organizacional imbricada dos entes estatais, bem como a quantidade e complexidade de atividades por eles absorvidas exigem esforços para a facilitação da tramitação de procedimentos administrativos e dos fluxos informacionais e documentais. A TIC contribui, desse modo, para a racionalização e a simplificação dos atos administrativos.

Suponha-se que o governo federal pretenda conceder recursos financeiros para um Município, mediante convênio, para a construção de um determinado equipamento educacional. Dentro de um fluxo tradicional, haverá a troca, em papel, de inúmeros ofícios e documentos, entre as instâncias municipais e federais, em um universo burocrático de idas e vindas que, em muitos casos, chega a inviabilizar a própria execução da obra, com muitas dificuldades, inclusive, do governo central em conferir e executar a aplicação dos recursos pelo poder local. Em contrapartida, valendo-se da TIC, a troca de informações e documentos ocorre dentro de uma plataforma digital, buscando-se maior rapidez, fluidez e segurança. E, acaso bem utilizada, também propicia ferramentas de fiscalização do ente convenente cedente sobre os recursos aplicados pelo ente convenente destinatário.

Por exemplo, tem-se o caso brasileiro, no plano federal, do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV, instituído pelo Decreto Federal nº 6.170, de 25 de julho de 2007[887], que determina o registro no referido sistema computacional, via Internet, da tramitação dos convênios, contratos e termos de parceria celebrados com o Governo Federal,

[887] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6170.htm. Acesso em: 19 jun.2015.

com parceiros órgãos da administração pública (federal, estadual ou local), como também entidades privadas, compreendendo desde a celebração, liberação de recursos, acompanhamento de execução e prestação de contas.

Também há que se citar, ainda no Brasil, o Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (SIMEC)[888]. O SIMEC foi elaborado "não apenas como um instrumento de monitoramento e avaliação de processos, mas também como ferramenta de gestão dos programas governamentais"[889].

De fato, o Ministério da Educação (MEC) possui uma complexa rede institucional de relacionamento que compreende 27 Secretarias Estaduais de Educação, 5570 Secretarias Municipais de Educação. Segundos dados de 2014, o MEC interage ainda, direta ou indiretamente, com aproximadamente 151.000 escolas públicas, 41,4 milhões de alunos da educação básica, 2.141 milhões de docentes na educação básica, 38 Institutos Federais, 63 Universidades Federais e 47 Hospitais Universitários. Recursos financeiros empenhados e liquidados, segundo a Lei Orçamentária Anual de 2013[890], na ordem de 53,9 bilhões de reais (praticamente 21,88% dos recursos arrecadados em 2013)[891].

O SIMEC atualmente possui mais de 1,3 milhão de usuários cadastrados, envolvendo as entidades governamentais supracitadas, permitindo-se, assim, mediante os atuais 72 módulos do programa[892], realizar, de forma integrada, o planejamento, monitoramento, gestão, execução e controle de todo o universo de ações governamentais sob a responsabilidade do Ministério da Educação, proporcionando, assim, uma plataforma computacional para a formulação de políticas públicas e tomadas de decisões sobre programas e projetos, em todos os níveis[893].

---

[888]Disponível em: http://simec.mec.gov.br. Acesso em: 19 jun.2015.

[889]MELO, Geysa Maria Bacelar Pontes; NEHMÉ, Júnia Lagoeiro Dutra. Novo enfoque de monitoramento e avaliação dos programas do Ministério da Educação: Simec e Matriz de Avaliação. *Caderno EIAPP* – Reflexões para Ibero-América – Avaliação de Programas Sociais. Brasília: ENAP, 2009. p.157-168.

[890]Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12798.htm. Acesso em: 19 jan. 2015.

[891]SOARES, Milena Fernandes. II – Seminário da Informação e Monitoramento de Políticas Sociais. Painel II – Experiências Setoriais: O Monitoramento nas áreas de educação e saúde. *ENAP*, 14 e 15 de abril de 2014. Disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/1038/Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20-%20Milena%20e%20%C3%89rica%20%28MEC%29%20-%20Painel%202.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 18 jun.2015.

[892]Na linguagem da informática, módulo é a parte do sistema responsável por tarefas e atividades bem definidas e que pode ser acoplado a um sistema para permitir, dentro da sua arquitetura tecnológica, a integração e interação com outras tarefas, atividades e informações contidas em outras partes do sistema.

[893]Idem.

De igual modo, a legislação brasileira avançou em termos tecnológicos e comunicativos nas relações com seus fornecedores, a exemplo da experiência do pregão eletrônico (Lei nº 10.520/2002[894] e Decreto Federal nº 5.450/2005[895]).

Convém também destacar as experiências latino-americanas realizadas pelo México[896] e Chile[897] (esse instituído pela Lei nº 19.886/2003[898]), no que se refere ao pioneirismo e qualidade, respectivamente, com a tramitação de compras públicas e processos licitatórios pela Internet.

Retomando-se à classificação de espécies de governo eletrônico, verifica-se que a terceira delas, G2C, também deve ser enfrentada sob três ângulos, em virtude das diversas implicações que cada um desses vértices pode propiciar para o desenvolvimento do espaço digital convergente ao espaço público relacional entre os indivíduos e o governo, quais sejam: indivíduo-usuário, indivíduo-cidadão e indivíduo-cidadão ativo.

No primeiro, o indivíduo é encarado na perspectiva de destinatário (usuário) dos serviços públicos; no segundo ângulo, na visão de (cidadão) fiscal dos seus representantes (governantes) e, como tal, destinatário de ampla informação que garanta publicidade e transparência aos atos de gestão. Por fim, no terceiro lado, sob o olhar do cidadão ativo, participativo e com poder de tomar decisões no âmbito do governo local.

Sob a perspectiva do usuário, há diversas ações governamentais desenvolvidas no mundo para que o ciberespaço seja o ambiente preponderante para a execução dos serviços públicos. Diversos projetos atuam no sentido de criar condições para a realização de serviços, na sua integralidade, em ambientes comunicacionais mediados por computadores (desmaterializados), com a preocupação de garantir as etapas integrais de informação, interação e transação. Além disso, desenvolvem-se serviços públicos eletrônicos que garantam comunicabilidade, multiplicidade de acesso, acessibilidade pelos portadores de necessidades especiais, disponibilidade, facilidade de uso, confiabilidade e transparência.

---

[894]Lei nº 10.520/2002. Art. 2º. § 1º - Poderá ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica. § 2º Será facultado, nos termos de regulamentos próprios da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a participação de bolsas de mercadorias no apoio técnico e operacional aos órgãos e entidades promotores da modalidade de pregão, utilizando-se de recursos de tecnologia da informação.
Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm. Acesso em: 18 jun.2015.

[895]Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5450.htm. Acesso em: 19 jun.2015

[896]Disponível em: http://web.compranet.gob.mx/. Acesso em: 19 jun.2015.

[897]Disponível em: http://www.chilecompra.cl/. Acesso em: 19 jun.2015

[898]Disponível em: http://www.leychile.cl/N?i=213004&f=2014-10-30&p=. Acesso em: 19 jun.2015.

No Brasil, a Receita Federal[899], a Previdência Social[900], o Tribunal Superior Eleitoral[901] e o Ministério do Trabalho e Emprego[902] são exemplos de entidades governamentais que investem recursos humanos e financeiros para a criação de sítios virtuais cada vez mais eficientes e completos. De igual modo, o Judiciário brasileiro ainda se esforça para implantação do denominado processo eletrônico (Leis Federais n° 9.800/99[903] e nº 11.419/2006[904]) e já se depara com a necessidade de se preparar para as novas garantias processuais[905] eletrônicas das partes litigantes advindas com o Novo Código de Processo Civil (Lei Federal nº 13.105/2015[906]).

---

[899]Disponível em: http://idg.receita.fazenda.gov.br/. Acesso em: 18 jun.2015.

[900] Disponível em: http://www.previdencia.gov.br/servicos-ao-cidadao/todos-os-servicos/. Acesso em: 18 jun.2015.

[901]Disponível em: http://www.tse.jus.br/. Acesso em: 18 jun.2015.

[902]Disponível em: http://portal.mte.gov.br/portal-mte/. Acesso em: 18 jun.2015.

[903]Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9800.htm. Acesso em: 20 jun.2015.

[904] Disponível em:https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11419.htm. Acesso em: 18 jun.2015.

[905]Em 14 de dezembro de 2011 já se defendia, em audiência pública na Câmara dos Deputados do Brasil, a necessidade de inserir normas específicas de processo eletrônico no projeto de Novo Código de Processo Civil - NCPC que acabava de ser aprovado no Senado Federal. Em tempo, o sub-relator da Parte Geral do NCPC, Deputado Efraim Filho, acatou sugestão de texto formulada pelo autor e pelo Professor Cláudio S. Lucena Neto, e, como consequência, introduziu no Livro V, Título I, Capítulo I, a Seção II (Prática eletrônica dos atos processuais), posteriormente aprovada na Comissão Especial, Comissão de Constituição e Justiça e Plenários da Câmara dos Deputados e Senado Federal.
Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/8046-10-codigo-de-processo-civil/apresentacoes-digitais/marcelo-weick. Acesso em: 18 jun.2015.

[906]Novo Código de Processo Civil brasileiro - Prática eletrônica de atos processuais. Art. 193. Os atos processuais podem ser total ou parcialmente digitais, de forma a permitir que sejam produzidos, comunicados, armazenados e validados por meio eletrônico, na forma da lei. Parágrafo único. O disposto nesta Seção aplica-se, no que for cabível, à prática de atos notariais e de registro. Art. 194. Os sistemas de automação processual respeitarão a publicidade dos atos, o acesso e a participação das partes e de seus procuradores, inclusive nas audiências e sessões de julgamento, observadas as garantias da disponibilidade, independência da plataforma computacional, acessibilidade e interoperabilidade dos sistemas, serviços, dados e informações que o Poder Judiciário administre no exercício de suas funções. Art. 195. O registro de ato processual eletrônico deverá ser feito em padrões abertos, que atenderão aos requisitos de autenticidade, integridade, temporalidade, não repúdio, conservação e, nos casos que tramitem em segredo de justiça, confidencialidade, observada a infraestrutura de chaves públicas unificada nacionalmente, nos termos da lei. Art.196. Compete ao Conselho Nacional de Justiça e, supletivamente, aos tribunais, regulamentar a prática e a comunicação oficial de atos processuais por meio eletrônico e velar pela compatibilidade dos sistemas, disciplinando a incorporação progressiva de novos avanços tecnológicos e editando, para esse fim, os atos que forem necessários, respeitadas as normas fundamentais deste Código. Art. 197. Os tribunais divulgarão as informações constantes de seu sistema de automação em página própria na rede mundial de computadores, gozando a divulgação de presunção de veracidade e confiabilidade. Parágrafo único. Nos casos de problema técnico do sistema e de erro ou omissão do auxiliar da justiça responsável pelo registro dos andamentos, poderá ser configurada a justa causa prevista no art. 223, caput e § 1º. Art. 198. As unidades do Poder Judiciário deverão manter gratuitamente, à disposição dos interessados, equipamentos necessários à prática de atos processuais e à consulta e ao acesso ao sistema e aos documentos dele constantes. Parágrafo único. Será admitida a prática de atos por meio não eletrônico no local onde não estiverem disponibilizados os equipamentos previstos no caput. Art. 199. As unidades do Poder Judiciário assegurarão às pessoas com deficiência acessibilidade aos seus sítios na rede mundial de computadores, ao meio eletrônico de prática de atos judiciais, à comunicação eletrônica dos atos processuais e à assinatura eletrônica.
Disponível emhttp://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm. Acesso em: 18 jun.2015.

Sob a perspectiva do cidadão/fiscal, o governo eletrônico atua para garantir a publicação dos dados governamentais e prestação de contas à sociedade dos atos de gestão, visando transparência e a participação dos indivíduos, o que é de fundamental importância para a plenitude do regime democrático.

Dentro da perspectiva da sociedade urbana e em rede, a informação torna-se o núcleo da vida cotidiana dos indivíduos, garantindo o ferramental para a manutenção de sua autonomia e a efetivação de seus direitos.

Sob o ponto de vista jurídico, o direito à informação é garantido em diversas normas internacionais, como acontece na Declaração Universal dos Direitos do Homem[907], do Pacto Internacional sobre os direitos civis e políticos[908], da Carta Africana dos Direitos do Homem e do Povo[909], da Convenção Europeia de Direitos Humanos[910] e da Convenção Americana de Direitos Humanos[911].

---

[907] Artigo 19 - Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras. Disponível em: http://www.humanrights.com/pt/what-are-human-rights/universal-declaration-of-human-rights/articles-11-20.html. Acesso em: 20 jun.2015.

[908] Artigo 19.º - (1) - Ninguém pode ser inquietado pelas suas opiniões. (2) - Toda e qualquer pessoa tem direito à liberdade de expressão; este direito compreende a liberdade de procurar, receber e expandir informações e ideias de toda a espécie, sem consideração de fronteiras, sob a forma oral ou escrita, impressa ou artística, ou por qualquer outro meio à sua escolha. (3) - O exercício das liberdades previstas no parágrafo 2 do presente artigo comporta deveres e responsabilidades especiais. Pode, em consequência, ser submetido a certas restrições, que devem, todavia, ser expressamente fixadas na lei e que são necessárias: a) Ao respeito dos direitos ou da reputação de outrem; b) À salvaguarda da segurança nacional, da ordem pública, da saúde e da moralidade públicas. Disponível em: http://direitoshumanos.gddc.pt/3_1/IIIPAG3_1_6.htm. Acesso em: 20 jun.2015.

[909] Artigo 9º - 1 - Toda pessoa tem direito à informação. 2 - Toda pessoa tem direito de exprimir e difundir as suas opiniões no quadro das leis e dos regulamentos. Disponível em: http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhregionais/carta-africa.html. Acesso em: 20 jun.2015.

[910] Artigo 10º (Liberdade de Expressão) – 1 - Qualquer pessoa tem direito à liberdade de expressão. Este direito compreende a liberdade de opinião e a liberdade de receber ou de transmitir informações ou ideias sem que possa haver ingerência de quaisquer autoridades públicas e sem considerações de fronteiras. O presente artigo não impede que os Estados submetam as empresas de radiodifusão, de cinematografia ou de televisão a um regime de autorização prévia. 2 - O exercício destas liberdades, porquanto implica deveres e responsabilidades, pode ser submetido a certas formalidades, condições, restrições ou sanções, previstas pela lei, que constituam providências necessárias, numa sociedade democrática, para a segurança nacional, a integridade territorial ou a segurança pública, a defesa da ordem e a prevenção do crime, a proteção da saúde ou da moral, a proteção da honra ou dos direitos de outrem, para impedir a divulgação de informações confidenciais, ou para garantir a autoridade e a imparcialidade do poder judicial. Disponível em: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf. Acesso em: 20 jun. 2015.

[911] Art. XIII – 1 - Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha.
2 - O exercício do direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito à censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente fixadas pela lei e ser necessárias para assegurar: (a). o respeito aos direitos ou à reputação das demais pessoas; ou (b). a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas. 3 - Não se pode restringir o direito de expressão por vias ou meios indiretos, tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel de imprensa, de frequências radioelétricas ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão de informação, nem por quaisquer outros meios destinados a obstar a comunicação e a circulação de ideias e opiniões. Disponível em: http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/b.Declaracao_Americana.htm. Acesso em: 20 jun.2015.

A Resolução do Parlamento Europeu sobre o respeito pelos Direitos do Homem na União Europeia, datada de 17 de dezembro de 1998, considera, em seu item 49, que

> o princípio da transparência, que implica o acesso dos cidadãos a todo o tipo de informações, exceto os dados pessoais e as informações relacionadas com a segurança nacional, constitui um excelente instrumento de promoção da democracia e combate à fraude; considera, por conseguinte, que este princípio deveria ser oficialmente reconhecido no âmbito da União Europeia e dos Estados-Membros.[912]

No Brasil, destaca-se que a Constituição Federal de 1988 determina, em seu art. 163, inciso V, a fiscalização financeira da administração pública direta e indireta, regulamentada pela Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Esse diploma legal define, por sua vez, regras de planejamento, controle, transparência e responsabilização dos maus gestores.

Em especial, a transparência da gestão pública decorre do direito dos cidadãos em terem acesso à informação (art. 5º, inciso XIV, da CF), inclusive o exercício desse direito em relação aos órgãos públicos para seu interesse particular ou coletivo (art. 5º, inciso XXXIII, da CF).

Com a TIC, potencializa-se a amplitude e a disseminação da informação governamental, tornando-a mais acessível para os cidadãos. O governo eletrônico sob essa perspectiva tem como objetivo disponibilizar informações de interesse público por meio de websites governamentais.

Recentemente, a Lei Complementar nº 101/2000 foi alterada pela Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009[913], a fim de incorporar os ventos revolucionários da TIC sob os organismos governamentais, determinando "a liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público" (art. 48, parágrafo único, inciso II[914]).

Posteriormente, instituiu-se no Brasil a Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011), com a consolidação de mais um conjunto de normas capazes de dar sustentáculo ao processo evolutivo de edificação de governo aberto.

---

[912]Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/omk/omnsapir.so/pv2?PRG=DOCPV&APP=PV2&SDOCTA=10&TXTLST=1&TPV=DEF&POS=1&Type_Doc=RESOL&DATE=171298&DATEF=981217&TYPEF=A4&PrgPrev=TYPEF@A4|PRG@QUERY|APP@PV2|FILE@BIBLIO98|NUMERO@468|YEAR@98|PLAGE@1&LANGUE=PT. Acesso em: 20 jun. 2015.

[913]Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp131.htm. Acesso em: 20 jun.2015.

[914]Art. 48 (...) parágrafo único: A transparência será assegurada também mediante: (...) II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.

Nos termos da referida lei, os órgãos e entidades públicas deverão promover, independentemente de requerimentos dos interessados, a divulgação de informações de interesse coletivo ou geral por ele produzidas ou custodiadas, obrigatoriamente em sítios oficiais da rede mundial de computadores (art. 8°, §2°[915]).

A Lei Federal nº 12.527/2011 prescreve ainda, no §3°, do art. 8º, que os sítios eletrônicos contendo os dados dos órgãos e entidades públicas devem: I - conter ferramentas de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão; II - possibilitar a gravação de relatórios de diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e textos, de modo a facilitar a análise das informações; III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina; IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação; V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso; VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso; VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº186, de 9 de julho de 2008.

Não se pode olvidar, além disso, a conquista brasileira com a promulgação do Marco Civil da Internet – MCI (Lei Federal nº 12.965, de 23 de abril de 2014[916]), com reflexos indiscutíveis na relação entre a sociedade e os poderes públicos instituídos (art. 25[917]), o que

---

[915]Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. § 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo: I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; III - registros das despesas; IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade. § 2º Para cumprimento do disposto no *caput*, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (Internet).

[916] Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm. Acesso em: 20 jun.2105.

[917]Art. 25. As aplicações de Internet de entes do poder público devem buscar: I - compatibilidade dos serviços de governo eletrônico com diversos terminais, sistemas operacionais e aplicativos para seu acesso; II - acessibilidade a todos os interessados, independentemente de suas capacidades físico-motoras, perceptivas, sensoriais, intelectuais, mentais, culturais e sociais, resguardados os aspectos de sigilo e restrições administrativas e legais; III - compatibilidade tanto com a leitura humana quanto com o tratamento automatizado das informações; IV -

será objeto de estudo mais detalhado no item 4.1.4 do presente trabalho, em decorrência de sua influência transversal para a sociedade informacional brasileira, assim como pelas suas consequências sobre o universo do governo eletrônico.

Importa demonstrar neste momento que o governo eletrônico é, na perspectiva do "cidadão fiscal", responsável pela construção, por intermédio da TIC, de fluxos informacionais e comunicativos que garantam que os cidadãos tenham direito de acesso às informações, documentos e procedimentos das entidades públicas e governamentais, permitindo-lhes a supervisão eficaz dos atos públicos e políticos.

A transparência do governo e o acesso à informação pública são essenciais para que o cidadão possa monitorar os serviços prestados pela Administração Pública e fazer uso de informações, serviços e fóruns públicos para participar, efetivamente, na formulação de políticas governamentais, sem prejuízo de também fazê-lo por suas escolhas individuais e coletivas dentro da sociedade urbana e em rede.

Diversos Estados-Nação incorporaram os princípios do governo eletrônico sob o foco do *open government* (Governo Eletrônico Aberto), devido à crença doutrinária de que a transparência e a integridade pública melhoram a formulação de políticas públicas, a gestão dos recursos e gastos públicos, a eficiência dos serviços públicos; enfim, a intenção é que o Estado e os cidadãos trabalhem em conjunto para a consolidação de uma democracia mais aberta e participativa.

Por fim, há o governo eletrônico sob a tônica da consolidação de uma democracia eletrônica direta, permitindo que os cidadãos intervenham diretamente nas decisões públicas, participando ativamente da tomada de decisões governamentais, por intermédio das TICs.

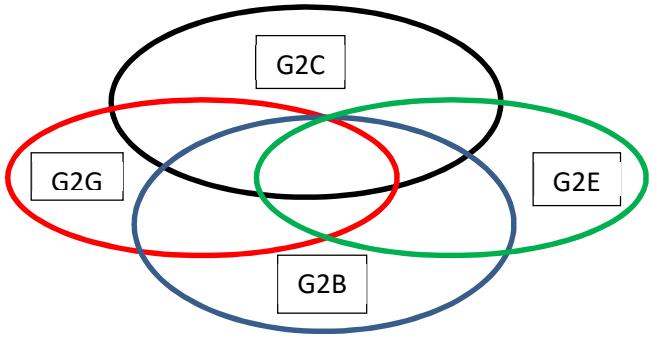
Nesse particular, o que será objeto de estudo mais à frente, pode-se afirmar que esse é o grau máximo do governo eletrônico, a fim de permitir que o indivíduo, dentro do espaço digital, possa exercer o direito de cidadania ativa e, assim, não só ter acesso à informação, mas, a partir do universo de informações que lhe são postas, opinar e/ou decidir (de forma vinculante) sobre os destinos e as decisões políticas da comunidade na qual pertence. É, portanto, a possibilidade do reencontro da sociedade contemporânea às ferramentas da democracia direta.

Por outro lado, as categorias retrocitadas de governo eletrônico (G2G, G2B, G2C e G2E) não são desenvolvidas de forma separadas e estanques. Há uma evidente dinâmica interativa entre os diversos módulos e seus atores.

---

facilidade de uso dos serviços de governo eletrônico; e V - fortalecimento da participação social nas políticas públicas.

Figura 4 – Interação entre os tipos de governo eletrônico[918]



Essa interação também influencia na produção de normas jurídicas, isso porque será muito comum encontrar, se já não o é, determinados princípios (com conteúdo mais aberto) e regras que se aplicarão a dois ou mais vetores do governo eletrônico.

Dessa forma, embora o foco deste trabalho mire na análise do governo eletrônico para fins de consolidação de uma democracia deliberativa no âmbito das cidades, muitas normas estudadas (e as que serão propostas) informarão e funcionarão dentro dessas categorias, isoladas ou conjuntamente.

Em paralelo, há outros estudos em busca da categorização das relações de governo eletrônico que conseguem absorver todas as dimensões dessa inovação organizacional.

Uma delas é a apresentada por Heeks que entende existir quatro formas diferentes de governo eletrônico, a saber: "e-Administração", "e-Serviços", "e-Cidadãos" e "e-Sociedade".

Para o autor, com a "e-Administração" almeja-se a melhoria dos processos governamentais internos para a eficiência na produção e na redução de custos. Por outro lado, as ferramentas de "e-Serviços" e "e-Cidadãos" possibilitam maximizar a qualidade de serviços e as interações multiformes do governo e cidadãos/usuários. E, por fim, a "e-Sociedade", volta-se para as relações do governo para os negócios e a sociedade empresarial e civil. [919]

Recentemente, Villoria e Alujas[920] propuseram, mediante estudo revisional, uma nova tipologia de governo eletrônico, tendo critérios axiológicos a serem alcançados em cada um deles, ou seja, uma tipologia de governo eletrônico guiada por valores.

---

[918]Figura elaborada pelo próprio autor.
[919]HEEKS, R. (Ed.). 2002. *Reinventing Government in the Information Age*. Londres, Routledge.
[920]VILLORIA, Manuel; ALUJAS, Álvaro Ramírez. *Los modelos de gobierno electrónico y sus fases de desarollo. Gestión y Política Pública*. Vol. Temático – Gobierno Electronico. 2013. p. 69-103.

Para os autores, a priorização por um tipo ou outro de governo eletrônico decorre das crenças decorrentes dos deveres, dos direitos e das obrigações dos governos, assim como das crenças sobre como deve se entender e o que se pode esperar da democracia[921].

E, desse modo, os autores apresentam quatro tipos de governo eletrônico: (1) e-administração em sentido estrito, guiada por valores de economia, eficácia e eficiência; (2) e-administração inclusiva e imparcial; (3) e-governo aberto que presta contas; e, (4) e-governo eletrônico participativo e colaborativo[922].

A e-administração em sentido estrito, refere-se à "aplicação da tecnologia necessária para obter a maior eficiência e efetividade dos trâmites e serviços que as instituições públicas põem a disposição dos cidadãos"[923]. Ou seja, trata-se de uma ideia de governo eletrônico "como instrumento tecnológico que permite melhorar a eficácia da atuação do governo, tornando as interações mais fáceis e cômodas, ao mesmo tempo em que propicia a eficiência e redução de custos"[924].

A e-administração volta-se para o papel de facilitador de um processo contínuo de melhoria da economia, eficiência e efetividade governamental, proporcionando e disponibilizando informações e serviços por intermédio de diversos canais e fluxos comunicativos. O objetivo da e-administração é criar novas plataformas procedimentais via TIC que conciliem os aspectos referentes à entrega qualitativa e quantitativa dos serviços (*front office*) com o redesenho de procedimentos administrativos, modernização das estruturas e das funções (*back office*)[925].

Em seguida, tem-se o e-governo aberto, transparente e que presta contas. O conceito se fundamenta nas concepções mais clássicas do governo representativo, na medida em que há que se ter controle dos que governam, entre os poderes e pelos governados.

Como destacam Villoria e Alujas, trata-se de uma categoria de governo eletrônico preocupada com a construção de uma boa governança e com a qualidade democrática, a partir de regras formais e condutas concretas que incentivem a transparência, a imparcialidade, a integridade e a responsabilidade fiscal (*accountability*)[926]. Assim, mediante o governo

---

[921] Idem. p. 73.
[922]Idem. p. 75.
[923]COROJAN, Ana.;CAMPOS Domínguez, Eva.*Gobierno Abierto:* alcance e implicaciones. Madrid: Fundación Ideas, 2011. p. 16. Disponível em: http://fundacionideas.es/sites/default/files/pdf/DT-Gobierno_abierto-Pol.pdf. Acesso em: 20 jun. 2015.
[924]VILLORIA, Manuel; ALUJAS, Álvaro Ramírez. Idem. p. 75.
[925]Idem. p 75.
[926]Idem. p. 76.

eletrônico, os cidadãos realizam o monitoramento das ações e resultados governamentais, tornando-os mais ativos e comprometidos com os negócios públicos.

Na visão dos referidos autores, o terceiro tipo de governo eletrônico é a administração eletrônica inclusiva e imparcial, entendida no sentido de equidade social e igualdade de oportunidades. Funda-se na "necessidade de superar problemas de desigualdade de acesso e exclusão social"[927], bem como na busca do bem-estar do cidadão através de políticas sociais inclusivas e transparentes mediadas pela TIC.

Por fim, o governo eletrônico participativo e colaborativo, responsável pelo envolvimento da coletividade, bem como dos entes federais, estaduais e locais, ONGs, empresas e outras entidades não governamentais no processo de elaboração, execução, avaliação epolítica de gestão, por intermédio de métodos, incluindo, mas não limitados, a participação dos cidadãos, o diálogo, a deliberação pública, a colaboração com múltiplos *stakeholders*, a governança colaborativa, a resolução de disputase negociação[928].

Para os citados autores, o governo eletrônico participativo proporciona dois sentidos de atuação: dos cidadãos para com o governo (os cidadãos devem ser agentes ativos, controlando e partipando da tomada de decisões que os afetem) e do governo para com os cidadãos (a obrigação dos governos e dos políticos de consultar e convocar os cidadãos nos assuntos democráticos)[929].

Por uma questão didática, adaptar-se-á às categorias apresentadas pelos autores Villoria e Alujas, acrescendo um estrato e renomeando os quatro vetores de governo eletrônico, da seguinte maneira: 1° vetor: administração eletrônica; 2° vetor: governo eletrônico inclusivo e distributivo; 3° vetor: governo eletrônico aberto; e, 4° vetor: governo eletrônico participativo e colaborativo; 5° vetor: governo eletrônico deliberativo.

Justifica-se a conveniência desse esforço metodológico, a fim de melhorar a compreensão do que se pretende defender nesse trabalho. Por essa razão, é necessário, ainda, dissecar a última categoria apresentada por Villoria e Alujas (e-governo eletrônico participativo e colaborativo), criando-se uma categoria autônoma, o governo eletrônico deliberativo.

Nesse sentido, o governo eletrônico deliberativo é, por sua vez, uma evolução do modelo de governo eletrônico participativo e colaborativo e abarca situações que se aproximam da democracia direta, enquanto método de gestão pública consensual, mas vinculativa.

---

[927]VAN DIJK, J. Digital Divide Research. *The Handbook of Internet Politics*. London and New York:Routledge, 2008. p. 01-23. Disponível em: http://www.utwente.nl/bms/mco/bestanden/digitaldivide.pdf. Acesso em: 20 jun. 2015.
[928]VILLORIA, Manuel; ALUJAS, Álvaro Ramírez. Idem p. 80.
[929]Idem. p. 81.

O governo eletrônico deliberativo pode ser enquadrado naquilo que Santos e Avritzer identificam como ampliação do experimentalismo democrático, capaz de encontrar formas de complementariedade mais densas entre a democracia participativa e a democracia representativa[930].

Defende-se que a categoria participativa e colaborativa de governo eletrônico é importante porque ela contribui sobremaneira para a evolução dos níveis de qualidade democráticos, contudo não resolve o problema ao qual a presente tese se dispõe a enfrentar: a criação de fluxos institucionalizados na zona de convergência entre o espaço digital e o espaço urbano como alternativa para radicalização da democracia e de superação da crise de representatividade.

Até mesmo porque se pretende sair da hermética interpretação de que só é possível se falar em democracia dentro do cenário da predominância do sistema representativo; a proposta aqui defendida busca, assim, quebrar, como afirmado ao longo do trabalho, o monopólio do sistema representativo, temperando-o, via TIC, com fluxos deliberativos do sistema direto.

Como destaca Di Felice com Lemos, reproduzido textualmente,

> Di Felice: [...] a necessidade de superação da democracia representativa, da democracia opinativa. Hoje num contexto tecnológico como o contemporâneo, devemos (e temos a possibilidade de) repensar, melhorar, desafiar o funcionamento das instituições. Acho que a grande questão dos movimentos net-ativistas mundiais é exatamente essa. Não é por acaso que todos os movimentos recentes são apartidários; não somente no Brasil, mas em todos os países em que aconteceram. Também não é por acaso que esses movimentos, que diferem dos movimentos dos protestos políticos do passado, colocam em xeque a questão da democracia interna, ante de externa – isto é, a questão de como tomamos decisões.
> Lemos: [...] acho fundamental esse pensamento de como refazer a democracia e qual o desafio que temos agora de transformar a democracia para atender às novas expectativas que surgiram justamente do fato de as pessoas estarem conectadas, dessa ideia de centro-periferia ter sido chacoalhada de modo muito significativo[931].

Cabe analisar, a seguir, as variáveis democráticas contemporâneas e analisá-las como referenciais para cada um dos cinco tipos de governo eletrônico defendidos nesse trabalho.

4.1.2 Variantes democráticas à luz dos tipos de governo eletrônico

Neste quadrante do texto serão analisados os regimes de democracia compatíveis com o modelo de governo eletrônico mais adequado para alcance do resultado pretendido, qual seja,

---

[930]SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. *In:* SANTOS, Boaventura de Sousa (Orgs). *Democratizar a democracia*: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; 2002. p. 73 e 78.
[931]DI FELICE, Massimo; LEMOS, Ronaldo. *A vida em rede.* Campinas, SP: Papirus 7 Mares, 2014. p.39

a radicalização da democracia e a consequente superação da crise de representatividade, sob a ótica da sociedade urbana e em rede.

Para o desenvolvimento desta linha argumentativa, permita-se voltar, ao raciocínio utilizado por Villoria e Alujas. Esses autores entendem que as categorias de governo eletrônico se encaixam, a partir de uma diferenciação axiológica, nos dois grandes modelos de democracia defendidos por Lijphart[932].

Em linhas gerais, Lijphart revela que, entre as variedades de instituições jurídico-democráticas por ele apuradas em pesquisa de campo, os modelos de democracia se reduziriam a um "padrão bidimensional nítido"[933], qual seja: modelo de Westminster (modelo majoritário) e o modelo consensual.

A par dessa diferenciação, Villoria e Alujas sustentam que as democracias majoritárias são agregativas, visto que se preocupam com os valores da governabilidade e com a qualidade dos processos. Já as democracias consensuais são deliberativas, na medida em que objetivam o diálogo racional, a legitimidade política (qualidade da representatividade) e a deliberação pública consensual[934].

Por eles sedimentada a diferenciação entre a democracia deliberativa (consensual) versus a democracia agregativa (majoritária), os citados autores sustentam que os quatro tipos de governos eletrônicos por eles defendidos, quando separados por um eixo vertical, agrupam-se de forma na qual dois deles são mais compatíveis com a variante democrática consensual enquanto que os outros dois se aproximam da modelagem agregativa (majoritária)[935].

Quanto ao eixo horizontal, os autores defendem que todo e qualquer modelo de democracia tem preocupações de natureza processual e material. Porém, alguns governos são mais preocupados com os processos, enquanto outros, focados nos resultados.

Feitas essas considerações e consolidados os quatro quadrantes de uma matriz de conexão, Villoria e Alujas compreendem que o governo eletrônico inclusivo e o governo eletrônico participativo são mais adjacentes à democracia deliberativa, enquanto que a e-administração e o governo aberto são chegados à democracia agregativa.

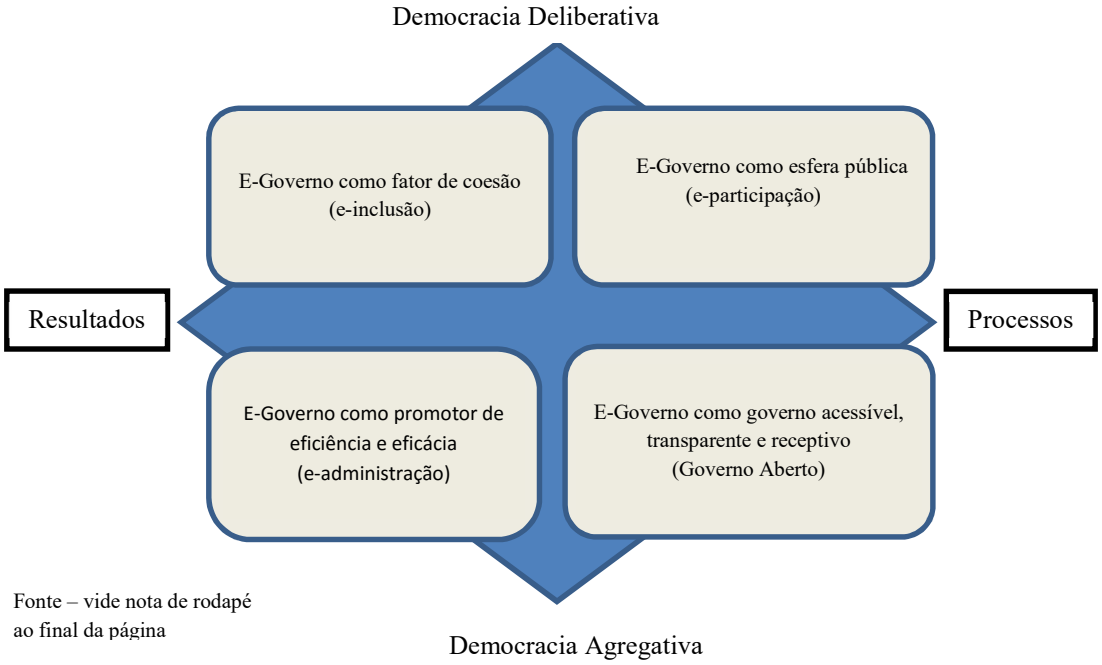
Por outro lado, o governo eletrônico inclusivo e a e-administração são mais voltadas para resultados, enquanto que o governo participativo e o governo aberto são mais preocupados

---

[932]LIJPHART, Arend. *Modelos de Democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.
[933]Idem. p. 339.
[934]VILLORIA, Manuel; ALUJAS, Álvaro Ramírez. Idem. p. 84.
[935]VILLORIA, Manuel; ALUJAS, Álvaro Ramírez. Idem. p. 84.

com processos. Em resumo, as quatro visões sobre Governo Eletrônico podem ser reproduzidas, segundo os referidos autores, pela seguinte figura-matriz[936]:

Figura 5 – Matriz de Conexão – Governos Eletrônicos



Fonte – vide nota de rodapé ao final da página

Diferentemente do que defendem Villoria e Alujas, acredita-se, neste trabalho, ser um equívoco pensar que as categorias de governos eletrônicos possam ser distribuídas por uma matriz de conexão, cujos vértices, no plano horizontal, limita-se a resultados e processos e, no plano vertical, na diferenciação entre democracia agregativa (majoritária) ou democracia deliberativa (consensual). Isso porque os quatro quadrantes conectivos não exprimem a realidade das organizações estatais que não mais são herméticas e delimitadas como se pretende defender na figura realçada.

Nesse sentido, não há como visualizá-los hermeticamente enquadrados se a estrutura da qual se originam é baseada em teias flexíveis e não conformes.

O engano está em desconsiderar que o espaço político não mais se encontra no campo exclusivo da territorialidade e da homogeneidade espacial, mas também no ambiente reticular e heterogêneo[937] do ciberespaço.

---

[936]Idem. p. 87.
[937]CAROU, Heriberto Cairo. Flujos de información e transformaciones del espaço de la política. *In: Democracia Digital*: Límites y Oportunidades. Madrid: Editorial Trotta, 2002. p. 19-29. p.23.

A compreensão de que o espaço do governo eletrônico é a reprodução da morfologia do espaço digital é importante para o enfrentamento da regulamentação jurídica das categorias de governos eletrônicos (administração eletrônica, governo eletrônico inclusivo e distributivo, governo eletrônico aberto, governo eletrônico participativo e colaborativo e governo eletrônico deliberativo).

Na verdade, as categorias de governos eletrônicos devem ser analisadas sob a ótica multidimensional interconectada por vários fluxos e canais, distribuídos em diversas teias, que fazem com que cada um dos vetores de governo eletrônico interaja com os demais, nas inúmeras situações cotidianas. A ideia de dimensão é permitir justamente a sobreposição, a mútua convivência dessas categorias de governos eletrônicos sob a confluência do espaço e do tempo, como na figura a seguir exposta:

Figura 6 – Dimensões de Governos Eletrônicos[938]

Ademais, se é equivocado pensar sob o foco vertical (democracia agregativa *versus* democracia deliberativa), do mesmo modo é errado dividir os tipos de governo eletrônico no plano horizontal, entre processos e resultados.

[938]Figura elaborada pelo próprio autor.

Os processos e os resultados são pilares de boa governança em qualquer organização social (pública ou privada); e assim também o serão em quaisquer das modalidades de governo eletrônico.

Importante ressaltar que esse equívoco se agrava quando se sabe que aquela proposta bidimensional não se desapega do modelo de democracia representativa, quando deveria fazê-lo, justamente porque é o núcleo da crítica acerca da ausência de legitimação política na sociedade urbana, em rede e rizomática.

Portanto, qualquer que seja o desenho das categorias de governos eletrônicos, não se pode deixar de considerar que eles desempenham um importante papel de indução, capaz de reinserir o cidadão no núcleo do cenário político, ao contrário do que ocorre com o modelo representativo monopolizador, que, por sua vez, posiciona o eleito em situação privilegiada em detrimento do representado.

A democracia ideal[939] que se pretende atingir com a TIC, é aquela que permite a participação efetiva dos cidadãos na tomada de decisões governamentais; não apenas a participação em si, de natureza colaborativa, mas de essência decisória vinculante.

O exemplo da Islândia, conforme narrado anteriormente, é a clara demonstração de como o método colaborativo não é eficaz quando há a resistência parlamentar (representativa) em fazer valer as deliberações dos cidadãos, diretamente convocados para tal finalidade. Há uma relutância natural, fruto de uma relação na qual o consenso só é obtido desde que não contrarie profundos interesses dos eleitos, dos representantes escolhidos pelo povo, ainda que quem esteja em lado oposto sejam os próprios eleitores, os representados.

Do mesmo modo no Brasil, com as Jornadas de Junho de 2013, a mobilização e o diálogo tensionado não foram suficientes para alterar os desejos daqueles que estão sob os auspícios dos mandatos eletivos, como fiéis sucessores dos ideais da teoria da representação.

É sob essa justificativa que se propõe a diferenciação entre governo eletrônico participativo e o governo eletrônico deliberativo. Assim, na linha de raciocínio de Bohman[940], Martí[941], a deliberação vai mais além do que a conversação e a colaboração entre cidadãos e o

---

[939]Segundo SILVA, "a democracia precisa ser compreendida como um sistema que se sustenta como um horizonte normativo. Isso implica em pensar qualitativamente o seu funcionamento. Significa dizer que há uma deontologia a ser seguida; que há diretrizes a serem normativamente pensadas e cumpridas. Por isso, as realidades dos sistemas e as práticas políticas devem se aproximar, o quanto for possível, das condições democráticas ideias". SILVA, Sivaldo Pereira da. Exigências democráticas e dimensões políticas para a interface digital do Estado. *In*: MAIA, Rousiley Celi Moureira; GOMES, Wilson; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. *Internet e participação política no Brasil*. Porto Alegre: Editora Sulina, 2011. p. 124.

[940]BOHMAN, James. *Public Deliberation:* Pluralism, Complexity and Democracy. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1996.

[941]MARTÍ, José Luis. *La República Deliberativa*. Madrid: Ediciones Jurídicas y Sociales, 2006.

governo (característica de um governo eletrônico participativo), alcançando uma trajetória procedimental discursiva e argumentativa que atinge seu ápice, com a própria tomada de decisão coletiva.

E essa decisão coletiva deve ser deliberada, dentro da trajetória discursiva, por todos aqueles potencialmente afetados pela eventual decisão que será objeto de deliberação[942]. Há, portanto, dentro da noção de democracia deliberativa uma forte defesa do caráter inclusivo na tomada de decisões públicas.

Martí enfrenta a questão dos sujeitos da deliberação apresentada por Habermas para explicar que, sob a orientação do princípio da afetação,

> [...] resultam potencialmente afetados, e, portanto, os sujeitos da deliberação, os destinatários políticos em potencial, ou seja, aqueles que o ordenamento jurídico identifica como sujeitos políticos: os cidadãos que residem no âmbito territorial da norma que se espera ditar depois da tomada de decisão. [943]

Também sobre o tema, descreve Manin:

> Assim, em um sistema descentralizado como o nosso, os cidadãos possuem o direito de participar na tomada de decisões de cada uma das administrações do território na qual residem, segundo o âmbito de competência destas. Quando não está em jogo uma administração pública, senão uma instituição ou uma agência pública específica, os sujeitos que possuem o direito de participar no processo deliberativo são somente os cidadãos diretamente afetados pela dita decisão. As decisões públicas relativas à gestão de um Centro de Atenção Primária particular deveriam ser discutidas com os usuários do dito Centro de Atenção Primária. Cada um destes âmbitos de decisão é um distinto 'contexto deliberativo' que se articula de forma complexa e entrecortada. [944]

Martí aponta que a democracia deliberativa pode se concretizar de forma institucional ou não institucional[945]. Nesse particular, há que se deixar claro que esse trabalho se filia à tese de que a decisão coletiva deliberativa deve ser institucionalizada. Portanto, é importante a construção de processos deliberativos institucionais, regulados por direitos e obrigações estabelecidas em normas jurídicas, que vincularão, por consequência, os poderes públicos quanto aos seus resultados.

Por outro lado, a democracia deliberativa dialoga com tranquilidade com o modelo de democracia representativa liberal, a ponto de admitir a sua manutenção acrescida da combinação desta com métodos de democracia direta, a exemplo do que defendia Gutmann e

---

[942]HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia:* entre a facticidade e validade. v. 1. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p. 142.
[943]MARTÍ, José Luis. *La República Deliberativa*. Madrid: Ediciones Juridicas y Sociales, 2006. p. 79.
[944]MANIN, Bernard. On Legitimacy and Political Deliberation. *In: Political Theory*. v.15. n. 3. Agosto 1987. p.338-368. p.358.
[945]Idem. Ibidem. p. 80.

Thompson[946], em meados do início da década de 1990, com a institucionalização das audiências públicas.

Pode-se afirmar que a simbiose da democracia deliberativa com a representativa proporciona duas grandes consequências: 1) amplia os mecanismos democráticos, com a efetivação de métodos de democracia direta no seio das decisões coletivas; 2) "injeta cargas de diálogo e discussão nas veias da estrutura institucional e política do sistema democrático para salvar a democracia liberal de seus efeitos colaterais indesejados"[947].

Não há dúvida de que o ambiente das redes já é uma realidade capaz de transformar as formas tradicionais e atuais de democracia, assentadas no monopólio ou na preponderância da representatividade, com possibilidades de participação eletrônica dos cidadãos mediante emprego temperado de métodos outrora relacionados à democracia direta pura.

Com as tecnologias da informação e comunicação, é possível aos governos intensificar o grau de relacionamento com os cidadãos, tornando-se mais evidente a legitimação político-social e, ainda, construindo suas ações de forma a serem mais identificadas com a comunidade que representa. Reciprocamente, as TICs estão preparando os cidadãos a acessar as instituições públicas, a terem suas vozes ouvidas, e, pouco a pouco, a serem convocados para participar das deliberações coletivas com as quais poderão ser potencialmente afetados.

Sob a ótica dos cidadãos, a participação eletrônica é o processo de engajamento dos cidadãos, através das TCIs, na política e na tomada de decisões coletivas, a fim de realizar uma administração pública participativa, inclusiva, colaborativa e, principalmente, deliberativa.

Sob o prisma governamental, a participação eletrônica expande a caixa de ferramentas de um governo para se aproximar e se envolver com seu povo. Ela, contudo, não tem a intenção de substituir, por completo, as tradicionais formas públicas de participação, como as reuniões presenciais, comunicações escritas, quadro de avisos, entre outras modalidades *off-line*. Ao contrário, os governos devem considerar que a densificação e a radicalização do ambiente democrático em determinada localidade só será alcançada, mediante não apenas da combinação ideal de modalidades on-line e off-line dentro de suas jurisdições, mas, principalmente, com a consolidação de um arranjo institucional entre os métodos representativo e direto (e este, preponderantemente, pelo modelo eletrônico).

---

[946]GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. *Democracy and Disagreement*. London: Harvard University Press, 1996.p.131-132.

[947]SILVA, Silvado Pereira da. *Estado, democracia e Internet*: requisitos democráticos e dimensões analíticas para a interface digital do Estado. 28 de julho de 2009. 424f. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas). Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2009.

Como destaca García Canales, há a necessidade de se criar uma via de mediação entre a democracia de identidade e a democracia representativa, seja no ambiente dos Estados-Nação, seja no âmbito local (objeto do presente trabalho)[948].

A estrutura multidimensional das categorias de governo eletrônico, acrescida da oferta de mediação e diálogo entre os dois sistemas (representativo e direto), insere a presente pesquisa na corrente daqueles que consideram que a TIC e o governo eletrônico deliberativo são capazes de construir, consensualmente, uma zona de equilíbrio.

Costa defende que

> As possibilidades sugeridas pelo aparecimento da participação e da democracia eletrônicas geram interpretações de visões distintas. Enquanto alguns autores, os denominados ciberpessimistas, consideram que a aplicação das TICs às atuais estruturas representativas propiciará tão somente a modificação de alguns de seus aspectos formais; outros, muito confiantes, os ciberotimistas, sustentam que as TICs transformarão a essência e o valor das atuais democracias. Frente a estes dois grupos se encontram os ciberrealistas, formado por aqueles que consideram que a participação e a democracia eletrônicas podem transformar alguns aspectos substanciais das atuais democracias como os pressupostos, formas e significados da atual comunicação política e, sobretudo, o grau atual da presença das técnicas de democracia direta. [949]

Essa visão é reforçada diante da constatação de que as dimensões do governo eletrônico, além de serem interdependentes e sobrepostas, são consolidadas a partir de um processo histórico-evolutivo.

Como mencionado, na década de 1990, os primeiros passos se deram com as experiências de utilização da TIC para a melhoria dos procedimentos das atividades e serviços públicos**.**

Em seguida, agregou-se a necessidade de o governo abrir-se, mostrar-se e prestar contas à sociedade; posteriormente, a importância de introduzir e garantir a permanência no ciberespaço dos excluídos digitais; em seguida, a orientação de convocar o cidadão para participar, com opiniões, críticas e sugestões; até que, enfim, prepara-se para organizar o ambiente digital para o exercício deliberativo e de tomadas de decisões vinculativas em termos de governo e assuntos coletivos (públicos).

E essa compreensão histórico-evolutiva do espaço digital e, como consequência, da necessidade de criação de uma via de mediação entre a democracia representativa e a democracia direta é uma tendência dos estudos de Direito Constitucional no século XXI.

---

[948]GARCÍA CANALES, Mariano. *Temas de Derecho Constitucional I*. Murcia: Diego-Marín, 2004. p.87.
[949]COSTA, Francisco Manuel Garcia. Participación y Democracia Electrónicas en el Estado Representativo. *In:* HUESO, Lorenzo Cotino (org). *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologias*. Granada: Editorial Comares, 2007. p.3-23. p. 5.

4.1.3 A Ordem Jurídica, a cidadania ativa e o governo eletrônico

A proposta de uma historicidade e de um diálogo interconstitucional incidente sobre esse tema já foi apontada por Canotilho, inclusive em tom provocativo e questionador diante da eventual necessidade de se ter o constitucionalismo como "um padrão de interface entre os diferentes campos de *governance*, desde o nível local, ao nível global, passando, evidentemente, pelos níveis dos estados-nacionais e supranacionais"[950].

Indiscutivelmente, o assunto implica reflexões também sobre como se dará o futuro do constitucionalismo estatal em provável contraposição à força das comunidades e redes virtuais.

Como destaca Canotilho, influenciado pela leitura dos livros de Sunstein[951] e do próprio Castells[952], e relembrando Saramago, no romance *Ensaio sobre a Lucidez,* corre-se o risco da retomada da figura ilusória do "Partido dos Brancosos"[953], se não forem feitos os pertinentes questionamentos acerca do papel da tecnologia da informação e de sua aptidão para a criação de um Estado-Virtual efetivamente democrático e plural.

Reflexões também são lançadas por Ferraz Júnior[954] e Cella[955] sobre o avanço do governo eletrônico e dos impactos que causariam à sociedade, em especial sobre a eventual diminuição das liberdades individuais e demais direitos fundamentais de primeira dimensão.

Ocorre que, ao contrário do que se pode pensar, a base jurídica do governo eletrônico deliberativo está justamente assentada nos princípios e direitos fundamentais consolidados nas normas de Direitos Internacional e nas Cartas Constitucionais dos Estados-Nação.

No mencionado Relatório de 2014 da ONU sobre Governo Eletrônico (ONU E-Government Survey), assenta-se que, entre todos os países membros pesquisados, 150 deles

---

[950]CANOTILHO, Joaquim José Gomes. *"Brancosos" e Interconstitucionalidade*. Coimbra: Editora Almedina, 2008. p. 345.
[951]SUNSTEIN, Cass R. *República.com* : Internet, democracia y liberdad. Barcelona: Paídós, 2003.
[952]CASTELLS, Manuel. *Sociedade em Rede*.
[953]Nesse ensaio, como o próprio assinala, Canotilho mistura ironia com angústia, espanto com abertura. "Os 'brancosos' conviviam em comunidades virtuais, não liam jornais oficiosos nem viam televisões soberanas de consumo. Liam aqui, desliam ali, tomavam notas com 'links' e hipertextos". Para os "brancosos', "a cidadania enreda-se na rede, ou não é cidadania". Vide. Idem. Ibibem. p. 338.
[954]FERRAZ JR., Tércio Sampaio. A liberdade como autonomia recíproca de acesso à informação. *In*: GRECO, M.A., MARTINS, I.G.S. (Org.). *Direito e Internet*: Relações Jurídicas na Sociedade Informatizada. São Paulo: RT, 2001, p. 241-247.
[955]CELLA, José Renato Gaziero. Reflexões Filosóficas Preliminares para o Governo Eletrônico e democracia digital. *In: Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico.* Brasil,v.1. n.1, 2009, p. 49-54. Acessado em 16 mar. 2011.

consagram, no plano constitucional, o direito de participação política dos cidadãos[956]. Reforça-se, portanto, a assertiva de que, se existem marcos concretos constitucionais para a articulação da participação política dos cidadãos, a sua realização, sob a modalidade eletrônica, será tão somente uma consequência da evolução da sociedade urbana e em rede, a partir dessa via de convergência entre o espaço público territorial e o espaço público virtual.

A participação política do cidadão e o acesso à tecnologia da informação e comunicação têm sido preocupação da comunidade internacional, não só porque são fundamentais para o desenvolvimento sustentável, mas porque são considerados importantes para a consagração do valor democrático universal em tempos de sociedade urbana e em rede.

Por exemplo, na Declaração do Milênio das Nações Unidas[957], decorrente da Cúpula do Milênio realizada, em Nova York, entre os dias 6 a 8 de setembro de 2000, com a presença de mais de 147 Chefes de Estado e de Governo e de 191 países, a Assembleia Geral da ONU consignou, com um dos valores essenciais para as relações internacionais no século XXI,

> Liberdade – Os homens e mulheres têm o direito de viver a sua vida e de criar seus filhos com dignidade, livres da fome e livres do medo da violência, da opressão e da injustiça. A melhor forma de garantir estes direitos é através de governos de democracia participativa baseados na vontade popular. [958]

Mais à frente, no capítulo V do documento que trata sobre Direitos Humanos, Democracia e Boa Governança, a Declaração do Milênio consagra o compromisso de "trabalhar coletivamente para conseguir que os processos políticos sejam mais abrangentes, de modo a permitir a participação efetiva de todos os cidadãos, em todos os países", assim como "aumentar, em todos os países, a capacidade de aplicar os princípios e as práticas democráticas e o respeito pelos direitos humanos, incluindo os direitos das minorias" [959].

Em 2004, a Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação, realizada em Genebra, considerou, em sua Declaração de Princípios, o tema um desafio global para o novo milênio e, como consequência, reconheceu (item 08 do documento) que a TIC tem imensas repercussões em praticamente todos os aspectos da vida em sociedade. E o progresso das TICs cria oportunidades sem precedentes para alcançar níveis mais elevados de desenvolvimento mundial, reduzindo-se muitos obstáculos tradicionais, especialmente o tempo e a distância[960].

Em 2005, por intermédio do documento denominado *Tunis Agenda for Information Society*[961], membros das Nações Unidas reconheceram, no parágrafo 48, a utilização cada vez

---

[956]Vide Relatório da ONU (E-Government Survey 2014). p.61.
[957]O Brasil é signatário deste Pacto Internacional.
[958]Disponível em: http://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf. Acesso em: 23 jun.2015. p. 03
[959]Disponível em: http://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf. Acesso em: 23 jun.2015. p. 11.
[960]Disponível em: http://www.itu.int/wsis/docs/geneva/official/dop.html. Acesso em: 23 jun.2015.
[961]Disponível em: http://www.itu.int/wsis/docs2/tunis/off/6rev1-es.html. Acesso em: 23 jun.2015.

maior das TICs por parte dos governos, mediante o uso do ambiente virtual para a concretização dos serviços aos cidadãos.

Posteriormente, em consequência da Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, conhecida como Rio +20, realizada entre os dias 13 a 22 de junho em 2012, os Estados-membros que compõem a Assembleia Geral da ONU aprovaram a Resolução nº 66/288 de 2012, publicada em 30 de janeiro de 2013, sob o título "O Futuro Que Queremos", no qual consagra, em seus parágrafos 10, 13 e 44:

> 10. Reconhecemos que a democracia, a boa governança e o Estado de Direito, em níveis nacionais e internacionais, bem como um ambiente favorável, são essenciais para o desenvolvimento sustentável, incluindo o crescimento econômico sustentável e o desenvolvimento social inclusivo, a proteção ambiental e a erradicação da pobreza e fome. Reafirmamos que, para alcançar os nossos objetivos de desenvolvimento sustentável precisamos de instituições em todos os níveis que sejam eficazes, transparentes, responsáveis e democráticas.
>
> 13. Reconhecemos que as oportunidades para as pessoas influenciarem em sua vida e em seu futuro, participar na tomada de decisões e expressar suas preocupações são fundamentais para o desenvolvimento sustentável.
>
> 44. Reconhecemos o papel da sociedade civil e da importância de se permitir que todos os membros da sociedade civil possam participar ativamente no desenvolvimento sustentável. Reconhecemos também que a melhorada participação da sociedade civil está sujeita, entre outras coisas, à ampliação do acesso à informação e a criação de capacidade da sociedade civil e de um ambiente propício. Também reconhecemos que a tecnologia da informação e da comunicação facilita o fluxo de informações entre o governo e a população. Nesse sentido, é indispensável trabalhar para melhorar o acesso à tecnologia de informação e comunicação, especialmente as redes e serviços de banda larga, e fechar a lacuna (brecha) digital, reconhecendo a contribuição da cooperação internacional a este respeito. [962]

No âmbito da União Europeia, o Parlamento Europeu aprovou o Regulamento nº 211, de 16 de fevereiro de 2011[963], que cria o denominado instituto da "iniciativa de cidadania europeia", mediante o qual se permite aos cidadãos a possibilidade de abordarem diretamente a Comissão Europeia, convidando-a a apresentar uma proposta de ato jurídico da União Europeia. Nos termos do art. 2º, do Regulamento nº 211/2011 do Parlamento Europeu, entende-se por:

> 1. «Iniciativa de cidadania», uma iniciativa apresentada à Comissão nos termos do presente regulamento pela qual esta é convidada a apresentar, no âmbito das suas atribuições, uma proposta adequada sobre matérias em relação às quais os cidadãos consideram necessário um ato jurídico da União para aplicar os Tratados, e que tenha recebido o apoio de pelo menos um milhão de subscritores elegíveis, provenientes de pelo menos um quarto dos Estados-Membros;
> 2. «Subscritores», os cidadãos da União que apoiaram uma iniciativa de cidadania preenchendo um formulário de declaração de apoio a essa iniciativa;

---

[962]Disponível em: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/476/13/PDF/N1147613.pdf?OpenElement. Acesso em: 23.06.2015.
[963]Disponível em: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02011R0211-20131008&from=PT. Acesso em: 24 jun.2015.

> 3. «Organizadores», as pessoas singulares que formem um comitê de cidadãos responsável pela preparação de uma iniciativa de cidadania e pela sua apresentação à Comissão.

Além da ampliação da participação do cidadão europeu, esse novo instituto de democracia direta instituída pelo Parlamento Europeu consagra o ambiente digital como a plataforma para o exercício dessa modalidade de expressão política ativa, na medida em que permite que o recolhimento das assinaturas também se dê pela via eletrônica, nos termos do art. 6º, da Resolução nº 211/2011[964].

Admite-se a propositura da iniciativa de cidadania para qualquer matéria em que a Comissão tenha competência para apresentar proposta legislativa. Porém, a Comissão Europeia, embora obrigada a dar publicidade à iniciativa e a emitir suas conclusões jurídicas, não está compelida a apresentar proposta legislativa na sequência de uma iniciativa (art.10, da Resolução nº 211/2011).

Desde a vigência da Resolução nº 211/2011, houve 51 tentativas de iniciativa de cidadania europeia. Dessas, a Comissão Europeia não registrou 20 pedidos, por entender que não se relacionavam com matérias da competência da Comissão e do Parlamento europeus. Das 31 registradas, 13 foram inadmitidas, por ausência de número mínimo de apoio depois do prazo

---

[964] Art. 6º - Sistemas de coleta por via eletrônica: 1. Caso as declarações de apoio sejam recolhidas por via eletrônica, os dados obtidos através do sistema de coleta por via eletrônica devem ser conservados no território de um Estado-Membro. O sistema de recolhimento via eletrônica deve ser certificado nos termos do nº 3 no Estado-Membro onde os dados recolhidos através do referido sistema são conservados. Os organizadores podem utilizar um único sistema de coleta por via eletrônica para efeitos de recolha de declarações de apoio em vários ou em todos os Estados-Membros. Os modelos dos formulários de declaração de apoio podem ser adaptados para efeitos da coleta por via eletrônica. 2. Os organizadores devem assegurar que o sistema de coleta por via eletrônica utilizado para a coleta de declarações de apoio dos subscritores cumpra o disposto no nº 4. Antes de darem início à coleta de declarações de apoio, os organizadores solicitam à autoridade competente do Estado-Membro em causa que ateste que o sistema de coleta por via eletrônica utilizado para esse efeito cumpre o disposto no nº 4. Os organizadores só podem dar início à coleta de declarações de apoio através do sistema de coleta por via eletrônica após terem obtido o certificado referido no nº3. Os organizadores devem disponibilizar ao público uma cópia desse certificado no sítio da Internet utilizado para o sistema de coleta por via eletrônica. Até 1 de Janeiro de 2012, a Comissão deve criar e manter um sistema informático aberto que disponha das características técnicas e de segurança necessárias para dar cumprimento às disposições do presente regulamento no que se refere aos sistemas de coleta por via eletrônica. Este sistema informático deve ser disponibilizado a título gratuito. 3. Caso o sistema de coleta por via eletrônica cumpra o disposto no nº 4, a autoridade competente dispõe do prazo de um mês para emitir um certificado para esse efeito, de acordo com o modelo constante do anexo IV. Os Estados-Membros devem reconhecer os certificados emitidos pelas autoridades competentes dos outros Estados-Membros. 4. Os sistemas de coleta por via eletrônica devem ter características técnicas e de segurança adequadas para garantir que: a) Só pessoas singulares possam apresentar um formulário de declaração de apoio por via eletrônica; b) Os dados fornecidos por via eletrônica sejam recolhidos e conservados em segurança, de modo a impedir, nomeadamente, a sua alteração ou a utilização para outros fins que não sejam os de apoio à iniciativa de cidadania, e também de modo a proteger os dados pessoais contra a destruição acidental ou ilícita, a perda acidental, a alteração ou a divulgação ou acesso não autorizados; c) O sistema possa gerar declarações de apoio em formulários conformes com os modelos constantes do anexo III, a fim de permitir a verificação pelos Estados-Membros nos termos do nº 2 do artigo 8º. 5. Até 1 de Janeiro de 2012, a Comissão adota as especificações técnicas para a aplicação do nº 4 pelo procedimento de regulamentação a que se refere o nº 2 do artigo 20.

de um ano, contado do registro (subscritores e/ou divisão mínima de assinaturas por países membros). Em paralelo, 10 iniciativas de cidadania foram retiradas, a pedido de seus respectivos organizadores. Daquelas que tramitaram, em duas situações[965], o prazo de coleta de assinaturas já se encerrou, estando atualmente aguardando respostas da Comissão Europeia; e, três iniciativas encontram-se com prazo de coleta ainda em aberto. Por fim, houve três[966] iniciativas de cidadania europeia já que obtiveram respostas densas e fundamentadas da Comissão Europeia, porém nenhuma delas redundou em um projeto legislativo ao Parlamento Europeu[967].

A experiência da comunidade europeia avança quando incorpora o espaço eletrônico como ambiente para a coleta das assinaturas necessárias para o apoio das iniciativas de cidadania, contudo, ainda é muito tímida quanto à possibilidade, em escala comunitária, de emprego efetivo de ferramentas da democracia direta.

No plano dos Estados-Nação, sabe-se que as Constituições são preponderantemente concebidas sob o regime da representatividade, porém orientam, de forma harmônica e paralela, na efetivação de processos de concretização do direito de participação dos cidadãos nos negócios e direitos públicos. Eis alguns exemplos:

Como apresentado anteriormente, a Constituição Federal brasileira de 1988 apresenta, em vários dispositivos, a exemplo do parágrafo único do art. 1º e do art. 14, a participação dos cidadãos por intermédio de métodos de democracia direta.

Assim também o é com a atual Constituição Espanhola (1978), que estimula, em seu art. 9.2, a remoção de obstáculos que impeçam ou dificultem a plenitude e facilidade da participação de todos os cidadãos na vida política, econômica, cultural e social[968].

---

[965]Iniciativa de Cidadania Europeia nº (2013)000007 (objetivo de introduzir regras harmonizadoras relativas à proteção do pluralismo nos meios de comunicação. Tudo isso constitui o passo necessário para o correto funcionamento do mercado interno. Esta legislação, de acordo com a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, vai supor a consecução do objetivo de interesse comum de manter um debate plural e democrático mediante o livre intercâmbio de ideias e informação na União Europeia) e Iniciativa de Cidadania Europeia nº (2013) 000008 (legalização da cannabis, a fim de adotar uma política comum no controle e regulação da produção de cannabis, uso e venda).

[966]Iniciativa de cidadania europeia nº (2012) 0000007 – Stop Vivisection (revisão das normas europeias que tratam das pesquisas científicas com uso de cobaias animais); Iniciativa de cidadania europeia nº (2012) 0000005 – Um de Nós (revisão das normas europeias sobre as pesquisas cientificas com células embrionárias humanas); e, Iniciativa de cidadania europeia nº (2012) 0000003 – Right2Waters - A água e o saneamento são um direito humano! A água é um bem público, não uma mercadoria!

[967] Informações pesquisadas pelo autor a partir da análise da tramitação de cada um dos pedidos de iniciativa de cidadania europeia. Disponível em: http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome. Acesso em: 24 jun.2015.

[968] Art. 9.2 - Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Posteriormente, em seu art. 23.1, garante que os cidadãos têm o direito de participar dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes (democracia mista)[969].

A Carta Constitucional Espanhola de 1978 tem ainda uma norma peculiar, disposta em seu preâmbulo, na qual propugna, programaticamente, pelo "estabelecimento de uma sociedade democrática avançada"[970].

A Constituição Italiana vigente (1948) consolida o princípio da soberania popular (art.1º [971]), assim como prevê a possibilidade de projeto de lei iniciativa popular (art. 71 [972]) e referendo, em vários momentos do Texto Constitucional (inclusive, o art. 75 [973]).

A República do Uruguai (país mais bem colocado na América Latina no ranking da ONU sobre Governo Eletrônico) é considerada um dos Estados-Nação com maior experiência no uso dos institutos da democracia direta, articulando-os, harmonicamente, com os poderes representativos (art. 82 [974]). Esse país, além de possuir um conceito ampliado de cidadania (natural e legal), garante constitucionalmente as hipóteses do plebiscito (considerado uma etapa da reforma constitucional – art. 331 da Constituição do Uruguai), do referendo e do projeto de lei de iniciativa popular (art. 79, inciso II).

Por outro lado, há países que mantêm a estrutura democrática representativa liberal no plano nacional e a equilibram com a criação de ambientes mais participativos no âmbito local, a exemplo dos Estados Unidos da América (EUA).

Os estadunidenses nunca foram convocados para participar de um referendo nacional, porém são chamados cotidianamente, em diversos Estados da Federação (quando há previsão constitucional estadual), para exercer a democracia direta por intermédio de referendos de assuntos estaduais e locais. Nos Estados-membros dos EUA que possuem essa previsão

---

[969]Art. 23.1 - Los ciudadanos tiene el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

[970]Vide trecho do Preâmbulo da Constituição Espanhola – "Establecer una sociedad democrática avanzada"

[971]Art. 1º (...) La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione.

[972]Art. 71 (...) Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli.

[973]Art. 75 - È indetto referendum popolare per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. Non è ammesso il referendum per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali. Hanno diritto di partecipare al referendum tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati. La proposta soggetta a referendum è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi. La legge determina le modalità di attuazione del referendum.

[974]Artículo 82.- La Nación adopta para su Gobierno la forma democrática republicana. Su soberanía será ejercida directamente por el Cuerpo Electoral en los casos de elección, iniciativa y referéndum, e indirectamente por los Poderes representativos que establece esta Constitución; todo conforme a las reglas expresadas en la misma.

constitucional ocorrem, em média, entre 5 a 10 referendos, todos inseridos na cédula de votação, nas eleições tradicionais parlamentares realizadas a cada dois anos[975].

Na Europa também há vários exemplos do exercício da democracia direta no âmbito das comunidades locais, cujos procedimentos normalmente são regulados pela própria ordem jurídica local, mas em sintonia com os mesmos institutos jurídicos de consulta popular empregados no plano estadual e nacional [976].

O que se quer demonstrar com essas experiências é que existem argumentos constitucionais suficientes para a ampliação do espaço público por intermédio do ambiente da rede das redes. Os Textos Constitucionais e as Normas Internacionais possuem um conjunto de princípios que consolidam a democracia e a participação dos cidadãos na vida política de sua respectiva comunidade, independentemente se o ambiente do seu exercício é territorial ou virtual.

Como dito anteriormente, há de ressaltar que o enquadramento de um eventual governo eletrônico também é compatível com os modelos de participação democrática de gestão, teoricamente concebidos e reiterados, no Brasil, com o advento do Estatuto das Cidades (Lei n° 10.257/2001), em seu art. 2°, inciso II.

Portanto, verifica-se que há suporte jurídico para justificar a construção de alternativas de governo eletrônico deliberativo em escala local, amparado pelas normas internacionais e constitucionais que estimulam o exercício da democracia direta em simbiose com os métodos tradicionais da democracia representativa.

4.1.4 Marco Civil da Internet – MCI no Brasil

Nessa jornada de construção dos alicerces jurídicos para a defesa da institucionalizaçãodo governo eletrônico deliberativo, na realidade das cidades brasileiras, merece destaque a análise da Lei nº 12.965/2014.

Denominada como Marco Civil da Internet – MCI, ela estabelece princípios, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Esse diploma legal traz consigo "uma moldura de direitos e liberdades civis, que traduzem os princípios fundamentais da Constituição Federal

---

[975]BOWLER, Shaun; DONOVAN, Todd; KARP, Jeffrey. When Might Institutions Change? Elite support for direct democracy in three Nations. *In: Political Research Quartely*, 2002. v. 55. n.04. p. 731-754. p. 735.
[976]SCHILLER, Theo. Local direct democracy in Europe – a comparative overview. *In*: SCHILLER, Theo (Ed.). *Local Direct Democracy in Europe*. Heidelberg, Germany: VS Verlag, 2011. p. 9-33. p. 14.

para o território da Internet" [977], aberta, democrática e participativa, sem restrições e com neutralidade.

Se de um lado, alerta-se que o MCI não se presta a ser um diploma totalizante, capaz de absorver todas as matérias que envolvam a complexidade e fluidez da sociedade informacional e seu rizomático espaço digital, noutra banda ousa-se dizer que seu conteúdo não se resume, apenas, à adaptabilidade dos direitos fundamentais ao espaço digital, mas a compreensão normativa de que a Internet, por ser essencial à sociedade urbana e em rede, exige, da mesma forma, a construção de novos princípios, direitos e deveres específicos ao espaço digital, capazes de enxergar e absorver que a vida cotidiana urbana é o estar também conectado e em constante interação no mundo da Internet e, assim, constatar que estar e permanecer com dignidade nas redes é vislumbrar uma nova forma do próprio exercício da cidadania, entre os "presentes" e os "ausentes"[978].

Desse modo, há uma forte carga principiológica no MCI, cabendo à doutrina e à jurisprudência nacional "a tarefa de densificar boa parte de seus conteúdos, com o cuidado de, em nome de uma suposta abertura semântica, não distorcer os próprios objetivos e princípios sobre os quais foi construído"[979].

Os princípios norteadores do MCI amparam-se no respeito à liberdade de expressão, bem como: (1) no reconhecimento da escala mundial da rede, (2) nos direitos humanos, (3) na pluralidade e diversidade; (4) na abertura e na colaboração; (5) na livre iniciativa, livre concorrência e na defesa do consumidor, (6) na finalidade social da rede e, o que é especial para o presente trabalho, (7) no desenvolvimento da personalidade e no exercício da cidadania em meios digitais[980].

O MCI possui dois conjuntos de normas que contribuem para a regulação das relações entre a sociedade e o poder público, sob a ótica do governo eletrônico. O primeiro, diz respeito

---

[977]LEMOS, Ronaldo. O Marco Civil como símbolo do desejo por inovação no Brasil. *In*: LEITE, George Salomão; LEMOS, Ronaldo. *Marco Civil da Internet*. São Paulo: Editora Atlas, 2014. pp. 3-11. p. 4.

[978]Embora compreensível às críticas de STRECK sobre os perigos da "pamprincipiologia", compreende-se que o Marco Civil da Internet traz consigo uma efetiva carga de segurança jurídica para o ambiente virtual, ainda pouco distante de realidade jurídica brasileira, fortemente marcada pelo legalismo e por interpretações muito conservadoras de nossos juízes locais e tribunais regionais e estaduais. Ademais, a experiência colaborativa na formulação do texto final do MCI demonstra certa dose de um manifesto à resistência dos internautas às tentativas de dominação das empresas e dos governos no universo das redes no Brasil. (Vide crítica ao MCI em: STRECK, Lenio Luiz. Apontamentos hermenêuticos sobre o marco civil regulatório da Internet. *In*: LEITE, George Salomão; LEMOS, Ronaldo. *Marco Civil da Internet*. São Paulo: Editora Atlas, 2014. pp. 333-345).

[979]LEITE, Glauco Salomão. "Os princípios expressos nesta lei não excluem outros previstos no ordenamento jurídico pátrio relacionados à matéria ou nos tratados internacionais em que a República Federal do Brasil seja parte". *In*: LEITE, George Salomão; LEMOS, Ronaldo. *Marco Civil da Internet*. São Paulo: Editora Atlas, 2014. pp. 240-247. p. 243.

[980]Art. 1º da Lei nº 12.965/2014. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm. Acesso em: 24 jun.2015.

aos direitos e garantias dos indivíduos (cidadãos) dentro do ambiente digital; o segundo, refere-se ao tratamento da Internet e suas implicações em relação ao governo e demais órgãos da administração pública (artigos 24 a 28).

Ademais, o MCI propõe-se a ser um instrumento normativo de indução de iniciativas públicas de fomento à cultura digital e de promoção da Internet como ferramenta social, a fim de propiciar a inclusão social, a redução das desigualdades, sobretudo entre as diferentes regiões do país, no acesso às tecnologias da informação e comunicação e no seu uso, e, à produção e circulação de conteúdo nacional (art. 28). E, ainda, impõe ao Poder Público, em conjunto com os provedores de conexão e de aplicações da Internet e à sociedade civil, a promoção da educação e o fornecimento de informação sobre os usos de programa de computador, bem como a definição de boas práticas para a inclusão digital de crianças e adolescentes (art. 29, parágrafo único).

Além disso, o MCI também tutela, em seu art. 25, inciso II, a obrigatoriedade de acessibilidade de todos os indivíduos nas aplicações de Internet dos entes do poder público, inclusive aqueles que possuam necessidades específicas [981].

Essa preocupação do Poder Público brasileiro com o tema não é nova, pois suas ações remontam desde a edição do Decreto Federal nº 5.296/2004 que regulamentou as Leis nº 10.048/2000 e nº 10.098/2000. Isso sem contar a internalização em nosso ordenamento, por equivalência de emenda constitucional [982], da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência[983], na qual a acessibilidade é um de seus princípios norteadores.

No que se refere especificamente à questão do ambiente virtual como espaço público (político e institucionalizado), os incisos IV e V, do art. 25, do MCI, propõem, respectivamente, a facilitação do uso de serviços de governo eletrônico e o fortalecimento da participação social nas políticas públicas. Como também, em passagem anterior, o MCI determina como diretriz para a atuação da União, dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios a "promoção da racionalização e da interoperabilidade tecnológica dos serviços de governo eletrônico, entre os diferentes Poderes e âmbitos da Federação, para permitir o intercâmbio de informações e a celeridade de procedimentos" (art. 24, inciso III, da Lei nº 12.965/2014).

---

[981]O Brasil, segundo o Censo 2010 do IBGE, possui 23,9% de sua população com algum tipo de deficiência.
[982]MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Curso de Direito Internacional Público. 2 ed. São Paulo: *Revista dos Tribunais.* 2007. p. 694.
[983]O Brasil foi signatário da Convenção, em 30 de março de 2007, ratificando-o em 01 de agosto de 2008. No âmbito interno, a citada Convenção foi incorporada por intermédio dos Decretos Legislativos nédio dos Decretos Legislativos nº 186/2008 e, em seguida, nº 6949/2009.

Desse modo, o Marco Civil da Internet é também um importante referencial normativo para a criação da modelagem do governo eletrônico deliberativo no âmbito das cidades brasileiras.

4.2 Os aspectos jurídicos para viabilização do governo eletrônico deliberativo nas cidades brasileiras

No subcapítulo anterior (IV.1) demonstrou-se a compatibilidade da proposta de institucionalização do governo eletrônico deliberativo em face dos ordenamentos jurídicos que sustentam as atuais democracias contemporâneas, com enfoque, inclusive, à realidade jurídica brasileira.

Viu-se que as normas de Direito Internacional e Constitucional, ao estimularem o direito à participação dos cidadãos nas tomadas de decisão dos governos, proporcionam a gênese normativa para a consolidação da zona de convergência entre o espaço público territorial e o espaço público digital, consubstanciada na necessidade de consolidação institucional de fluxos decisórios dos cidadãos em rede.

Ademais, vislumbrou-se como adaptáveis à proposta de governo eletrônico deliberativo, as técnicas de exercício de democracia direta (referendo, plebiscito, iniciativa popular e veto popular), desde que, por ora, dentro dos limites das normas internacionais e constitucionais que as instituem, sem prejuízo da convivência harmônica de forças com o preponderante sistema democrático representativo.

Mas o que se pretende neste trabalho não é só demonstrar que a ideia do governo eletrônico deliberativo é compatível com a ordem jurídica vigente e que, portanto, pode ser introduzida como forma de diminuir o monopólio das assembleias parlamentares.

Intenta-se, em especial, a inseminação do governo eletrônico no ambiente local como forma de radicalizar o exercício da democracia deliberativa, dentro de uma perspectiva transformadora que, busque, de baixo para cima, reequilibrar, de forma contundente, a relação entre a democracia direta e a democracia representativa.

A concretização do governo eletrônico deliberativo reflete uma alternativa eficiente e legítima para o aprimoramento da governança democrática das cidades brasileiras, vez que, ao transformar o cotidiano das relações dos cidadãos com o poder público, insere aqueles no âmago das deliberações de sua comunidade.

As experiências mundiais de efetivação das ferramentas de democracia direta em âmbito nacional têm mostrado o quão é difícil harmonizá-las com o sistema representativo e, mais ainda, como podem ser contaminadas pela doença da alienação, da manipulação política ou do desrespeito às minorias. A amplitude dos temas nacionais também é algo que dificulta, e muito, a aplicação da democracia direta (sem substituição à democracia representativa) na complexidade dos Estados-Nação.

A proposta de implantação do governo eletrônico deliberativo no âmbito local parte dessa dificuldade de adaptabilidade na efetivação dos instrumentos de democracia direta no âmbito material e territorial dos Estados-Nação, oferecendo, assim, um novo caminho em busca da ágora pós-moderna.

A democracia representativa é um mal necessário, e, contrabalanceá-la com as formas participativas e deliberativas alinhadas à democracia direta é um caminho inevitável para se resgatar a legitimidade e a confiabilidade do sistema democrático como um todo.

O que se defende, assim, é exatamente a regeneração do sistema democrático por intermédio das novas tecnologias da informação e da comunicação [984].

A utilização das TICs nos processos deliberativos dos governos locais possibilita a concretização do direito fundamental do cidadão em participar dos assuntos públicos, a partir da facilitação de mecanismos para que os cidadãos possam decidir diretamente sobre os assuntos de interesse da sua comunidade, mediante o voto eletrônico (via computador, telefone móvel ou outros instrumentos telemáticos).

Atualmente, com as ressalvas quanto às desigualdades sócio-econômicas, existem condições tecnológicas para que isso ocorra. O que há, além dos problemas sócio-econômicos, são inquietudes sociopolíticas e jurídicas acerca da compatibilização dessas novas alternativas às conquistas de direitos que circundam os valores democráticos contemporâneos.

O que interessa neste estudo é justamente analisar essas questões jurídicas e apresentar opções para a sua melhor adaptação, compreendendo os seus limites e as suas consequências.

4.2.1 As principais características do governo eletrônico deliberativo local

[984]BRAVO, Rose Borge. Nuevas tecnologias e regeneração da democracia. *In*: HUESO, Lorenzo Cotino (coord). *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías*. Granada: Editorial Comares, 2007. p. 25-34.

O governo eletrônico deliberativo local desempenha, em primeiro lugar, uma função simbólico-legitimadora, visto que as decisões públicas tomadas por intermédio das TICs são a própria tradução da vontade dos cidadãos. Assim, "a democracia eletrônica pode ser considerada como um marco no processo de transformação da força do Direito e a da obediência no dever em que consiste a Constituição" [985].

Ademais, o governo eletrônico deliberativo local também se justifica enquanto função educativa, pois os cidadãos assumem (ou deveriam fazê-lo) a responsabilidade de se informar e se formar para tomar as decisões públicas. É um processo de erros e acertos, de idas e vindas, de construção de uma identidade cidadã individual e coletiva no âmbito das cidades.

Em princípio, sabe-se que não há como se falar em governo eletrônico deliberativo sem dois alicerces: a informação (transparência) e a participação (inclusão).

Nesse sentido, a construção de um efetivo governo eletrônico deliberativo local passa, necessariamente, pelo processo de maximização das ferramentas do governo eletrônico aberto e do governo eletrônico inclusivo, o que reitera o caráter multidimensional dos tipos de governos eletrônicos.

Sabe-se que, no modelo representativo de democracia, os representantes precisam estar informados sobre o que pensam e sobre os interesses dos votantes para serem eleitos, mas também para legislar e governar com certa estabilidade ao longo do seu mandato. Do mesmo modo, os eleitores precisam ser informados para saber o que pensam e o que fazem os políticos [986]. Acontece que a própria classe política e os meios de comunicação tradicionais criam obstáculos dos mais diversos; e os indivíduos, absorvidos pelas suas realidades cotidianas, colocam a informação política como uma de suas últimas necessidades. Há, portanto, um verdadeiro foço entre a representação política e os cidadãos [987].

Se assim o é no sistema representativo, o mesmo ocorrerá com qualquer tentativa de institucionalização de mecanismos de democracia direta. Isso porque a informação é de extrema relevância para o debate e para a deliberação do cidadão.

A informação é, portanto, para o governo eletrônico deliberativo, o seu principal elemento qualitativo, sem a qual não se atingirá o caráter libertador da participação dos cidadãos em comunidade. Nesse particular, pode-se afirmar que as TICs podem ser protagonistas do sistema democrático deliberativo, visto que, se bem empregadas, potencializam os meios de

---

[985]PEREZ ROYO, Javier. *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid: Marcial Pons, 1994. p.31.
[986]BRAVO. Ob. cit. p. 29.
[987]DAVIS, Richard. *Politics Online*. New York: Routledge, 2005.

acesso à informação pública, aos atos de governo e às questões implícitas e explícitas que permeiam o momento da deliberação pública coletiva.

E o direito à informação sob a ótica do ente público transforma-se em dever de transparência, de abertura de todos os dados, de estar sempre apto a compartilhar as experiências e o conhecimento adquirido e acumulado.

Como mencionado anteriormente, o Brasil possui uma moderna e atualizada legislação sobre transparência no setor público. Porém, há uma disparidade evidente entre a exigência legal e a sua efetividade real, como se verá a seguir.

De acordo com pesquisa realizada pela Associação Contas Abertas e a Universidade de Campinas (UNICAMP), apresentou-se, em 2014, o índice de transparência das Capitais e dos Estados brasileiros, por intermédios dos portais (grandes sítios) eletrônicos governamentais. Verificou-se que a grande questão não reside no conteúdo e na frequência da atualização das informações inseridas no portal, mas principalmente nos mecanismos de usabilidade (facilidade quanto acesso e ao manuseio das informações).

Segundo dados dessa pesquisa [988], as capitais do Recife (1º), Vitória (2º), São Paulo (3º), Curitiba (4º), Belo Horizonte (5º), João Pessoa (6º), Natal (7º), Fortaleza (8º), Florianópolis (9º) e Maceió (10º) foram as mais bem avaliadas. Em contrapartida, Aracaju (26º), Campo Grande (25º), São Luís (24º), Goiânia (23º), Teresina (22º), Rio de Janeiro (21º), Rio Branco (20º), Macapá (19º), Cuiabá (18º), Manaus (17º) e Boa Vista (16º), foram as piores em termos de transparência eletrônica.

Por exemplo, o portal eletrônico do Município do Rio de Janeiro [989] atingiu apenas a nota 3,18 (em um total de 10,00 pontos), apresentando vários problemas em relação às informações sistematizadas da evolução das despesas ("restos a pagar pagos" e "restos a pagar a pagar"), ausência de integralidade dos dados sobre notas de empenho, itens de compra ou serviço, detalhamento dos fornecedores/prestadores, dificuldade de acompanhamento dos procedimentos licitatórios, desatualização das normas orçamentárias (LOA, LDO, PPA), ausência de dados sobre o patrimônio do Município, entre outros. Além disso, em tempos de preparação para Olimpíadas, não se tem informações precisas acerca da execução orçamentária do Município do Rio de Janeiro especificamente para a realização do famoso evento esportivo.

Em 2015, em comemoração aos três anos, no Brasil, de vigência da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), a Controladoria Geral da União lançou um índice que avalia a transparência pública em Estados e Municípios, denominado de Escala Brasil Transparente

[988]Disponível em: http://indicedetransparencia.com/ranking-2014-capitais/. Acesso em: 24 jun.2015.
[989]Disponível em: http://indicedetransparencia.com/rio-de-janeiro-2014-2/. Acesso em: 24 jun.2015

(EBT). Nesse primeiro ano, foram avaliados 519 entes federativos, sendo 465 Municípios com até 50 mil habitantes, todas as 27 Capitais, além dos 26 Estados e o Distrito Federal.

Entre os critérios metodológicos adotados pela Controladoria Geral da União, analisou-se dois grandes temas: I – o cumprimento da Lei de Acesso à Informação (exposição da legislação no site governamental, existência de regulamentação específica estadual ou municipal, regulamentação do serviço de atendimento ao cidadão, regulamentação da classificação do sigilo, regulamentação da responsabilização do servidor, regulamentação de instancias recursais) e II – a transparência passiva (atendimento presencial e eletrônico, possibilidade de acompanhamento do pedido de acesso, inexistência de pontos que dificultem ou inviabilizem o pedido de acesso, respostas ao pedido de acesso no prazo legal, respostas em conformidade com o que foi solicitado)[990]. E os resultados foram ruins.

Entre as capitais, São Paulo foi a primeira colocada (com nota máxima), seguida por Curitiba (9,31), Brasília (8,89), Recife (8,75), Fortaleza (8,61), Florianópolis (8,47), João Pessoa (8,47), Porto Alegre (7,92), Belo Horizonte (7,92) e Goiânia (7,78), entre as 10 mais bem colocadas. Em contrapartida, as piores foram São Luís (nota zero), Porto Velho (nota zero), Macapá (nota zero), Maceió (1,11), Belém (2,08), Boa Vista (2,50), Teresina (3,61), Aracaju (4,44) e Rio de Janeiro (4.72)[991].

Englobando-se todos os 492 Municípios pesquisados pela Controladoria Geral da União vê-se que apenas 7 (sete) deles obtiveram notas entre 9 e 10; 20 Municípios alcançaram notas entre 7 e 8; 21, entre 5 e 6; 23, entre as notas 3 e 4; 111, entre as notas 1 e 2; e, por fim, a grande maioria (310) obteve a nota zero. Em outras palavras, 80,3% dos Municípios pesquisados não alcançaram a nota 5. No Estado do Rio de Janeiro, dos Municípios pesquisados [992], apenas o Rio de Janeiro (4,72) e São José de Ubá (0,83) tiveram nota superior a zero.

Os números dessas duas pesquisas demonstraram o déficit real dos níveis de transparência dos municípios, embora a legislação brasileira esteja na vanguarda, em comparação às normas similares no plano internacional. Não se trata, porém, de um problema na fase de aprovação ou de eficácia da lei, mas na etapa de execução, como destacam Neuman e Calland:

> [...] todos os três elementos são cruciais e inter-relacionados, mas a experiência indica que a fase de implementação é fundamental e serve como base do triângulo. Sem a

[990]Disponível em: http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente/saiba-mais-metodologia. Acesso em: 24 jun. 2015.
[991]Disponível em: http://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=2. Acesso em: 24 jun.2015.
[992]Rio de Janeiro, São José de Ubá, Sumidouro, Silva Jardim, Itatiaia e, Armação dos Búzios.

> implementação completa e eficaz, o direito à informação se torna apenas mais um exemplo da 'hiperinflação' de novas leis que não servem a ninguém.[993]

Nesse sentido, pode-se afirmar que a melhoria dos níveis de transparência e de acesso à informação depende, tanto da capacidade para o exercício do direito de acesso, como da capacidade de agir sobre a base de informação que é tornada pública [994]. Na mesma linha de raciocínio, Kaufmann e Bellver [995] também chamam a atenção para os problemas da execução e destacam a necessidade de se ter cidadãos ativos:

> [...] leis de acesso serão ineficazes se os cidadãos e as organizações não governamentais prescindirem da capacidade de exercitar o seu direito de acesso ou os recursos para formular requisições complexas. Do mesmo modo, leis de acesso não serão usadas se grupos da sociedade civil forem incapazes de reconhecer os benefícios potenciais da abertura de certas informações ou incapazes de agir sobre essa abertura.

Em estudo patrocinado pelo Instituto do Banco Mundial, Andrew Puddephatt [996] aponta a importância da sociedade civil no processo de execução das Leis de Acesso à Informação. Nas conclusões de sua detalhada análise acerca dos casos da Bulgária, Índia, México, África do Sul e Reino Unido), o autor defende que o impacto da participação civil e da mobilização social é fundamental para o êxito da legislação de acesso à informação pública.

Certamente, há outros fatores endógenos e exógenos que, de igual modo, contribuem para essa letargia no cumprimento do dever legal de transparência, entre os quais a resistência dos governantes em abrir as contas de suas gestões à sociedade, em decorrência, afora outras razões de ordem política, de uma visão patrimonialista dos negócios públicos.

Essa equivocada compreensão patrimonialista da coisa pública é um legado de nossa administração colonial e, como consequência, a informação pública, principalmente na administração municipal brasileira, é considerada uma parte integrante do patrimônio de quem governa e, portanto, considerada como acobertada pelo manto da inviolabilidade, do segredo[997].

---

[993] NEUMAN, Laura; CALLAND, Richard. Making the Law Work: The Challenges of Implementation.*In*: FLORINI, Ann (Ed). *The Right to Know*. New York: Columbia University Press, 2007. p. 179 - 213. p. 183. Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/makingthelawwork.pdf. Acesso em: 24 jun.2015

[994] FOX, Jonathan; HAIGHT, Libby. Mexico's transparency reforms: theory and practice. *Research in Social Problems and Public Policy,* v. 19*,* Emerald Group Publishing Limited, 2011. p.353-379. p. 373. Disponível em: http://escholarship.org/uc/item/50q0m31z. Acesso em: 24 jun.2015.

[995] KAUFMANN, Daniel; BELLVER, Ana. Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications. *Social Science Research Network*. Ago. 2005. p. 18. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=808664. Acesso em: 24 jun.2015.

[996] PUDDEPHATT. Andrew. Exploring the Role of Civil Society in the Formulation and Adoption of Access to Information Laws: The Cases of Bulgaria, India, Mexico, South Africa, and the United Kingdom. *Access to Information Working Paper Series*, 2009. p. 41.Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/WP-Civil-web-RevFin.pdf. Acesso em: 8 jun. 2012.

[997] JARDIM, José Maria. *Os Arquivos (in)visíveis: a opacidade informacional do Estado Brasileiro*. 1998. Tese (Doutorado em Ciência da Informação)- Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia/ Escola de Comunicação, Rio de Janeiro, 1998.

Entende-se, nesse sentido, que a massificação do uso das TICs, por intermédio necessariamente do governo eletrônico deliberativo, revolucionará, no âmbito dos Munícipios, a acessibilidade e a melhoria dos níveis de transparência pública exigidos pela legislação nacional brasileira. Primeiro, porque no instante em que o processo deliberativo local é aprimorado com a introdução de mecanismos de democracia direta, a opinião pública, a sociedade civil organizada e os meios de comunicação (mídia)[998] passarão a fiscalizar, com mais rigor, o acesso e a disponibilidade da informação pública; segundo,porque haverá, necessariamente, uma maior procura dos cidadãos pelas informações públicas, visto que elas precederão à tomada da decisão coletiva; terceiro, porque a concorrência entre os métodos representativo e direto sobre as competências públicas locais diminuirá a relevância do sentimento de patrimonialismo sobre os negócios públicos e os assuntos coletivos.

O modelo de governo eletrônico aberto, quando implantado isoladamente, poderá apresentar baixa aderência social, salvo se a comunidade sobre a qual ele incidir, possuir uma ampla rede de mobilização, com entidades civis não governamentais constituídas, exclusivamente, para análise e acompanhamento da gestão pública local.

Com a modalidade eletrônica deliberativa, a abertura do governo é condição *sine qua non;* sem informação escancarada não há deliberação. A grande vantagem nesse ponto específico é que a deliberação exige, além da informação, a participação ativa do cidadão, que, por sua vez, pressionará o ente público para ter sempre mais informação. E assim o círculo virtuoso retroalimentará a constante evolução nos níveis de transparência das entidades públicas locais.

Desse modo, dentro de uma perspectiva multidimensional, crê-se que a institucionalização do governo eletrônico deliberativo trará consigo não só as vantagens da abertura das contas e do acesso à informação, mas também o ambiente de atuação social necessário para a implantação efetiva de uma administração pública local comprometida com ampla publicidade dos atos e dados do governo e todos os seus contornos consequentes.

Por outro lado, o governo eletrônico deliberativo é também uma alternativa de radicalização da democracia no âmbito das cidades porque traz consigo o compromisso com a efetiva participação dos cidadãos.

Essa participação possui dois grandes vetores: o substancial (dividido em quantitativo e o qualitativo) e o formal.

---

[998]MICHENER, Robert G.The Surrender of Secrecy? Explaining the Strength of Transparency and Access to Information Laws. In*: APSA 2009 TORONTO MEETING PAPER*. 2009. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1449170. Acesso em: 25 jun.2015

Quanto ao aspecto substancial quantitativo, o que se está a defender é que o governo eletrônico deliberativo tem a capacidade de absorver todos os cidadãos da sua comunidade. Não basta, portanto, a instituição do governo eletrônico deliberativo local, se não houver a criação de condições para que os cidadãos tenham acesso, efetivamente, aos procedimentos para controle da informação e da tomada de decisão coletiva dentro do ambiente virtual.

Quanto ao aspecto substancial qualitativo, pugna-se pela necessidade de o governo eletrônico deliberativo local possuir um processo de tomada de decisão composto por etapas que tornem o ato decisório o resultado de um diálogo, construído pelo debate de ideias e pela força do argumento racional. Nesse particular, não se pode instituir o governo eletrônico deliberativo e, no plano formal, não criar ferramentas de contenção que não o deixe totalmente a mercê de manipulações de grupos políticos, de atos de comoção social (que suprimam direitos das minorias) ou de instrumentos que instiguem o fenômeno da alienação política dos cidadãos.

Nessa linha, sabe-se que uma das críticas que é lançada contra a teoria deliberativa é a desconsideração "das desigualdades na capacidade de influenciar a produção das preferências que operam também nas esferas discursivas por ela louvadas" [999].

Como destaca Sanders,

> Embora os deliberadores sempre decidam desconsiderar alguns argumentos, quando esta desconsideração é sistematicamente associada aos argumentos apresentados por quem nós já sabemos que está sistematicamente em desvantagem, nós deveríamos pelo menos reavaliar nossas suposições sobre o potencial democrático da deliberação. Ele não exige apenas igualdade de recursos e a garantia de igual oportunidade para articular argumentos persuasivos, mas também igualdade na "autoridade epistemológica", na capacidade de despertar reconhecimento pelos seus argumentos.[1000]

Diferente do que se possa imaginar, não se trata aqui de defender que a teoria deliberativa pura é suficiente para moldar, por completo, os fluxos participativos e decisórios do governo eletrônico local. Trata-se, na verdade, de sua fonte-base; porém na proposta radicalizadora ora defendida, há de se ter atenção, não só com o reposicionamento da política para além dos limites dos interesses e do poder[1001], mas também com o comprometimento, no âmbito das cidades, para com as lutas emancipatórias dos grupos dominados[1002].

Assim, a proposta de radicalizar a democracia local por intermédio do governo eletrônico deliberativo precisa focar, no que concerne aos contornos jurídicos, na edificação de

---

[999]MIGUEL, Luis Felipe. Deliberacionismo e os limites da crítica: uma resposta. *In*: Teoria crítica e democracia deliberativa. *OPINIÃO PÚBLICA*, Campinas, vol. 20, n. 1, abril, 2104, p. 118.131. p. 126.

[1000]SANDERS, L. *Against deliberation. Political Theory*, vol. 25, nº 3, p. 347-376, 1997.p.349

[1001]Em rebate às críticas de GREEN, Donald. P & SAPHIRO, Ian. *Pathologies of rational choice theory*. New Haven: Yale University Press, 1994. ISBN 0-300-06636-8. E-book.

[1002]MIGUEL, Luis Felipe. Ob. cit. p. 129.

fluxos comunicativos que garantam esse equilíbrio de forças, não só quanto ao direito de participar, de informar-se e de expressar suas opiniões e interesses, mas também quanto ao direito de ter seus argumentos considerados dentro do processo dialético de tomada de decisão. E a TICs oferecem esse horizonte de equalização, a ser institucionalizado por intermédio dessa proposta de governo eletrônico local.

Como destaca Harvey, "os meios democráticos alternativos (além da democracia existente do poder e do dinheiro), como assembleias populares, precisam ser construídos caso se pretenda revitalizar e reconstruir a vida urbana fora das relações dominantes de classe" [1003].

Para isso, há de se ter também, atrelada à institucionalização do governo eletrônico deliberativo, um conjunto de políticas públicas que estimulema participação dos cidadãos da *pólis* pós-moderna na tomada de decisões coletivas, a fim de lhes permitir a capacidade (formal e material) de acesso às ferramentas que a TICs proporcionarão no ambiente virtual de governo deliberativo, e, assim, exercerem a plenitude do direito à cidade.

Quanto ao aspecto formal, exige-se que o governo eletrônico deliberativo possua um marco regulatório local específico, no sentido de criar normas jurídicas simples e claras para o exercício do direito de participação e deliberação na gestão municipal, como também para a definição, com objetividade, de todas as etapas desse processo de interação dos cidadãos para com o poder público.

Essa regulação deverá privilegiar a ampla publicidade e a total segurança jurídica das etapas de registro, formação, desenvolvimento, discussão, votação e conclusão do processo deliberativo eletrônico local; são fundamentais para a sua eficiência institucional, aceitabilidade social e legitimação política do modelo deliberativo de gestão eletrônica.

Quanto ao aspecto tecnológico, independentemente do ritmo de sua implantação, sabe-se que, para o êxito do governo eletrônico deliberativo, há a necessidade da coexistência de alguns elementos, quais sejam: I – uma plataforma telemática de participação: construída em conformidade com as peculiaridades do processo eletrônico participativo e/ou deliberativo, com uma *interface* atrativa e de fácil uso pelos cidadãos, ao longo de todas as suas etapas. Como destaca Martín [1004], torna-se importante uma potente ferramenta de busca e transmissão da informação, para facilitar os debates *online* com qualidade e os traslados de requerimentos e documentos do usuário/cidadão. II – a importante presença de mediadores/facilitadores[1005]: na

---

[1003]HARVEY, David. Ob. cit. p. 246.
[1004]MARTÍN, Pedro Pietro. Sistemas avanzados para la participación electronica municipal: EJES conceptuales para su diseño. *In*: HUESO, Lorenzo Cotino (org). *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologias*. Granada: Editorial Comares, 2007. p.141-179. p. 160.
[1005]Idem. p. 160.

fase de debates, a fim de fomentar que as discussões possam ser canalizadas para o diálogo consensual. Até mesmo porque, a multiplicidade de manifestações exige ordenação e organização, sob pena de se inviabilizar o andamento do processo eletrônico deliberativo. O mediador/facilitador deve ser "neutro", "cuja missão consiste em promover a discussão para que seja a mais produtiva possível e desemboque finalmente na consecução dos objetivos estabelecidos" [1006]; III – acesso adequado a todos os cidadãos, para evitar a exclusão digital; IV – outros requisitos de segurança e integridade, posteriormente desenvolvidos no tópico referente ao voto eletrônico.

Feitas essas primeiras considerações sobre os alicerces principiológicos da proposta de governo eletrônico deliberativo local, há que se enfrentar, ainda no aspecto macroestrutural, três perguntas cruciais para a sua viabilidade: I – quais os limites materiais para suas ações e deliberações? II – como compatibilizá-lo com o Poder Executivo e as Câmaras Municipais? III – qual a forma mais adequada de migração do regime atual para o modelo de governo eletrônico deliberativo?

4.2.1.1 Quais os limites para suas ações e deliberações?

A primeira trava material do governo eletrônico deliberativo local reside, por óbvio, nos próprios limites da competência material e legislativa do ente federativo municipal, assim definido pela Constituição Federal e legislação complementar infraconstitucional.

A Constituição Federal de 1988 consolida competências comuns entre as três esferas federativas, em temas como (I) a defesa da própria Constituição, das instituições democráticas e a conversação do patrimônio público; (II) o cuidado com a saúde e a assistência pública, a proteção e a garantia das pessoas com deficiência; (III) a proteção os documentos, obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; (IV) medidas impeditivas para evasão, destruição e descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; (V) a promoção de meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação[1007]; (VI) a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer das formas; (VII) a preservação de florestas, a fauna e a flora; (VIII) o fomento à produção agropecuária e a organização do

[1006]Idem. p. 161.
[1007]Nova redação advinda pela Emenda Constitucional nº 85, 26 de fevereiro de 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc85.htm#art1. Acesso em: 27 jun. 2015.

abastecimento familiar; (IX) a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; (X) o combate as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; (XI) o registro, acompanhamento e fiscalização das concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; e, (XI) o estabelecimento e implantação política de educação para segurança do trabalho (art. 23).

Ainda de acordo com a Constituição Federal, a organização jurídica dos Municípios será disciplinada por lei orgânica (art.29), aprovada por um quórum qualificado de dois terços dos membros da Câmara Municipal, em dois turnos de votação. E nesse diploma legal (ou em norma jurídica de idêntico estamento) haverão de estar contidas as regras gerais do governo eletrônico deliberativo.

Dentre as competências municipais, destaca-se o poder de legislar sobre assuntos de interesse local, assim como, supletivamente, sobre temas decorrentes da legislação federal e estadual, no que couber (art. 30, incisos I e II, da CF).

Ademais, agrega-se à competência municipal, as seguintes atribuições: (I) - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; (II) - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; (III) - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; (IV) - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (V) - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; (VI) - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; VII - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (art. 30, incisos III a IX, da CF).

Outro parâmetro normativo muito significativo é o próprio Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001). Nesse diploma legal há diversas pistas acerca da aplicação material do governo eletrônico deliberativo.

Mas será que toda a matéria de competência municipal poderá ser incorporada ao modelo de gestão eletrônica deliberativa? Há necessidade de se fixar, com mais clareza, a área de atuação do governo eletrônico deliberativo?

Entende-se que uma alternativa segura é permitir sua incidência respeitando-se duas premissas. A primeira, a utilização do governo eletrônico deliberativo nas situações em que já

existe previsão legal de participação popular (democracia participativa) no âmbito da gestão municipal. A segunda, a adaptação para o governo eletrônico deliberativo das fórmulas tradicionais, reconhecidas pela ordem jurídica nacional e internacional, de técnicas institucionais de exercício de democracia direta.

No primeiro bloco, o governo eletrônico deliberativo proporcionará a ampliação do número de participantes, outrora restrito aos conselheiros ou aos delegados de orçamentos participativos, conselhos municipais, entre outros. As TICs empregadas nesses setores de participação popular proporcionarão não só o direito à discussão e opinião (o que é característico do governo eletrônico participativo ou colaborativo), mas também, quando necessária, à concretização da deliberação vinculante.

No segundo bloco, o governo eletrônico deliberativo disseminará, com muito mais amplitude e legitimidade, o uso e fruição das ferramentas de democracia direta, tornando-as integradas ao cotidiano das cidades (e não eventualmente, como em vários países; ou uma raridade, como no caso brasileiro). Mas, para que isso aconteça, uma revisão normativa haverá de ser realizada, como se verá a seguir.

A grande maioria dos Municípios brasileiros recepcionou, por simetria constitucional, as ferramentas de cidadania ativa nos textos de suas respectivas leis orgânicas. Porém, continuam a ser extremamente conservadores quanto aos critérios e às competências para provocação, exercício (procedimento) e execução desses métodos de participação na gestão das cidades. Os resultados são pífios.

Em outras palavras, insere-os nas respectivas leis orgânicas, apenas para fins de chancelar uma democracia formal; todavia, na prática, inviabilizam o seu gozo e desestimulam a sua fruição cotidiana, seja porque não abordam quais matérias serão (de forma obrigatória ou facultativa) analisadas pelas ferramentas de democracia direta, seja porque são muito tímidos quanto aos procedimentos desses institutos jurídicos de consulta popular.

Por exemplo, a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro[1008] consolida, como hipóteses normativas para o exercício de cidadania ativa, o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular no processo legislativo e, ainda, a participação nas decisões do Município (art. 3º). Em seguida, em seus artigos 80 e 81[1009], regula a iniciativa popular e o plebiscito, determinando

[1008]Disponível em: http://www2.rio.rj.gov.br/pgm/leiorganica/leiorganica.html. Acesso em: 27 jun.2015

[1009]Art. 80 - A iniciativa popular pode ser exercida: I - pela apresentação à Câmara Municipal de projeto de lei subscrito por cinco por cento do eleitorado do Município, ou de bairros; II - por entidade representativa da sociedade civil, legalmente constituída, que apresente projeto de lei subscrito por metade mais um de seus filiados; III - por entidades federativas legalmente constituídas que apresentem projeto de lei subscrito por um terço dos membros de seu colegiado. Parágrafo único - Caberá ao regimento interno da Câmara Municipal assegurar e dispor sobre o modo pelo qual os projetos de iniciativa popular serão defendidos na tribuna da Câmara Municipal por um

que os cidadãos cariocas somente poderão suscitá-los, se agregarem um número de apoiadores que atinja no, mínimo, 5% do total de eleitores do Município do Rio de Janeiro. Com relação ao referendo, a sua provocação é competência exclusiva da Câmara dos Vereadores (art. 45, inciso XVI). E ainda é silente quanto à regulamentação da participação dos cidadãos nas decisões do Município (art. 3º, inciso V).

A legislação do Município do Rio de Janeiro também não define temas vedados ou assuntos específicos destinados à consulta popular. Tudo isso reflete na baixa densidade de aplicação prática desses instrumentos no cotidiano dos munícipes cariocas.

Do mesmo modo, a Lei Orgânica do Município de João Pessoa[1010]. Isso porque o texto do citado diploma tem pouca atenção às formas de consulta e participação populares, sendo omissa quanto ao disciplinamento do plebiscito e do referendo (embora os preveja); por outro lado, ela é um pouco mais generosa do que na Lei Orgânica do Rio de Janeiro, com redução do número mínimo de subscritores da iniciativa popular (exigência de, pelo menos, 1%) sobre uma base do eleitorado municipal, distrital ou do bairro, a depender da pertinência temática do projeto de lei a ser apresentado[1011].

O Município de João Pessoa não possui legislação que aborde os temas vedados ou assuntos específicos destinados à consulta popular, assim como não detém regras específicas procedimentais. Desse modo, assim como no Rio de Janeiro, contata-se baixa densidade de aplicação prática desses instrumentos no cotidiano dos moradores da capital paraibana.

---

dos seus signatários. Art. 81 - Mediante proposição devidamente fundamentada de um terço dos Vereadores ou de cinco por cento dos eleitores do Município, e com aprovação da maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal, será submetida a plebiscito questão relevante para os destinos do Município.§ 1º - A votação será organizada pelo Tribunal Regional Eleitoral, no prazo de três meses após a aprovação da proposta, assegurando-se formas de publicidade gratuita para os partidários e os opositores da proposição.§ 2º - Serão realizadas, no máximo, duas consultas plebiscitárias por ano, admitindo-se até cinco proposições por consulta, sendo vedada a sua realização nos quatro meses que antecederem à realização de eleições municipais, estaduais e nacionais. § 3º - O Tribunal Regional Eleitoral proclamará o resultado do plebiscito, que será considerado como decisão definitiva sobre a questão proposta e formalizado em decreto legislativo, nas quarenta e oito horas subsequentes à proclamação. § 4º - A proposição que já tenha sido objeto de plebiscito somente poderá ser apresentada com intervalo mínimo de três anos. § 5º - O Município assegurará ao Tribunal Regional Eleitoral os recursos necessários à realização das consultas plebiscitárias.

[1010]Disponível em: http://joaopessoa.pb.gov.br/portal/wp-content/uploads/2012/04/Lei_Organica_de_Joao_Pessoa.pdf. Acesso em: 27 jun.2015.

[1011]Artigo 31 - A iniciativa popular será exercida pela apresentação de Projeto de lei à Câmara Municipal, do interesse específico do Município, cidade, distrito ou bairros, através da manifestação de, pelo menos, 1% (um por cento) do eleitorado respectivo. § 1º - A proposta popular deverá ser articulada, exigindo-se, para recebimento pela Câmara, a identificação dos assinantes, mediante indicação do número do respectivo título eleitoral, bem como a certidão expedida pelo órgão eleitoral competente, contendo a informação do número total de eleitores do bairro, da Cidade ou do Município;

Outro destaque, entre as cidades com mais de 100 mil habitantes, dá-se com o Município de Campina Grande [1012]. A sua Lei Orgânica Municipal dispõe sobre o exercício da cidadania ativa por meio do plebiscito, referendo e iniciativa popular (art. 3º, §1°), assim como institui a participação das entidades associativas, por intermédio da Assembleia-Geral do Município, das Conferências Municipais de Políticas Administrativas Setoriais ou dos Conselhos Populares e de Políticas Públicas Setoriais (art. 3º, §1°).

No Município de Campina Grande, a autorização para o referendo e o plebiscito continua, assim como nos outros dois Municípios citados, com a competência privativa da Câmara dos Vereadores. E, embora os critérios para o exercício do plebiscito, a iniciativa popular e o referendo continuem tão rigorosos como no caso do Município do Rio de Janeiro (o que, dificulta, na prática, a operacionalização), há reiteração no texto quanto à previsão do uso de consultas referendárias e plebiscitárias [1013]. Porém, assim como nas demais cidades, não tem em sua legislação a especificação dos assuntos que serão objeto dessas consultas, o que reflete na inexistência de qualquer utilização prática, desde a repaginação democrática dos Municípios brasileiros pós-Constituição de 1988.

Outro exemplo interessante é a Lei Orgânica do Município de Porto Alegre[1014]. O seu art. 97 prevê o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular, a participação popular nas decisões do Município e no aperfeiçoamento democrático de suas instituições e a tribuna popular (via entidades sindicais e associações)[1015].

Quanto à iniciativa popular, adota o mesmo número mínimo da Lei Orgânica do Rio de Janeiro, porém admite a diminuição da base de cálculo do eleitorado (município, distrito ou bairro), a depender do assunto a ser discutido no projeto de lei (art. 98, §1°).

Quanto ao plebiscito, a Lei Orgânica de Porto Alegre inova no instante em que vincula a convocação plebiscitária para a implantação de distritos ou polos industriais e empreendimentos de alto potencial poluente, bem como de quaisquer obras de grande porte que

---

[1012]Disponível em: http://pmcg.org.br/wp-content/uploads/2014/09/Lei-Organica-do-Municipio.pdf. Acesso em: 27 jun.2015

[1013] Art. 85 - É assegurado, no âmbito municipal, o recurso de consultas referendárias, plebiscitárias ou revogatórias, versando sobre atos, autorizações ou concessões do Poder Executivo e sobre uma lei, parte de uma lei, projetos de lei ou parte de um projeto de lei.

[1014] Disponível em: http://camarapoa.rs.gov.br/biblioteca/lei_org/LEI%20ORG%C3%82NICA.html. Acesso em: 27 jun.2015.

[1015]Art. 100 - Fica instituída a Tribuna Popular nas sessões plenárias ordinárias e extraordinárias da Câmara Municipal, bem como na Praça Montevidéu - largo fronteiro à Prefeitura Municipal, podendo dela fazer uso: I – entidades sindicais com sede em Porto Alegre, entidades representativas de moradores ou outras que tenham atuação no âmbito municipal, reconhecidas ou registradas como tais; II – entidades que, mesmo não tendo caráter municipal, venham a apresentar questões de relevância para a população de Porto Alegre. Parágrafo único – O Regimento deverá disciplinar as demais situações de uso da palavra por representantes populares.

possam causar dano à vida ou alterar significativa ou irreversivelmente o ambiente (art. 238)[1016].

Os exemplos supracitados reforçam que as ferramentas de participação e de consulta popular estão contidas nas Leis Orgânicas municipais de maneira pouco detalhada e inseridas apenas para atender a preocupação de se instituir uma democracia direta formal (e não real).

Desse modo, para a implantação da proposta de governo eletrônico deliberativo, no âmbito deste trabalho, há de se suplantar o formato engessado e confuso das leis orgânicas municipais brasileiras, especificamente quanto à aplicação das técnicas de consulta popular (democracia direta). O governo eletrônico deliberativo só será efetivado, no plano municipal, se houver, em primeiro plano, o correspondente disciplinamento legal, por intermédio de reforma das respectivas leis orgânicas (ou norma jurídica de mesmo patamar), com a criação de regras que tornem mais fáceis e claras a participação dos cidadãos na tomada de decisões políticas da cidade.

Por outro lado, ainda persiste a questão referente aos temas da competência municipal (legislativa ou executiva) que poderão ser enfrentados pelos mecanismos do governo eletrônico deliberativo. Nesse particular, um bom parâmetro é a análise da experiência acumulada de outros países, em matéria de consulta popular em assuntos de interesse local.

O primeiro exemplo a ser mencionado é o caso Brno, o maior referendo local da República Tcheca, ocorrido em 2004. Esse estudo de caso é importante para o balizamento das matérias que poderão ser destacadas na proposta de governo eletrônico deliberativo.

Brno é a segunda maior cidade checa e possui uma importante linha de transportes entre Portland e Viena (Norte-Sul) e Praga e Bratislava (Leste-Oeste). Ocorre que, em virtude do desenvolvimento crescente do local, a Prefeitura viu-se diante da necessidade de modernizar a infraestrutura da ferrovia no entorno de Brno, com a finalidade de colocar em operação trens mais rápidos e maiores. Para esse desiderato, a Prefeitura de Brno desenvolveu um projeto de realocaçãoda estação ferroviária local, assim como de todo o corredor entrecruzado de trens que percorre a cidade. A prefeitura defendeu que o terreno, então utilizado pela atual estação de trem, deveria ser utilizado para expandir o centro da cidade e, com isso, propiciar o aumento de arrecadação de impostos[1017].

[1016]Art. 238 – A implantação de distritos ou polos industriais e empreendimentos de alto potencial poluente, bem como de quaisquer obras de grande porte que possam causar dano à vida ou alterar significativa ou irreversivelmente o ambiente, dependerá da autorização de órgão ambiental, da aprovação da Câmara Municipal e de concordância da população manifestada por plebiscito convocado na forma da lei.

[1017]SMITH, Michael L. The uneasy balance between participation and representation: local direct democracy in the Czech Repúblic. *In*: SCHILLER, Theo (Ed.). *Local Direct Democracy in Europe*. Heidelberg, Germany: VS Verlag, 2011. p. 33-53. p. 43.

Em dezembro de 2003, depois da apresentação do projeto, um grupo de ativistas e políticos do Partido Verde local, manifestou-se junto ao Conselho Municipal em contrariedade à pretensão da Prefeitura. Como consequência, esses ativistas e políticos criaram, no início de 2004, o "*Train Station in the Center Coalition*" (doravante "TSCC"), que se tornou o principal grupo articulador do referendo local sobre a matéria[1018].

O referendo do TSCC não focou preponderantemente nas razões pelas quais a estação de trem deveria ser mantida no seu local original, aqui incluída as questões ambientais (bandeiras de muitos dos ativistas e mobilizadores do referendo). Ao contrário, a campanha foi centrada no problema da não divulgação e transparência pelo governo, acreditando que os cidadãos se oporiam à mudança da estação se tivessem mais informações a respeito. Os informes de impressa divulgados pelo TSCC atacavam, assim, que o governo não apresentava os dados detalhados, mas apenas uma única versão da matéria e textos genéricos[1019].

Diante do forte movimento popular, os membros do Conselho Municipal de Brno (contrários ao movimento), autorizaram, constrangidos, os referendos, porém criaram diversos obstáculos para frustrá-lo: I - não aceitaram a proposta de que ele ocorresse no mesmo dia das eleições regionais (o que aumentaria o quórum de votantes); II - designaram um sábado para a sua ocorrência (dia da semana em que vários residentes saem da cidade e vão para as vilas no interior); III - duração de apenas 8 horas quando as eleições duram 12; e, para piorar, IV - não houve qualquer divulgação de panfleto eleitoral acerca da matéria do referendo ou da data de sua realização[1020]/[1021].

Ocorre que os líderes do TSCC responderam a essas condições adversas impostas pelo Conselho Municipal de Brno com uma impressionante gama de estratégias de mobilização. Considerando as condições políticas e o tamanho da cidade, 24.9% dos eleitores registrados na cidade compareceram à votação (acima da expectativa), com 85% deles votando "SIM", no sentido de manter a estação de trem no centro da cidade e, portanto, rejeitar o projeto da Prefeitura[1022].

Em pesquisa de opinião,os articuladores do TSCC identificaram as justificativas daqueles que votaram "sim". Das múltiplas razões, as mais populares foram o custo da obra (73%) e o fato de que os votantes não aprovaram a forma como a liderança municipal

---

[1018]Idem. p. 44.
[1019]Idem. p. 44.
[1020]A lei local de Brno, infelizmente, não tratava desses pontos.
[1021]Idem. p. 46.
[1022]Idem. p.46.

encaminhou a questão (70%). Ambas as opiniões refletem a crítica do TSCC acerca da falta de publicidade e transparência pela prefeitura[1023].

Embora não tenha sido considerado válido, por falta de quórum, a campanha e o resultado do referendo trouxeram importantes consequências para a cidade. Além de contribuir para a ascensão de um novo grupo político na base do governo local (eleição de 2006), trouxe com ele uma nova visão sobre a questão da mudança de localização da estação de trem, sobrestando-se, assim, o projeto original da Prefeitura, reprovado pela opinião dos cidadãos[1024].

Em suma, esse estudo de caso ilustra como a participação ativa dos cidadãos pode ser um excelente instrumento para a deliberação sobre assuntos referentes à vida cotidiana na urbe, ao planejamento urbano e ao desenvolvimento da infraestrutura e da economia de uma cidade.

Assim, em resposta à provocação, conclui-se que temas que envolvam o cotidiano nos munícipes e que impactem em áreas como saúde, educação, transportes públicos, mobilidade urbana, lazer e meio ambiente, serviços públicos, podem ser vocacionados à incidência deliberativa operada pelos fluxos comunicativos institucionalizados do governo eletrônico.

Essa conclusão é reforçada, inclusive, pela própria interpretação sistemática do art. 2º, inciso II, da Lei nº 10.257/2001, admitindo-se a utilização do governo eletrônico deliberativo na definição (I) de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, planejamento urbano, (II) da oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transportes e serviços públicos adequados e (III) ordenação e controle do solo.

Além disso, pode-se projetar também a sua aplicação na discussão e tomadas de decisões no planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (art. 4º, inciso II) e no planejamento municipal, em suas principais vertentes (art. 4º, inciso III).

4.2.1.2 Como compatibilizá-lo com o Poder Executivo e as Câmaras Municipais?

Do mesmo modo, faz-se necessário desvendar quais os melhores regramentos jurídico-operacionais a serem institucionalizados, dentro de uma perspectiva de compatibilizá-los com as competências do Poder Executivo e das Câmaras Municipais, partindo-se da premissa de que haverá a equalização entre os dois sistemas (representativo e direto).

Esse questionamento se enfrentará com mais uma situação concreta.

[1023]Idem. p. 47.
[1024]Idem. p. 49.

O segundo estudo de caso é o da Alemanha[1025]. Esse exemplo é importante para demarcar a necessidade de normas jurídicas específicas que estimulem, em âmbito local, a participação dos cidadãos nas consultas populares, inclusive nas realizadas por intermédio das TICs. E, mais, qual a trajetória para fazê-lo, diante de uma eventual resistência do parlamento local (tensão entre a democracia direta e democracia representativa).

Nesse país, as ocorrências intensificaram-se, no plano municipal, a partir da década de 1990; e, desde então, tem sido bastante lento o desenvolvimento de suas normas jurídicas regulamentares e de suas consequentes práticas [1026].

Em alguns Estados da Federação alemã foram introduzidas sensíveis alterações legislativas para tornar a consulta popular um instrumento mais fácil de operacionalização e, assim, apta a produzir efeitos jurídicos concretos na órbita da administração pública local. Essa é uma clara tendência do legislador, no sentido de beneficiar a participação cidadã ("citizen-friendly"). Eis os exemplos: Renânia do Norte-Vestefália (*Nordrhein-Westfalen*) e Eslésvico-Holsácia (*Schleswing-Holstein*) que reduziram o quórum de aprovação de 25% para 20%[1027] (no início da década de 2000); em 2005, o Estado de Bade-Vurtemberga (*Banden-Württemberg*) reduziu esse quórum do alto percentual de 30% para 25% [1028].

Nessa linha, convém destacar a reforma legislativa ocorrida na região da Turíngia (Thüringen),no ano de 2009. No início, esse Estado-membro detinha um dos perfis mais restritivos de consulta popular, com a exigência de um quórum de assinatura de 17-13% de eleitores registrados, assim como um quórum de aprovação de 25-20% [1029].

Por intermédio de uma forte mobilização, os cidadãos pressionaram para que, em nível estadual, houvesse a reforma desses requisitos. Assim, novas regras foram adotadas pelo parlamento estatal que reduziram, significativamente, o quórum de assinaturas para 6-7%, e, também, o quórum de aprovação para 20-10%, em patamares similares ao da Baviera (*Bayern*).[1030]

Registre-se que, além do Estado da Turíngia, os entes federados da Baviera e de Hamburgo (*Hamburg*), foram exemplos de regiões nas quaisas melhorias na regulamentação

---

[1025]Permanece na Alemanha, desde o pós-1945, um sentimento de contínuo zelo e atenção aos eventuais ventos populistas e extremistas; embora retardado o início (as primeiras experiências ocorreram na década de 1990), essas preocupações não têm afetado a paulatina experiência de democracia direta local.

[1026]SCHILLER, Theo. Local direct democracy in Germany – varieties in a federal state. *In*: SCHILLER, Theo (Ed.). *Local Direct Democracy in Europe*. Heidelberg, Germany: VS Verlag, 2011. p. 53-74. p.68.

[1027]Na Alemanha, como em muitos outros países ocidentais, o voto é facultativo. Isso é um fator que dificulta o poder de mobilização para a participação da população eleitoral em referendos e plebiscitos em datas que não coincidem com as eleições representativas para os cargos do Legislativo e do Executivo.

[1028]Idem. p. 68.

[1029]Idem. p. 69.

[1030]Idem. p. 69.

jurídica da consulta aos cidadãos, no plano municipal, surgiram por intermédio da própria vontade (iniciativa) popular [1031]. Essa é uma interessante alternativa para se utilizar se houver, em demasia, resistências e obstáculos dos representantes parlamentares para dar início ao processo legislativo de institucionalização do governo eletrônico deliberativo.

Volvendo-se ao caso alemão, Schiller aponta que naquele país são fartas as situações que demostram a grande variação de normas jurídicas relativas à regulamentação de iniciativas e referendos. Desse modo, há Estados-membros que são mais rigorosos e outros mais flexíveis. Entre os liberais (o que potencializa o uso e fruição dessas consultas), destacam-se o da Baviera e o de Hamburgo; entre os mais restritivos (seus obstáculos normativos geram um efeito proibitivo), citam-se Renânia Palatinado (*Rhineland-Pfalz*), Alta Saxônia (*Sachsen-Anhalt*) e Sarre (*Saarland*). Alguns Estados-membros com exigências médias demonstram pouca frequência no uso da iniciativa e do referendo, como aquela encontrada na Renânia do Norte-Vestefália [1032].

Algumas variações podem ser encontradas entre os estados remanescentes da Alemanha Ocidental e os da Alemanha Oriental. Na prática, contudo, os municípios da antiga Alemanha Oriental estão na extremidade mais baixa de utilização desses instrumentos, especialmente no que tange às iniciativas populares, enquanto que os referendos propostos pelos Conselhos Municipais são utilizados em proporção superior, embora, em ambas as hipóteses, não foram capazes de conduzir as localidades pesquisadas a padrões mais elevados de participação efetiva dos cidadãos[1033].

Schiller ainda aponta que, na prática, as iniciativas populares destacam-se como o procedimento dominante em nível local na Alemanha, representando mais de 85% de todos os casos, entre os anos de 1959 a 2009 [1034].

Dentro da categoria das iniciativas populares, os pedidos de referendo para rejeitar uma decisão do Conselho Municipal atingem a maior frequência (70-75%). Isso significa que a função de controle e correção da tomada de decisão dos representantes é a mais proeminente. Desse modo, vê-se que esses referendos de controle e correção (rejeição) têm mais probabilidade de sucesso do que aqueles que apresentam novas propostas (similares ao plebiscito no Brasil)[1035].

[1031]Idem. p. 69.
[1032]Idem. p. 69.
[1033]Idem. p. 69
[1034]Idem. p. 69.
[1035]Idem. p. 69.

Em contrapartida, os referendos de iniciativas governamentais, propostos pelos Conselhos Municipais, não têm tanta aderência e agregam menos de 16% (disponíveis em 4 estados). Assim, os referendos de iniciativas governamentais não têm papel dominante como forma "plebiscitária" de democracia direta[1036].

Depois de duas décadas de democracia direta local na Alemanha, aponta Schiller, ocorreram significativos sinais de sua positiva influência. No âmbito do poder municipal, no qual há eleição direta para prefeito e para um conselho forte, os instrumentos de democracia direta oferecem opção de contraponto às ações políticas representativas locais, induzindo, como consequência, a maior cooperação entre o prefeito, o conselho municipal e os cidadãos. Além disso, esses instrumentos de consulta popular criam condições adicionais de resistência e influência para grupos menores, o que potencializa uma tendência por maior abertura dos fluxos participativos dos cidadãos em âmbito local[1037].

Além de demonstrar a importância da pressão popular sobre os eleitos, a experiência da democracia direta local na Alemanha empresta ao presente estudo a reflexão quanto à necessidade de se ter normas jurídicas simples, objetivas e específicas sobre as matérias, os fluxos comunicativos e os procedimentos a serem instituídos com o advento do governo eletrônico deliberativo.

Sem um regramento específico direcionado ao modelo proposto, não se atingirá a meta de radicalização da democracia no âmbito das cidades brasileiras. Portanto, o disciplinamento normativo próprio do governo eletrônico deliberativo local proporcionará, além do cenário ideal para a radicalização da gestão democrática das cidades, uma convivência mais harmônica entre das ferramentas de democracia direta e os poderes públicos executivos e legislativos.

Adicionalmente, o caso alemão traz consigo algumas luzes para nortear as premissas na distribuição das áreas de atuação do governo eletrônico deliberativo e do poder executivo e legislativo locais.

Entende-se que o governo eletrônico deliberativo poderá atuar, antecipadamente, sobre assuntos gerais, ou seja, matérias que tenham correlação com questões estratégicas, que envolvam a discussão de políticas públicas, grandes projetos e programas, assim como discussões e deliberações sobre os investimentos financeiros previstos no campo das despesas orçamentárias.

Em contrapartida, devem estar sob a responsabilidade do Poder Executivo e Legislativo, temas relacionados ao dia a dia da administração pública, tais como a (I) arrecadação de tributos

---

[1036]Idem. p. 69.
[1037]Idem. p. 70.

e outras receitas, (II) organização estrutural da administração pública, (III) atos administrativos em geral, (IV) servidores públicos, (V) processos licitatórios, (VI) contratos administrativos, (VII) serviços públicos, (VIII) regulação das atividades públicas concedidas, permitidas ou autorizadas, (IX) gestão dos bens públicos; (X) gestão previdenciária (quando houver) e (XI) jurisdição administrativa.

Isso não impede, porém, que ocorra, *a posteriori,* pelos fluxos deliberativos do governo eletrônico, a correção e o controle sobre as tomadas de decisões políticas e administrativas dos representantes executivos e legislativos, em matérias de suas respectivas responsabilidades (em situações similares ao que acontece com o referendo "corretivo" alemão).

Em suma, o governo eletrônico deliberativo poderá atuar, de forma harmônica com os poderes executivo e legislativo, e com maior destaque, em duas grandes frentes: a primeira, na deliberação de matérias que envolvam questões estratégicas e da relevância cotidiana da cidade, seja no campo do planejamento público, seja na órbita das políticas públicas e dos programas estruturantes sociais, econômicos e culturais para a cidade. Na segunda, de maneira repressiva, corrigindo decisões administrativas ou atos legislativos que contrariem a vontade popular ou que atinjam os direitos das minorias[1038].

4.2.1.3 Qual a forma mais adequada de migração do regime atual para o modelo de governo eletrônico deliberativo?

Eis outro caso concreto que podeajudar a responder esse questionamento. Marxer & Pállinger realizaram um estudo comparado sobre de 8 (oito) municípios de 4 (quatro) países diferentes (Áustria, Alemanha, Liechtenstein e Suíça), todos esses localizados no entorno do Lago Constância[1039]/[1040].

Foram incluídos os seguintes Municípios: Heimen-kirch (Baviera/Alemanha), Eriskirch (Bade-Vurtemberga/Alemanha), Koblach (Voralberg/Áustria), Sennwald (Suiça), Sulgen (Suiça), Zizers (Suiça), Rüte (Suiça) e Balzers (Liechtenstein).

[1038]Os referendos eletrônicos "corretivos" também poderão ser usados dentro de uma perspectiva emancipatória.

[1039]MARXER, Wilfried; PÁLLINGER, Zoltán Tibor. Direct Democracy at the local level: a comparison of eight municipalities from four countries around Lake Constance (Austria, Germany, Liechtenstein, Switzerland) *In:* SCHILLER, Theo (Ed.). *Local Direct Democracy in Europe*. Heidelberg, Germany: VS Verlag, 2011. p. 157-169. p.157.

[1040]O Lago Constância mede 64 km de comprimento e área total de 571 km²; situa-se na fronteira da Alemanha ao norte, da Áustria a leste e da Suíça ao sul. Liechtenstein não faz fronteira com o Lago Constância, porém está localizado na região. Disponível em: http://www.liechtenstein.li/en. Acesso em 28 jun.2015.

Esse estudo de caso revelou uma diferença relevante nos direitos referentes às ferramentas de democracia direta e ao seu uso prático nesses 08 Municípios, que, culturalmente, compõem uma região homogênea do Lago Constância. Embora próximos uns dos outros, as diferenças nacionais (de um país para outro) demonstram como fatores culturais, políticos e sociais influenciam sobremodo na utilização desses mecanismos de participação popular[1041].

Verificou-se-se que os municípios suíços apresentam o maior número de decisões via democracia direta em todos os níveis – local, regional e nacional. O município de Balzers (Liechtenstein) vem em segundo – mas muito atrás – enquanto pouca ou nenhuma tomada de decisão, por democracia direta, tenha sido tomada na Áustria e nos municípios germânicos[1042].

Isso revela como as diferenças culturais e jurídicas podem influenciar, significativamente, os níveis de densidade na utilização de ferramentas de democracia direta.

Os autores destacam, ainda, a constatação de que a maximização de práticas de democracia *direta* não importará, necessariamente, em mais participação efetiva dos cidadãos nos destinos da cidade (democracia real). E exemplificam com o caso de Zizers[1043], na Suíça, no qual restou comprovado que o número expressivo de decisões via democracia direta foi acompanhada de um desconcertante baixo comparecimento às urnas[1044]. Entre 1995 e 2005, aproximadamente 200 votações de referendos locais e mais de 200, regionais e nacionais ocorreram em Zizers. Contudo, a média de comparecimento de votação para as 153 assembleias locais foi inferior a 5%[1045].

Com esses fatos, concluiu-se que não se pode imaginar que a implantação do governo eletrônico deliberativo ocorrerá de forma abrupta e integral, transformando, de imediato, as instâncias municipais deliberativas. Trata-se de uma construção paulatina, necessariamente edificada por procedimentos sólidos que se inicie por determinados segmentos da administração pública municipal até alcançar, em médio ou longo prazo, a integração de toda a gestão municipal.

Há que se partir da premissa de que o êxito do governo eletrônico deliberativo depende não só de novos regramentos jurídicos, mas de um processo paulatino de transformação social,

---

[1041]Idem. p. 166.
[1042]Idem. p. 167.
[1043]Em Zizers, muitas questões são tratadas em assembleias de cidadãos; outras, mediante voto secreto, tais como: I - A aprovação, alteração ou revogação das disposições legislativas e constitucionais; II - Aprovação de novas despesas e passivos, não recorrentes, superiores a 200.000 francos (em torno de R$ 665.000,00) e de novas despesas e passivos correntes, superiores a 50.000 francos (R$ 166.500,00, em valores aproximados). Vide: Idem. p. 163.
[1044]Idem. p. 167.
[1045]Idem. p. 167.

político e cultural, no sentido de induzir institucionalmente os cidadãos a reconquistarem os seus papéis de atores centrais das tomadas de decisão da sua comunidade.

Por outro lado, a proposta de radicalização da democracia via governo eletrônico deliberativo também se baseia na ideia de que há outras formas de participação dos cidadãos que precedem ou são paralelas à fase deliberativa vinculante (consulta popular).

Como se viu na pesquisa acima referida, os municípios analisados com baixa densidade de democracia direta tentam compensar essa fraqueza ou subutilização mediante o emprego de formas alternativas de participação. Por exemplo, em Heimenkirch (Alemanha), as reuniões dos Conselhos Municipais são abertas aos cidadãos e audiências públicas para consulta ocorrem regularmente (*Bürgerfragestunden*). Em Eriskirch (Alemanha), há várias reuniões e eventos de informações para os residentes, no âmbito de demorados processos de planejamento. As reuniões do conselho municipal também são abertas ao público em Klobach (Áustria)[1046].

Desse modo, pode-se planejar a implantação do governo eletrônico deliberativo de forma segmentada por temas (saúde, educação, mobilidade urbana etc.), por relevância (impacto financeiro, social, populacional etc.), por serviços públicos (limpeza urbana, transporte público etc.).

E, paralelamente, incorporando-se aos seus procedimentos etapas intermediárias que estimulem a participação dos cidadãos em prol do ideal da formação racional de opinião, dirimindo-se as dúvidas e ofertando informações completas e os respectivos debates que permeiam o assunto a ser deliberado. Por isso, há que se ter um conjunto de etapas (como audiências públicas, reuniões em conselhos setoriais, entre outros) que propiciem o diálogo consensual entre os cidadãos e os representantes; mas que vá além, que ultrapasse o ideário da busca pela solução consensual e que alcance uma decisão consultiva popular, madura e racionalmente bem construída.

A possibilidade de o cidadão participar em todo o processo político-administrativo auxilia na tomada de decisão. A ampla participação pode propiciar profundas discussões antes que os projetos e ações sejam postos em prática. O certo é que esse diálogo institucionalizado, por intermédio do governo eletrônico, permitirá à gestão pública ter mais elementos de juízo de valor quando da decisão, sem contar o fato de que a participação ampliada potencializa a criatividade e a inovação, tornando os programas e os projetos públicos mais consistentes.

[1046]Idem. p. 168.

4.2.2 A votação no governo eletrônico deliberativo local

Como se pôde perceber, o governo eletrônico deliberativo local não se limita ao voto eletrônico. Ele deverá ser uma parte da proposta de radicalização da democracia, via ambiente digital; representa uma etapa de todo o processo deliberativo eletrônico no âmbito das cidades brasileiras.

Atualmente, há duas grandes hipóteses de votos eletrônicos: (1) o voto eletrônico supervisionado, com a presença física de representantes do governo ou de autoridades eleitorais independentes (Justiça Eleitoral, por exemplo), mediante o emprego de máquinas de votação eletrônica (urnas) nas seções de votação, em assembleias, ou em missões diplomáticas e consulares no exterior; e, o (2) voto eletrônico remoto ou "voto eletrônico à distância", não fisicamente monitorado por representantes das entidades governamentais ou de autoridades eleitorais independentes (Justiça Eleitoral, por exemplo), cuja votação é realizada por intermédio: (a) de computador individual conectado à Internet (*i-voting*), (b) de telefones via sistema de autoatendimento, (c) de telefones móveis (incluindo SMS), (d) via TV digital, ou, (e) em quiosques[1047] disponibilizados em áreas públicas, com computadores ou máquinas de votação (urnas eletrônicas), com ou sem leitores de cartões inteligentes[1048].

Sabe-se que a viabilidade do voto eletrônico pela Internet ainda não é consenso na comunidade acadêmica, justamente porque ainda existem muitas dúvidas sobre a superação dos desafios tecnológicos para a concretização da confiabilidade técnica dos sistemas remotos de votação [1049].

Países como a Austrália, Canada, Estônia, Finlândia, Noruega e França realizaram experiências de voto eletrônico via Internet e, em muitas dessas situações, vários problemas foram identificados.

O caso australiano, por exemplo, em 2011, no Estado de Nova Gales do Sul (New South Gales), apontou problemas de rastreamento (I) na identificação do eleitor ao correspondente voto e (II) na autenticação do eleitor [1050].

[1047]A Finlândia tem explorado a votação on-line baseadas em quiosques.

[1048]ZISSIS, Dimitrios; LEKKAS, Dimitrios; ARNELLOS, Argyris. A Systems Theory Approach to Eletronic Voting Complexity. Digital Democracy. Hershey PA: IGI Global, 2012. p. 1769-1796. p. 1793. E-book.

[1049]Em 2008, a ONG americana Verified Voting consultou uma comissão de 30 especialistas em TI que se posicionou contrária aos modelos de votação pela Internet até então existentes. Disponível em: https://www.verifiedvoting.org. Acesso em: 02 de jul.2015.

[1050]TEAGUE, Vanessa; WEN, Roland. *Problems with the ivote Internet Voting Sistem.* CORE Submission to the Inquiry into the Administration of the 2011 NSW Election and related matters. Disponível em: https://www.verifiedvoting.org/wp-

O Canadá realizou muitas votações eletrônicas remotas (via Internet). Essa experiência acumulada, aliada às lições de outros países, consolidou algumas premissas sobre essa ferramenta remota de participação popular:

> 1) Acessibilidade
> O processo de votação pela Internet deve estar prontamente disponível (e utilizável) para todos os eleitores na votação pela Internet, mesmo diante de ameaças específicas de votação pela Internet.
> 2) Sigilo do voto
> O processo de votação deve evitar, em qualquer fase da eleição, a capacidade de relacionar um eleitor ao voto por ele expresso.
> (3) Verificabilidade individual e independente
> O processo de votação deve fornecer para o eleitor a possibilidade de verificação de seu voto e se foi contabilizado; e também para o registro e verificação pela administração eleitoral, os partidos políticos e representantes dos candidatos.
> (4) Não-confiança na confiabilidade do dispositivo do eleitor(s)
> A segurança do sistema de votação pela Internet e o segredo do voto não deve depender da confiabilidade do (s) dispositivo (s) do eleitor.
> (5) Um voto por eleitor
> Apenas um voto por eleitor deve ser contabilizado para a obtenção dos resultados eleitorais. Esta regra deverá ser cumprida mesmo nos casos em que o eleitor tem permissão para votar em várias ocasiões (em alguns sistemas, as pessoas podem votar múltiplas vezes).
> (6) Só contam os votos de eleitores
> O processo eleitoral deve garantir que os votos utilizadas no processo de contagem são aqueles expressos pelos eleitores.
> (7) Validação do processo e transparência
> Os procedimentos, a tecnologia, o código-fonte, o design e a implementação dos detalhes e da documentação do sistema devem estar disponíveis, na sua integralidade, para avaliação gratuita e sem restrições por qualquer pessoas, para testes e avaliações, por um período de tempo apropriado, antes, durante e depois do processo efetivo de votação. [...] Supervisão e transparência adequadas são fundamentais para garantir a integridade do processo de votação e facilitar a confiança dos stakeholders.
> (8) Disponibilidade do serviço
> O processo de votação e qualquer um de seus componentes críticos (por exemplo, informações sobre a lista de eleitores, instrumentos de votação, resultados de votação, etc.) estarão disponíveis, conforme necessário, para os eleitores, administradores eleitorais, observadores ou quaisquer outras pessoas envolvidas no processo. Se a votação pela Internetficar indisponível ou comprometida, oportunidades alternativas de voto devem estar disponíveis.
> (9) Autenticação e autorização eleitor
> O processo eleitoral deve assegurar que antes de permitir que um eleitor registre um voto, a sua identidade seja reinvidicada e confirmada[1051].

Muito se discute se a norma jurídica deve detalhar minuciosamente, o que, aos olhos dos menos cautelosos, poderia ser considerado um exagero legislativo. Ocorre que, no caso específico do governo eletrônico deliberativo (e de sua fase de votação), assim como no

---

content/uploads/2014/09/Australia_2012_Problems_iVote_Internet_Voting_System.pdf. Acesso em: 02 de jul. 2015.

[1051]Recomendações estabelecidas no Painel Independente de votação pela Internet, realizado em 2014, para o Parlamento da província canadense de Colúmbia Britânica (British Columbia). Disponível em: https://www.verifiedvoting.org/wp-content/uploads/2014/10/CA-BC-2014-recommendations-final-report.pdf. Acesso em: 03 jul. 2015.

processo judicial eletrônico (ora disciplinado pela Lei nº 13.105/2015 – Novo Código de Processo Civil brasileiro), há de se ter a incorporação de conceitos e expressões da Ciência da Computação para proporcionar um conjunto de requisitos que, de fato, garantam o pleno exercício da cidadania ativa e a credibilidade do processo democrático.

Desse modo, o sistema presencial ou remoto de votação eletrônica precisa respeitar alguns requisitos operacionais que deverão estar contidos nas normas jurídicas que regulamentarão o governo deliberativo eletrônico no âmbito das cidades brasileiras. São eles: disponibilidade, confidencialidade, integridade, autenticidade, independência da plataforma computacional e auditabilidade (accountability)[1052].

A disponibilidade [1053] refere-se à qualidade dos sistemas de informática e computacionais, que devem permanecer constantemente operantes, não se admitindo, portanto, a interrupção de seu funcionamento, exceto em situações excepcionais em curtos espasmos temporais. No contexto dos sistemas de voto eletrônico, esse requisito é fundamental para que os cidadãos possam exercer o seu direito de voto. Na perspectiva mais ampla do governo eletrônico deliberativo, trata-se da garantia de que os sítios que contenham as plataformas do sistema eletrônico de governo operem 24 horas por dia, 7 dias por semana, durante todos os 365 dias do ano[1054].

A confidencialidade (privacidade) da fase de votação do governo eletrônico deliberativo está atrelada ao princípio constitucional do sigilo absoluto do voto (art. 14, da CF). Engloba o respeito ao sigilo quanto às preferências dos eleitores que deverão ser protegidas pelo sistema eletrônico de votação. Essa votação será reservada (sigilosa), a fim de que nem as autoridades eleitorais nem ninguém poderão obter a correlação do voto ao eleitor que o lançou, e, do mesmo modo, nenhum eleitor poderá provar que ele ou ela votou de acordo com essa ou aquela preferência.

A integridade refere-se à exigência da segurança da informação, consubstanciada na garantia da consistência e confiabilidade dos dados depositados no sistema. Os votos devem ser registrados corretamente e salvaguardados no sistema eletrônico que deve garantir que eles não poderão ser modificados, forjados ou excluídos, sem a correspondente detecção pelos órgãos

---

[1052] CAMPOS, Anna Maria. Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro. v. 24. N. 2. p. 30-50. fev./abr. 1990.

[1053] O art. 194 do Novo Código de Processo Civil brasileiro prevê o requisito da disponibilidade para a prática eletrônica de atos processuais, ao lado de outras garantias: independência da plataforma computacional acessibilidade e interoperabilidade dos sistemas, dados, serviços e informações.

[1054] Obviamente nas situações em que houver a necessidade de votação, a administração pública municipal determinará, mediante norma específica, o lapso temporal para o registro do voto. Nessas situações, durante o período definido para votação, o sistema deverá estar disponível, sem interrupções.

de controle e acompanhamento do processo de votação. A integridade também se correlaciona com a ideia de exatidão, traduzindo-se na impossibilidade de alteração de um voto válido, a não permissão de que um voto válido possa ser eliminado na fase de contagem, assim como a impossibilidade de um voto inválido ser computado nos resultados como válido.

A autenticidade diz respeito à garantia de que os dados, as transações, as comunicações ou os documentos (eletrônicos ou físicos) sejam genuínos. Trata-se da confirmação da autoria do documento ou do ato. Nas eleições, torna-se vital consolidar que apenas os eleitores registrados estão autorizados a votar, assim como que as contagens de voto sejam protegidas de invasão (leitura) externa durante o processo de votação.

O requisito da independência da plataforma computacional foi uma conquista introduzida no Novo Código de Processo Civil brasileiro (art. 194) e que deve ser transladado para o processo de votação do governo eletrônico deliberativo. Significa que os sistemas informáticos empregados na votação eletrônica, principalmente, na modalidade remota ou mista (presencial e remota), "devem seguir padrões gerais de comunicação comumente utilizados na Internet, (...) não importando o tipo de hardware, software ou sistemas operacionais" [1055] que os cidadãos utilizem. Desse modo, qualquer equipamento de acesso à rede deve ser igualmente capaz, sem outras instalações ou configurações, de se comunicar com a plataforma computacional do governo eletrônico deliberativo e do respectivo sistema de votação.

A auditabilidade (accountability) [1056] refere-se à informação, mantida seletivamente protegida, para que as ações que por ventura venham a afetar a lisura do processo de votação eletrônica possam ser rastreadas pela auditoria. Eleitores corruptos ou invasores (hackers) podem tentar modificar os votos e/ou o sistema de contagem; por isso, todas as operações internas devem ser controladas, sem violar o princípio da confidencialidade, assim como todas as operações administrativas prévias (incluída a programação do sistema e a fase de testes), presentes e posteriores ao processo de votação. Todas as eventuais inconformidades do sistema durante todas as etapas preparatórias, de desenvolvimento ou conclusivas dos procedimentos de votação deverão ser registradas para futura conferência.

[1055] MARCACINI, Augusto Tavares Rosa. Da prática eletrônica de atos processuais. *In*: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; DIDIER JR, Fredie; TALAMINI, Eduardo; DANTAS, Bruno (Coords). Breves Comentários do Novo Código de Processo Civil. São Paulo: *Editora Revista dos Tribunais*, 2015. p. 598-615. p. 607.

[1056] CAMPOS, Anna Maria. Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro. Vol. 24. N. 2. p. 30-50. fev./abr. 1990.

Especificamente no que se refere à autenticidade, há uma importante discussão sobre a exigência ou não de certificação digital (assinatura eletrônica) para a institucionalização do voto eletrônico.

Para se enfrentar o tema, eis a experiência piloto do Município de Jun, na região de Granada (Espanha). Essa cidade está situada na área conurbada de Granada e possui em torno de 3798 habitantes[1057]. O Município de Jun apostou na renovação de seu funcionamento administrativo por intermédio da incorporação em seu cotidiano da gestão pública das novas tecnologias de informação e comunicação; e, como tal, investiu no uso da ferramenta do voto eletrônico e na democracia eletrônica ativa[1058].

A opção utilizada pelo governo local de Jun foi condicionar a participação via voto eletrônico por meio de uma assinatura digital, que, assim como a certificação eletrônica brasileira, exige a presença do cidadão em um estabelecimento oficial ou autorizado para o carregamento das informações e liberação do equipamento de certificação (cartão com chip ou pen drive). No caso de Jun, o Município se responsabilizou pelo custo da produção de todos os equipamentos de certificação digital.

O professor Esteve[1059] entende que, embora essa medida do Município de Jun tenha seus valorosos méritos, há certa dificuldade de fazê-lo em cidades mais populosas, onde o número de eleitores pode superar a casa dos milhões, como acontece com muitas cidades e capitais brasileiras, por exemplo.

Contudo, invocando-se a própria situação brasileira e o avanço de sua Justiça Eleitoral (órgão no país responsável pela administração das eleições), imagina-se que não haja dificuldades operacionais que não sejam superadas. Tarefas hercúleas como (I) a distribuição de cartões bancários magnéticos, pelo Governo Federal, para os beneficiados do Programa Bolsa Família[1060] e (II) o mutirão de recadastramento biométrico, pela Justiça Eleitoral[1061], de eleitores registrados de diversos municípios, são exemplos de como é possível realizar empreitadas dessa natureza.

[1057]Disponível em: http://www.ayuntamientojun.org/index.php/municipio. Acesso em: 28 jun.2015.
[1058]*Portal da teledemocracia em Jun*. Disponível em: http://www.jun.es. Acesso em: 28 jun.2015
[1059]ESTEVE, Jordi Barrat. El Derecho de Sufragio ante el reto de las votaciones electronicas. Informe sobre las pruebas desarrolladas en Jun. *In:* Informática y Derecho – *X Congreso Iberoamericano de Derecho e Informatica*. Santiago de Chile: LOM Ediciones, 2004. p.133-154. p.136.
[1060]Atualmente existem mais de 14 milhões de pessoas ativas no Programa Bolsa Família, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Disponível em: http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/03/bolsa-familia-beneficia-quase-14-milhoes-de-familias-em-marco. Acesso em: 28 jun.2015.
[1061]No Brasil já existem mais de 25 milhões de eleitores cadastrados com biometria, entre os 142 milhões de eleitores brasileiros. Disponível em: http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/evolucao-do-eleitorado. Acesso em: 28 jun.2015.

Como exemplo, cita-se a Estônia, país com 1 milhão e 400 mil habitantes, aproximadamente, que, por sua vez, tem uma experiência interessante de universalização do uso de cartões de identificação com certificação digital[1062] para votação eletrônica pela Internet. Em 2005, o sistema remoto de votação eletrônica foi usado pelas as eleições locais e em 2007, em nível nacional, para as eleições parlamentares[1063].

Importa ainda destacar que não existe apenas o sistema de assinatura (certificação) digital. Há outros meios tecnológicos para se garantir a autenticidade do voto eletrônico, sem que, para isso, todo o eleitorado possua certificação digital. Basta invocar a experiência avançada do sistema bancário, via Internet.

Assim como, não se pode deixar de considerar a utilização das novas tecnologias dos telefones móveis (sistema de SMS)[1064]. Sobre o tema, por exemplo, o Município de Barcelona já possui um sistema de identidade digital via telefone móvel para acesso ao governo eletrônico daquela localidade[1065].

4.2.3 Utilizações e aplicações do governo eletrônico deliberativo local

4.2.3.1 Principais ferramentas

Como dito anteriormente, o governo eletrônico deliberativo não substitui o sistema representativo que prepondera na gestão dos entes municipais. A transformação que se propõe, com o objetivo de alcançar o equilíbrio entre o sistema representativo e o direto, deve ser realizada de forma paulatina, crescendo no ritmo da própria aderência social desse modelo de radicalização democrática local.

Há algumas situações já institucionalizadas de democracia direta que se encaixam com clareza dentro dessa proposta e que poderão ser potencializadas com a implantação do governo eletrônico deliberativo. O que se demonstrará a seguir são exemplos dessa utilização.

[1062]O cartão de identificação da Estónia é usado para acessar uma série de serviços públicos via Internet, incluindo visualização e alteração de dados nos sistemas de Cidadania e da Receita da Estônia e muitas outras coisas. In: TSAHKNA, Anna-Greta. *E-voting: lessons from Estonia*. European View [1781-6858]. a. 2013 v. 12. pp. 59-66. p. 60.

[1063]TSAHKNA, Anna-Greta. *E-voting: lessons from Estonia*. European View [1781-6858]. a. 2013 v. 12. pp. 59-66.

[1064]SMS – Short Message Service (Serviços de Mensagens Curtas).

[1065]Disponível em: https://seuelectronica.ajuntament.barcelona.cat/es/. Acesso em: 28 jun.2015.

Em primeiro lugar, o governo eletrônico deliberativo local tem o objetivo de se projetar sobre a discussão e a tomada de decisão referente às despesas orçamentárias do ente federativo, buscando a posição mais contundente no que se refere ao grau de vinculação das deliberações coletivas sobre esse tema. Trata-se, portanto, de uma proposta de aprimoramento do orçamento democrático participativo.

Convém registrar que o Brasil já possui experiência do uso das TICs na operacionalização dos orçamentos participativos. Nesse particular, o primeiro ente federativo que fez uso de um sistema interativo via Internet foi o Município de Ipatinga[1066], precisamente no ano de 2003, oportunidade na qual se admitiu a escolha de obras pelos munícipes por intermédio do voto eletrônico via sítio do orçamento participativo daquela edilidade.

Em 2006, o Município de Belo Horizonte desenvolveu o orçamento participativo digital, no qual os cidadãos da referida cidade, mediante votação eletrônica via Internet, puderam escolher algumas obras predefinidas pela gestão municipal, em parceria com o Conselho de Delegados do Orçamento Participativo do Município de Belo Horizonte[1067].

Em estudo acerca de três edições do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte (2006, 2008 e 2011), Abreu & Pinho revelam que, ano após ano, houve uma significativa destruição do sentimento positivo dos cidadãos frente à ferramenta institucional de participação popular. De uma visão inicial de euforia e de esperança (2006), os munícipes passaram à postura competitiva, na defesa de seus interesses próprios (2008), até chegar à fase de descrédito e desconfiança (2011) para com a eficácia do orçamento participativo digital de Belo Horizonte[1068].

Muito desse insucesso se deve ao fato de que a proposta de plataforma digital implantada no referido Município não possui, em suas conclusões deliberativas, resultados impositivos e cogentes. E mais: as obras são pré-selecionadas pela própria Administração Pública Municipal, o que diminui, e muito, a amplitude das deliberações no âmbito do orçamento participativo digital.

[1066]FARIA, Antonio; PRADO, Otavio. *Orçamento Participativo Interativo:* 20 experiências de gestão pública e cidadania. São Paulo: FGV-SP, 2003.

[1067] CUNHA, Eleonora Schettini Martins; ALLEGRETTI, Giovanni; MATIAS, Marisa. As tecnologias de informação e comunicação na gramática dos Orçamentos Participativos: tensões e desafios de uma abordagem essencialmente subordinada. *In*: *CONGRESSO COMUNICAÇÃO E POLÍTICA*, 2007, Belo Horizonte. Anais Compolítica. Disponível em: http://www.compolitica.org/home/wp-content/uploads/2011/01/gt_cd-eleonora.pdf. Acesso em: 25 jun.2015.

[1068]ABREU, Júlio César Andrade de; PINHO, José Antonio Gomes de. Sentidos e significados da participação democrática através da Internet: uma análise da experiência do Orçamento Participativo Digital. *In: Revista de Administração Pública.* Rio de Janeiro. v. 48. n.4. jul/ago de 2014. p. 821-846. p.841.

A proposta do governo eletrônico deliberativo, de que trata este trabalho, pretende suprimir essa carência do orçamento participativo presencial e, assim, planificar o acesso dos cidadãos, por intermédio das TICs, a fim de que todos possam participar, debater e decidir acerca dos investimentos a serem alocados no orçamento municipal.

Essa proposta lança, ainda, a possibilidade de se ter parte dos recursos destinados ao investimento público municipal reservada às decisões tomadas pelo mecanismo do orçamento participativo eletrônico, tornando seus efeitos vinculantes, em vez de meramente opinativos. Assim, alargar-se-á a liberdade de escolha dos cidadãos, pois, ao contrário das listas predeterminadas de obras, os cidadãos poderão escolher de acordo com áreas/foco de investimento (segurança, educação, saúde, transporte etc.).

Ademais, em termos evolutivos, assim como já ocorre em municípios suíços, projeta-se, em longo prazo, a hipótese de os cidadãos, via governo eletrônico deliberativo, serem convocados a decidir, previamente, não só sobre despesas com investimento, mas também sobre despesas correntes, a exemplo daquelas com pessoal, juros de dívida, aquisição de bens de consumo, serviços de terceiros, entre outras, e desde que o valor envolvido represente impacto significativo nos cofres públicos – cujos parâmetros deverão ser definidos nas respectivas leis municipais.

Por outro lado, a iniciativa popular eletrônica local é também uma ferramenta que pode ser potencializada com a instalação do governo eletrônico deliberativo. As TICs podem facilitar a mobilização popular em torno das propostas de iniciativa legislativa cidadã por intermédio de ambientes virtuais que disseminem as informações acerca do conteúdo dos textos sugeridos, assim como que proporcionem procedimentos facilitados de captação de assinaturas.

A mencionada experiência do Parlamento Europeu é um bom modelo a ser adaptado à realidade dos municípios brasileiros, mediante as seguintes sugestões: (I) regulamentação jurídica detalhada de todas as etapas desses mecanismos de provocação do processo legislativo local; (II) clareza, simplicidade e facilidade nos aplicativos para a proposição, remessa e coleta de assinaturas e acompanhamento da admissibilidade e do processo legislativo, após registro válido; (III) existência de um ambiente virtual dentro da plataforma do governo eletrônico que permita, com características informáticas abertas e com segurança, que os cidadãos realizem a subscrição (adesão) ao projeto de lei, dentro de um prazo razoável (no Parlamento Europeu, o lapso temporal é de um ano); (IV) mediação institucional que estimule a formação de um comitê de cidadãos para funcionar como articulador do projeto e ligação entre os subscritores e a instituições executiva e parlamentar local; (V) objetividade na formulação das regras jurídicas

quanto ao número mínimo de assinaturas; (VI) desnecessidade de subdivisão mínima de assinaturas, por bairros, regiões ou distritos.

Outras ferramentas importantes são o plebiscito e o referendo eletrônicos locais. As TICs projetarão essas técnicas de consulta popular de uma forma muito mais abrangente, sem a necessidade de grandes estruturas logísticas e operacionais que devem acontecer na modalidade presencial de votação.

Em especial, admite-se como de grande valia para o governo eletrônico deliberativo a utilização do instituto do referendo. Esse "não é um resíduo anacrônico da "democracia direta" dos antigos; ao contrário, é um padrão institucional para articulação, expressão e solução de conflitos políticos dentro do contexto da moderna democracia representativa" [1069].

A noção de "controle das decisões dos que governam pelos governados" [1070] é a mais adequada na análise e valoração da contribuição dada pelos diferentes tipos de referendo, para fins de melhoria da qualidade da democracia representantiva local.

A adoção e o reforço do referendo poderão permitir, em âmbito local, o controle pontual e efetivo das decisões dos que governam. Sem exageros, bem planejado e organizado, esse instituto, potencializado pelo governo eletrônico deliberativo, poderá permitir aos cidadãos a efetiva correção das ações daqueles que governam, tanto nas decisões tomadas, quanto nas suas omissões.

Haverá, por consequência, a necessidade de modificação jurídica do disciplinamento do referendo e do plebiscito, visto que atualmente é defeso aos cidadãos convocá-los, por se tratar de matéria da competência exclusiva ou privativa do Parlamento municipal.

Também não há regras jurídicas que definam o quórum mínimo de votantes no plebiscito ou no referendo (isso porque ainda se está apegado, no Brasil, à exigência constitucional do voto obrigatório – art. 14, §1°, inciso I, da CF)[1071], muito menos quanto aos efeitos cogentes e vinculantes das decisões dessas consultas populares.

Vê-se, assim, que o governo eletrônico deliberativo poderá, adicionalmente, reoxigenar os velhos institutos da democracia direta, previstos no ordenamento jurídico brasileiro (art. 14,

---

[1069]ULERI, Pier Vincenzo. The institutionalisation of the referendum in the Italian political system: from the national to regional and local levels. *In:* SCHILLER, Theo (Ed.). *Local Direct Democracy in Europe*. Heidelberg, Germany: VS Verlag, 2011. p. 75.112. p. 107.

[1070]Idem. p. 107.

[1071]Nesse particular, talvez haja a necessidade de se repensar a intepretação constitucional dessa obrigatoriedade do voto para as ferramentas de consulta popular. Desse modo, a melhor análise seria limitar essa imposição constitucional à eleição dos representantes executivos e legislativos, deixando a participação das consultas populares para o sistema facultativo. Por outro lado, não se pode olvidar que a obrigatoriedade é uma forma de se exigir um grau elevado de participação, aumentando a força legitimadora do que foi decidido.

CF/1988), tornando-os mais acessíveis, mais fáceis de operacionalizar e mais eficiente quanto aos resultados.

Além disso, o governo eletrônico deliberativo local pode criar novas formas de interação com o Poder Legislativo Municipal. Cite-se, por exemplo, a proposta do Deputado Federal Paulo Pimenta para a criação da chamada Pauta Digital [1072], consubstanciada na instituição de rito especial dentro do processo legislativo comum para as proposições de interesse popular, cuja manifestação poderá ser realizada por via eletrônica.

Como é cediço, a pauta de uma sessão legislativa é definida pelo colégio de líderes partidários ou, em alguns casos, pelo humor do respectivos Presidentes da Casa[1073]. Um projeto de lei pode, portanto, como acontece na maioria das vezes, sequer ser levado à deliberação do plenário, mesmo que seja perfeitamente apto de sê-lo, do ponto de vista formal e material.

A ideia da Pauta Digital é permitir que os cidadãos escolham alguns projetos que estão tramitando na respectiva Casa Legislativa e que, por consequência, serão levados à votação, em regime de prioridade[1074].

Assim, não só se permite que o exercício da cidadania eletrônica ocorra antes e depois do processo legislativo, mas também durante a tramitação dos projetos de lei, reforçando a necessária simbiose legitimadora entre os cidadãos e os seus representantes.

4.2.3.2 Proposta de etapas do processo eletrônico deliberativo local

O maior equívoco é pensar que o governo eletrônico deliberativo se limita a ressuscitar os antigos institutos da democracia direta. Como dito durante todo o desenrolar deste texto, o governo eletrônico deliberativo propõe-se a criar fluxos comunicativos institucionalizados entre o espaço público digital e o espaço público territorial, construindo canais efetivos que garantam que as deliberações dos cidadãos em rede transformem-se em decisões governamentais vinculativas e de efeitos concretos.

[1072]Projeto de Resolução nº 68/2011, Câmara dos Deputados. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=D1DD12A3DC1F60BB92BDD847B34816E5.proposicoesWeb2?codteor=893369&filename=PRC+68/2011. Acesso em: 04 de jul. 2015.

[1073]PIMENTA, Paulo; FARIA, Cristiano Ferri Soares; CARBONEL, Fabrício Lazzarini; LOPES, Ricardo Soares. Limites e desafios à participação popular no processo legislativo brasileiro. In: OLIVEIRA, Rafael Santos de; BUDÓ, Marília de Nardin (Orgs.). *Mídias e direitos da sociedade em rede*. Ijuí: Editora Ijuí, 2014. p. 189.

[1074]Idem. p. 189.

Por isso, a construção do governo eletrônico deliberativo deve conter um conjunto de etapas e mecanismos que respeite não apenas os requisitos técnico-jurídicos dispostos no item 4.2.2 do presente trabalho, referente ao voto eletrônico, mas também que se encaixe em uma base processual que englobe as seguintes grandes áreas[1075]:

I – Informação: imbricação com governo eletrônico aberto, onde todas as informações de interesse municipal devem estar acessíveis ao cidadão, em sítio na Internet, preferencialmente na plataforma computacional digital direcionada ao governo eletrônico.

II – Comunicação: ambientes virtuais dentro da plataforma computacional do governo eletrônico que permita o acesso a todos os meios de comunicação com as autoridades e os responsáveis públicos. Sugere-se a possibilidade de marcar reuniões presenciais, consultas telefônicas ou telemáticas, bem como formulários eletrônicos de serviço de atendimento ao cidadão.

Em se tratando de consultas populares, entende-se que é necessária a divulgação ampla e prévia do documento convocatório, em vários meios de comunicação (jornal, rádio, televisão, redes sociais e telefonia celular – SMS), especificando seu objeto, metodologia e o momento de realização. Além disso, as ferramentas do governo eletrônico deliberativo deverão disponibilizar, previamente e em tempo hábil, os documentos que serão objeto da referida consulta popular, em ambiente virtual, em linguagem simples e objetiva, e dos estudos e do material técnico utilizado como fundamento para a proposta colocada em consulta pública e os seus impactos, quando houver[1076].

III – Pesquisas e Enquetes: possibilidade de as plataformas computacionais do governo eletrônico possuir ambientes para a realização, em caráter meramente opinativo, de enquetes e sondagens de opinião.

Como exemplifica Lemos,

> [...] a ideia do chamado minipúblico, em que, para se tomarem decisões sobre um determinado território, seleciona-se um grupo de pessoas aleatoriamente, para que elas debatam um determinado assunto e tomem uma decisão. Esse modelo de minipúblico, ainda mais com o auxílio da tecnologia, parece bastante promissor, com a possibilidade de que seja ampliado para outras esferas de representatividade. Ele nada mais é do que uma metodologia de consulta popular para tomada de decisões. É um modelo que está em consonância, por exemplo, com as chamadas pesquisas deliberativas, que se baseiam no mesmo princípio: faz-se uma pesquisa com validade estatística, com os controles necessários, e toma-se uma decisão a respeito de

[1075]Formulação das etapas inspirada na proposta de ARAÚJO, Maria Carmen Ramilo. Ciudadanía y Participación Digital: Un estudio sobre los mecanismos de participación ciudadana basados en Internet en los ayuntamientos Vascos. *In*: Informática y Derecho – *X Congreso Iberoamericano de Derecho e Informática*. Santiago de Chile: LOM Ediciones, 2004. p.181-207. p.183.

[1076]Parte dessa propositura é inspirada no art. 17, do já citado Decreto Federal nº 8.243, de 23 de maio de 2014.

> determinado assunto a partir dela. O minipúblico funciona especialmente em territórios específicos.[1077]

IV – Debates: ambientes virtuais na plataforma computacional que promovam sessões de trabalho, fóruns de debate, *chats*, audiências públicas, sobre os temas relacionados às atribuições do governo eletrônico. Essa etapa é importante para a consolidação, em muitos casos, do consenso (democracia deliberativa tradicional); e, caso em que ele não for atingido, para a construção racional da tomada de decisão coletiva.

Nesse particular, torna-se importante a figura supracitada do facilitador/mediador principalmente para sistematizar as opiniões e contribuições lançadas nessas discussões. Ademais, essa fase deve estar integrada às instâncias e mecanismos presenciais, facultando-se a transmissão eletrônica dos debates e a oportunidade de participação remota.

V – Tomada de decisão: etapa na qual os cidadãos são convocados a decidir sobre determinado assunto, seja por plebiscito, referendo, assembleia virtual, fórum deliberativo virtual vinculante, utilizando-se das tecnologias do voto eletrônico presencial ou telemático.

4.3 Os pontos críticos do modelo de gestão democrática eletrônica deliberativa nas cidades brasileiras: o sufrágio universal, o sigilo do voto e a exclusão digital

Castells aborda a aplicação das tecnológicas de informação e comunicação sobre o universo dos processos democráticos a partir de uma provocação reflexiva, a saber:

> Sérias críticas, no entanto, podem ser e efetivamente têm sido endereçadas às perspectivas de uma democracia eletrônica. Por um lado, caso essa variante de política democrática se instaure como importante instrumento de debate, representação e decisão, certamente institucionalizaria uma forma de democracia ateniense, tanto em nível nacional como internacional. Quer dizer, enquanto uma elite relativamente pequena, afluente, e de bom nível educacional de alguns países e cidades teria acesso a uma extraordinária ferramenta de informação e participação política, realmente capaz de reforçar o exercício da cidadania, as massas excluídas e desprovidas de educação em todo o mundo e em diferentes países permaneceriam à margem da nova ordem democrática, a exemplo dos escravos e bárbaros nos primórdios da democracia na Grécia Antiga. Em contrapartida, a volatividade desse meio de comunicação pode incorrer na intensificação da "política de showbiz", com a predominância de mitos e modismos, uma vez sobrepujado o poder de racionalização dos partidos e instituições pelos fluxos de tendências políticas ora convergentes, ora divergentes. Em outras palavras, a política on-line poderia exaltar a individualização da política e da sociedade, a tal ponto que a integração, o consenso e a criação de instituições tornar-se-iam metas perigosamente difíceis de serem atingidas. [1078]

[1077]DI FELICE, Massimo; LEMOS, Ronaldo. *A vida em rede.* Campinas, SP: Papirus 7 Mares, 2014. p. 40.
[1078]Idem. *O Poder da Identidade*. p 410.

As inquietudes traduzidas por Castells reproduzem a preocupação que se pode ter sobre a possibilidade de o governo eletrônico deliberativo vir a quebrar cânones democráticos, conquistados mediante um processo evolutivo-histórico da ideia de democracia.

Destacam-se, aqui, três delicados temas que merecem a atenção de quem se debruça sobre os contornos da ciberdemocracia, do governo eletrônico e do voto eletrônico, quais sejam: o sufrágio universal, o sigilo do voto e a exclusão digital.

Com relação ao sufrágio universal, o governo eletrônico deliberativo somente será viável se houver recursos e mecanismos que efetivamente permitam que todos os eleitores da *pólis*, possam, indistintamente, ter o direito de participação e de voto.

O sufrágio universal não é um requisito essencial tão somente da democracia representativa, mas também da democracia direta, assim como qualquer outra alternativa democrática de gestão, tal como do governo eletrônico deliberativo. Desse modo, o direito ao sufrágio deve ser considerado um direito político fundamental, fruto da soberania popular.

Isso não quer dizer que todos devam ser proprietários ou possuidores de instrumentos tecnológicos de acesso à plataforma computacional de governo eletrônico; o que se faz necessário é que o poder público municipal disponibilize as TICs para que os cidadãos possam exercer suas prerrogativas no ambiente governamental eletrônico.

A atuação do Poder Público local pode ser destacada de várias formas: I – políticas públicas que financiem a aquisição de equipamentos tecnológicos de informação e comunicação compatíveis às plataformas computacionais de governo eletrônico; II – políticas públicas que busquem a universalização gratuita, no âmbito territorial, do acesso à rede vinculada à plataforma computacional de governo eletrônico; III – ações governamentais que instalem e distribuam entre os distritos, bairros e comunidades, espaços físicos com equipamentos que permitam o acesso à Internet e à plataforma computacional do governo eletrônico deliberativo (quiosques, telecentros, etc.), entre outras.

Convém destacar, ainda, no que tange ao sufrágio universal, a necessidade de se rediscutir, no Brasil, a exclusão da obrigatoriedade do voto para as tomadas de decisão, a serem realizadas no âmbito do governo eletrônico deliberativo. Nesse particular, torna-se plenamente plausível a dissociação da exigência do voto obrigatório – compatível para as eleições representativas – às prerrogativas relacionadas ao sufrágio universal, quando o assunto é a participação e a deliberação na órbita do governo eletrônico.

Com relação ao sigilo do voto, há que se reiterar todos os cuidados com a confiabilidade do sistema de votação eletrônica remota, desenvolvidos no item 4.2.2 do presente trabalho. O

êxito do governo eletrônico deliberativo, na sua versão mais radical, depende do aprimoramento das aplicações tecnológicas direcionadas à votação eletrônica remota.

Por fim e talvez o mais importante, há a questão da inclusão digital [1079]. Sua relevância à sociedade urbana e em rede é tão significativa que se pode elevá-la ao patamar e ao *status* de direito fundamental[1080].

Como destaca BUZATO,

> [...] inclusão e exclusão não são sinônimos de estar dentro e estar forma, partilhar do consenso ou alienar-se totalmente: são dois modos simultâneos de estar no mundo. Trata-se de uma perspectiva baseada na heterogeneidade (da linguagem, da cultura, do sujeito e da tecnologia) a partir da qual é possível perceber que todos já somos irremediavelmente incluídos e excluídos ao mesmo tempo: o termo inclusão, nesse caso, pretende aludir à possibilidade de subversão das relações de poder e das formas de opressão que se nutrem e se perpetuam por meio da homogeneização, da padronização, da imposição de nossas necessidades ao outro e do fechamento dos significados[1081].

O enfrentamento jurídico do problema da inclusão digital – *conditio sine qua non* para o sucesso do governo eletrônico deliberativo – dar-se-á pela conquista gradual e justaposta de quatro estágios evolutivos, a fim de se atingir a órbita do efetivo empoderamento do direito à participação eletrônica e digital.

Figura 7 - Evolução do processo de Integração Digital

O primeiro estágio é a superação da exclusão do acesso ao mundo digital. Esse é o passo inaugural para se minimizar o impacto da marginalização digital na sociedade em rede, o que compromete, desde o nascedouro, a viabilidade do governo eletrônico deliberativo.

O segundo estágio é a garantia do uso e fruição do ambiente das TICs, a fim de superar as dificuldades de utilização do espaço digital e das próprias ferramentas eletrônicas; isso porque não basta ter acesso à Internet e as outras TICs, mas é preciso efetivamente dispô-las.

[1079]A inclusão digital será capaz de possibilitar a universalidade do direito ao sufrágio digital.
[1080]Sobre o tema: GONÇALVES, Victor Hugo Pereira. *Inclusão digital como direito fundamental.* 2011. 135 f. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.
[1081]BUZATO, Marcelo El Khouri. *Entre a fronteira e a periferia:* linguagem e letramento na inclusão digital. Tese (Doutorado) – Instituto de Estudos da Linguagem, Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, Disponível em: http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000415042. Acesso em: 03 jul. 2015. p. 35.

O terceiro estágio de amadurecimento é o da apropriação, consubstanciado na etapa na qual as pessoas são conscientes[1082] de que as TICs podem lhes trazer benefícios para a melhoria da qualidade de vida, motivando-as a usá-las de forma mais intensa e avançada.

E a última fase, o da participação, é o momento no qual o cidadão assimila a ponto de se integrar às TICs utilizando-as como instrumento emancipador na esfera pública, com *animus* de participar do protagonismo na tomada de decisões e das transformações de sua urbe.

A ordem jurídica brasileira já absorve parte dessa compreensão quando reconhece, de um lado, o compromisso do poder público na promoção da inclusão digital (art. 27, da Lei nº 12.965/2014), e de outro, no plano constitucional, a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de proporcionar o acesso à tecnologia (nova redação do inciso V, do art. 23, da CF, introduzida pela Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015). Essas duas normas contidas na Lei do Marco Civil da Internet e do Texto Constitucional, respectivamente, devem ser interpretadas de forma sistemática, conforme a visão integrativa que congrega os quatro estágios de evolução da participação digital. Esse ponto é fundamental para a inclusão plena do cidadão na sociedade urbana e em rede.

Atrelado ao reposicionamento jurídico-interpretativo, há que se ter, no âmbito das ferramentas atreladas à proposta de governo eletrônico local, a promoção de uma transformação digital, mediante um processo cadenciado de alteração das estruturas sociais, aliado a novos textos jurídicos municipais, que permitam maior acessibilidade, conteúdo e serviços públicos pela Internet, de fomento ao desenvolvimento e estímulo ao crescimento contínuo da participação democrática.

Decerto, existem diversos fatores que influenciam na dificuldade de se estar incluído no universo das redes, das TICs e da Internet. Podem ser destacados: o nível de estudos e de alfabetização digital, os tipos de família, *habitat*, gênero, idade e as diversidades funcionais (necessidades especiais). Por isso, Warschauer destaca que os recursos físicos, digitais, humanos e sociais são importantes para o uso efetivo das TICs[1083] e enfrentamento da exclusão digital que, dentro da concepção da sociedade urbana e em rede, nada mais é do que a reprodução contemporânea das anomalias econômicas e sociais de marginalização dos indivíduos.

[1082]MAGALHÃES, Alex Ferreira. Cidade, Direito e Democracia: A questão da 'Agency' e do 'Rule of Law' no cenário urbano. *Revista de Direito da Cidade*, vol. 03, nº 01, 2011. p. 42-69. ISSN 2317-7721.
[1083]WARSCHAUER, Mark. *Tecnologia e inclusão social*. Tradução: Carlos Szlak. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2006. p. 76.

Em consequência, sob a ótica da efetividade do governo eletrônico local, não basta que o Poder Público, no afã de promover o comando normativo de inclusão digital, garanta computadores, equipamentos e infraestrutura para a conectividade com qualidade; também é necessário que o Poder Público forneça conteúdo e linguagem apropriada (incluindo-se os portadores de necessidades especiais), alfabetização e educação digital, bem como que estimule, no espaço territorial e virtual das cidades, a formação de comunidades e instituições integradas à sociedade em rede.

4.4 O elenco de direitos básicos do cidadão no governo eletrônico deliberativo das cidades

Viu-se que a consolidação do governo eletrônico deliberativo pode influenciar positivamente na melhoria dos processos democráticos e na ampliação da participação ativa nos fluxos comunicativos das tomadas de decisões locais.

Nesse contexto, deve existir, além do marco que regulamentará a estrutura jurídica do governo eletrônico deliberativo local, um conjunto de garantias jurídicas básicas que ampare o cidadão dentro dos limites de sua atuação na zona de convergência institucionalizada, via TICs, entre o espaço virtual e o espaço público local.

Algumas dessas prerrogativas já estão postas no ordenamento jurídico constitucional brasileiro ou se encontram pulverizadas em normas estrangeiras ou internacionais; outras, são reproduções ou derivações de princípios jurídicos e, assim, merecem ser reveladas ou mais bem destacadas.

Por consequência, a intenção deste subitem é elencar os direitos básicos dos cidadãos dentro da proposta maior de gestão democrática eletrônica deliberativa local, sem prejuízo da convivência dimensional com outros direitos vinculados à participação popular, em sentido amplo.

A partir dessa consolidação, abre-se caminho para a implantação segura e otimizada desse modelo alternativo eficiente e radicalizador de gestão democrática das cidades brasileiras.

São eles: (1) o direito à cidadania digital ativa e direta no governo local; (2) o direito ao acesso e uso da informação, (3) o direito à inclusão e à integração digital; (4) o direito de ser consultado, (5) o direito à privacidade[1084] e a não invasão das comunicações, (6) o direito à liberdade de expressão e opinião, (7) o direito ao sufrágio universal; (8) o direito ao sigilo do

[1084]AIETA, Vânia Siciliano. Marco Civil da Internet e o direito à intimidade. *In*. LEITE, George Salomão; LEMOS, Ronaldo. *Marco Civil da Internet*. São Paulo: Editora Atlas, 2014. p.695-710.

voto; (9) o direito à segurança do processo de votação; e (10) o direito à educação digital e tecnológica continuada.

Como abordado anteriormente, durante o desenvolvimento do presente trabalho adveio a vigência da Lei nº 12.965/2014 (Marco Civil da Internet) que positivou um conjunto de direitos vinculados ao espaço privado e público virtual, e que, por consequência, são aplicáveis ao cotidiano do governo eletrônico deliberativo local. Isso ocorre com o direito de acesso e uso da informação, o direito à privacidade e a não invasão das comunicações, o direito à liberdade de expressão e opinião, e, em parte, com o direito à inclusão e integração digital e o direito à educação digital e tecnológica continuada.

Eis os dispositivos da Lei nº 12.965/2014[1085] vinculados aos direitos básicos para o governo eletrônico deliberativo, a saber:

> A) - Sobre a liberdade de expressão e privacidade:
>
> Art. 2º A disciplina do uso da Internet no Brasil tem como fundamento o respeito à liberdade de expressão, (...)
>
> Art. 3º A disciplina do uso da Internet no Brasil tem os seguintes princípios: I – garantia da liberdade de expressão, comunicação e manifestação do pensamento, nos termos da Constituição Federal; II – proteção da privacidade; III – proteção dos dados pessoais, na forma da lei.
>
> Art. 8º A garantia do direito à privacidade e à liberdade de expressão nas comunicações é condição para o pleno exercício do direito de acesso à Internet.
>
> Art. 11 Em qualquer operação de coleta, armazenamento, guarda e tratamento de registros, de dados pessoais ou de comunicações por provedores de conexão e de aplicações de Internet em que pelo menos um desses atos ocorra em território nacional, deverão ser obrigatoriamente respeitados a legislação brasileira e os direitos à privacidade, à proteção dos dados pessoais e ao sigilo das comunicações privadas e dos registros.
>
> Art. 19 Com o intuito de assegurar a liberdade de expressão e impedir a censura, o provedor de aplicações de Internet somente poderá ser responsabilizado civilmente por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros se, após ordem judicial específica, não tomar as providências para, no âmbito e nos limites técnicos do seu serviço e dentro do prazo assinalado, tornar indisponível o conteúdo apontado como infringente, ressalvadas as disposições legais em contrário.
>
> B) - Sobre a inclusão digital:
>
> Art. 27. As iniciativas públicas de fomento à cultura digital e de promoção da Internet como ferramenta social devem: I - promover a inclusão digital; II - buscar reduzir as desigualdades, sobretudo entre as diferentes regiões do País, no acesso às tecnologias da informação e comunicação e no seu uso; e III - fomentar a produção e circulação de conteúdo nacional.
>
> C) - Sobre a educação digital:

[1085]Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm. Acesso em: 04 jul. 2015.

> Art. 26. O cumprimento do dever constitucional do Estado na prestação da educação, em todos os níveis de ensino, inclui a capacitação, integrada a outras práticas educacionais, para o uso seguro, consciente e responsável da Internet como ferramenta para o exercício da cidadania, a promoção da cultura e o desenvolvimento tecnológico.
>
> Art. 29. O usuário terá a opção de livre escolha na utilização de programa de computador em seu terminal para exercício do controle parental de conteúdo entendido por ele como impróprio a seus filhos menores, desde que respeitados os princípios desta Lei e da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente. Parágrafo único. Cabe ao poder público, em conjunto com os provedores de conexão e de aplicações de Internet e a sociedade civil, promover a educação e fornecer informações sobre o uso dos programas de computador previstos no **caput**, bem como para a definição de boas práticas para a inclusão digital de crianças e adolescentes.

Em complemento, especificamente quanto ao direito ao acesso e uso da informação pública, inclusive local, objeto de debate em vários momentos do presente estudo, sabe-se que ele foi disciplinado pela Lei nº 12.527/2001 (Lei de Acesso à Informação).

Desse modo, sob o prisma do governo eletrônico deliberativo, o cidadão tem direito ao pleno acesso e ao uso da informação pública e, em particular, de ser informado pelos governos locais, mediante dados confiáveis e verossímeis, acerca dos planos, programas e decisões que concernem à cidade e a qualidade de vida de seus habitantes, por meios eletrônicos e tradicionais.

Quanto ao direito à inclusão e à integração digital, entende-se que o Marco Civil da Internet se preocupou tão somente com duas etapas do processo de evolução de integração digital: o acesso e o uso e fruição. A apropriação e a efetiva integração não foram claramente expostas no citado texto legal. Incorporar esses dois conceitos é fundamental para a ampliação da zona de convergência entre o espaço digital e o espaço urbano e, assim, um pressuposto para a efetividade do governo eletrônico deliberativo no âmbito das cidades.

Por essa razão, entende-se que o cidadão deve ter o direito de participar da sociedade urbana e em rede, de forma consciente e emancipada, por intermédio da instrumentalização de políticas públicas que o permitam, progressivamente, de maneira individual ou comunitária (compartilhada), apropriar-se das tecnologias da comunicação e informação, com igualdade de oportunidades, para melhoria de sua qualidade de vida e para o emprego na tomada de decisões públicas e de transformações de sua cidade.

Atrelado à prerrogativa de inclusão e integração digital, é preciso garantir a cidadania digital ativa e direta no governo local. O indivíduo tem direito à utilização de instrumentos de democracia direta ou congêneres, via fluxos comunicativos institucionalizados pelo governo eletrônico, de fiscalização, de participação, de intervenção e de deliberação vinculante sobre a gestão local.

Como consequência, o governo eletrônico deliberativo também deve conferir ao cidadão o direito de ser consultado pelas entidades públicas locais acerca das decisões e planos, programas e projetos que interfiram no cotidiano da cidade e na qualidade de vida de seus habitantes, por meios eletrônicos e tradicionais.

Em decorrência do direito à cidadania ativa e direta no governo local e do direito de ser consultado, deve ser garantido no âmbito do governo eletrônico deliberativo, o direito ao sufrágio universal, ao sigilo do voto, bem como o direito à segurança do processo de votação.

O sufrágio universal e o sigilo do voto são amparados pelo Texto Constitucional e fartamente desenvolvidos pela doutrina nacional e estrangeira. No caso do direito ao sigilo do voto, essa prerrogativa deve ser compatibilizada com as diversas etapas e fluxos do governo eletrônico deliberativo, na medida em que haverá situações que o cidadão, na construção racional do ato decisional, emitirá opiniões e posicionamentos abertos e expressos, a exemplo das audiências públicas, fóruns deliberativos, pesquisas e enquetes. Nessas situações, o sigilo do voto pode ser mitigado, sob pena de inviabilização dos diversos fluxos deliberativos na gestão direta local.

Por outro lado, o direito à segurança do processo de votação garante ao cidadão o cumprimento das cautelas técnicas no processo de votação do governo eletrônico deliberativo, com especial destaque às exigências da disponibilidade, da confidencialidade, da integridade, da autenticidade, da independência da plataforma computacional e da auditabilidade; sem as quais a lisura e a confiabilidade dos resultados do processo consultivo poderão ser prejudicadas.

Finalmente, o direito à educação digital e tecnológica (informática) continuada. A plena participação política do cidadão é alcançada quando ele adquire a independência e a liberdade. Esses atributos são alcançados com a conjugação de fatores sociais (oportunidades), políticos (liberdades) e econômicos (facilidades)[1086], mas também dentro de uma perspectiva de desenvolvimento dos níveis de alfabetização e educação.

No plano do governo eletrônico deliberativo local, o cidadão tem o direito à educação digital e tecnológica, em todos os níveis de ensino e de forma continuada, que o permita conhecer, compreender e aplicar as tecnologias da informação e da comunicação, bem como estar em sintonia com o constante surgimento e desenvolvimento de novas ferramentas tecnológicas.

Como destaca Warschauer[1087],

[1086] SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
[1087] Idem. p. 153-154.

> [...] as ferramentas do letramento incluem a própria língua, assim como diversos artefatos físicos, como papiro, códice, livro, lápis, caneta, papel ou máquina de escrever. O desenvolvimento de cada uma dessas ferramentas tem tido uma profunda consequência na prática do letramento.
> Atualmente, as transformações social, econômica e tecnológica estão outra vez associadas para provocar mudanças importantes na prática do letramento. Estão surgindo novos tipos de práticas baseadas na informática e na Internet, que referi anteriormente como letramentos eletrônicos. (...) Na realidade, letramento eletrônico é uma expressão geral, que abarca diversos outros letramentos genéricos da era da informação, incluindo aqueles por via do computador, e os letramentos informacional, multimídia e comunicacional mediados pelo computador.

Nesse sentido, o direito à educação digital e tecnológica deve ser analisado sob dois caminhos: o primeiro, o da definição de políticas educacionais inclusivas que estimulem os indivíduos a se integrarem no universo das redes e da Internet; o segundo, o emprego da tecnologia na abordagem com o aluno, de todos os níveis de ensino, que os oriente a buscar informações, dominar a fundo as ferramentas da tecnologia da informação e a se envolver no aprendizado autônomo[1088]. Por isso, quando se fala em educação digital, exige-se também uma transformação do próprio sistema educacional local e dos métodos de ensino em sala de aula. Como destaca Sibilia,

> [...] necessário transformar radicalmente as escolas, e para isso não basta dar o vertiginoso primeiro passo que consiste em desativar o confinamento mediante a irrupção das novas tecnologias. Falta, sem dúvida, o mais difícil: redefini-las como espaços de encontro e diálogo, de produção de pensamento e decantação de experiências capazes de insuflar consistência nas vidas que as habitam. Não se trata, de modo algum, de restaurar a velha instituição oitocentista, supostamente boa porque 'funcionava bem', tampouco atualizá-la transformando-a em mais um nó das redes de conexão para dissolvê-la fatalmente nessa metamorfose.[1089]

No instante em que o direito à educação digital e tecnologia continuada torna-se um direito estruturante do governo eletrônico deliberativo, caberá ao poder público municipal o dever de atuar em três frentes: (1) na promoção de políticas públicas educacionais e de assistência sociais voltadas para o letramento e à educação das tecnologias de informação e comunicação[1090]; (2) na reestruturação de seu sistema educacional, aqui compreendido (3) na modelagem de uma plataforma computacional na qual se baseia o portal do governo eletrônico

---

[1088]Warschauer. Idem. p. 195.

[1089]SIBILIA, Paula. *Redes ou paredes:*A escola em tempos de dispersão. Tradução: Vêra Ribeiro. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012. p. 211.

[1090] Talvez este seja um dos maiores desafios do poder público local. Para ser uma ideia, o Plano Nacional de Educação (PNE - 2014/2024) não fala uma linha sequer à criação de uma política educacional efetiva de atenção para o aprendizado das tecnologias da informação e da comunicação. Entre as 20 metas consolidadas, não há uma específica sobre o tema, tampouco que possua um tratamento transversal nesse sentido. A única meta que aborda colateralmente o assunto é a de nº 3 (especificamente, a estratégia 3.1). Todas as outras vezes que o termo tecnologia é utilizado volta-se para a criação e emprego de recursos tecnológicos para a melhoria dos indicadores educacionais e seus respectivos controles e não para a busca da universalização do acesso, uso e apropriação pelos alunos (crianças, jovens e adultos) das diversas aplicações das TICs. Sobre o PNE – 2014/2014: Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf. Acesso em: 04 jul. 2015.

que proporcione ambientes de aprendizado autônomo e/ou com facilitador sobre participação política, políticas públicas e gestão das cidades.

Crê-se que esse é o direito mais importante e, ao mesmo tempo, o mais difícil de ser concretizado. Contudo, além de já positivado, ainda que parcialmente no plano constitucional e legal, a concretização desse direito não somente viabiliza a efetividade do governo eletrônico deliberativo local, mas também se coloca como importante vetor de desenvolvimento da sociedade urbana e em rede e de defesa dos grupos, digital e tecnologicamente, marginalizados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O universo de correlações entre o Direito, a Sociedade, a Democracia e as Tecnologias da Informação e da Comunicação transborda-se em um manancial de campos de pesquisa, muitos deles ainda sequer cognoscíveis. A dinâmica dessas quatro matérias torna ainda mais frenética e tortuosa a tarefa de se debruçar sobre determinado objeto de estudo que as envolva, conjuntamente. Desse modo, há sempre algo novo a estudar, a descobrir e a reexaminar; o que, portanto, retira do autor a pretensão de se defender uma conclusão definitiva, optando-se, assim, pela apresentação de considerações finais.

Quando se iniciou as pesquisas, no segundo semestre de 2011, já se percebia uma nova onda de descontentamento quanto à falta de espaços de participação popular na condução dos destinos de suas respectivas comunidades. De forma latente, disseminou-se o sentimento de abismo entre a vida na cidade e a lógica da tomada de decisão sobre os rumos dela. Em outras palavras, estar e viver na cidade, mas não participar de suas decisões políticas. Há um sentimento contínuo, latente e duradouro de indignação e desesperança.

De um lado, as estruturas institucionais do poder político local ainda se encontram atreladas a um modelo de democracia representativa de inspiração moderna; de outro, uma sociedade pós-moderna cada vez mais entrelaçada por conexões das mais diversas, na velocidade excitante das tecnologias da informação e comunicação.

Pretendeu-se nessa pesquisa abraçar a reflexão sobre a possibilidade de se construir o alicerce jurídico capaz de radicalizar a gestão democrática das cidades, mediante a análise da utilização das tecnologias da informação e comunicação, para fins de criação do governo eletrônico deliberativo local, na perspectiva da realidade brasileira.

Para se alcançar esse objetivo, a primeira proposição que se buscou comprovar foi a de que a ideia de democracia é um fenômeno em constante reinvenção e, portanto, não é uma obra acabada e hermeticamente acondicionada em um invólucro teórico. Ao contrário, suas estruturas adaptaram-se ao longo dos anos, recepcionando novos conceitos e institutos, compatibilizando-se, portanto, às realidades políticas e sociais do seu tempo.

Revisitar as origens da democracia foi o caminho encontrado para evidenciar os encontros e desencontros dos valores democráticos com a história ocidental e o seu viés ativo e direto. Esse processo de regressão também foi importante para revelar que o cenário mais marcante e desenvolto da democracia é o ambiente local, da *pólis*, da urbe.

Ao ressurgir (sobreviver) com a modernidade, depois de longos anos de ostracismo, a democracia agasalha um novo jeito de agir. Os pensadores modernos recriam-na, não só para adequá-la, contra o Antigo Regime, ao modelo totalizante e de expansão territorial (e populacional) de Estado-Nação, como também para compatibilizá-la aos anseios das novas classes dominantes.

A teoria da representação modifica profundamente a construção democrática na tomada de decisão política e transforma as relações entre governantes e governados. O cidadão se distancia do núcleo do poder. É o predomínio da democracia representativa.

Como forma de minimizar esse distanciamento, os cidadãos e os fatores sociais de poder se reagrupam, por intermédio de movimentos associativos, partidários e diversas modalidades de grupos de pressão. Mas tal fato, ao invés de dissipar, fortaleceu o constante conflito entre o dualismo representativo e a identidade representativa.

O Estado-Nação também não é mais o mesmo, tampouco conseguiu cumprir com todos os compromissos que se submeteu a atingir por força dos Textos Constitucionais do Estado do Bem-Estar. E o sistema representativo está no centro dessa discórdia.

As teorias contemporâneas têm buscado enfrentar o agravamento da deficiência do sistema democrático, com avanços significativos decorrentes do debate dialético, principalmente, no plano hipotético, entre os liberais e os comunitaristas, e, no plano concreto, entre participativistas e deliberacionistas. Porém, ainda não foram capazes que quebrar a preponderância do método representativo nas democracias atuais, aqui incluída a instância local.

A democracia representativa chega aos tempos atuais, portanto, em crescente crise existencial e em choque com o novo ideário de sociedade aberta para todos. Um dos fatores que mais contribuem para seu colapso é não compreender a impossibilidade de se manter vigente, na sociedade atual, sob a égide do corroído arquétipo do formalismo positivista-liberal das estruturas políticas. Permanece, desse modo, a profunda ausência de confiabilidade naqueles que representam os cidadãos na gestão de seu país, de sua cidade, de sua comunidade.

Em paralelo, para a apresentação de uma proposta de radicalização da democracia no âmbito das cidades brasileiras, fez-se necessário entender que tipo de sociedade se está a falar, nos dias atuais.

Revelou-se que a pós-modernidade foi palco de uma abrupta transformação da sociedade, tornando-a cada vez mais urbana e conectada, afetando não só os conceitos de espaço e tempo, mas também as relações individuais entre próximos (moradores de uma mesma cidade, inclusive). Essa sociedade urbana e em rede, que é altamente complexa e baseada no novo

paradigma da tecnologia da informação e da comunicação, rompe com os moldes herméticos dos sistemas e se aproxima, em sua morfologia, às estruturas fluidas e rizomáticas. A lógica das relações entre os indivíduos, bem como entre os indivíduos e as instituições não é mais vertical e divisível, mas horizontal e fragmentada.

Ao mesmo tempo, o território urbano se vê na necessidade de rivalizar, em termos de interações sociais, com um novo espaço privado e público: o ambiente das redes, interligadas por fios incontáveis patrocinados pela telemática (Internet, telefone móvel, redes de fibras óticas, etc.). O urbano abre espaço para as redes; e a rede das redes (a Internet) retroalimenta a procura pela vida urbana.

Essa constatação enaltece um paradoxo. De um lado, a Internet pode ser um perigo para os vínculos sociais, pois no ciberespaço os indivíduos interagem cotidianamente, mas se encontram cada vez menos, o que diminui a relevância do espaço público territorial; de outro, a Internet é um fator tecnológico que potencializa a concentração da vida social, econômica, cultural e política no ambiente urbano, em face da necessidade de acesso à infraestrutura para a conectividade à rede mundial de computadores e para outras ferramentas tecnológicas de interatividade em rede global. E a aglomeração nas cidades aumenta a complexidade urbana e os seus problemas (mobilidade, segurança, saneamento, saúde, educação, meio ambiente, entre outros), e, como consequência, as demandas a serem resolvidas, com muito mais rapidez, heterogeneidade e eficiência, pelos poderes públicos.

Nesse sentido, vê-se que a sociedade contemporânea se transformou, mas as instituições políticas insistem em permanecer estáticas. Essa transfiguração contribuiu para tornar os cidadãos, sob o ponto de vista social e político, cada vez mais sitiados, isolados e desorientados, avessos à identificação legitimadora para com os governantes escolhidos em eleições representativas, assim como distantes das ferramentas tradicionais institucionalizadas de participação nas tomadas de decisões públicas.

O indivíduo isolado convive internamente com os sentimentos de desesperança e de irresignação e os exterioriza no universo da Internet. Como consequência ao estado de ebulição dessa indignação, a mobilização social ressurge por intermédio das redes conectadas e toma as ruas, sem líderes, sem partidos políticos ou associações, como aconteceu com a Primavera Árabe e nos protestos dos Indignados da Espanha, das *Jornadas de Junho* de 2013 no Brasil e das edições, em diversas cidades mundiais, do movimento *Occupy (Wall Street)*.

Surge aqui a segunda proposição. A sociedade urbana e em rede reclama pela criação de um novo espaço público, espaço em rede, situado em uma zona de convergência entre o espaço digital e o espaço urbano. Isso porque, na medida em que as tecnologias da informação

e comunicação penetram pelo tecido social, a zona de convergência entre esses dois espaços (digital e urbano) amplia-se e se entrelaça.

Na sociedade urbana rizomática, milhares de redes desconformes proporcionam, no espaço digital, inúmeras teias de mobilização e mudança social desconexas entre si. Isso é fato. Como corolário, essa multiplicidade de relações no ambiente cibernético prejudicam a força aglutinadora em torno de conteúdo específico, salvo se construída sob uma pauta objetiva de resistência e reinvindicação. Mas, em geral, ela tende a ser dispersa.

Essa zona de convergência entre o ambiente digital e o ambiente urbano deve ser constituída, portanto, a partir da abertura e institucionalização de fluxos comunicativos que permitam a articulação e a coordenação entre ambos os espaços.

Desse modo, evidencia-se uma nova dinâmica sociopolítica, decorrente da necessidade de convergência entre o espaço digital e o espaço urbano; projeta-se, assim, o reaquecimento do espaço público local e a reengenharia dos canais democráticos, o que proporcionará, por óbvio, a reorganização do poder público e da regulação jurídica em torno dos instrumentos de tomada de decisão política das cidades.

As experiências participativistas e deliberacionistas de transformação do espaço público e da reinvenção da democracia às peculiaridades da pós-modernidade não enfrentam a questão central da sociedade urbana e em rede, consubstanciada na necessidade de compreender que o ciberespaço não é somente uma forma de exteriorização dos sentimentos, dos desejos e das opiniões, mas também um ambiente no qual seus atores possuem a intenção de decidir sobre os destinos de sua comunidade, de sua urbe.

No Brasil, assim como em muitas partes do mundo, as tímidas experiências de oxigenação da gestão democrática das cidades não conseguem reduzir a preponderância do sistema representativo, tampouco viabilizam a concretização cotidiana e eficaz das ferramentas de democracia direta (tais como a iniciativa popular, o referendo e o plebiscito) e de participação popular, como o orçamento participativo, os conselhos municipais e as audiências públicas. E não são exitosas justamente porque não dialogam com o ciberespaço, muito menos compreendem que o indivíduo/cidadão na sociedade urbana e em rede quer exercer, quando não indiferente, o seu direito de opinião e de decisão de forma direta, na medida em que não mais se vê identificado ou simbolizado por seus representantes.

O indivíduo precisa se redescobrir como cidadão ativo. E esse reencontro ocorrerá quando houver o rompimento de seu autoisolamento, conclamando-o a exercer o seu papel constante (e não eventual) de cidadão, sem retirá-lo totalmente dos desafios de sua vida

cotidiana e do ambiente no qual é protegido pelas telas dos computadores ou pelos visores dos telefones móveis.

A proposta de instituição do governo eletrônico deliberativo tem como objetivo institucionalizar junto ao poder público municipal, dentro da zona de convergência entre o espaço digital e o espaço urbano, fluxos comunicativos que permitam que, a partir do ciberespaço, os cidadãos possam não somente participar das ações do governo local, mas também contribuir ativamente para a tomada da decisão política.

A ideia do governo eletrônico deliberativo é ir mais além do que a conversação e a colaboração entre cidadãos e o governo (cerne da democracia participativa ou colaborativa), alcançando uma trajetória procedimental discursiva e argumentativa que atingirá seu ápice, com a tomada de decisão política coletiva.

Nesse particular, importante destacar que o modelo proposto busca superar as críticas que são feitas contra os deliberacionistas, assim como a ausência de efeitos resolutivos na concepção procedimental deliberativa tradicional e do seu suposto não comprometimento com as lutas emancipatórias dos grupos dominados. A proposta de governo eletrônico deliberativo não se furta a enfrentar também o momento da tomada de decisão vinculante, mesmo quando o diálogo racional entre os cidadãos e os poderes públicos municipais não tenha atingido o consenso.

Assim, a proposta defendida neste trabalho direciona-se, no que se refere aos aspectos jurídicos, na construção de fluxos comunicativos que garantam não somente o direito de participação, de informação e de expressão de suas opiniões e interesses, mas também o direito de ter seus argumentos considerados durante o processo dialético de real tomada de decisão, atuando nessa etapa, inclusive.

O governo eletrônico deliberativo dialoga, ainda, com tranquilidade, com o modelo de democracia representativa local (poder legislativo e executivo), na busca pelo equilíbrio de forças entre ambos. Ele reconstrói a democracia semidireta local, reintroduzindo as ferramentas de exercício do poder político direto, equalizando-as com as responsabilidades dos representantes eleitos.

A ordem jurídica brasileira já aponta para os caminhos de uma limitação quanto aos assuntos a serem absorvidos pelo governo eletrônico deliberativo local. Sejam as competências comuns entre as entidades federativas, sejam as competências conferidas, privativa ou exclusivamente, aos Municípios (material e legislativa), existem parâmetros evidentes na Constituição Federal e na legislação nacional, a exemplo do Estatuto das Cidades. Ele atuará naquilo que for, portanto, atribuição do Poder Público Municipal.

Desse modo, temas relacionados aos aspectos estratégicos das cidades e que relacionem com áreas como saúde, educação, transportes públicos, mobilidade urbana, serviços públicos, lazer e meio ambiente, podem ser vocacionados à incidência deliberativa instituída pelo governo eletrônico local. Admite-se, por exemplo, a sua atuação na definição e na decisão de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, no planejamento urbano, na oferta de equipamentos urbanos e comunitários, entre outros.

A ambiência harmônica entre o governo eletrônico deliberativo e os poderes locais instituídos (executivo e legislativo) também se destaca na divisão de atribuição entre eles, uma vez que caberá ao primeiro atuar, preponderantemente, sobre os assuntos gerais, ou seja, sobre temas relacionados a questões estratégicas, que abordem políticas públicas, grandes projetos e programas, assim como discussões e deliberações acerca de investimentos financeiros previstos no campo das despesas orçamentárias. Os assuntos do dia a dia da administração pública continuam a ser exercidos pelos Poderes Executivo e Legislativo.

Do mesmo modo, embora se enalteça com o governo eletrônico deliberativo a possibilidade de utilização da iniciativa legislativa popular (via meios eletrônicos), verificou-se, pela experiência acumulada na democracia local europeia, que a intervenção popular no processo legislativo é muito mais eficiente na forma repressiva, visando a correção de equívocos.

Como o governo eletrônico deliberativo não substitui o sistema representativo, mas com ele se equilibra, sua modulação se efetivará no ritmo da aderência social, ressalvando-se que já existem mecanismos institucionalizados de democracia direta e participativa que se reinventarão com a introdução do governo eletrônico local, a exemplo da iniciativa popular, do referendo, do plebiscito e do orçamento participativo.

Em todas essas situações, há de haver alteração das legislações municipais, a fim de que os novos procedimentos sejam instituídos, reduzindo-se, assim, as áreas de atrito com os poderes constituídos.

A proposta de governo eletrônico deliberativo visa transformar as estruturas arcaicas da democracia local, mas também deve se preocupar com a sua própria constituição. Seus grandes desafios não são para com os outros, mas para consigo mesma.

Nessa linha, o governo eletrônico deliberativo deve possuir um marco regulatório local específico que crie normas jurídicas simples e claras para o exercício do direito de participação e deliberação na gestão municipal, como também defina, com objetividade, todas as variantes desse processo de interação dos cidadãos para com o poder público (informação, comunicação, pesquisas e enquetes, debates e audiências públicas, tomadas de decisão). Uma regulação que

proporcione, portanto, a ampla publicidade e a total segurança jurídica das etapas de registro, formação, desenvolvimento, discussão, votação e conclusão do processo deliberativo eletrônico local.

Por outro lado, na perspectiva multidimensional dos tipos de governo eletrônico, o modelo deliberativo local passará, necessariamente, pela maximização das ferramentas de governo eletrônico aberto (transparente) e inclusivo. Sem informação escancarada, não há deliberação; sem a inclusão de todos, não há legitimação.

Desse modo, o poder público passa a ter o dever de proporcionar a participação dos cidadãos da *pólis* na tomada de decisões eletrônicas coletivas, conduzindo-os à apropriação da capacidade formal e material das TICs e do ambiente virtual local de discussão e decisão. Isso é fundamental para o exercício de todos, do pleno direito à cidade instituída sob os contornos do governo eletrônico deliberativo.

E quando se fala no todo, aborda-se a temática sob a perspectiva do sufrágio universal e do perigo da exclusão digital. Problemas que se interligam e que, desse modo, podem ser enfrentados de maneira conjunta e concentrada.

Por essa razão, as normas regulatórias do governo eletrônico deliberativo deverão exigir do Poder Público local (i) a consolidação de políticas públicas que financiem a aquisição de equipamentos tecnológicos de informação e comunicação compatíveis às plataformas computacionais de governo eletrônico; (ii) a efetivação de políticas públicas que busquem a universalização gratuita, no âmbito territorial, do acesso à rede vinculada à plataforma computacional de governo eletrônico; (iii) a execução de ações governamentais que instalem e distribuam entre os distritos, bairros e comunidades espaços físicos com equipamentos que possibilitem o acesso à Internet e à plataforma computacional do governo eletrônico deliberativo (quiosques, telecentros, etc.).

De igual forma, o Poder Público municipal precisará trabalhar para superar a marginalização digital na sociedade urbana e em rede, garantindo o uso e fruição do ambiente das TICs, mas também proporcionando o amadurecimento de sua utilização, a fim de tornar os indivíduos conscientes de seus benefícios, inclusive políticos, integrando-os de modo a funcionar como um instrumento de emancipação na esfera pública.

Ademais, independentemente do ritmo de sua implantação, o êxito do governo eletrônico deliberativo também se submete à coexistência de diversos elementos técnicos, que, do mesmo modo que os demais requisitos materiais e formais, devem ser incorporados aos respectivos marcos regulatórios, a exemplo (i) da construção de uma plataforma telemática de participação atrativa e de fácil uso dos cidadãos; (ii) da existência neutral de mediadores ou

facilitadores para o fomento do debate, sistematização das opiniões e propostas e a busca do consenso; (iii) do acesso adequado a todos os cidadãos, para a evitar a exclusão digital; e (iv) dos princípios de segurança inerentes ao voto eletrônico (remoto ou presencial), tais como o da disponibilidade, o da confidencialidade, o da integridade, o da autenticidade, o da independência da plataforma computacional e o da auditabilidade (accountability).

Por fim, a implantação, no Brasil, do governo eletrônico deliberativo local trará consigo, incluídos aqueles consolidados com o Marco Civil da Internet, um conjunto de novos direitos, anteriormente revisitados: (i) o direito à cidadania digital ativa e direta no governo local; (ii) o direito ao acesso e uso da informação, (iii) o direito à inclusão e à integração digital; (iv) o direito de ser consultado, (v) o direito à privacidade e a não invasão das comunicações, (vi) o direito à liberdade de expressão e opinião, (vii) o direito ao sufrágio universal; (viii) o direito ao sigilo do voto; (ix) o direito à segurança do processo de votação; e (x) o direito à educação digital e tecnológica continuada.

Longe de substituir as formas presenciais de participação popular e do próprio governo local, a proposta de governo eletrônico deliberativo encara a realidade não suplantável de que, assim como acontece com as relações privadas, o ambiente digital também deve estar integrado à esfera pública, cabendo, assim, construir, dentro da perspectiva normativa de democracia, o arcabouço jurídico que garanta a sua eficiência institucional, a sua aceitabilidade social e a sua legitimação política.

REFERÊNCIAS

ABREU, Júlio César Andrade de; PINHO, José Antonio Gomes de. Sentidos e significados da participação democrática através da Internet: uma análise da experiência do Orçamento Participativo Digital. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 48, n.4, p. 821-846, jul./ago. 2014.

ADEODATO, João Maurício. Modernidade e Direito. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 11, n.30, p. 264-279, 1997.

AIETA, Vânia Siciliano. *Democracia*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006. Tomo II.

_____. Marco Civil da Internet e o direito à intimidade. In: LEITE, George Salomão; LEMOS, Ronaldo. *Marco Civil da Internet*. São Paulo: Editora Atlas, 2014. p.695-710.

ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon. Montesquieu: sociedade e poder. In: WEFFORT, Francisco C. (org.). *Os clássicos da Política.* 4 ed. São Paulo: Editora Ática, 1993. V.1.

ALBUQUERQUE, Armando. Concepções Contemporâneas da Democracia. *Revista Direito e Desenvolvimento*, ano 1, n. 1, p.92-111, jan./jul. 2010.

AMADEO, Javier. A questão democrática na Inglaterra do Século XVII. *Revista de História*, São Paulo, n. 164, p. 126-160, jan./jun. 2011.

AMARAL, Claudia Tannus Gurgel do. Gestão Pública, Movimentos Sociais e Orçamento: Um olhar participativo num Estado Democrático. *Revista de Direito da Cidade*, v. 03, n. 01, p. 170-197, 2011.

ANDRADO, Francisco Rodriguez. *Nueva historia de la democracia.* Barcelona: Editorial Planeta, 2011.

ANGELO, Tiago Novaes; PAGAN, Cesar Bonjuani; GUDWIN, Ricardo Ribeiro. Das praças gregas à ágora virtual: um panorama histórico da democracia digital. *Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico*, Florianópolis, n. 11, p. 3-24, 2014.

ARAÚJO, Maria Carmen Ramilo. Ciudadanía y Participación Digital: Un estudio sobre los mecanismos de participación ciudadana basados en Internet en los ayuntamientos Vascos. In: Informática y Derecho –CONGRESSO IBEROAMERICANO DE DERECHO E INFORMATICA, 10., 2004, Santiago de Chile. *Informática y Derecho*… Santiago de Chile: LOM Ediciones, 2004. p.181-207.

ARNAUT DE TOLEDO, Cézar de Alencar; CAMPAROTTO, Peterson Razente. O conceito de poder na filosofia política de Marsílio de Pádua. *Acta Scientiarum.* Human and Social Sciences, Maringá, v. 25, n. 2, p. 267-276, 2003. Disponível em: <http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/ActaSciHumanSocSci/article/view/2181>. Acesso em: 19 jan. 2015.

AVELAR, Lúcia. Elites políticas, o eleitorado brasileiro e perspectivas da democracia na década vindoura. In: A DEMOCRACIA como projeto para o Século XXI. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 1998. p. 9-26. n.17.

AYLMER, G. E. *The levellers in the English Revolution*. London: Thames & Hudson, 1975.

BACCELLI, Luca. Maquiavel, a tradição republicana e o Estado de Direito. In: COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo (Orgs.). *O Estado de Direito:* História, teoria, crítica. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

BAER, Walter S; ULRICH, Roy. Votação online para iniciativas populares na Califórnia: coleta eletrônica de assinaturas. *Revista de Direito, Estado e Telecomunicações*, [S.l.], v.4, n.1, 2012, p. 31-50.

BARBER, Benjamin R. *Strong democracy – participatory politics for a new age.* Berkeley: University of California Press, 2003.

_____. *Pasión por la democracia*. Tradução e comentarios: José María Seco Martinez e Rafael Rodriguez Pietro. Cordoba, España: Editorial Almuzara, 2006.

BARROS, Alberto Ribeiro. *A teoria da soberania de Jean Bodin.* [S.l.]: Unimarco, 2001.

BARROS, Vinícius Soares de Campos. *10 lições sobre Maquiavel.* 5.ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2010.

BAUMAN, Zygmunt. *Ética pós-moderna.* Tradução de João Rezende Costa. São Paulo: Editora Paulus, 1997.

_____. *Modernidade Líquida.* Tradução de Plínio Dentzein. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BELLAMY, Cristine; TAYLOR, John A. *Governing in the Information Age*. Buckingham, UK: Open University Press, 1998.

BERGMANN, Eirikur. *Iceland and the Internacional Financial Crisis*. New York: Palgrave Macmillan, 2014.

BIGNOTTO, Newton. *Maquiavel republicano.* São Paulo: Edições Loyola, 1991.

BITTAR, Eduardo C. B. *O Direito na pós-modernidade.* 2 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2009.

BJANASON, Baldur. *Iceland's 'crowd-sourced' Constitution is dead.* Disponível em:< http://studiotendra.com/2013/03/29/icelands-crowd-sourced-constitution-is-dead/>. Acesso em: 07 jun. 2015.

BLYTH, Mark. *Austeridade* – a história de uma ideia perigosa. Lisboa: Editora Quetzal, 2013.

BOBBIO, Norberto. *A teoria das formas de governo.* Tradução de Sérgio Bath. 8 ed. Brasília: Editora UNB, 1995.

BOHMAN, James. *Public Deliberation:* Pluralism, Complexity and Democracy. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1996.

BONAVIDES, Paulo. *A Constituição Aberta.* Belo Horizonte: Livraria Del Rey, 1993.

_____. *Ciência Política*. 22 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2015.

_____. Do ocaso do regime representativo à autora da democracia participativa. In: *Estudos de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 57-66.

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

BOWLER, Shaun; DONOVAN, Todd; KARP, Jeffrey. When Might Institutions Change? Elite support for direct democracy in three Nations. *Political Research Quartely*, v. 55. n.4, p. 731-754, 2002.

BRAILSFORD, H. N. *The levellers*. London: Stanford University Press, 1961.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil.* Brasília, DF: Senado, 1988. 140 p. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 07 jul. 2015.

_____. Decreto nº 8.213, de 13 de agosto de 1881. Regula a execução da Lei nº 3029, de 09 de janeiro de 1881 que reformou a legislação eleitoral. *Coleções das Leis do Império do Brazil*, Rio de Janeiro, v.2, 1881. p. 854-923. Disponível em: http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos/lei-saraiva. Acesso em: 07 jul. 2015.

_____. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 de mai. 2014. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm>. Acesso em: 07 jul. 2015.

_____. Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 01 de jun. 2005. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5450.htm>. Acesso em: 07 jul. 2015.

_____. Decreto nº 5.296, de 02 de dezembro de 2004. Regulamenta as Leis nºs 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 03 de dez. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5296.htm. Acesso em: 07 jul. 2015.

_____. Lei nº 3029, de 09 de janeiro de 1881. Lei Saraiva (Reforma a legislação eleitoral). *Coleções das Leis do Império do Brazil*, Rio de Janeiro, v.1, p. 1-29, 1881. Disponível em: http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos/lei-saraiva. Acesso em: 07 jul. 2015.

_____. Lei nº 7.332, de 1º de julho de 1985. Estabelece normas para a realização de eleições em 1985, dispõe sobre o alistamento eleitoral e o voto do analfabeto e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 02 de jul. 1985. Disponível

em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7332.htm. Acesso em: 07 de jul. 2015.

_____. Lei nº 8.930, de 06 de setembro de 1994. Dá nova redação ao art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 07 de set. 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8930.htm Acesso em: 07 jul. 2015.

_____. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1 de out. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9504.htm. Acesso em: 07 jul. 2015.

_____. Lei nº 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 de nov. 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9709.htm. Acesso em: 07 jul. 2015.

_____. Lei nº 9.840, de 28 de setembro de 1999. Altera dispositivos da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 29 de set. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9840.htm. Acesso em: 07 jul. 2015.

_____. Lei nº 9.800, de 26 de maio de 1999. Permite às partes a utilização de sistema de transmissão de dados para a prática de atos processuais. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 de mai. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9800.htm. Acesso em: 07 jul. 2015.

_____. Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 de nov. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9868.htm. Acesso em: 07 jul. 2015.

_____. Lei nº 10.048, de 08 de novembro de 2000. Dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 09 de nov. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L10048.htm. Acesso em: 07 jul. 2015.

_____. Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 de dez. 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L10098.htm. Acesso em 07 jul. 2015.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto das Cidades. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 de jul. 2001 e retificado em 17 de jul. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 07 jul. 2015.

_____. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 de jul. 2002 e retificado em 30 de jul. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm. Acesso em: 07 jul. 2015.

_____. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 29 de mai. 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.683.htm. Acesso em: 07 jul. 2015.

_____. Lei nº 11.204, de 05 de dezembro de 2005. Altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios; autoriza a prorrogação de contratos temporários firmados com fundamento no art. 23 da Lei nº 10.667, de 14 de maio de 2003; altera o art. 4º da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, e a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 06 dez. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11204.htm. Acesso em: 07 jul. 2015.

_____. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 205. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 de jun. 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm. Acesso em: 07 jul. 2015.

_____. Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a informatização do processo judicial; altera a Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 de dez. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11419.htm. Acesso em: 07 jul. 2015.

_____. Lei nº 11.662, de 24 de abril de 2008. Altera as alíneas "b" e "c" e revoga a alínea "d" do art. 2º do Decreto nº 2.784, de 18 de junho de 1913, a fim de modificar os fusos horários do Estado do Acre e de parte do Estado do Amazonas do fuso horário Greenwich "menos cinco horas" para o fuso horário Greenwich "menos quatro horas", e da parte ocidental do Estado do Pará do fuso horário Greenwich "menos quatro horas" para o fuso horário Greenwich "menos três horas". *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 24 de abr. 2008. Revogada pela Lei nº 12.876, de 31 de outubro de 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11662.htm. Acesso em: 07 jul. 2015.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Lei de acesso à informação. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 de nov. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm. Acesso em: 07 jul. 2015.

_____. Lei nº 12.798, de 04 de abril de 2013. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2013. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 05 de abril de 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12798.htm. Acesso em: 07 jul. 2015.

_____. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. Marco Civil da Internet. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 24 de abr. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12965.htm. Acesso em: 07 jul. 2015.

_____. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 de mar. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm. Acesso em: 07 jul. 2015.

_____. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 05 de mai. 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 07 jul. 2015.

_____. Lei Complementar nº 135, de 04 de julho de 2010. Lei da Ficha Limpa. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 07 de jun. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp135.htm. Acesso em: 07 jul. 2015.

BRAVO, Rose Borge. Nuevas tecnologias e regeneração da democracia. *In*: HUESO, Lorenzo Cotino (Coord). *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías*. Granada: Editorial Comares, 2007. p. 25-34.

BRETON, Phillipe. *A incompetência democrática*. Tradução: Constância M. Egresas Morel. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

BRITO, F.; SOUZA, J. Expansão urbana nas grandes metrópoles: o significado das migrações intrametropolitanas e da mobilidade pendular na reprodução da pobreza. *Revista Perspectiva*, Fundação Seade, jan. 2006. p. 48-63.

BUENO, Roberto. *Sociedade aberta democrática*. São Paulo: Editora Mackenzie, 2007.

BUSQUETS, José Miguel. El Gobierno Electrónico en America Latina: Estrategias y Resultados. *In*: GALINDO, Fernando (Coord.). *Gobierno, Derechos y Tecnología*: Las actividades de los poderes públicos. Zaragoza: Thomson Civitas, Universidad de Zaragoza (Espanha), 2006. p. 159-171.

BUZATO, Marcelo El Khouri. *Entre a fronteira e a periferia:* linguagem e letramento na inclusão digital. Tese (Doutorado) – Instituto de Estudos da Linguagem, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007. Disponível em:

http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000415042. Acesso em 03 jul. 2015.

CAMPINA GRANDE. Lei Orgânica do Município de Campina Grande, de 05 abril de 1990. *Semanário Oficial do Município de Campina Grande*, Campina Grande, PB, 06 de abr. 1990. Disponível em: http://pmcg.org.br/wp-content/uploads/2014/09/Lei-Organica-do-Municipio.pdf. Acesso em: 07 jul. 2015.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro. Vol. 24. N. 2. fev./abr. 1990. p. 30-50.

CANFORA, Luciano. *A Democracia:* História de uma ideologia. Tradução: José Jacinto Correia Serra. Coimbra: Edições 70, 2007.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. *"Brancosos" e Interconstitucionalidade*. Coimbra: Editora Almedina, 2008.

_____. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição.* 3 ed. Coimbra: Editora Almedina, 1999.

CANUT, Letícia. Governo Eletrônico: uma possibilidade de aperfeiçoamento da cidadania clássica e da nova cidadania. *In: Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico***.** Brasil, 2009. v.1 n. 1, p.1-13. Disponível em: http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/observatoriodoegov/.../30102. Acesso em 15 mar. 2011.

CAROU, Heriberto Cairo. Flujos de información e transformaciones del espaço de la política. *In: Democracia Digital*: Límites y Oportunidades. Madrid: Editorial Trotta, 2002.

CARRACEDO, Jose Rubio. Democracia y Legitimacion del poder en Rousseau. *In:Revista de Estudios Políticos* (Nueva Epoca). n. 58. Out.-Nov. 1987. p. 215-242.

_____. Rousseau y la democracia republicana. *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época). N. 108. Abril-Junio 2000. p. 245-270.

CASTELLS, Manuel. *A Galáxia da Internet*. Tradução: Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

_____. *A questão urbana*. Tradução: Alene Caetano. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

_____. *A Sociedade em Rede* – v. I. Tradução: Roneide Venâncio Maser com a colaboração de Klauss Brandini Gerhardt. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

_____. *O Fim do Milênio* – v. III. Tradução: Klauss Brandini Gerhardt e Roneide Venâncio Maser. São Paulo: Paz e Terra, 2012.

_____. *O Poder da Identidade* – v. II. Tradução: Klauss Brandini Gerhardt. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

_____. *Redes de Indignação e Esperança*: movimentos sociais na era da Internet. Tradução: Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2013.

CASTORIADIS, Cornelius. Imaginário político grego e moderno. *In: As Encruzilhadas do Labirinto*. Volume IV. Tradução: Regina Vasconcelos. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 2002.

_____. *O mundo fragmentado:* as encruzilhadas do labirinto. Tradução: Ana Barradas. Lisboa: Campo da Comunicação, 2003.

CAZELOTO, Edilson. *Inclusão Digital:* uma visão crítica. São Paulo: Editora SENAC – São Paulo, 2008.

CELLA, José Renato Gaziero. Reflexões Filosóficas Preliminares para o Governo Eletrônico e democracia digital. *In: Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico.* v.1. n.1, 2009, p. 49-54. Disponível em: http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/observatoriodoegov/index. Acesso em 16 mar. 2011.

CHABAL, Patrick; DALOZ, Jean-Pascal. *Africa works*: disorder as political instrument. Oxford: James Currey, 1999.

CHAUI, Marilena. *Convite à Filosofia.* São Paulo: Editora Ática, 1995.

CHILE. Ley nº 19.886, de 11 de julho de 2003. Ley de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestacion de servicios (Lei geralrelativa aos contratos públicosde fornecimentose prestação de serviços). *Boletim Oficil do Chile*, Santiago: 30 de jul. 2003. Disponível em: http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=213004&idVersion=2014-10-30&r=1. Acesso em: 07 jul. 2015.

COHEN, Joshua. Deliberation and Democratic Legitimacy. *In*: BOHMAN, James; REHG, William (Editors). *Deliberative Democracy*: essays on reason and politics. Cambridge: The MIT Press. p. 67-93.

COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação histórica dos direitos humanos.* São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

COROJAN, Ana; CAMPOS, Eva Domínguez. *Gobierno Abierto: alcance e implicaciones*. Madrid: Fundación Ideas, 2011. p. 16. Disponível em: http://fundacionideas.es/sites/default/files/pdf/DT-Gobierno_abierto-Pol.pdf. Acesso em 20 jun.2015.

COSTA, Francisco Manuel Garcia. Participación y Democracia Electrónicas en el Estado Representativo. *In:* HUESO, Lorenzo Cotino (Org). *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologias*. Granada: Editorial Comares, 2007. p.3-23.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins; ALLEGRETTI, Giovanni; MATIAS, Marisa. As tecnologias de informação e comunicação na gramática dos Orçamentos Participativos: tensões e desafios de uma abordagem essencialmente subordinada. *In*: *CONGRESSO COMUNICAÇÃO E POLÍTICA*, 2007, Belo Horizonte. *Anais Compolítica*. Disponível em: http://www.compolitica.org/home/wp-content/uploads/2011/01/gt_cd-eleonora.pdf. Acesso em: 25 jun.2015.

DAHL, Robert A. *A democracia e seus críticos.* Tradução: Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2012. p. 38.

_____. *Sobre a democracia.* Tradução: Beatriz Sidou. Brasília: Editora UNB, 2009.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado.* São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

DAVIS, Richard. *Politics Online*. New York: Routledge, 2005.

DE SANTIS, Victor S.; HILL, David. Citizen Participation in Local Politics: Evidence from New England Town Meetings. *In: State and Local Government Review*. V. 36, n. 3 (Fall 2004): 166–173.

DE SANTIS, Victor S.; RENNER, Tari. 1997. Democratic traditions in New England townmeetings: Myths and realities. Paper presented at the annual meeting of the Midwest Political Science Association, April 12, Chicago. *Apud.* DE SANTIS, Victor S.; HILL, David. Citizen Participation in Local Politics: Evidence from New England Town Meetings. *In: State and Local Government Review*. v. 36, n. 3 (Fall 2004): 166–173.

DEL VECCHIO, Giorgio. *Lições de Filosofia do Direito.* 5 ed. Tradução: Antônio José Brandão. Coimbra: Armênio Amado Editor, 1979.

DI FELICE, Massimo; LEMOS, Ronaldo. *A vida em rede.* Campinas, SP: Papirus 7 Mares, 2014.

DONALD. P & SAPHIRO, Ian. *Pathologies of rational choice theory*. New Haven: Yale University Press, 1994. ISBN 0-300-06636-8. E-book.

DORE, Rosemary e RIBEIRO, Simone. Cidadania política e voto analfabeto no Brasil. *Revista Políticas Públicas*, Campinas, v. 2, n. 2, p. 84-99, dez. 2009.

ESPANHA. Lei nº 02, de 4 de março de 2011. Ley de Economia Sostenible (Lei de Economia Sustentável). BOE, nº 55, de 05 de mar. 2011. Disponível em: http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/leyes_espa/l_002_2011.pdf. Acesso em: 07 jul. 2015.

ESTADO DO CEARÁ. Constituição do Estado do Ceará, de 05 de outubro de 1989. *Diário Oficial do Estado do Ceará*, Fortaleza, CE, 06 de out. 1989. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70432/CE_Ceara.pdf?sequence=1. Acesso em: 07 jul. 2015.

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Constituição do Estado do Espírito Santo, de 05 de outubro de 1989. *Diário Oficial do Estado do Espirito Santo*, Vitória, ES, 06 de out. 1989. Disponível em: http://www.al.es.gov.br/appdata/anexos_internet/downloads/c_est.pdf. Acesso em 07 jul. 2015.

ESTADO DO MATO GROSSO. Constituição do Estado do Mato Grosso, de 05 de outubro de 1989. *Diário Oficial do Estado do Mato Grosso*, Cuiabá, MT, 06 de out. 1989. Disponível em: http://www.al.ms.gov.br/LinkClick.aspx?fileticket=vY9Gt9a1ypw%3d&tabid=220. Acesso em: 07 jul. 2015.

ESTADO DE MINAS GERAIS. Constituição do Estado de Minas Gerais, de 21 de setembro de 1989. *Diário Oficial do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, MG, 22 de set. 1989. Disponível em: http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf. Acesso em: 07 jul. 2015.

ESTADO DA PARAÍBA. Constituição do Estado da Paraíba, de 05 de outubro de 1989. *Diário Oficial do Estado da Paraíba*, João Pessoa, PB, 06 de out. 1989. Disponível em: http://portal.tce.pb.gov.br/wp-content/uploads/2013/09/constituicaoestadualpb.pdf. Acesso em: 07 jul. 2015.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Constituição do Estado do Rio de Janeiro, de 05 de outubro de 1989. *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, RJ, 06 de out. 1989. Disponível em: http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/constest.nsf/PageConsEst?OpenPage. Acesso em: 07 jul. 2015.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, de 03 de outubro de 1989. *Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, RS, 04 de out. 1989. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70451/CE_RioGrandedoSul.pdf?sequence=4. Acesso em: 07 jul. 2015.

ESTADO DE SANTA CATARINA. BRASIL. Constituição do Estado de Santa Catarina, de 05 de outubro de 1989. *Diário da Constituinte*, Florianópolis, SC, 06 de out. 1989. nº 39-A, Disponível em: http://www.alesc.sc.gov.br/portal_alesc/sites/default/files/CESC_2013_67_e_68_emds.pdf. Acesso em: 07 jul. 2015.

ESTADO DE SÃO PAULO. Constituição do Estado de São Paulo, de 05 de outubro de 1989. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, SP, 06 de out. 1989. Disponível em: http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/index.htm. Acesso em: 07 jul. 2015.

ESTEVE, Jordi Barrat. El Derecho de Sufragio ante el reto de las votaciones electronicas. Informe sobre las pruebas desarrolladas en Jun. *In:* X CONGRESSO IBEROAMERICANO DE DERECHO E INFORMATICA, 10., 2004, Santiago de Chile. Informática y Derecho. Santiago de Chile: LOM Ediciones, 2004. p.133-154.

FARIA, Antonio; PRADO, Otavio. *Orçamento Participativo Interativo*: 20 experiências de gestão pública e cidadania. São Paulo: FGV-SP, 2003.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. A liberdade como autonomia recíproca de acesso à informação. *In*: GRECO, M.A., MARTINS, I.G.S. (Org.). *Direito e Internet*: Relações Jurídicas na Sociedade Informatizada. São Paulo: RT, 2001, p. 241-247.

FERREIRA, Naiara Silva, ARRUDA FILHO, Emílio José Monteiro. Preferência de uso das redes sociais virtuais para o consumidor tecnológico: uma análise do facebook versus whatsapp. *XVII Seminários de Administração*. Outubro de 2014. ISSN 2177-3866. pp. 1-16. p.4. Disponível em: http://semead6.tempsite.ws/17semead/resultado/trabalhosPDF/1266.pdf. Acesso em 05 jun. 2015.

FLEINER-GERSTER, Thomas. *Teoria Geral do Estado.* Tradução: Marlene Holzhausen. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2006.

FOX, Jonathan; HAIGHT, Libby. Mexico's transparency reforms: theory and practice. *Research in Social Problems and Public Policy,* v. 19*,* Emerald Group Publishing Limited, 2011. p.353-379. Disponível em: http://escholarship.org/uc/item/50q0m31z. Acesso em: 24 jun.2015.

GARCÍA CANALES, Mariano. *Temas de Derecho Constitucional I*. Murcia: Diego-Marín, 2004.

GARCIA, Talita Cristina*. A paz como finalidade do poder civil*: o Defensor pacis de Marsílio de Pádua (1324). 2008. Dissertação (Mestrado em História Social) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8138/tde-07012009-163308/. Acesso em: 19 jan. 2015.

GAROT, Marie José. De la administración electrónica a una democracia digital.*In: Revista Direito GV*. v. 3. Rio de Janeiro, jan-jun. 2006. p. 35-46.

GERSO, Tarso & SOUZA, Ubitaran de. *Orçamento participativo*. A experiência de Porto Alegre. 2 ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.

GIDDENS, Anthony. *Política, Sociologia e Teoria Social:* encontros com o pensamento social clássico e contemporâneo*.* São Paulo: Editora UNESP, 1997.

GOMES, Wilson. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. *Revista Fronteiras* – estudos midiáticos. v. VII. n. 3, setembro/dezembro 2005. p. 214-222.

GONÇALVES, Victor Hugo Pereira. *Inclusão digital como direito fundamental.* 2011. 135 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

GONÇALVES JÚNIOR, Jerson Carneiro. *Cidadão Legislador*: Iniciativa Popular de Emenda Constitucional no Estado Democrático de Direito. 2012. 385f. Tese (Doutorado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012.

GRONDONA, Mariano. *Os pensadores da liberdade.* Tradução: Ubiratan de Macedo. São Paulo: Mandarim, 2000.

GUIZOT, François. *A história das origens do governo representativo na Europa*.Tradução: Francês para o Inglês – Andrew R. Scoble/ Inglês para o Português – Vera Lucia Joscelyne. Rio de Janeiro: Topbooks, 2008.

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. *Democracy and Disagreement*. London: Harvard University Press, 1996. p.131-132.

HABERMAS, Jüergen. *Direito e Democracia:* entre a facticidade e a validade*.* 3 ed. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler.Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HAMILTON, James; JAY, John; MADISON, Alexander. *O Federalista*. Tradução: Ricardo Rodrigues Gama. Campinas: Russel Editores, 2013.

HARVEY, David. *Cidades Rebeldes*. Tradução: Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HEEKS, R. (Ed.). *Reinventing Government in the Information Age*. Londres, Routledge, 2002.

HELD, David. *Modelos de Democracia*. 3 ed. Tradução: María Hernandez. Madrid: Alianza Editorial, 2012.

HOBBES, Thomas. *Do Cidadão.* Tradução: Renato Janine Ribeiro. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

_____. *Leviatã*. 2 ed. Tradução: Alex Marins. São Paulo: Editora Martin Claret, 2008.

HOBSBAWN, Eric. *A Era dos Extremos:* o breve século XX. 2 ed. Tradução: Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

JACOBI, Pedro. Movimentos populares urbanos e resposta do Estado: autonomia e controle popular vs. cooptação e clientelismo. *In*: Boschi, Renato Raul (Org.). *Movimentos coletivos no Brasil urbano*. Rio de Janeiro: Zahar, 1983, p. 145-179.

JARDIM, José Maria. *Os Arquivos (in)visíveis: a opacidade informacional do Estado Brasileiro*. 1998. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) - Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia/ Escola de Comunicação, Rio de Janeiro, 1998.

JENKINS, Henry. *Cultura da Convergência*. 2 ed. Tradução: Susana Alexandria. São Paulo: Editora ALEPH, 2012.

JOÃO PESSOA. BRASIL. Lei Orgânica do Município de João Pessoa, de 02 de abril de 1990. *Semanário Oficial do Município de João Pessoa*, PB, 03 de abr. 1990. Disponível em: http://joaopessoa.pb.gov.br/portal/wp-content/uploads/2012/04/Lei_Organica_de_Joao_Pessoa.pdf. Acesso em: 07 jul. 2015.

KAUFMANN, Daniel; BELLVER, Ana. Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications. *Social Science Research Network*. Ago. 2005. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=808664. Acesso em: 24 jun.2015.

KNIGHT, Jack; JOHNSON, James. What sort of political equality does deliberative democracy require? *In*: BOHMAN, James; REHG, William (Orgs.). *Deliberative democracy*: essays on reason and politics. Cambridge, Mass.; London: The MIT Press, 1997.

LAVALLE, Adrian Gurza; SZWAKO, José. *Origens da Política Nacional de Participação Social*: Entrevista com Pedro Pontual. *Novos estudos - CEBRAP*, São Paulo, n. 99, July 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002014000200091&lng=en&nrm=iso. Acesso em 08 jun. 2015. De igual modo, disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002014000200005.

LEFEBVRE, H. *A revolução urbana*. Tradução: Sérgio Martins. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 1999. p. 17.

LEFORT, Lefort. *A invenção democrática.* Tradução: Isabel Maria Loureiro. São Paulo: Editora Brasiliense, 1983.

LEITE, George Salomão; LEMOS, Ronaldo. *Marco Civil da Internet*. São Paulo: Editora Atlas, 2014. pp. 240-247.

LEMOS, André e LÉVY, Pierre. *O futuro da Internet*. 2 ed. São Paulo: Paulus, 2010.

LEMOS, André. *Cibercultura*. 6 ed. Porto Alegre: Editora Sulina, 2013.

LEMOS, Ronaldo. Futuros Possíveis. Porto Alegre: Sulina, 2012. E-book.

_____. O Marco Civil como símbolo do desejo por inovação no Brasil. *In*: LEITE, George Salomão; LEMOS, Ronaldo. *Marco Civil da Internet*. São Paulo: Editora Atlas, 2014. p. 3-11.

LÉVY, Pierre. *Cibercultura*. 3 ed. Tradução: Carlos Irineu da Costa. São Paulo: Editora 34, 2010.

_____. *Ciberdemocracia*. Tradução: Alexandre Emílio. Lisboa: Instituto Piaget, 2003.

_____. *O que é virtual.* 2 ed. Tradução: Paulo Neves. São Paulo: Editora 34, 2011.

LIJPHART, Arend. *Modelos de Democracia*. Tradução: Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. A globalização, as instituições democráticas e o indivíduo. *In: Democracia como projeto para o Século XXI*. Debates. n. 17. Ano 1998. Centro de Estudos Konrad Adenauer Stiftung. p. 1-7.

LIMA, Martonio Mont´Alverne Barreto. Alienação e clandestinidade, ou o rumo perverso da política. *In*: LIMA, Martonio Mont´Alverne Barreto; ALBUQUERQUE, Paulo Antonio de Menezes (Orgs.). *Democracia, Direito e Política*: Estudos internacionais em homenagem a Friedrich Müller. Florianópolis: Conceito Editoral, 2006, p 597-613.

LIN, Nelson Shin Yien. *Participação popular no legislativo federal*: um estudo de seus mecanismos institucionais: emendas populares no processo constituinte, iniciativa popular e Comissão de Legislação Participativa (CLP). 2010. 195 f. Dissertação (Mestrado em Filosofia e Ciências Humanas) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

LIPOVETSKY, Gilles. *A era do Vazio*. Tradução: Miguel Serras Pereira e Ana Luísa Faria. Lisboa: Edições 70, 2014.

LIPOVETSKY, Gilles; CHARLES, Sébastien. *Os tempos hipermodernos*. Tradução: Luís Filipe Sarmento. Lisboa: Edições 70, 2014.

LIPOVETSKY, Gilles; SERROY, Jean. *A Cultura-mundo* – resposta a uma sociedade desorientada. Tradução: Victor Silva. Lisboa: Edições 70, 2014.

LOCKE, John. *Dois tratados sobre o governo.* 2 ed. Tradução: Júlio Fischer. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2005.

LYNCH, Christian Edward Cyril. A primeira encruzilhada da democracia brasileira: Os casos de Rui Barbosa e Joaquim Nabuco. *Revista Social e Política*, Curitiba, v. 16, número suplementar, p. 113-125, agosto de 2008.

MAGALHÃES, Alex Ferreira. Cidade, Direito e Democracia: A questão da 'Agency' e do 'Rule of Law' no cenário urbano. *Revista de Direito da Cidade*, vol. 03, nº 01, 2011. p. 42-69. ISSN 2317-7721.

MAIA, Rousely C. M. A mídia e o novo espaço público. *Comunicação & Política*, v.5, n.1, 1998. p. 131-156.

MANIN, Bernard. On Legitimacy and Political Deliberation. *In: Political Theory*. v.15. n. 3. Agosto 1987. p.338-368.

MAQUIAVEL, Nicolau. *Discursos sobre la década primera de Tito Lívio.* Tradução: Ana Martinez Arancon. Madrid: Alianza Editorial, 1987.

_____. *O príncipe.* Tradução: Lívio Xavier. Rio de Janeiro: Ediouro, s. d.

MARCACINI, Augusto Tavares Rosa. Da prática eletrônica de atos processuais. *In*: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; DIDIER JR, Fredie; TALAMINI, Eduardo; DANTAS, Bruno (Coords). *Breves Comentários do Novo Código de Processo Civil*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 598-615.

MARCUSE, Herbert. *A grande recusa hoje.* Tradução: Isabel Loureiro e Robespierre de Oliveira. Rio de Janeiro: Martins Fontes, 2001.

MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro. *Das redes informais às redes deliberativas*: mídia, públicos reflexivos e cidadania. Intertexto, Porto Alegre: UFRGS, v.1., n. 14, 1-18, janeiro/junho 2006. p.6.

MARTÍ, José Luis. *La República Deliberativa*. Madrid: Ediciones Juridicas y Sociales, 2006.

MARTÍN, Pedro Pietro. Sistema avanzado para la participación electronica municipal: EJES conceptuales para su diseño. *In*: HUESO, Lorenzo Cotino (Org.). *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologias*. Granada: Editorial Comares, 2007. p.141-179.

MARXER, Wilfried; PÁLLINGER, Zoltán Tibor. Direct Democracy at the local level: a comparison of eight municipalities from four countries around Lake Constance (Austria, Germany, Liechtenstein, Switzerland) *In:* SCHILLER, Theo. *Local Direct Democracy in Europe*. Heidelberg, Germany: VS Verlag, 2011. p. 157-169.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MCLUHAN, Marshall. *A Galáxia da Gutemberg*. Tradução: Leônidas Gontijo de Carvalho e Anísio Teixeira. São Paulo: EDUSP, 1972.

_____. *Os meios de comunicação como extensões do homem*. Tradução: Décio Pignatari. São Paulo: Cultrix, 2007.

MEIRELLES, Delton R. S.; GOMES, Luiz Cláudio de Moreira. Cidade, processo e participação: legitimidade das associações na tutela coletiva urbanística. In: *Revista Confluências.* Universidade Federal Fluminense, dez. 2007. Disponível em: http://www.uff.br/ppgsd/confluencias/revista_confluencias_v.2.pdf. Acesso em 20 fev. 2011, p. 97-124.

MEIRELLES, Delton R. S. *Conselhos comunitários de justiça e juizados de conflitos de vizinhança:* uma proposta de acesso à justiça nas cidades. Programa de Pós-Graduação da Universidade Estadual do Rio de Janeiro, com defesa realizada em 24 jun. 2010.

MELO, Geysa Maria Bacelar Pontes; NEHMÉ, Júnia Lagoeiro Dutra. Novo enfoque de monitoramento e avaliação dos programas do Ministério da Educação: Simec e Matriz de Avaliação. *Caderno EIAPP* – Reflexões para Ibero-América – Avaliação de Programas Sociais. Brasília: ENAP, 2009. p.157-168.

MICHENER, Robert G.The Surrender of Secrecy? Explaining the Strength of Transparency and Access to Information Laws. In*: APSA 2009 TORONTO MEETING PAPER*. 2009. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1449170. Acesso em: 25 jun. 2015.

MIGUEL, Luis Felipe. Deliberacionismo e os limites da crítica: uma resposta. *In*: Teoria crítica e democracia deliberativa. *OPINIÃO PÚBLICA*, Campinas, vol. 20, n. 1, abril, 2104, p. 118.131.

MILL, John Stuart. *Considerações sobre o governo representativo.* Tradução de Manoel Innocêncio de Lacerda Santos Jr. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

MOLINARO, Carlos Alberto; SARLET, Ingo Wolfgang. Breves notas acerca das relações entre a sociedade em rede, a internet e o assim chamado Estado de Vigilância. *In*: LEITE, George Salomão; LEMOS, Ronaldo. *Marco Civil da Internet*. São Paulo: Editora Atlas, 2014. p. 29-48.

MONTE-MOR, Roberto Luís. O que é o urbano no mundo contemporâneo. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 111, p. 09-18, jul./dez. 2006.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. *O Espírito das Leis.* 3 ed. Tradução: Pedro Vieira Mota. São Paulo: Editora Saraiva, 1994.

MOTA, Maurício. O paradigma contemporâneo do Estado Democrático de Direito: pós-positivismo e judicialização da política. *Revista Quaestio Iuris*. vol. 05. n. 1. p. 286-309.

MOUFFE, Chantal. A cidadania democrática e a comunidade política. Tradução: Maria Claro Abalo F. Andrade. In: *Estudos de Sociologia.* v. 2, n. 2, 2008. p. 59-68.

NEGROPONTE, Nicolas. *A vida digital*. Trad. Sérgio Tellaroli. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

NEUMAN, Laura; CALLAND, Richard. Making the Law Work: The Challenges of Implementation. *In*: FLORINI, Ann (Ed). *The Right to Know*. New York: Columbia University Press, 2007. p. 179-213. p. 183. Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/makingthelawwork.pdf. Acesso em 24 jun.2015

NYE JR, Joseh S. *O futuro do poder*. Tradução: Magda Lopes. São Paulo: Benvirá, 2012.

OLIVEIRA, Cláudia Alves de. A gestão democrática urbana na sociedade do conhecimento. *Revista de Direito da Cidade*. Vol. 04, n.01. p. 180-199.

OLIVEIRA, Terezinha. Por que retomar François Guizot.*Acta Scientiarum* – Human and Social Scienses, v. 20, n. 1, p. 121-128, 1998.

PANEBIANCO, Angelo. *Organização e poder nos partidos políticos*. Tradução: Denise Agostinetti. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2005.

PEREZ ROYO, Javier. *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid: Marcial Pons, 1994.

PIMENTA, Paulo; FARIA, Cristiano Ferri Soares; CARBONEL, Fabrício Lazzarini; LOPES, Ricardo Soares. Limites e desafios à participação popular no processo legislativo brasileiro. In: OLIVEIRA, Rafael Santos de; BUDÓ, Marília de Nardin (Orgs.). Mídias e direitos da sociedade em rede. Ijuí: Editora Ijuí, 2014.

PITKIN, Hanna Fenichel. *The concept of representation.* Berkeley: University California Press, 1972.

PLATÃO. *A República:* Livro VII. Comentários de Bernard Piettre. Tradução: Elza Moreira Marcelina. Brasília: Editora UNB; São Paulo: Editora Ática, 1989.

POGLIESE, Marcelo Weick. A Jurisdição Constitucional como instrumento de inclusão social. In: *Revista de Direito do IESP*. v. 1. n.1. João Pessoa, jul/dez.2004.

PORTO ALEGRE. Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, de 03 de abril de 1990. *Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, RS, 04 de abr. 1990 e retificado em 17 de mai. 1990. Disponível em: http://camarapoa.rs.gov.br/biblioteca/lei_org/LEI%20ORG%C3%82NICA.html. Acesso em: 07 jul. 2015.

POSLAN, Stefan. Ubiquitous computing. Somerset: Wiley, 2009. E-book.

PUDDEPHATT. Andrew. Exploring the Role of Civil Society in the Formulation and Adoption of Access to Information Laws: The Cases of Bulgaria, India, Mexico, South Africa, and the United Kingdom. *Access to Information Working Paper Series*, 2009. Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/WP-Civil-web-RevFin.pdf. Acesso em: 8 jun. 2012.

RANCIÈRE, Jacques. *O ódio à democracia*. Tradução: Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo Editorial, 2014.

RANDOLPH, Rainer. A dialética entre o próximo e o distante: reflexões acerca da cidade e do urbano contemporâneos. *X Encontro Anual da ANPUR*, Belo Horizonte, 2003. p. 34-68.

RANDOLPH, Rainer. O "Espaço" na/da sociedade da informação: Reflexão teórico-metodológica e crítica a respeito do seu novo caráter enquanto "ciberespaço". *Anais do IX Encontro Anual da ANPUR*, Rio de Janeiro. v. 9, 2001. p. 1756-1767. Disponível em http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/2313/2260. Acesso em 04 jun. 2015.

RANDOLPH, Rainer. Redes estratégicas e de solidariedade e organização territorial à procura de novas formas territoriais. *Encontros Nacionais da ANPUR*, v. 5, 2013. p. 783-794.

_____. Sociedade em rede: paraíso ou pesadelo? Reflexões acerca de novas formas de articulação social e territorial das sociedades. *GEOgraphia*, v. 1, n. 2, 2009. p. 27-53

RAWLS, John. *Uma teoria da Justiça.* Tradução: Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

RECUERO, Raquel. *Redes sociais na internet.* 2 ed. Porto Alegre: Editora Sulina, 2011.

RHEINGOLD, Howard. *The Virtual Community*. Revised Edition. Cambridge: MIT Press, 2000.

RIBEIRO DE BARROS, Alberto. Levellers e os direitos e liberdades constitucionais.*In: Cadernos de Ética e Filosofia Política*, São Paulo, n. 17, 2/2010, p. 07-20.

RIBEIRO, Renato Janine. Hobbes: o medo e a esperança. *In*: WEFFORT, Francisco (org.) *Os clássicos da política*. V.1. São Paulo: Editora Ática, 1993.

RICHARDS, Julian. *Vikings:* a very short introduction. Oxford: Oxford University Press, 2005.

RIO DE JANEIRO. Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, de 05 de abril de 1990. *Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, RJ, 06 de abr. 1990. Disponível em: http://www2.rio.rj.gov.br/pgm/leiorganica/leiorganica.html. Acesso em: 07 jul.2015.

ROCHA, José Manuel Sacadura. *Sociologia Jurídica:* Fundamentos e fronteiras. 2 ed. Rio de Janeiro: Campus Jurídico, 2008.

RODAS, Francisco Cortés. El contrato social en Hobbes: ¿absolutista o liberal? *In: Revista Estudios Políticos*. n. 37. Medellin, julio-diciembre de 2010. pp. 13-32.

RODRÍGUEZ ADRADOS, Francisco. *Nueva historia de la democracia.* Barcelona: Editorial Planeta, 2011.

ROSSEAU, Jean Jacques. *Do Contrato Social.* Tradução: José Cretella Jr.e Agnes Cretella. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

ROTOLO, Tatiana de Macedo Soares. Castoriadis e a política entre os antigos e os modernos.*Ethic@* (UFSC), 2012, v. 11, p. 105-123.

ROVER, Aires J. Introdução ao Governo Eletrônico. *In: Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico*, Brasil, v.1 n. 1, 2009, p. 92-106. Disponível em: http://buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/observatoriodoegov/article/view/30883/30643. Acessado em: 15 mar. 2011.

ROVIGHI, Sofia Vanni. *História da Filosofia Moderna.* 4 ed.Tradução: Ana Pareschi Capovilla. São Paulo: Edições Loyola, 2006.

RUELAS, Ana Luz; ARÁMBURO, Patricia Pérez. El gobierno electrónico: su estudio y perspectivas de desarollo. *UNIrevista*. v. l. 1. n. 3. Julho 2006. p. 1-11.

RUSCHEL, Aírton José; ROVER, Aires José; HOESCHL, Hugo. E-Gov: Do controle totalitário à Ágora Digital e Democrática. *In:Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico*. Brasil, v. 1. n.1, 2009, p 83-91. Disponível em:

http://buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/observatoriodoegov/article. Acesso em 27 fev. 2011.

SANDERS, L. *Against deliberation. Political Theory*, vol. 25, nº 3, p. 347-376, 1997.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. *Governança Democrática e Poder Local.* Rio de Janeiro: Editora Revan, 2004.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. Urbanização brasileira: um olhar sobre o papel das cidades médias na primeira década do século XXI. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 12, n. 2, novembro 2010. p. 103-119.

SANTOS, Boaventura de Souza. *A crítica da razão indolente:* contra o desperdício e a experiência. São Paulo: Cortez Editora, 2001.

_____. *Democracia e Participação*: O caso do orçamento participativo de Porto Alegre. Porto: Edições Afrontamento, 2002.

_____. Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. *In*: _____ (Org.). *Democratizar a Democracia.* Os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 455-559.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. *In:* _____. (Org.). *Democratizar a democracia*: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; 2002. p. 39-82.

SANTOS, Marcelo Fausto Figueiredo. *Teoria Geral do Estado*. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*. São Paulo: Editora Ática, 1994.

SCHERER-WARREN, Ilse. Metodologia de redes do estudo das ações coletivas e movimentos sociais. *Encontros Nacionais da ANPUR*, v. 6, 2013. p.1045-1052.

SCHILLER, Theo. Local direct democracy in Europe – a comparative overview. *In*: _____. *Local Direct Democracy in Europe*. Heidelberg, Germany: VS Verlag, 2011. p. 9-33.

_____. Local direct democracy in Germany: varieties in a federal state. *In*: _____. *Local Direct Democracy in Europe*. Heidelberg, Germany: VS Verlag, 2011. p. 53-74. p.68.

SCHWANITZ, Dietrich. *Cultura.* 8 ed. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 2007.

SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SIBILIA, Paula. *Redes ou paredes – A escola em tempos de dispersão.* Tradução: Vêra Ribeiro. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.

SILVA, Ricardo. Duas tensões na teoria democrática. *Revista de Ciências Humanas*. Florianópolis, Edição Especial Temática, p. 41-59, 1999.

SILVA, Silvado Pereira da. *Estado, democracia e internet*: requisitos democráticos e dimensões analíticas para a interface digital do Estado. 28 de julho de 2009. 424f. Tese

(Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas). Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2009.

_____. Exigências democráticas e dimensões políticas para a interface digital do Estado.*In*: MAIA, Rousiley Celi Moureira; GOMES, Wilson; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. *Internet e participação política no Brasil*. Porto Alegre: Editora Sulina, 2011.

SKINNER, Quentin. *As fundações do pensamento político moderno.* São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SMITH, Michael L. The uneasy balance between participation and representation: local direct democracy in the Czech Repúblic. *In*: SCHILLER, Theo. *Local Direct Democracy in Europe*. Heidelberg, Germany: VS Verlag, 2011. p. 33-53.

SOARES, Milena Fernandes. II – Seminário da Informação e Monitoramento de Políticas Sociais. Painel II – Experiências Setoriais: O Monitoramento nas áreas de educação e saúde. *ENAP*, 14 e 15 de abril de 2014. Dados disponíveis em: http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/1038/Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20-%20Milena%20e%20%C3%89rica%20%28MEC%29%20-%20Painel%202.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 18 jun.2015.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira. Deliberação Pública, Constitucionalismo e Cooperação Democrática. *In*: SARMENTO, Daniel (Coord.). *Filosofia e Teoria Constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 79-112.

_____. Teoria Constitucional e Democracia Deliberativa. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

STRAUSS, Leo. *La filosofia política em Hobbes*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2006.

STRECK, Lenio Luiz. Apontamentos hermenêuticos sobre o marco civil regulatório da Internet. *In*: LEITE, George Salomão; LEMOS, Ronaldo. *Marco Civil da Internet*. São Paulo: Editora Atlas, 2014. p. 333-345.

SUNSTEIN, Cass R. *República.com*: Internet, democracia y liberdad. Tradução: Paula Garcia Segura. Barcelona: Paídós, 2003.

TEAGUE, Vanessa; WEN, Roland. *Problems with the ivote Internet Voting Sistem.* CORE Submission to the Inquiry into the Administration of the 2011 NSW Election and related matters. Disponível em: https://www.verifiedvoting.org/wp-content/uploads/2014/09/Australia_2012_Problems_iVote_Internet_Voting_System.pdf. Acesso em: 02 de jul. 2015.

TSAHKNA, Anna-Greta. *E-voting:* lessons from Estonia. v. 12. European View [1781-6858]. a. 2013.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A Democracia na América* – Livro I. Tradução: Eduardo Brandão. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2014.

TOURAINE, Alain. *Crítica da Modernidade*. 10 ed. Tradução: Elia Ferreira Leal. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2012.

_____. *O que é a democracia?* Tradução: Guilherme João de Freitas Teixeira. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1996.

UBINATI, Nadia. *Representative Democracy:* Principles and Genealogy. Chicago: The University of Chicago Press, 2006.

_____. Representative democracy and its critics. *In*: ALONSO, Sonia; KEANE, John; LERKEL, Wolfgang. *The future of representative democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. p.23.

ULERI, Pier Vincenzo. The institutionalisation of the referendum in the Italian political system: from the national to regional and local levels. *In:* SCHILLER, Theo. *Local Direct Democracy in Europe*. Heidelberg, Germany: VS Verlag, 2011. p. 75-112.

UNGER, Roberto Mangabeira. *O Direito e o Futuro da Democracia.* Tradução: Caio Farah Rodriguez e Mario Soares Grandchamp. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004.

VALADÉS, Diego. Consideraciones sobre el Estado Constitucional, la ciência e la concentración del riqueza. *In:Cadernos de Soluções Constitucionais.* v. 1. São Paulo: Malheiros, 2003.

VAN CREVELD, Martin. *Ascensão e declínio do Estado.* Tradução: Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

VAN DIJK, J. Digital Divide Research. *The Handbook of Internet Politics*. London and New York: Routledge, 2008. pp. 01-23. Disponível em: http://www.utwente.nl/bms/mco/bestanden/digitaldivide.pdf. Acesso em 20 jun. 2015.

VELASCO, Manuel. *Breve história dos Vikings.* Tradução: Gabriela Beatriz Ferro. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2013. E-book.

VILLORIA, Manuel; ALUJAS, Álvaro Ramírez. Los modelos de gobierno electrónico y sus fases de desarollo. *Gestión y Política Pública*. Vol. Temático – Gobierno Electronico. 2013. p. 69-103.

WARSCHAUER, Mark. *Tecnologia e inclusão social*. Tradução: Carlos Szlak. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2006.

WEBER, Max. *Sociologia*. Tradução de Amélia Cohn e Gabriel Cohn. São Paulo: Editora Ática, 2003.

WEFFORT, Francisco C. (Org.). *Os Clássicos da Política*. 4 ed. v.1. São Paulo: Editora Ática, 1993. p. 176-177.

WOOTTON, David. The Levellers. *In*: DUNN, John (ed.) *Democracy:* the unfinished journey. Oxford: Oxford University Press, 2000. p. 71-99.

ZAGORIN, Perez. *A History of political thought in the English revolution*. Dulles, Virginia: Thoemmes Press, 1997.

ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria Geral do Estado.* 3 ed. Tradução: Karin Praefke Aires Coutinho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

ZISSIS, Dimitrios; LEKKAS, Dimitrios; ARNELLOS, Argyris. A Systems Theory Approach to Eletronic Voting Complexity. Digital Democracy. Hershey PA: IGI Global, 2012. p. 1769-1796. E-book.