

UNIVERSIDADE FUMEC

GUILHERME RENATO GONTIJO HOUARA

**IMPACTO DAS NOVAS TECNOLOGIAS DE
INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO
NA COMPREENSÃO E EXERCÍCIO DA DEMOCRACIA**

BELO HORIZONTE-MG

2012

GUILHERME RENATO GONTIJO HOUARA

**IMPACTO DAS NOVAS TECNOLOGIAS DE
INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO
NA COMPREENSÃO E EXERCÍCIO DA DEMOCRACIA**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação da Universidade FUMEC, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito

Orientador: Prof. Dr. Luís Carlos Balbino Gambogi

Coorientador: Prof. Dr. André Cordeiro Leal

**Belo Horizonte-MG
Universidade FUMEC**

2012

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

H835i Houara, Guilherme Renato Gontijo
Impacto das novas tecnologias de informação e
comunicação na compreensão e exercício da democracia /
Guilherme Renato Gontijo Houara. – Belo Horizonte,
2013.

166 f. ; 29 cm.

Orientador: Luís Carlos Balbino Gambogi

Dissertação (Mestrado em Direito e Instituições
Políticas), Universidade FUMEC, Faculdade de Ciências
Humanas, Sociais e da Saúde, Belo Horizonte, 2012.

1. Democracia. 2. Tecnologia da informação. I.
Título. II. Gambogi, Luís Carlos Balbino. III.
Universidade FUMEC, Faculdade de Ciências Humanas
e Sociais.

CDU: 342.34

NOTA FINAL DA DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE
MESTRADO

BANCA EXAMINADORA:

ASSINATURAS:

Prof. Dr. Luís Carlos Balbino Gambogi _____

Prof. Dr. André Cordeiro Leal _____

Prof. Dr. Alexandre Antônio Alkmim Teixeira _____

MESTRANDO: Guilherme Renato Gontijo Houara

TÍTULO DA DISSERTAÇÃO:

“IMPACTO DAS NOVAS
TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E
COMUNICAÇÃO NA COMPREENSÃO E
EXERCÍCIO DA DEMOCRACIA”

NOTA: (100) *cece* _____

ASSINATURA ORIENTADOR: _____

DATA DA DEFESA: 08/03/2013

Dedico este trabalho à Deus, e a meus pais.

AGRADECIMENTOS

Início os meus agradecimentos pelo meu orientador, Dr. Luís Carlos Balbino Gambogi, que desde o princípio me acolheu.

Ao meu coorientador, Dr. André Cordeiro Leal, que me apoiou de forma estimulante e encorajadora.

Aos meus pais e irmão, que são minha família, esteio verdadeiro do meu viver.

À Sarah, pelo amor, apoio, companheirismo e carinho.

Aos amigos Diego, Felipe e Rodrigo.

Aos profissionais da Fumec, em especial ao professor Antônio Marcos Nohmi e à Victória.

Agradeço principalmente a Deus, pela oportunidade de conclusão deste projeto. Sem Sua ajuda seria impossível o desenvolvimento de qualquer etapa deste trabalho e peço a sua bênção para essa nova etapa que se inicia.

“Ninguém pretende que a Democracia seja perfeita ou sem defeitos. Tem-se dito que a Democracia é a pior forma de governo, salvo todas as demais formas que têm sido experimentadas de tempos em tempos”.

Discurso de Winston Churchill a 11 de novembro de 1947.

RESUMO

O presente estudo busca por meio da pesquisa bibliográfica, compreender como o desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação, em especial a Internet, pode impactar a compreensão e o desenvolvimento de práticas jurídico-decisórias democráticas. Para tanto, analisa a democracia em sua estrutura, passando por um breve relato histórico de sua origem, seu conceito, formas, pressupostos e princípios básicos. Apresenta também as diversas modalidades de participação popular previstas de um lado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, assim como em outros institutos previstos em ordenamentos estrangeiros, que poderão ser influenciados pelos recursos tecnológicos já existentes. Discorre também, de maneira sucinta, sobre as inovações tecnológicas que permitem a ampliação do acesso e da circulação de informações e opiniões. A partir daí, realiza um entrecimento dessas duas temáticas, buscando apresentar como essas novas tecnologias podem impactar o debate público e a tomada de decisões jurídicas acerca de temas relevantes. Ao final, conclui-se que, consideradas as limitações possíveis, é possível pensar que inovações tecnológicas possam contribuir para a efetiva ampliação dos níveis de participação popular.

Palavras-chave: Democracia. Tecnologia da Informação. Tecnologia da comunicação.

ABSTRACT

This study seeks through bibliographic research, to understand how the development of information and communication technologies, especially the Internet, can impact the understanding and development of practical legal and democratic decision-making. It analyzes democracy in its structure, through a brief historical report of its origin, its concept, shapes, basic principles and assumptions. It also presents the various forms of popular participation on the one hand envisaged in the Constitution of the Federative Republic of Brazil in 1988, as well as in other institutions provided for in foreign jurisdictions, which may be influenced by existing technological resources. Also discusses, briefly, about the technological innovations that allow increased access and circulation of information and opinions. Thereafter, performs a interweaving of these two themes, seeking to present how these new technologies can impact the public debate and decision making about issues relevant legal. At the end, we conclude that, considering the possible limitations, it is possible to think that technological innovations can contribute to the effective expansion of popular participation levels.

Key words: Democracy. Information Technology. Communication technology.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Atos das Disposições Constitucionais
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
BRAVO	<i>Bring Remote Access to Voters Overseas</i>
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CD	Câmara dos Deputados
CF	Constituição Federal
CLP	Comissão de Legislação Participativa
DSL	<i>Digital subscriber line</i>
EC	Emenda Constitucional
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
ICT	<i>Information and communication technology</i>
LC	Lei Complementar
LOAS	Lei de Organização da Assistência Social
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ONG	Organizações não governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo
OPD	Orçamento Participativo Digital
OS	Organização Social
OSSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PL	Projeto de Lei
PPP	Parceria público-privada
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
RG	Registro de Identidade
SF	Senado Federal
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
STF	Superior Tribunal Federal

SUS	Sistema Único de Saúde
TI	Tecnologia da Informação
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação
TOM	<i>Tãna Otsustan Mina</i>
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UAI	Unidade de Atendimento Integrado

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 1 - Alguns requisitos de uma democracia para elevado número de pessoas.....	43
QUADRO 2 - Resumo da participação dos cidadãos.....	93
QUADRO 3 - Formas de participação popular a partir das tecnologias de informação e comunicação.....	138

SUMÁRIO¹

INTRODUÇÃO.....	14
CAPÍTULO 1 – DEMOCRACIA.....	16
1.1 Condições para o desenvolvimento da democracia.....	16
1.2 Conceito de democracia.....	20
1.3 Democracia: formas.....	23
1.3.1 Democracia direta.....	23
1.3.2 Democracia semidireta.....	30
1.3.3 Democracia participativa.....	32
1.3.4 Democracia indireta ou representativa.....	36
1.3.5 Poliarquia.....	41
1.4 A democracia na CR/88.....	45
1.5 Pressupostos de democracia.....	46
1.6 Participação democrática de acordo com a CR/88.....	48
1.7 Princípios estruturantes.....	50
1.7.1 Princípio democrático.....	50
1.7.2 Princípio da maioria.....	52
1.7.3 Princípio da igualdade.....	54
1.7.4 Princípio da liberdade.....	55
CAPÍTULO 2 – PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	56
2.1 Participação democrática de acordo com a CR/88.....	56
2.2 Iniciativa popular.....	56
2.2.1 Requisitos.....	58
2.2.2 Discussão sobre a possibilidade de iniciativa popular alterar o texto constitucional.....	59
2.2.3 Iniciativa popular no âmbito dos estados, Distrito Federal e municípios....	61
2.2.4 Processo legislativo.....	62

¹ Este trabalho foi revisado de acordo com as novas regras ortográficas aprovadas pelo Acordo Ortográfico assinado entre os países que integram a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), em vigor no Brasil desde 2009. E foi formatado de acordo com a ABNT NBR 14724 de 17.04.2011.

2.2.5 Modalidades.....	63
2.2.6 Experiências brasileiras.....	63
2.2.7 Projetos de ampliação do instituto.....	65
2.2.8 Iniciativa popular de matérias afetas à iniciativa exclusiva.....	65
2.2.9 Iniciativa popular e as espécies normativas.....	66
2.3 Referendo.....	67
2.3.1 Origem.....	67
2.3.2 Conceito.....	67
2.3.3 Modalidades de referendo.....	69
2.3.4 Plebiscito <i>versus</i> referendo.....	70
2.3.5 Características.....	73
2.3.6 Experiências brasileiras.....	74
2.4 Plebiscito.....	76
2.4.1 Terminologia e origem.....	77
2.4.2 Conceito.....	78
2.4.3 Experiências brasileiras.....	80
2.4.4 Procedimento.....	81
2.4.5 Modalidades de plebiscito.....	82
2.5 Colegiado de órgãos públicos.....	83
2.5.1 Planejamento público.....	83
2.5.2 Seguridade social.....	83
2.5.3 Ensino público.....	83
2.5.4 Cultura.....	84
2.5.5 Atendimento aos direitos da criança e do adolescente.....	84
2.5.6 Ação popular.....	84
2.5.7 Orçamento participativo (OP).....	84
2.6 Institutos previstos fora do ordenamento jurídico brasileiro.....	89
2.6.1 O direito de revogação.....	89
2.6.1.1 <i>Recall</i>	90
2.6.1.2 <i>Abberufungsrecht</i>	91
2.6.2 Veto popular.....	92

CAPÍTULO 3 – A TECNOLOGIA EM PROL DA DEMOCRACIA.....	95
3.1 A tecnologia em prol da democracia.....	95
3.1.1 Terminologia.....	97
3.2 Contexto das mudanças ocorridas no Estado Moderno.....	100
3.3 Requisitos democráticos a serem cumpridos pela interface digital do Estado.	114
3.3.1 Estado telemático.....	115
3.3.2 Teledemocracia.....	116
3.3.3 Democracia <i>plug and play</i>	117
3.3.4 Ciberdemocracia.....	118
3.3.5 Governo eletrônico.....	119
3.3.5.1 Características.....	126
3.3.5.2 Princípios estruturantes do governo eletrônico.....	126
3.3.5.3 <i>Accountability</i>	126
3.3.5.4 Aplicações do governo eletrônico.....	129
3.3.5.5 Sobre alguns projetos em funcionamento no Brasil.....	129
3.4 Voto eletrônico.....	131
3.4.1 Ativismo digital e a primavera árabe.....	133
3.4.2 Breve relato de algumas experiências brasileiras.....	138
3.5 <i>Sites</i> que incentivam a participação democrática por via da <i>web</i>	140
3.6 Experiências do direito comparado.....	141
3.6.1 Venezuela.....	141
3.6.2 Petição <i>on-line</i> na Grã-Bretanha e em Portugal.....	142
3.6.3 A influência do <i>facebook</i> na Reforma da Constituição da Islândia e o <i>crowdsourcing</i>	143
3.6.4 Estônia: Projeto TOM.....	146
4 CONCLUSÃO.....	149
REFERÊNCIAS.....	153

INTRODUÇÃO

As mudanças pelas quais a sociedade passou durante o século XX mostraram que o Estado não mais detém a legitimidade do direito pela força ou pela imposição. A relação de verticalidade do poder Estado-cidadão, marcante até o Sec. XX, tem sido horizontalizada. Seja na concepção do Estado Moderno, seja para aqueles que creem na passagem para o Estado Pós-moderno. O Estado tende a deixar de se impor aos cidadãos para ser um negociador juntamente com o particular. De certa forma, passa a intervir menos nas relações privadas, diz menos o direito, para apenas homologar as decisões tomadas pelas próprias partes. Em outros termos, parece haver aumento de exigência nos atos estatais. Para serem aceitos, devem decorrer de práticas efetivamente democráticas, entendendo-se por democracia, por ora em linhas gerais, um processo necessário à convivência social em que o povo é o titular do poder e dele emana o poder, que há de ser exercido, direta ou indiretamente, pelo povo e em proveito do povo.

Claro que a democracia já recebeu, ao longo dos tempos, diversas concepções e passou por várias crises. Não é a democracia um conceito completamente fechado, que não comporta alterações. Ao contrário, tem-se que o conceito pode e deve ser tematizado.

No presente estudo pretende-se analisar como esse conceito é impactado, na atualidade, pelas tecnologias de informação e comunicação, principalmente no Brasil, que apresenta, historicamente, um isolamento estatal que impede o diálogo entre os representantes do povo e seus representados.

A participação do povo, titular do poder nas decisões políticas, é bastante restrita e somente se dá em elevado número nos períodos eleitorais. Pretende o presente trabalho estudar as novas tecnologias de informação e comunicação e como podem ser úteis à implantação de novas práticas democráticas.

Para tanto, o primeiro capítulo parte de uma revisão bibliográfica em que foram visitados alguns conceitos de democracia, bem como suas formas, princípios, pressupostos e estrutura.

No segundo capítulo, com o escopo de a fornecer base ao estudo proposto, passou-se ao entendimento da participação popular, principalmente no contexto da Constituição da República de 1988. Percorreu-se a compreensão dos institutos de participação popular existentes tanto no direito pátrio, quanto naqueles previstos em ordenamentos estrangeiros. Foram apresentados alguns conceitos e recursos que fazem uso de tecnologias da informação e comunicação que podem proporcionar aumento na participação dos cidadãos na vida política, tais como Estado Telemático, teledemocracia, democracia *plug and play*, voto eletrônico, *ciberdemocracia*, petição *on-line*, governo eletrônico, participação por meio de redes sociais.

Finalmente, apresenta-se uma série de fatos e projetos que revelam tendência de como as tecnologias de informação e comunicação podem influenciar a compreensão e o exercício da democracia.

CAPÍTULO 1 – DEMOCRACIA

1.1 Condições para o desenvolvimento da democracia

Passa-se ao exame das condições para o desenvolvimento da democracia, que por sua vez não se confundem com seus pressupostos, os quais serão analisados em um item dedicado a esse fim.

Inicia-se pelo tratamento das condições institucionais para o desenvolvimento da democracia. Para os fins de compreensão do presente estudo, ele será assim sintetizado:

- a) Supremacia absoluta do Direito, que implica a observância aos seus princípios estruturantes, sobretudo legalidade, isonomia e acesso a um Poder Judiciário imparcial;
- b) respeito à vontade da maioria, por meio do voto universal, em observância ao princípio republicano, com eleições periódicas e partidos políticos independentes.

Entre as condições psicológicas e psicossociais que dependem de certo grau de instrução, relevante o papel que exercem os costumes e as crenças:

Assim, a efetivação da democracia depende da crença no processo eleitoral como meio de solução viável dos problemas da sociedade, no qual todos os cidadãos com idade mínima tenham voto igual (um voto por pessoa), o que implica a exclusão de preconceitos. E a crença na democracia está associada indissolavelmente à crença na igualdade jurídica de todos – igualdade derivada da igual dignidade humana – para decidir e eleger propostas e candidatos².

No que diz respeito às condições socioeconômicas, e partindo da aceitação de que uma sociedade altamente desenvolvida no aspecto socioeconômico favorece a transformação de um regime autocrático em democracia, é terreno fértil para que a democracia possa se manter, caso necessário. Dahl informa que “quanto maior o nível socioeconômico de um país, maior a probabilidade de ter um regime político competitivo; e quanto mais competitivo o regime político de um país, maior sua probabilidade de estar em um nível

² MOURA, J.F.E.M. **Condições da democracia**. Disponível em: <http://www.amatra4.org.br/publicacoes/cadernos/caderno-05?start=4>. Acesso em: 13/08/2012.

relativamente alto de desenvolvimento econômico”³. E continua, ao tecer comentários acerca da importância da educação:

As oportunidades de um país se desenvolver e manter um regime político aberto e, mais, uma democracia dependem da medida em que a sociedade e a economia do país proporcionem alfabetização, educação e comunicação, criem uma ordem social mais plural do que controlada centralmente e obstem desigualdades extremas entre as camadas politicamente relevantes do país⁴.

A democracia depende, ainda, para o seu desenvolvimento, das condições econômicas que estejam relacionadas ao emprego dos trabalhadores, de modo que quanto mais alto o nível do pleno emprego em relação ao desemprego, mais propício para o incremento da democracia.

Noutro giro, no que diz respeito às condições éticas:

Se as outras condições da democracia podem não comprometer todas as pessoas nela interessadas e existirem ou não, independentemente de sua vontade, as condições éticas da democracia têm natureza especial, pois necessitam de participação virtuosa de todas as pessoas, para que a democracia se aperfeiçoe. Não se alcançou ainda a democracia perfeita. Esta é uma utopia. A realidade nos revela países uns mais outros menos democráticos. Daí porque Robert A. Dahl preferiu a denominação de “poliarquia”⁵.

As virtudes éticas - respeito ao interesse da maioria, humildade, isenção e probidade - também devem ser levadas em conta como pontos de relevância na construção da democracia. “O abandono dessas virtudes nos costumes políticos leva à disfunção e ao desvio da democracia, ensejando o predomínio de interesses minoritários e de facções sobre o interesse da maioria, o que é fatal à democracia”⁶. A humildade revela-se para a questão proposta na medida em que o governante aceite não ser ele mais sábio que a maioria dos indivíduos da sociedade. Pela isenção e probidade, sem aprofundar no tema, aceita-se que não devem ser sobrepostos os interesses particulares ou de minorias aos da maioria.

³ DAHL, R.A. **Polyarchy**. New Haven and London: Yale University Press, p. 64, 1971.

⁴ DAHL, *Op. Cit.*, 1971, p. 74

⁵ MOURA, *Op. Cit.*, 2012.

⁶ MOURA, *Op. Cit.*, 2012.

Revela-se, ainda, a ser considerada como fator de desenvolvimento da democracia a corrupção, de modo que quanto mais esta se alastrar na sociedade, mais baixos serão os níveis democráticos.

No presente, porém, em que constitui consenso a superioridade ou a excelência da democracia, seu maior inimigo é a corrupção, que consiste no agir desviado do interesse público ou do interesse da maioria em proveito de interesse particular ou privado. Por essa razão, a corrupção é inimiga apenas do regime democrático, e não das monarquias absolutas ou das ditaduras, pois nesses regimes governa-se no interesse dos poderosos, que são minorias⁷.

A corrupção é uma variável que interfere na consolidação da democracia na medida em que solapa a legitimidade das instituições políticas, fazendo com que procedimentos burocráticos e legais ocorram sob suspeita, contaminando, desse modo, a adesão às “regras do jogo”⁸.

De acordo com Bobbio, para que a democracia se desenvolva, são necessárias no mínimo três condições, quais sejam:

- a) Elevado número de cidadãos com o direito de participar direta ou indiretamente da tomada de decisões coletivas;
- b) existência de regras de procedimento como a da maioria (ou, no limite, da unanimidade);
- c) é preciso que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra.

Para que se realize essa condição, é necessário que aos chamados a decidir sejam garantidos os assim denominados direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação, etc. - os direitos à base dos quais nasceu o estado liberal e foi construída a doutrina do estado de direito em sentido forte, isto é, do estado que não apenas exerce o poder *sub lege*, mas o exerce dentro de limites derivados do reconhecimento constitucional dos direitos "invioláveis" do indivíduo. Seja qual for o fundamento filosófico desses direitos, eles são o pressuposto necessário para o correto funcionamento dos próprios mecanismos predominantemente procedimentais que caracterizam um regime democrático. As normas constitucionais que atribuem esses direitos não são exatamente regras do jogo: são regras preliminares que permitem o desenrolar do jogo⁹.

⁷ MOURA, *Op. Cit.*, 2012.

⁸ MÜLLER, G. Condições para a democracia ou democracias sem condições: dilemas de um pensamento político contemporâneo. **Século XXI**, UFSM, Santa Maria, v. 1, n. 1, p. 09-24, jan./jun. 2011.

⁹ BOBBIO, N. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

Por outro lado, merece que sejam tecidas considerações a respeito da educação como condição de possibilidade especificamente para o caso da democracia direta. Rousseau defende que as crianças devem ser preparadas como sujeitos que se desenvolvem de forma autônoma e criativa, em contato com a natureza. Devem ser privilegiadas as experiências da vida, em detrimento de metodologias meramente teóricas e expositivas, de modo que o aprendizado capacite o aluno a se desenvolver e possibilite que a criança venha a se tornar um adulto comprometido com a sociedade. Por ser um causídico da igualdade e liberdade, Rousseau prima que educação deve se pautar na ausência de qualquer ideia de superioridade. Para ele, a liberdade de um povo é algo que pode ser adquirido, mas não recuperado. Em razão de tal fato, a educação dos jovens é tida como prioridade, tendo por sua vez os pais o dever de gerar e sustentar filhos, possibilitando o desenvolvimento de indivíduos sociáveis à sua espécie e cidadãos ao Estado.

O desafio, portanto, “não é o que se deve fazer, senão o que se tem de destruir, e, o que é mais estranho, a impossibilidade de encontrar a simplicidade da natureza unida às necessidades da sociedade”¹⁰:

O povo ideal à legislação, segundo Rousseau, será aquele que puder apresentar o mais alto número das seguintes características: a) estar ligado a uma união original sem ter tido leis; b) não possuir hábitos e superstições arraigadas; c) não temer invasão súbita, podendo resistir sozinho; d) cada um dos membros poder ser conhecido de todos; e) ninguém deve estar sobrecarregado de funções, mas todos devem tê-las; f) que possa passar sem os outros, mas os outros não possam passar sem ele; g) bastar a si mesmo, não sendo rico nem pobre; h) conciliar a consistência de um velho e a docilidade de um jovem.¹¹

Rousseau ainda é citado por Bobbio¹²:

Rousseau, entretanto, também estava convencido de que "uma verdadeira democracia jamais existiu nem existirá", pois requer muitas condições difíceis de serem reunidas. Em primeiro lugar, um estado muito pequeno, "no qual ao povo seja fácil reunir-se e cada cidadão possa facilmente conhecer todos os demais"; em segundo lugar, "uma grande simplicidade de costumes que impeça a multiplicação dos problemas e as discussões espinhosas"; além do mais, "uma grande igualdade de condições e fortunas"; por fim, "pouco ou nada de luxo".

¹⁰ ROUSSEAU, J.J.R. **O contrato social**. São Paulo, Formar, p. 51-52, 1980.

¹¹ ANDRIOLI, A.I. A democracia direta em Rousseau. **Revista Espaço Acadêmico**, ano II, n. 22, março de 2003. Mensal. ISSN 1519.6186. Internet. Disponível em: http://www.espacoacademico.com.br/022/22and_rousseau.htm. Acesso em: 12/08/2012.

¹² BOBBIO, N.. **O futuro da democracia**. uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 6. ed., p. 41, 1997.

Por fim, pode-se citar a conclusão de Gustavo Müller:

O cardápio de variáveis a serem incluídas nas análises sobre processos democráticos é bastante vasto. No entanto, a observação dos fenômenos ocorridos nesse início de século parece demonstrar que a consolidação das democracias não é um destino natural da humanidade. Cabe aos cientistas sociais, não a construção de paradigmas universalmente válidos, mas o esforço intelectual de compreensão dos fatores que geram as condições para a democracia, e das democracias que operam sem condições¹³.

1.2 Conceito de democracia

Etimologicamente, o termo democracia provém do grego *demos* – povo – e *kratein* – governo. De origem grega, desde o século V a.C. era compreendida como uma forma de governo fundamentada em três direitos essenciais dos cidadãos atenienses: igualdade, liberdade e participação no poder. Essa igualdade era, na verdade, relativa, uma vez que na democracia ateniense a soberania não se referia a toda a população, mas somente aos cidadãos ativos que poderiam votar e exercer cargos públicos, o que, por sua vez, representava entre 10 e 15% dos adultos¹⁴. Mulheres, estrangeiros, escravos e crianças não participavam das decisões políticas. Na democracia grega, entenda-se ateniense, seu exercício ocorria por meio das assembleias de cidadãos, que decidiam por meio do voto não apenas sobre questões atinentes ao bem comum da *pólis*. Decidiam também sobre leis novas, guerra e paz, exerciam o Poder Judiciário supremo, além de questões administrativas.

De acordo com Viamonte, democracia¹⁵ é termo que pode apresentar vários sentidos, de difícil conceituação e por vezes utilizado para justificar ideologicamente a prática de

¹³ MÜLLER, *Op. Cit.*, 2011.

¹⁴ COMPARATO, F. K. Repensar a democracia. In: Democracia, direito e política: estudos internacionais em homenagem a Friedrich Müller. Florianópolis: Conceito Editorial, p. 194, 2006.

¹⁵ A palavra, de origem grega, é atestada, primeiro em Herodoto (século V a.C.) como “governo (do povo) pelo povo”. A lição foi colhida pelo historiador dos lábios de Péricles, na oração póstuma aos atenienses mortos na Guerra do Peloponeso: “Nosso regime político é a democracia e assim se chama porque busca a utilidade do maior número e não a vantagem de alguns. Todos somos iguais perante a lei e quando a república outorga honrarias o faz para recompensar virtudes e não para consagrar privilégios. Nossa cidade se acha aberta a todos os homens. Nenhuma lei proíbe nela a entrada aos estrangeiros, nem os priva de nossas instituições, nem de nossos espetáculos; nada há em Atenas oculto e permite-se a todos que vejam e aprendam nela o que bem quiserem sem esconder-lhes sequer aquelas coisas, cujo conhecimento possa ser de proveito para os nossos inimigos, porquanto confiamos, para vencer, não em preparativos misteriosos, nem

atitudes totalitárias, ou seja, o oposto de seu autêntico significado. Daí se dizer que as democracias são diversificadas porque refletem a vida política, social e cultural de cada país, podendo o conceito de democracia sofrer perversão em sua essência¹⁶.

No final do século XVIII a ideia de democracia era fortemente associada a uma concepção forte de soberania. Jean Jacques Rousseau, em uma passagem acerca do funcionamento do Parlamento inglês, expressou de forma bastante clara essa relação. Para ele:

A soberania não pode ser representada pela mesma razão que ela não pode ser alienada. [...] Os deputados eleitos pelo povo não são e não poderiam ser os seus representantes; eles são, unicamente, os seus agentes. [...] Toda lei que o povo não ratificou pessoalmente é nula. [...] O povo inglês acredita ser livre. [...] Na verdade, ele está fortemente enganado; ele apenas é livre no dia da eleição dos seus representantes. Assim que os representantes são eleitos, o povo está novamente, escravizado¹⁷.

O conceito de democracia, porém, não é algo estático, o mesmo altera-se de acordo o contexto social, também não podemos que está definitivamente construído, pois comporta alterações. A democracia não constitui, ela mesma, um valor-fim, mas, sim, um valoroso instrumento de realização de justiça social, a partir da afirmação da vontade popular e da garantia dos direitos fundamentais. Mais correto seria dizer, com Silva, que a democracia ultrapassa o velho conceito de Lincoln:

[...] podemos aceitar a concepção de Lincoln de que a democracia, como regime político, *é governo do povo, pelo povo e para o povo*. Podemos, assim, admitir que *a democracia é um processo de convivência social em que o poder emana do povo, há de ser exercido, direta ou indiretamente, pelo povo e em proveito do povo*. Diz-se que é um processo de convivência, primeiramente para denotar sua historicidade, depois para realçar que, além de ser uma relação de poder político, é também um meio de vida, em que, no relacionamento interpessoal, há de verificar-se o respeito e a tolerância entre os conviventes¹⁸.

em ardis e estratagemas, senão em nosso valor e em nossa inteligência” (VIAMONTE, C.S. **Manual de Derecho Político**. Buenos Aires: Bibliográfica. Argentina, p. 186, 1959).

¹⁶ KELSEN, H.A. **Democracia**. Tradução de Ivone Catilho Benedetti, Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla e Vera Barkow. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

¹⁷ ROUSSEAU, J.J. **The social contract**. Baltimore: Penguin Books. p. 141, 1968.

¹⁸ SILVA, J.A. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 16. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 130.

Entende-se que, se o governo formado por ideais democráticos não proporciona à população uma evolução da igualdade política para a igualdade social – consequência da igualdade material –, é porque a democracia não está sendo exercida pela esmagadora maioria da sociedade, mesmo porque a participação popular só se concretiza por meio da inserção dos indivíduos no processo informacional, o que só se obtém pela educação¹⁹.

Para Habermas, em um contexto republicano, democracia é sinônimo de autoorganização da sociedade²⁰. Para sintetizar o conceito, prefere-se compartilhar o entendimento de Bobbio, que diz ser a democracia um “sistema de poder no qual as decisões que interessam a todos [...] são tomadas por todos os membros que integram uma coletividade”²¹. Mais ainda, pode ser compreendida como: “[...] um conjunto de ‘regras processuais no que diz respeito à formação das decisões colectivas, prevendo e facilitando a participação mais ampla possível dos interessados’²² ou, em outras palavras, “um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelece quem está autorizado a tomar as decisões colectivas e mediante que processos”²³.

Sem pretender ingressar no debate acerca de questões relativas às classificações doutrinárias, que pode apresentar variações de autor para autor, no próximo tópico serão tratadas algumas formas de democracia. Gostaríamos, antes, de registrar que, segundo Joaquim Falcão, os modelos de democracia são complementares. De acordo com Falcão, o atual modelo constitucional brasileiro não prevê a democracia direta ou indireta, rigidamente. O que buscou o constituinte foi mesclar não só meios de diálogos entre a democracia representativa, com partidos e eleições - a democracia direta, com plebiscitos, referendos e projetos de iniciativa popular - e a democracia participativa, com conselhos tutelares, organizações não governamentais (ONGs), Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSSCIP) e Organizações Sociais (OSs). Logo, conclui o autor “[...] que

¹⁹ KELSEN, *Op. Cit.*, 2000, p.101.

²⁰ HABERMAS, J. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova, Revista de Cultura e Política**. São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, p. 46, 1995. Disponível em: http://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=lang_pt&id=WA4x55I_dQtC&oi=fnd&pg=PA39&dq=democracia+conceito&ots=byGyt4uRUg&sig=dztmEceNu6zOHCRYT7XpWySdlRU#v=onepage&q=democracia%20conceito&f=true. Acesso em: 30/01/2012.

²¹ BOBBIO, N. **A teoria das formas de governo**. 10.ed. Trad. Sérgio Bath. Brasília: Universidade de Brasília, p. 24, 1998.

²² BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. Trad. Miguel Serras Pereira. Lisboa: Publicações Dom Quixote, p. 13, 1988.

²³ BOBBIO, *Op. Cit.*, 1988, p. 23.

os modelos de democracia nem são sequenciais nem excedentes, mas complementares e concomitantes. O ideal político moderno aponta para uma democracia concomitante²⁴.

1.3 Democracia: formas

1.3.1 Democracia direta

A democracia direta está intimamente ligada à história do constitucionalismo, quando se trata de uma técnica específica de limitação do poder com fins garantísticos, sobretudo na experiência das Cidades-Estados gregas, onde, segundo Loewenstein, a democracia direta consagrava “[...] o único exemplo conhecido de sistema político com plena identidade entre governantes e governados, no qual o poder está distribuído entre todos os cidadãos ativos”²⁵.

A democracia direta é aquela em que o próprio povo exerce as funções do Estado. Na democracia direta, a totalidade dos cidadãos delibera em assembleias populares, como faziam os gregos no antigo Estado ateniense²⁶.

No entanto, partilha-se o entendimento de que a democracia em Atenas não era como muitos ainda acreditam, uma democracia direta, incluindo todos os cidadãos. Em primeiro lugar, porque nem todos os indivíduos eram cidadãos, como já relatado, e mesmo porque nem estes caberiam no local onde as assembleias aconteciam. Fishkin remete à percepção de que o ideal democrático de Atenas era baseado numa loteria que selecionava cidadãos para fazerem parte de corpos deliberativos no governo²⁷.

²⁴ FALCÃO, J. **Democracia, direito e terceiro setor**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, p. 87, 2006.

²⁵ LOEWENSTEIN, K. **Teoria de la Constitucion**. 2. ed. Barcelona: Ariel, p. 154, 1970.

²⁶ NEUMANN, F. Notas sobre a teoria da ditadura. In: MARCUSE, H. (org.). **Estado democrático e estado autoritário**. Tradução de Luiz Corção. Rio de Janeiro: Zahar, p. 273-274, s.d..

²⁷ FISHKIN, J.S. The voice of people: public opinion and democracy. New Haven: Yale University Press, p. 169, 1995 *apud*. STEINBERG, G. **Crises como um tipo de política**: o papel ritual da mídia na democracia deliberativa global. Disponível em: http://www.democraciadireta.com.br/crisescoumumtipodepolitica_GustavoSteinberg.pdf. Acesso em: 08/08/2012.

Ao tratar da democracia direta, Paulo Bonavides afirma que “o povo ainda não legisla diretamente, [...] mas um dia há de fazê-lo sem a intermediação dos canais representativos”²⁸. Acerca do tema, leciona o seguinte conceito:

A democracia direta aqui propugnada não tem a rigidez imediatista do modelo ateniense, refratário a quaisquer formas de intermediação remanescente, suscetível de incliná-la ao figurino misto da modalidade da chamada democracia semidireta.

Sua versão moderna ou contemporânea, acomodada às exigências e requisitos e postulados de nossa época, toma, de conseguinte, a feição aberta de uma democracia participativa, qualificada pela suprema voz e presença do povo soberano em todas as questões vitais da ação governativa.

Por certo prisma, governar é legislar; governo é legislativo; governa quem legisla. Em se tratando, porém, de democracia, há que atender a este requisito fundamental: legisla quem tem legitimidade. E legitimidade quem tem é o povo”²⁹.

Segundo Bobbio, se a democracia já é difícil, a democracia direta é mais difícil ainda³⁰.

Registra-se também o doutrinação de Goulart:

A democracia direta, que poderia ser chamada também de democracia ideal ou autêntica, é aquela em que o povo, reunido em assembleia, exercita todas as funções governamentais, sem a intermediação de prepostos ou representantes, valendo dizer, elabora as leis, pratica atos administrativos e aplica a justiça, dirimindo conflitos ou aplicando penas. Ao povo cabe, ainda, decidir sobre a paz e a guerra³¹.

De acordo com Rousseau, são valores fundamentais a igualdade e a liberdade. Esta última é condição para que a primeira possa existir. As leis que se fundam num contexto de desigualdade só servem para a manutenção da injustiça: “Sob os maus governos a igualdade é ilusória e aparente e não serve senão para manter o pobre na miséria e o rico na usurpação”³².

²⁸ BONAVIDES, P. **Teoria constitucional da democracia participativa** (Por um direito constitucional de luta e resistência. Por uma nova hermenêutica. Por uma repolitização da legitimidade). 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, p. 345, 2003.

²⁹ BONAVIDES, *Op. Cit.*, 2003, p. 345.

³⁰ BOBBIO, N. **Marxismo e Estado**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

³¹ GOULART, C.S. **Formas e sistemas de governo**: uma alternativa para a democracia Brasileira. Porto Alegre: Fabris/CPGD-UFSC, p. 87, 1995.

³² ROUSSEAU, *Op. Cit.*, 1980, p. 27.

A superioridade de um indivíduo em relação a outro causa a limitação daquele que se encontra em uma situação de inferioridade e só funciona como relação de força e não constitui direito. O direito é criado a partir de convenções, que são próprias de um corpo político, como resultado de um processo de discussão. Nesse sentido, Rousseau critica o Estado liberal como uma instituição que surgiu para converter em direito o que os burgueses já possuíam como força, a partir da instituição da propriedade privada.

Com o objetivo de construir um Estado que se oponha à sociedade civil corrompida na desigualdade, a defesa da liberdade e da igualdade é o fim de todo o sistema legislativo, em Rousseau: “A liberdade porque toda a dependência particular é outro tanto de força tirada ao corpo do Estado; a igualdade, porque a liberdade não pode existir sem ela”³³.

Para Rousseau, que defende a democracia para os Estados pequenos, a instituição pública, criada com o pacto social, é a única garantia da liberdade humana. Não se pode separar a liberdade individual da coletiva, no sentido de que são interdependentes, só existindo a individual se existir a coletiva. Nesse turno, sem a existência de uma convenção, construída pelos indivíduos para estabelecer os seus direitos, estes não existiriam e uns poderiam se apoderar dos outros. A fundamentação do Estado rousseauiano baseia-se na vontade geral, que surge do conflito entre as vontades particulares de todos os cidadãos. O homem tende a proteger os interesses privados em detrimento da vontade coletiva. Por outro lado, a assembleia, como um processo de decisão, é o espaço onde as vontades individuais cedem em favor do interesse comum. Não é o mesmo que vontade de todos, que é compreendido como sendo a soma dos interesses particulares dos cidadãos. “Há, às vezes, diferença entre a vontade de todos e a vontade geral: esta só atende ao interesse comum, enquanto a outra olha o interesse privado, e não é senão uma soma das vontades particulares. Porém, tirando estas mesmas vontades, que se destroem entre si, resta como soma dessas diferenças a vontade geral”³⁴. A vontade geral é constituída da soma das diferenças das vontades particulares e não do conjunto das próprias vontades privadas. Significa, portanto que os interesses particulares conflitantes são coexistentes e fazem parte da essência da vontade geral, na construção do interesse comum.

³³ ROUSSEAU, *Op. Cit.*, 1980, p. 52.

³⁴ ROUSSEAU, *Op. Cit.*, 1980, p. 32.

Rousseau não admite que um cidadão exerça a representação de outro. A vontade só será geral se tiver a participação de todos os cidadãos de um Estado, por ocasião do ato legislativo. A soberania só existe se for geral: “[...] é a de todo um povo ou de uma parte dele. No primeiro caso, essa vontade declarada é um ato de soberania e faz lei; no segundo, é simplesmente uma vontade particular, um ato de magistratura ou, quanto muito, um decreto”³⁵. A soberania é o exercício da vontade geral e é inalienável “[...] e ainda que seja soberano, que é o ser coletivo, não pode representar-se senão por si mesmo, podendo o poder ser transmitido, porém, não a vontade”³⁶. Alienar significa dar ou vender. Nenhuma pessoa se dá ou se entrega gratuitamente. Só um louco faria isso e loucura não constitui direito: “Renunciar à liberdade é renunciar à qualidade de homem”³⁷.

Para Rousseau, para que não se quebre o caráter geral e em defesa da liberdade, é importante a presença de todos os participantes do Estado nas deliberações para a construção da vontade geral. Não significa necessariamente unanimidade, mas que nenhum voto fique de fora.

O representante tem os seus interesses privados, sendo impossível que o mesmo represente fielmente os anseios dos representados.

Logo que o serviço público deixa de ser a principal ocupação dos cidadãos e estes preferem seu interesse, o Estado se aproxima da sua ruína. [...] Por força da preguiça e do dinheiro, têm soldados para servir à pátria e representantes para vendê-la. É o desbaratamento do comércio e das artes, é o cobicioso interesse do lucro, é a moleza e o amor às comodidades quem troca os serviços pessoais em dinheiro³⁸.

Rousseau entende que a ideia de representatividade é absurda, sendo originária de uma sociedade civil corrompida, não podendo haver democracia se esta não for direta; e as leis que não forem ratificadas pelo próprio povo são consideradas nulas.

Ao contrário da representação no Legislativo, Rousseau admite a representatividade no Executivo: “sendo a lei a declaração da vontade geral, está claro que no Poder Legislativo

³⁵ ROUSSEAU, *Op. Cit.*, 1980, p. 30.

³⁶ ROUSSEAU, *Op. Cit.*, 1980, p. 29.

³⁷ ROUSSEAU, *Op. Cit.*, 1980, p. 15.

³⁸ ROUSSEAU, *Op. Cit.*, 1980, p. 91.

não pode o povo ser representado, porém pode e deve sê-lo no Poder Executivo, que é a força aplicada à lei”³⁹.

A democracia rousseauiana está em um plano do dever-ser que depende, para a sua concretização, de uma ação efetiva, cujos interesses individuais cedem espaço à construção coletiva daquilo que permite que todos possam ser iguais. Dá-se por meio da participação direta do povo no poder, com vistas à construção daquela que é a vontade geral, fundamento do corpo político, segundo o pensamento de Rousseau, em que para construir uma sociedade de liberdade e igualdade é imprescindível a democracia direta.

Mais uma vez, então, recorre-se a Bobbio⁴⁰ (1987, p. 459), que ao tecer seus entendimentos sobre a democracia direta informa que esta engloba “todas as formas de participação no poder”, com prevalência do agente popular sobre o político - diferentemente do que ocorre na democracia semidireta, que repousa num sistema mais bem-sucedido, pois contempla equilíbrio pela operação, de um lado, da representação política e, de outro, da soberania popular direta.

Preocupa-se Bobbio com uma democracia direta que viesse a exigir dos cidadãos a sua “participação em todas as decisões a eles pertinentes”. Nesse ponto, rebate Rousseau e afirma tratar-se de uma “proposta insensata”, por ser “materialmente impossível, tampouco é desejável humanamente, do ponto de vista do desenvolvimento ético e intelectual da humanidade”⁴¹. Temia que se configurasse, senão o “homem total”, de Marx, o “cidadão total” de Rousseau: “a outra face igualmente ameaçadora do Estado total”.

Bobbio considera esse gênero de democracia “anfíbio”, sendo que a democracia direta, no sentido próprio da palavra, seria apenas a “assembleia dos cidadãos deliberantes sem intermediários e o *referendum*”⁴². Para ele, o processo de democratização consiste, não na passagem da democracia representativa para a direta, mas na ocupação, pelas formas ainda tradicionais da democracia, como é a representativa, de espaços até agora dominados por

³⁹ ROUSSEAU, *Op. Cit.*, 1980, p. 92.

⁴⁰ BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade**. São Paulo: Paz e Terra, p. 459, 1987.

⁴¹ BOBBIO, *Op. Cit.*, 1997, p. 52-53.

⁴² BOBBIO, *Op. Cit.* 1997, p. 42.

organizações de tipo hierárquico e burocrático. "Tudo pode ser resumido na seguinte fórmula: da democratização do Estado à democratização da sociedade"⁴³.

A democracia direta tornou-se inviável, em razão do tamanho do Estado e da crescente complexidade dos problemas governamentais. Democracia direta pura, como tal, não existe em algum país moderno em nível nacional. Existe, hoje em dia, apenas para decisões de caráter estritamente local ou paroquial em alguns cantões da Suíça (Glarus e Appenzell Innerrhoden) e numa determinada cidade da Suécia (Vallentuna). Em razão do tamanho e complexidade do Estado brasileiro, a democracia direta é inexecutável.

Quanto menor a unidade democrática, maior seu potencial para a participação do cidadão e menor a necessidade de que os cidadãos deleguem as decisões do governo aos seus representantes. Quanto maior a unidade, maior sua capacidade para tratar de problemas importantes para seus cidadãos e maior a necessidade dos cidadãos delegarem as decisões a representantes⁴⁴.

Paulo Bonavides, contrariando aqueles que enxergam a democracia direta como mera reminiscência histórica, entende ser possível a democracia direta com o auxílio de recursos tecnológicos:

Havida até há pouco por impossível, de adoção extremamente dificultosa, a democracia direta já não é o sonho ou a utopia dos filósofos, que pretendiam vê-la ressurrecta, como Rousseau, nas páginas do Contrato Social. Com o progresso, incremento e expansão dos meios eletrônicos de comunicação, o processo eleitoral deixou de ser mistério para a nação, que pode plebiscitar, por meio de consultas populares instantâneas, todas as grandes decisões de interesse nacional, todos os problemas de soberania afetos à necessidade de soluções imediatas e legítimas, bem como referendar leis ordinárias ou emendas constitucionais do mesmo alcance político, social e jurídico daquelas decisões⁴⁵.

Jacob Gorender alinha-se a Paulo Bonavides e também enxerga no avanço tecnológico um fator viabilizador da democracia direta. Depois de afirmar que a democracia representativa se soldará organicamente à democracia direta, escreve: “a democracia direta se praticará sem burocracia, a todo o momento, e sem hora marcada, o que a tecnologia informática atual já prefigura e será muito mais desenvolvida no futuro”⁴⁶.

⁴³ BOBBIO, *Op. Cit.* 1997, p. 54-55.

⁴⁴ DAHL, R.A. **Sobre a democracia**, Brasília: UnB, p. 125, 2001.

⁴⁵ BONAVIDES, *Op. Cit.*, 2003, p. 345.

⁴⁶ GORENDER, J. **Marxismo sem utopia**. São Paulo: Ática, p. 249, 1999.

Ainda insistindo nos ensinamentos de Bonavides, o mesmo relata sobre a necessidade da democracia direta e que a mesma será isenta de manipulações da mídia, tudo com o auxílio da informação e do pluralismo:

A democracia positivada da quarta geração há de ser, necessariamente, uma democracia direta. Materialmente possível graças aos avanços da tecnologia de comunicação, e legitimamente sustentável graças à informação correta e às aberturas pluralistas do sistema. Desse modo, há de ser também uma democracia isenta já das contaminações da mídia manipuladora, já do hermetismo de exclusão, de índole autocrática e unitarista, familiar aos monopólios do poder. Tudo isso, obviamente, se a informação e o pluralismo vingarem por igual como direitos paralelos e coadjuvantes da democracia; esta, porém, enquanto direito do gênero humano, projetado e concretizado no último grau de sua evolução conceitual⁴⁷.

Podem-se citar alguns exemplos em que a democracia direta tem sido experimentada. Na suíça, no semicantão Appenzell Innerrhoden e no cantão de Glarus a *Landsgemeinde* (assembleia provincial)^{48,49}, os eleitores se reúnem ao ar livre e votam erguendo suas mãos. Nas outras localidades os eleitores suíços exprimem sua vontade por intermédio das urnas. A *Landsgemeinde* normalmente ocorre uma vez por ano, na primavera. É nessa ocasião que se elegem os governantes, os juízes e os representantes na Câmara Alta do Parlamento federal. A contagem de votos é aproximada; baseia-se mais numa estimativa que na contagem efetiva das mãos erguidas.

O Canadá tem feito algumas experiências no uso da democracia direta. Exemplo é a *The Citizens' Assembly on Electoral Reform*⁵⁰, na Colúmbia Britânica, que propôs alterações no sistema de eleições provinciais. Processo idêntico foi iniciado pela província de Ontário. A proposta não foi aprovada, mantendo o sistema até então vigente.

⁴⁷ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, p. 571, 2000.

⁴⁸ WHERE DEMOCRACY SPRINGS ETERNAL. Glaris, Suíça: SwissInfo.com. Disponível em: http://www.swissinfo.ch/eng/Home/Archive/Where_democracy_springs_eternal.html?cid=245344. Acesso em: 07/02/2012.

⁴⁹ GLARIS RÉDUIT RADICALEMENT LE NOMBRE DE SES COMMUNES. **SwissInfo.ch**. Disponível em: http://www.swissinfo.ch/fre/actualite/Glaris_reduit_radicalement_le_nombre_de_ses_communes.html?cid=256936. Acesso em: 07/02/2012.

⁵⁰ CITIZENS' ASSEMBLY ON ELECTORAL REFORM. Disponível em: <http://www.citizensassembly.bc.ca/public>. Acesso em: 07/02/2012.

Na Itália, o projeto *Lista Partecipata*⁵¹, cujo *slogan* é "o controle do governo nas mãos do povo (e não só no dia das eleições)", permite que um grupo de pessoas se reúna e participe de discussões utilizando Internet, telefone ou os correios para eleger um membro como candidato às eleições regionais. É similar ao projeto sueco, chamado Demoex - democracia experimental.

O movimento *Per La Democrazia Diretta*⁵², cujo lema é *Ogni cittadino un membro del Parlamento* (cada cidadão um membro do Parlamento) promove a democracia direta na Itália e coordena várias iniciativas similares.

Dois formatos de democracia coexistem na França, representativa e direta. Além do sistema representativo tradicional, há também o procedimento referendário, pelo qual os projetos de deliberação ou de ato relevante da competência de uma coletividade podem, por sua iniciativa, ser submetidos, pela via do referendo, à decisão dos eleitores dessa coletividade.

1.3.2 Democracia semidireta

A democracia semidireta ou mista é aquela em que, embora seja basicamente representativa, é direta na medida em que são assegurados mecanismos de participação direta do povo em determinadas decisões. Democracia semidireta é, na verdade, democracia representativa com alguns institutos de participação direta do povo nas funções de governo, institutos que, entre outros, integram a democracia participativa. Combinação de representação política com formas de democracia direta⁵³.

No entanto, Para José Afonso da Silva, não se trata de uma mera combinação de democracia direta com a democracia representativa, pois:

⁵¹. Disponível em: <http://www.listapartecipata.it/>. Acesso em 07/02/2012.

⁵² Internet In: <http://www.democraticidiretti.it/> acesso em 07/02/2012.

⁵³ BENEVIDES, M.V.M.. **A cidadania activa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo. Ática, p. 129, 1991.

Os institutos de democracia semidireta não são usados na democracia direta, em que o povo decide em reunião coletiva, mas por meio de votação em algo concreto que é submetido à sua deliberação mediante voto. Por outro lado, não decide sozinho, apenas participa da decisão. Aqui ele é um colaborador no processo decisório, através do voto⁵⁴.

A democracia semidireta, conforme Bobbio⁵⁵, é uma forma de democracia que possibilita um sistema mais bem-sucedido de democracia frente às democracias representativa e direta, ao permitir um equilíbrio operacional entre a representação política e a soberania popular direta. A prática dessa ação equilibrante da democracia semidireta, segundo Bonavides, limita a “alienação política da vontade popular”, em que “a soberania está com o povo e o governo, mediante o qual essa soberania se comunica ou exerce, pertence ao elemento popular nas matérias mais importantes da vida pública”⁵⁶.

De acordo com a lição de Pimenta Bueno (1958, p. 475), a democracia semidireta permite ao cidadão o exercício concreto da liberdade de participação nos negócios políticos do Estado - inclusive oferecimento de proposições para fomento de atos e espécies legislativas -, conferindo-lhe atributos da cidadania e inserindo-o no:

Status activae civitae: prerrogativas, atributos, faculdades ou poder de intervenção dos cidadãos ativos no governo de seu país, intervenção direta ou indireta, mais ou menos ampla, segundo a intensidade do gozo desses direitos. São os *jus civitatis*, os direitos cívicos, que se referem ao Poder Público, que autorizam o cidadão ativo a participar na formação ou no exercício da autoridade nacional⁵⁷.

A República Federativa do Brasil não adotou nem a democracia direta, nem a indireta. Adotou a semidireta (art. 1º, parágrafo único e 14, ambos da CF/88). Em regra trata-se de uma democracia indireta, com algumas hipóteses de democracia direta, como são os casos de plebiscito, referendo, lei de iniciativa popular, etc.

⁵⁴ SILVA, J.A. **O sistema representativo e a democracia semidireta**: democracia participativa. Disponível em: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/345/3.pdf>. Acesso em: 17/08/2012.

⁵⁵ BOBBIO, *Op. Cit.*, 1987, p. 459.

⁵⁶ BONAVIDES, *Op. Cit.*, 2000, p. 275.

⁵⁷ BUENO, P. **Direito público brasileiro e análise da Constituição do império**. Rio de Janeiro: Nova Edição, p. 475, 1958.

1.3.3 Democracia participativa

A democracia participativa não é propriamente um misto de democracia direta e democracia representativa⁵⁸. Pressupõe igualdade, isonomia e liberdade de todos os cidadãos. O princípio participativo caracteriza-se pela participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos de governo; as primeiras manifestações consistiram nos institutos de democracia semidireta, que combinam instituições de participação direta e indireta, tais como: a iniciativa popular (art. 14, III, regulado no art. 61, § 2º), o referendo popular (art. 14, II e 49, XV), o plebiscito (art. 14, I e 18, §§ 3º e 4º) e a ação popular (art. 5º, LXXIII).

A democracia participativa nos termos da Constituição Federal de 1988 é, portanto, entendida como elemento intrínseco do Estado Democrático de Direito, “processo de convivência social numa sociedade livre, justa e solidária (Art. 3º, II), em que o poder emana do povo e deve ser exercido em proveito do povo, diretamente ou por representantes eleitos (art. 1º); participativa, porque envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo”⁵⁹.

Se a democracia participativa define-se como o regime constitucional no qual por sobre uma base representativa coexistem institutos de atuação conjugada do povo nas decisões fundamentais, não é por demais notar que sua concretização conceitual nada mais é que a explicitação de seus instrumentos⁶⁰.

Bobbio, por sua vez, distingue entre democracia participativa e Estado parlamentar, explicitando que a expressão “democracia participativa” refere-se às deliberações coletivas, ou seja, aquelas que são afetas à coletividade como um todo. Tais deliberações, embora tomadas por pessoas que integram essa sociedade, são efetivadas por pessoas eleitas para essa finalidade⁶¹.

⁵⁸ SILVA, *Op. Cit.* O sistema representativo e a democracia semidireta, 2012.

⁵⁹ SILVA, P.R.; GUIMARÃES e D'ARC, H.R. Participação social: instrumento de gestão pública? Elementos para um debate sobre gestão de cidades brasileiras. Quais as perspectivas nos anos 90? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: EBAP/FGV, n. 2, p. 120, 1996.

⁶⁰ DUARTE NETO, J. **A iniciativa popular na Constituição Federal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 47, 2005.

⁶¹ BOBBIO, N. **O futuro da democracia**, São Paulo: Paz e Terra, 7. ed., p. 56, 2000.

A democracia participativa consiste em restringir o poder da assembleia representativa, reservando-se ao pronunciamento direto da assembleia geral dos cidadãos os assuntos de mais importância, particularmente os de ordem constitucional. Essa forma de participação é adotada atualmente na Suíça e em alguns Estados da federação norte-americana.

A delegação de poderes é feita com as devidas restrições, de tal modo que os problemas considerados de vital importância são decididos pela própria população por processos típicos de democracia direta, como o *referendum*, a iniciativa popular, o veto popular, etc. Em todos os casos de conflito entre os poderes do Estado, reforma constitucional, ratificação de tratados ou convenções internacionais, empréstimos externos, modificações territoriais, declaração de guerra ou tratado de paz ou, ainda, leis de magno interesse nacional, a população é quem decide em última instância.

Rousiley Maia explica: "A teoria da democracia deliberativa habermasiana é construída em dois planos. Há distinção e descrição normativa; a) do processo informal da constituição da vontade na esfera pública; b) da deliberação política, a qual é regulada por procedimentos democráticos e é orientada para a tomada de decisão em sistemas políticos específicos. Essas são duas dimensões interdependentes. A sociedade que promove a deliberação pública possivelmente será mais sensível aos interesses de uma porção mais ampla da população. E é condição necessária para a obtenção de legitimidade que o exercício público do poder e a organização das principais instituições sociais sejam o resultado do procedimento de deliberação na esfera pública"⁶².

Encontram-se, ainda, distinções entre democracia participativa forte e débil, a saber: "democracia participativa forte" quando as práticas são decisivas e responsáveis pela redistribuição das riquezas; e "democracia participativa débil" quando as práticas são consultivas e os resultados sociais baixos".

Pedro Lenza entende que democracia semidireta ou participativa são sinônimos, formando um sistema híbrido que é composto de elementos de democracia representativa e de democracia direta.

⁶² MAIA, R. Redes cívicas e internet: do ambiente informativo denso às condições da deliberação pública. In: EISENBERG, J.; CEPIK, M. (orgs.). **Internet e política**: teoria e prática da democracia eletrônica. Belo Horizonte: UFMG. p. 49, 2002.

A democracia participativa ou semidireta assimilada pela Constituição Federal (CF)/88 (arts. 1º, parágrafo único, e 14) caracteriza-se, portanto, como base para que se possa, na atualidade, falar em participação popular no poder por intermédio de um processo, no caso, o exercício da soberania que se instrumentaliza por meio do plebiscito, referendo, iniciativa popular, bem como pelo ajuizamento da ação popular⁶³.

Segundo Mônica de Melo, constitui um mecanismo capaz de propiciar “além da participação direta, concreta do cidadão na democracia representativa, controle popular sobre os atos estatais”⁶⁴.

Com arrimo em Paulo Bonavides e Roberto Amaral, repetimos suas palavras ao afirmar ser a democracia participativa um “direito de quarta geração”^{65,66}.

Amaral ainda vai além:

A democracia do terceiro milênio, sobre ser participativa, será universal, pois dela todos participarão; ignorando distinções econômicas ou sociais ou raciais ou de gênero ou de origem ou de naturalidade; a igualdade política abolirá a delegação e todos poderão participar ativa e diretamente, pois todos terão assento na nova ágora⁶⁷.

O desafio da democracia participativa, segundo Amaral:

É tanto minimizar a intermediação – inerente à democracia indireta, quanto, e paralela e progressivamente, substituir a “representação” assim como a conhecemos (que implica alienação) pela manifestação direta da soberania. É um processo de construção gradual que não compreende o banimento de todas as formas de representação (v.g. Poder Legislativo), mas sua compatibilidade com aqueles instrumentos de participação popular que implicam intervenção do governado na governança e seu controle sobre os governantes⁶⁸.

A democracia participativa que, sobretudo, acarreta a participação dos governados na vontade governativa, compreende⁶⁹:

⁶³ LENZA, P. **Direito Constitucional esquematizado**. 15. ed., São Paulo: Saraiva, 2011. Epub p. 1777 (o número da página varia conforme a configuração do tamanho da letra).

⁶⁴ MELO, M. Direitos políticos de participação e controle popular no regime presidencialista brasileiro: o plebiscito e o *referendum*. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, p. 336, dez. 1993,

⁶⁵ BONAVIDES, *Op. Cit.*, 2003, p. 348.

⁶⁶ AMARAL, R. **Apontamentos para a reforma política**. A democracia representativa está morta; viva a democracia participativa. Disponível em: <http://www.psnacional.org.br/bib/b403.pdf>. Acesso em: 17/08/2012.

⁶⁷ AMARAL, *Op. cit.*. 2012.

⁶⁸ AMARAL, *Op. cit.* 2012.

⁶⁹ AMARAL, *Op. cit.*. 2012.

- a) Ampla consulta popular, que por sua vez depende do compromisso de todos os atores sociais afetados;
- b) Integração de todos os povos;
- c) busca de novas expressões do coletivo;
- d) descentralização das iniciativas e da gestão;
- e) desconcentração administrativa e funcional, a desconcentração do poder, a quebra do monopólio da política pelas classes dominantes;
- f) utilização desmitificada, popularizada, à margem do controle estatal, de novos meios eletrônicos, como as rádios comunitárias, as redes de computadores e todos os meios e instrumentos tecnológicos disponíveis.

A democracia participativa não pretende retornar àquilo que foi a democracia direta grega. Está-se aqui se referindo a uma democracia semidireta que utiliza de instrumentos de democracia direta. Essa democracia participativa semidireta caracteriza-se, no entanto, por uma porção representativa mínima, com a máxima presença dos mecanismos da democracia direta. Falar em democracia participativa não quer significar a abolição das demais formas de representação, mas que a mesma deve se somar aos institutos da democracia representativa sobreviventes, de mecanismos da democracia direta, como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular, o direito de revogação (o *recall* e o *Abberufungsrecht*) e o veto. Abrange, pois, as formas de exercício de mandato popular, tudo sob controle da sociedade, o que compreende a imperatividade social-eleitoral.

O papel desempenhado pelo juiz na democracia participativa merece destaque, segundo a doutrina de Paulo Bonavides. Segundo o autor, não mais será o como aquele da legalidade representativa, ou seja, o juiz “boca da lei”, da imagem cunhada por Montesquieu, mas o juiz “boca da constituição” e do contrato social - em acordo com Rousseau. Trabalha, pois, a democracia participativa com instrumentos de exercício direto da vontade geral, suscetíveis de restaurar e repolitizar a legitimidade do sistema.

Ao juiz da lei sucederá o juiz da Constituição. Ao juiz da legalidade o juiz da legitimidade. Ao juiz da pré-compreensão de classe, o juiz da pré-compreensão da sociedade. Por essa via o povo chegará ao poder, a sociedade à regeneração e o Estado e a Nação, abraçados com a cidadania, à execução e observância do contrato social⁷⁰.

⁷⁰ BONAVIDES, *Op. Cit.*, 2003, p. 23.

1.3.4 Democracia indireta ou representativa

Democracia indireta, chamada de representativa, é aquela na qual o povo, fonte primária do poder, não podendo dirigir os negócios do Estado diretamente, em face da extensão territorial, da densidade demográfica e da complexidade dos problemas sociais, outorga as funções de governo aos seus representantes, que elege periodicamente⁷¹. É, nas democracias definidas como representativas, o modo como o povo participa na formação da vontade do governo e no processo político.

A democracia indireta ou representativa é aquela em que o povo é a fonte primária do poder, não dirigindo o Estado diretamente, e sim por delegação a representantes.

Dizia Montesquieu, um dos primeiros teóricos da democracia moderna, que o povo era excelente para escolher, mas péssimo para governar. Precisava o povo, portanto, de representantes, que iriam decidir e querer em nome do povo⁷².

No mesmo sentido é o ensinamento de Bobbio, que esclarece:

[...] um Estado representativo é um Estado no qual as principais deliberações políticas são tomadas por representantes eleitos, importando pouco se os órgãos de decisão são o Parlamento, o Presidente da República, o Parlamento mais os Conselhos Regionais, etc.⁷³.

Destacam-se os papéis desempenhados pela instituição das eleições e dos partidos políticos. Nas eleições é que se concretiza o princípio representativo, o eleito então praticará os atos em nome do povo que o escolheu. Os partidos políticos, por sua vez, atuam como a ponte que realiza o diálogo entre a sociedade e o governo.

Os representantes são eleitos direta ou indiretamente pela população para que decidam sobre os rumos do governo, com base no processo eleitoral, pelo qual se confere poder de governo aos representantes ou delegados da comunidade. A democracia representativa, no entanto, só vem a se desenvolver plenamente com o surgimento do sufrágio universal e da garantia de que qualquer cidadão possa se candidatar a representante⁷⁴.

⁷¹ SILVA, *Op. Cit.* O sistema representativo e a democracia semidireta, 2012.

⁷² BONAVIDES, P. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros, p. 272, 1999.

⁷³ BOBBIO, *Op. Cit.*, O futuro da democracia, p. 57, 2000.

⁷⁴ Elimina-se a proibição do voto censitário, voto feminino e voto do analfabeto.

A participação dos cidadãos é indireta, devendo, ainda, ser periódica e formal, ou seja, devem ser realizados processos eleitorais que regulem a técnica de escolha dos representantes.

Pressupõe uma série de instituições que possibilitem o acesso popular no processo político eleitoral, que no caso do Brasil estão insculpidos nos arts. 14 a 17 da Constituição.

As principais características da democracia indireta ou representativa são, entre outras: a soberania popular, como fonte de poder legítimo do povo; a vontade geral; o sufrágio universal, com pluralidade partidária e de candidatos; a distinção e a separação dos poderes; o regime presidencialista; a limitação das prerrogativas do Estado; e a igualdade de todos perante a lei.

Pressupõe um conjunto de instituições que disciplinam a participação popular no processo político, que vem a formar os direitos políticos que qualificam a cidadania, tais como as eleições, o sistema eleitoral, etc., como constam nos arts. 14 a 17 da CF; a participação popular é indireta, periódica e formal, por via das instituições eleitorais que visam a disciplinar as técnicas de escolhas dos representantes do povo.

Rosah Russomano analisa a democracia indireta ou representativa:

Através da mesma, o povo desvincula-se do trato imediato das coisas públicas. Fá-lo, antes, mediante seus representantes, que livremente elege e que vão decidir em seu nome. Esses representantes integram o Poder Legislativo e o Poder Executivo, sublinhados – em face da eletividade, pela temporariedade dos mandatos (o que não impede a existência de democracias, como a norte-americana, em que há elegibilidade de juízes)⁷⁵.

Para Canotilho⁷⁶, a democracia representativa pode ser formal ou material. A representação formal exige que a “função de domínio” seja exercida por um órgão soberano autorizado do Estado, trabalhando em nome do povo; que esse domínio seja considerado legítimo por surgir da prática da soberania popular e, por fim, que o exercício desse poder tenha como objetivo concretizar os interesses do povo.

⁷⁵ RUSSOMANO, R. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, p. 91-92, 1978.

⁷⁶ CANOTILHO, J.J.G. **Direito Constitucional**. 6ª edição revista. Coimbra: Almedina, pp. 420-421, 1993.

A seu turno, a representação material se configura com base nas seguintes preceitos:

1. Representação como actuação (cuidado) no interesse de outros [...].
2. Representação como disposição para responder (*responsiveness*, na terminologia americana), ou seja, sensibilização e capacidade de percepção dos representantes para decidir em congruência com os desejos e necessidades dos representados, afectados e vinculados pelos actos dos representantes.
3. Representação como processo dialéctico entre representantes e representados no sentido de uma realização actualizante dos momentos ou interesses universalizáveis do povo e existentes no povo.

O aspecto material da representação revela que a democracia representativa não poderá reduzir-se apenas às práticas formais de uma simples delegação de poder ao representante por parte do povo. Deverá se orientar pelo conteúdo dos atos do representante, que deve ser justo, de modo que os cidadãos, embora existam diferenças, é possível que consigam ter suas necessidades e interesses satisfeitos por meio dos atos do representante.

Stuart Mill, defensor do liberalismo e da ideia de que o voto deveria ser universal e ter o mesmo peso para todos (cada um, um voto – inclusive, para as mulheres), informa as razões pelas quais entendia que o governo representativo é forma ideal de governo, por apresentar as seguintes características: freio do despotismo, garantia de que "cada um é o único guardião seguro de seus próprios direitos e interesses" e, principalmente, força impulsionadora do desenvolvimento individual.

O único governo que pode satisfazer plenamente todas as exigências do Estado social é aquele no qual todo o povo participa; que toda a participação, mesmo na menor das funções públicas, é útil; que a participação deverá ser, em toda parte, tão ampla quanto o permitir o grau de desenvolvimento da comunidade; e que não se pode, em última instância, aspirar por nada menor do que a admissão de todos a uma parte do poder soberano do Estado. Mas como, nas comunidades que excedem as proporções de um pequeno vilarejo, é impossível a participação pessoal de todos, a não ser numa parcela muito pequena dos negócios públicos, o tipo ideal de um governo perfeito só pode ser o representativo⁷⁷.

Ainda sobre Stuart Mill, a democracia representativa, longe de ser o governo de todo o povo por todo o povo igualmente representado, era o governo de todo o povo por uma

⁷⁷ MILL, J.S. **Considerações sobre o governo representativo**. Brasília: UNB, p. 38, 1980.

simples maioria do povo, exclusivamente representada, de que resulta um governo de privilégio em favor da maioria numérica, que, de fato, é a única titular de voz no Estado⁷⁸.

A democracia representativa sofre críticas, tanto de liberais como de conservadores. Evoca-se também a visão do economista Schumpeter⁷⁹, para quem a democracia nada mais era do que um simples método de seleção das elites por meio de eleições periódicas. Alinha-se não muito longe, portanto, da denúncia leninista da democracia representativa como a melhor forma de dominação burguesa ou de Max Weber, para quem, se a democracia direta é um tipo de governo, a democracia representativa é a legitimação do poder, uma forma plebiscitária de escolha e legitimação de líderes, que passam a dominar as massas com um poder autoritário de mando⁸⁰.

Arendt afirma que o governo representativo se converteu, na prática, em governo oligárquico, ainda que não seja no sentido clássico de governo de poucos em seu próprio interesse; o que agora chamamos democracia é uma forma de governo na qual poucos governam em nome do interesse da maioria ou, pelo menos, assim se supõe. O governo é democrático porque seus principais objetivos são o bem-estar popular e a felicidade privada; pode-se, porém, chamá-lo de oligárquico, porque a felicidade pública e a liberdade pública se converteram, de novo, em privilégio de uns poucos⁸¹.

Paulo Bonavides também critica a democracia representativa, afirmando:

É o poder dos chamados meios de comunicação de massa liberados a um oligopólio fático de pessoas cujo título de legitimidade não passa pela outorga nem pela sanção do elemento popular, nominalmente sede de todos os poderes da soberania. Manipulando e fabricando opinião, os grandes empresários dos meios de comunicação acabam por se transverter num círculo privilegiado que dispõe com desenvoltura da vontade social para amparar situações em oposição aos legítimos interesses da sociedade e do país. Esse quarto poder fora do Estado e da Constituição não raro coloca ambos sob seu centro, fazendo da soberania do povo a irrisão e o escárnio da democracia⁸².

⁷⁸ MILL, M.J.S. *Le Gouvernement Représentatif*. Traduit par M. Dupont White. Paris. Librairie De Gauillaumin et. 1862, p. 155 e segs. *apud* AMARAL, *Op. cit.*, 2012.

⁷⁹ SCHUMPETER, J.A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro. Zahar, p. 27, 1984, *apud* AMARAL, *Op. cit.*, 2012.

⁸⁰ WEBER, M. *Economy and Society*. v. III, p. 951, 1964, *apud* AMARAL, R. *Op. cit.*

⁸¹ ARENDT, H. *Sobre la revolución*. Ediciones de la Revista de Occidente. Madrid, pp. 281-2, 1967 *apud* AMARAL, *Op. Cit.*, 2012.

⁸² BONAVIDES, P. **Democracia direta, a democracia do terceiro milênio**. Fortaleza: Xerográfica, 1993 *apud* AMARAL, *Op. Cit.*, 2012.

Tantas são as críticas que bombardeiam a democracia representativa, que Amaral afirma categoricamente que a mesma fracassou:

O fracasso da democracia representativa, sendo o fracasso de toda a teoria da soberania popular, donde a ilegitimidade do poder que nela se assenta, também está exposto na falência da separação dos poderes. A teoria tripartite dos poderes, separados e harmônicos entre si, é uma burla em face da efetiva ditadura dos Executivos e, nas federações, da União sobre os estados, seja controlando os recursos públicos, seja controlando a arrecadação de tributos, seja disciplinando a vida dos estados e dos municípios, seja, mesmo, legislando. Com a preeminência do Executivo, também se assinala a supremacia da União sobre os demais entes federados e a virtual exaustão federativa.

[...]

É preciso corrigi-la o mais urgente possível, para que não contamine o coletivo dos cidadãos com a descrença na democracia *tout court*, direito fundamental da humanidade, direito da quarta geração⁸³.

Há posicionamento que sustenta que a democracia representativa não é democrática, pelos seguintes motivos a seguir⁸⁴:

- a) Burocracia do aparelho estatal, que inclui o processo legislativo;
- b) predominância do de controle procedimental no processo decisório político, em desprestígio do controle finalístico, afastando a influência da soberania popular;
- c) tendência à massificação da sociedade civil, apatia política e manipulação do consenso, decorrentes ora a não participação, ora a participação distorcida;
- d) baixos níveis de prestação de contas pelo governo, donde ausência de controle social sobre o aparelho político e ausência de responsabilização;
- e) concentração do poder pelas direções partidárias;
- f) baixos níveis de influência popular no processo de tomada de decisões;
- g) tendência à manutenção das mesmas pessoas no poder com o consequente reforço do conservadorismo;
- h) a participação cidadã é praticamente limitada ao voto temporário, que funciona como reforço e legitimação do poder;
- i) controle da agenda política pelas direções dos grandes partidos (que controlam o Executivo e o Parlamento) e dos meios de comunicação de massa;
- j) tendência à concentração do poder, ao unitarismo e, por consequência, ao enfraquecimento da federação;

⁸³ AMARAL, R. *Op. cit.* 2012.

⁸⁴ AMARAL, R. *Op. cit.* 2012.

- k) substituição da vontade dos representados pela vontade dos representantes;
- l) prevalência dos interesses individuais dos restritos grupos detentores do poder econômico;
- m) crescente poder legiferante do Executivo, ex. medidas provisórias;
- n) ação combinada de partidos políticos hierarquicamente controlados com governo concentrado num Estado centralizado serve para destruir o pluralismo e negar a influência popular.

1.3.5 Poliarquia

Por poliarquia entende-se a democracia em grande escala e que abrange extensa gama de direitos para seus cidadãos, diferentemente das democracias grega e do século XV. Esse sistema necessita de uma série de instituições para que seu funcionamento seja perfeito, os quais serão aqui mencionados.

A poliarquia caracteriza-se por regimes políticos com baixos índices de coerção, elevados índices de persuasão e relativa autonomia dos indivíduos no tocante ao poder constituído.

Robert Dahl distingue os termos democracia e poliarquia a fim de evitar confusões semânticas. Por poliarquia entende-se que são compreendidos os regimes relativamente democratizados, ou seja, dotados de caráter inclusivo e aberto à contestação pública. As poliarquias podem ser pensadas, então, como regimes relativamente (mas incompletamente) democratizados ou, em outros termos, as poliarquias são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública⁸⁵. O termo poliarquia refere-se aos regimes democráticos efetivamente existentes, com todos os seus problemas.

Dahl também fala em “quase-poliarquia” que, segundo o autor, “poderia ser bastante inclusiva, mas ofereceria restrições mais sérias à contestação pública do que uma

⁸⁵ DAHL, R.A. **Poliarquia**: participação e oposição. Tradução Celso Mauro Paciornik. 1. ed. 1. reimpr. - São Paulo: Universidade de São Paulo, p. 31 (Clássicos; 9), 2005.

poliarquia plena ou poderia proporcionar oportunidades de contestação pública comparáveis às de uma poliarquia plena e ser, no entanto, um pouco menos inclusiva”⁸⁶.

Por outro lado, para o referido autor o termo democracia representa o tipo ideal. É encarado como um sistema político que tem, em suas características, a qualidade de ser inteira ou quase inteiramente “responsivo”^{87[1]} a todos seus cidadãos⁸⁸.

Dahl parte do pressuposto de que “a característica-chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados politicamente iguais”⁸⁹. E complementa que para um governo continuar sendo responsivo, durante certo tempo, às preferências de seus cidadãos, considerados politicamente iguais, todos os cidadãos plenos devem ter oportunidades plenas (também referida como as três condições necessárias à democracia), que são⁹⁰:

- a) Formular suas preferências.
- b) Expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo a partir da ação individual e da coletiva.
- c) Ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência.

⁸⁶ DAHL, *Op. Cit.*, 2005, p. 31.

^{87[1]} Sistema “responsivo” é empregado aqui no sentido de regime político que atende às preferências dos cidadãos.

⁸⁸ DAHL, *Op. Cit.*, 2005, p. 25-26.

⁸⁹ DAHL, *Op. Cit.*, 2005, p. 25.

⁹⁰ DAHL, *Op. Cit.*, 2005, p. 26.

QUADRO 1 - Alguns requisitos de uma democracia para elevado número de pessoas⁹¹

Para a oportunidade de:	São necessárias as seguintes garantias institucionais:
I. Formular preferências	1. Liberdade de formar e aderir a organizações 2. Liberdade de expressão 3. Direito de voto 4. Direito de líderes políticos disputarem apoio 5. Fontes alternativas de informação
II. Exprimir preferências	Todos os anteriores mais dois: 6. Elegibilidade para cargos políticos 7. Eleições livres e idôneas
III. Ter preferências igualmente consideradas na conduta do governo	Todos os anteriores mais um: 8. Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência.

Santos vê na condição elegibilidade um problema, de modo que propõe que devem ser nove as condições e não oito, como proposto por Dahl, desmembrando a elegibilidade que, em Dahl, é o poder votar, em duas, quais sejam: poder votar e poder ser votado, de modo a acrescentar esta última⁹².

Mais tarde, Dahl resumiu esses oito requisitos em seis, que são⁹³:

1. Funcionários eleitos: Dahl leciona ser impossível o desenvolvimento de uma democracia direta em um Estado onde a população seja muito numerosa ou muito dispersa. Sendo assim, torna-se imprescindível que os funcionários sejam eleitos democraticamente. O objetivo é resguardar a representatividade do povo, por meio dos funcionários eleitos, de modo a controlar e fiscalizar o programa de planejamento das decisões do governo em uma democracia em grande escala.

⁹¹ DAHL, *Op. Cit.*, 2005, p. 27.

⁹² SANTOS, W.G.. **Poliarquia em 3D**. Dados, v. 41, n. 2. 1998. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581998000200001. Acesso em: 21/08/2012.

⁹³ DAHL, *Op. Cit.*, 2001, p. 106-113.

2. Eleições livres, justas e frequentes: “se aceitamos a conveniência da igualdade política, todos os cidadãos devem ter uma oportunidade igual e efetiva de votar e todos os votos devem ser contados como iguais”⁹⁴. A democracia não se satisfaz simplesmente com a eleição. Ela deve ser acompanhada, de acordo com Dahl, dos mínimos requisitos referidos. Eleição livre remete à inexistência de restrições quanto ao voto; eleição justa traz consigo a ideia do princípio do “*one man, one vote*”, em que os votos têm um só peso. Por outro lado, a frequência serve como forma de controle dos funcionários eleitos, para que os mesmos não se perpetuem nas funções desempenhadas, o que revela um traço da responsabilidade dos seus atos.
3. Liberdade de expressão: é ela que garante:
 - a) participação efetiva: a livre expressão não significa apenas ter o direito de ser ouvido, mas ter também o direito de ouvir o que os outros têm para dizer⁹⁵;
 - b) entendimento esclarecido: é necessário que aos cidadãos seja garantido expressar seus pontos de vista, aprender, discutir, questionar e deliberar, sendo fundamental para que haja democratização da discussão política;
 - c) controle do programa: é a liberdade de expressão que possibilita o controle do programa. “Cidadãos silenciosos podem ser perfeitos para um governante autoritário, mas seriam desastrosos para uma democracia”⁹⁶.
4. Fontes de informação diversificadas: as mesmas devem ser independentes e estar à disposição das pessoas. Mantêm íntima relação com a liberdade de expressão. Dahl questiona: como poderiam os cidadãos participar realmente da vida política se toda informação que pudessem adquirir fosse proporcionada por uma única fonte - o governo⁹⁷?
5. Autonomia para as associações: é imprescindível para satisfazer os critérios democráticos: controle do programa e participação efetiva. Deve-se possibilitar que o cidadão possa livremente se associar ou se filiar a qualquer grupo político, seja este um partido ou qualquer outro tipo de organização. As associações independentes revelam-se como fonte cívica de educação e esclarecimento. Disponibilizam informações e oportunidades para discutir, deliberar e adquirir habilidades políticas.

⁹⁴ DAHL, *Op. Cit.*, 2001, p. 109.

⁹⁵ DAHL, *Op. Cit.*, 2001, p. 110.

⁹⁶ DAHL, *Op. Cit.*, 2001, p. 110.

⁹⁷ DAHL, *Op. Cit.*, 2001, p. 111.

6. Cidadania inclusiva: é a necessidade elementar de qualquer democracia plena. Revela-se imprescindível para satisfazer os seguintes critérios democráticos: entendimento esclarecido, controle do programa e, finalmente, plena inclusão. Por ser o imperativo primeiro de uma democracia, as razões de sua indispensabilidade já estão listadas entre a exposição dos demais requisitos e neles está contida. “Um país que não possua uma ou mais dessas instituições até esse ponto não está suficientemente democratizado”⁹⁸.

A poliarquia possibilita que a construção das decisões políticas seja realizada com a participação de alto o número de indivíduos, grupos e interesses cujas preferências devem ser levadas em consideração. Surgem novas possibilidades de conflito em razão de os governantes serem suscetíveis de substituição pelos grupos incorporados ao processo político. Os conflitos ocorrem entre, de um lado, a oposição, que mantém o desejo de ver os seus interesses atendidos nas políticas de Estado; e, de outro, a situação, que pretende a manutenção dos seus interesses e privilégios, de modo a tender a barrar qualquer tentativa de substituição dos seus objetivos. Quanto mais intenso o conflito, maior a probabilidade de os opositores esforçarem para negar uma efetiva oportunidade de participação à outra nas decisões políticas, tornando, assim, menor a tolerância de um grupo com outro.

Dahl define democratização como um processo de progressiva ampliação da competição e da participação política. O autor é favorável à transformação dos regimes nos modelos de poliarquia, mas não crê na possibilidade de que uma lei histórica venha a impor à sociedade uma transição inevitável à poliarquia.

1.4 A democracia na CR/88

A opção do constituinte de 1988 foi por um regime que assumiu uma forma de democracia participativa, na qual se mostra presente a participação por via representativa e participação direta por via do cidadão, incorporado por princípios da justiça social e do pluralismo. Assim, o modelo é o de uma democracia social, participativa e pluralista; não é, porém, de uma democracia socialista, pois o modelo econômico adotado é

⁹⁸ DAHL, *Op. Cit.*, 2001, p. 112.

fundamentalmente capitalista. Mais adiante analisaremos as medidas de participação democrática no sistema constitucional brasileiro.

1.5 Pressupostos de democracia

A questão sobre a indispensabilidade de pressupostos da democracia enfrenta posicionamentos diferentes que merecem ser tecidos. Há autores que defendem a existência de pressupostos, outros, no entanto, entendem que estes não existem.

De acordo com José Afonso da Silva, o exercício da democracia não exige o cumprimento de pré-requisitos, mas requer a persecução de objetivos sociais a partir da universalização de prestações pessoais como seguridade, saúde, assistência social, educação, cultura e melhoria da qualidade de vida, que deverão ser asseguradas pelo regime democrático, a fim de viabilizar o cumprimento do princípio da igualdade material. Ressalte-se que a universalização e a participação popular inserem-se entre os fundamentos do Estado Democrático de Direito, conforme previsão constante do art. 1º da Constituição Federal brasileira de 1988. São suas palavras⁹⁹:

Ora, em verdade a tese inverte o problema, transformando, em pressupostos da democracia, situações que se devem ter como parte de seus objetivos: educação, nível de cultura, desenvolvimento, que envolva a melhoria de vida, aperfeiçoamento pessoal, enfim, tudo se amalgama com os direitos sociais, cuja realização cumpre ser garantida pelo regime democrático. Não são pressupostos desta, mas objetivos. Só numa democracia pode o povo exigir-los e alcançá-los.

Importante ressaltar que Bercholz diz ser a legitimidade pressuposto da democracia.

Desde ya que nos referimos al concepto de legitimidad en su sentido mentado de obtención por la autoridad política, de consenso, aceptación y obediencia por parte de los ciudadanos y la población en general, para un programa de gobierno o con decisiones tomadas desde la administración del Estado, en grado tal que permita la implementación de las decisiones y que las mismas sean acatadas sin necesidad o con la aplicación mínima necesaria a efectos del acatamiento, del poder de coerción que monopoliza el Estado¹⁰⁰.

⁹⁹ SILVA, J.A. **Curso de direito constitucional positivo**. 17. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, p. 130-133, 2000.

¹⁰⁰ BERCHOLC, J.O. **Temas de Teoría Del Estado**. Buenos Aires: La Ley, p. 51, 2003.

Bobbio indaga se seria possível a sobrevivência de um Estado democrático numa sociedade não democrática¹⁰¹. Se compreendida a “democracia” apenas como política, como parece fazer Ferreira Filho, há que se convir que “as circunstâncias e a conjuntura evidentemente condicionam o tipo e o grau de democracia que é possível a cada momento”¹⁰², não existindo um modelo imutável e universal de regime democrático. Sendo assim, a democracia depende do implemento de questões sociais, econômicas, culturais, institucionais, entre outras, tornando-se, por isso, verdadeiros requisitos, pressupostos ou condições para o seu real implemento.

Macpherson¹⁰³ salienta que, para se falar em democracia, necessário se faz a presença de condições sociais e consciência dos cidadãos:

[...] não podemos conseguir mais participação democrática sem uma mudança prévia da desigualdade social e sua consciência, mas não podemos conseguir as mudanças da desigualdade social e na consciência sem um aumento antes da participação democrática.

Sendo assim, para sintetizar o entendimento dos autores citados, Ferreira Filho, afirma a existência de condições materiais para a democracia. Por outro lado, José Afonso da Silva entende pela inexistência de tais pressupostos sem a prévia existência de uma verdadeira democracia (política e social).

Os dois requisitos de ordem material mencionados por Macpherson, quais sejam, mais igualdade social e consciência política, no fundo, se aproximam da visão de Ferreira Filho. O autor entende ser os pressupostos genéricos da democracia; lado outro, o movimento recíproco a ser implementado entre esses pressupostos e a maior participação democrática tem clara correspondência com o processo dialético indicado por José Afonso.

Dessa forma, tem-se que as ideias apresentadas não devem ser opostas, antes, devem ser somadas, de modo a enfatizarem uma relação que envolva condições socioeconômicas mínimas e consciência política como pressupostos para a participação político-democrática. E, ainda, a interdependência entre a democracia social e a democracia

¹⁰¹ BOBBIO, *Op. Cit.* O futuro da democracia, 2000, p. 156. Ver também p. 68.

¹⁰² FERREIRA FILHO, **A democracia possível**. São Paulo: Saraiva, p. 37, 1972.

¹⁰³ MACPHERSON, C.B. **A democracia liberal**: origens e evolução. Tradução de Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro: Zahar, p. 103, 1978.

política. Tais ideias possibilitam a compreensão de que para a existência da democracia é indispensável a participação constante do povo em termos mais amplos do que a mera participação periódica no processo eleitoral.

Completando o raciocínio, não há que se falar em pressupostos para a democracia, de modo que a mesma é composta de um processo dialético contínuo e do qual fazem parte a democracia social e a democracia que devem evoluir conjuntamente, sem grandes disparidades, a fim de que se garanta a solidez e o equilíbrio de seu processo evolutivo.

Para concluir, não há que se falar necessariamente em pressupostos para a democracia, mas em um equilibrado processo dialético desenvolvido entre democracia política e democracia social, que devem se basear sobre eixos de legalidade, legitimidade, pluralismo e cognoscibilidade.

1.6 Participação democrática de acordo com a CR/88

A Constituição Federal de 1988 estabelece os seguintes institutos jurídicos sobre participação popular¹⁰⁴:

- a) Iniciativa popular (art. 14, III, 27, 29, XI e 61, § 2º): participação popular no processo legislativo, a partir da apresentação de projetos de lei para apreciação pelo Poder Legislativo. No caso da União, o projeto popular deve ser subscrito por, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, distribuído pelo menos em cinco estados, com não menos de 0,3% dos eleitores de cada um deles¹⁰⁵.
- b) Referendo (art. 14, II e 49, XV): forma de consulta popular em que os projetos de lei aprovados pelo Legislativo devem ser submetidos à aprovação popular para que possam entrar em vigor.
- c) Plebiscito (art. 14, I e 18, §§ 3º e 4º): consulta popular semelhante ao referendo. Difere deste na medida em que se trata de submeter previamente à aprovação popular um projeto de lei antes de levá-lo à apreciação do Poder Legislativo.

¹⁰⁴ DANTAS, J.L. **O direito de participação na Constituição Federal de 1988** (resenha). Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de Serviços Sociais – CBCISS, n. 234, 1991.

¹⁰⁵ No caso dos municípios, a Constituição determina que a iniciativa popular deverá ser subscrita por, no mínimo, 5% do eleitorado. Não existe iniciativa popular em matéria constitucional. Apesar da dificuldade interposta em termos numéricos, a admissão da iniciativa popular representa uma quebra no poder de propor leis, antes exclusivo do Executivo e Legislativo.

- d) Colegiados de órgãos públicos (art. 10): asseguram a participação de trabalhadores e empregadores nos colegiados de órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.
- e) Planejamento público (art. 29, XII): estabelece a obrigatoriedade de participação no planejamento público, em nível municipal, das associações representativas.
- f) Seguridade social (art. 194, § único, VII): determina o caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa da seguridade social, ou seja, dos direitos relativos à saúde, previdência e assistência social. O aspecto democrático remete à participação da comunidade, em especial dos trabalhadores, empresários e aposentados, na gestão, conforme dispuser a lei de organização de cada setor¹⁰⁶.
- g) Ensino público (art. 206, VI): admite-se, em caráter genérico, a gestão democrática do ensino público, remetendo-se à lei sua regulamentação¹⁰⁷.
- h) Cultura (art. 216, § 1º): prevê a participação da comunidade, juntamente com o Poder Público, em todas as ações voltadas para defesa e promoção do patrimônio cultural.
- i) Atendimento aos direitos da criança e do adolescente (art. 227, § 7º): estabelece como dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária¹⁰⁸.

As constituições estaduais e leis orgânicas municipais, de acordo com as normas da federação brasileira, seguem os princípios fundamentais da Constituição Federal.

¹⁰⁶ O disposto neste artigo seria levado em conta quando da aprovação do Sistema Único de Saúde (SUS), artigo 198, I e III, bem como na Lei de Organização da Assistência Social (LOAS).

¹⁰⁷ BRASIL. Superior Tribunal Federal. **Decisão do Supremo Tribunal Federal** (ADI 2997/RJ) .julgou inconstitucional a eleição para os cargos de diretores de escolas públicas, alegando que são cargos comissionados, portanto, não podendo ser escolhidos em eleições diretas pelas comunidades escolares. “A base dos julgamentos do STF dessas ações tem sido o artigo 37, inciso 2 da Constituição, segundo o qual a ‘investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas de títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração’”.

¹⁰⁸ No parágrafo 7º, fixa-se que as diretrizes relativas à política de proteção à infância e à adolescência devem levar em conta a descentralização político-administrativa e a participação de organizações representativas da sociedade na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. “Essas diretrizes foram incorporadas ao Estatuto da Criança e do Adolescente, aprovado pelo Congresso Nacional, o qual, além de estabelecer a forma e os mecanismos do exercício dos direitos, adotou a organização descentralizada do atendimento e instituiu os Conselhos Comunitários” (DANTAS, *Op Cit*, 1991, p. 9).

1.7 Princípios estruturantes

De acordo com José Afonso da Silva, a democracia, em verdade, repousa sobre dois princípios fundamentais ou primários, que lhe dão a essência conceitual: o da soberania popular, segundo o qual o povo é a única fonte do poder, que se exprime pela regra de que todo o poder emana do povo; e a participação, direta ou indireta, do povo no poder, para que este seja efetiva expressão da vontade popular; nos casos em que a participação é indireta, surge um princípio derivado ou secundário: o da representação¹⁰⁹.

1.7.1 Princípio democrático

O princípio democrático exprime fundamentadamente a exigência da integral participação de todos e de cada um das pessoas na vida política do país. Trata-se de um princípio basilar, positivado no sistema constitucional pátrio:

É mais do que um método ou técnica de os governantes escolherem os governados, pois como princípio normativo, considerado nos seus vários aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais, ele aspira a tornar-se impulso dirigente de uma sociedade¹¹⁰. Implica democracia participativa, isto é, a estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos efetivas possibilidades de aprender a democracia, participar nos processos de decisão, exercer controle crítico na divergência de opiniões, produzir *inputs* político-democráticos. É para este sentido participativo que aponta o exercício democrático do poder [...], a participação democrática dos cidadãos [...], o reconhecimento constitucional da participação direta e ativa dos cidadãos como instrumento fundamental da consolidação do sistema democrático [...] e aprofundamento da democracia participativa¹¹¹.

Como analisa Canotilho, o princípio democrático ainda será um processo dinâmico e informador do poder:

¹⁰⁹ SILVA, J.A. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 25. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, p. 131, 2005..

¹¹⁰ CANOTILHO, J.J.G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 4. ed.. Lisboa-Portugal: Almedina, p. 286-288, s.d.

¹¹¹ CANOTILHO, *Op. Cit.*, s.d..

É um processo de continuidade transpessoal, irreduzível a qualquer vinculação do processo político a determinadas pessoas. [...] O princípio democrático aponta, porém, no sentido constitucional, para um processo de democratização extensiva a diferentes aspectos da vida econômica, social e cultural¹¹².

O princípio democrático deve institucionalizar a prática democrática da política como meio de regulação e de limitação ou controle do poder e dos que têm seu exercício como profissão voltada para o domínio:

O princípio democrático não elimina a existência das estruturas de domínio, mas implica uma forma de organização desse domínio. Daí o caracterizar-se o princípio democrático como princípio de organização da titularidade e exercício do poder. Como não existe uma identidade entre governantes e governados e como não é possível legitimar um domínio com base em simples doutrinas fundamentantes, é o princípio democrático que permite organizar o domínio político segundo o programa de autodeterminação e autogoverno: o poder político é constituído, legitimado e controlado por cidadãos (povo), igualmente legitimados para participarem no processo de organizar da forma de Estado e de governo¹¹³.

Ainda de acordo com Canotilho, o princípio democrático deverá pautar-se pelos direitos fundamentais: “tal como são um elemento constitutivo do estado de direito, os direitos fundamentais são o elemento básico para a realização do princípio democrático”¹¹⁴.

É o princípio democrático que assegura o exercício da democracia mediante a exigência de garantias de organização e de processos com transparência democrática (princípio maioritário, publicidade crítica, direito eleitoral). “O princípio democrático acolhe os mais importantes elementos da teoria democrático-representativa (órgãos representativos, eleições periódicas, pluralismo partidário, separação de poderes)”¹¹⁵.

O princípio da democracia, segundo Habermas:

¹¹² CANOTILHO, *Op. Cit.*, s.d..

¹¹³ CANOTILHO, *Op. Cit.*, s.d.

¹¹⁴ CANOTILHO, *Op. Cit.*, s.f.

¹¹⁵ CANOTILHO. *apud* MORAES, A. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas S.A, p., 51, 2003.

[...] destina-se a amarrar procedimentos de normatização legítima do Direito. Ele significa, com efeito, que somente podem pretender validade legítima as leis jurídicas capazes de encontrar o assentimento de todos os parceiros do Direito, num processo jurídico de normatização discursiva. O princípio da democracia explica, noutros termos, o sentido performativo da prática de autodeterminação de membros do Direito que se reconhecem mutuamente como membros iguais e livres de uma associação estabelecida livremente [...] O princípio da democracia pressupõe preliminarmente a possibilidade da decisão racional de questões práticas, mais precisamente a possibilidade de todas as fundamentações, a serem realizadas em discursos (e negociações reguladas pelo procedimento), das quais depende a legitimidade das leis¹¹⁶.

[...] resulta da interligação que existe entre o princípio do discurso e a forma jurídica. Eu velo esse entrelaçamento como uma gênese lógica de direitos, a qual pode ser reconstruída passo a passo. Ela começa com a aplicação do princípio do discurso ao direito de liberdade subjetivas de ação em geral – constitutivo para a forma jurídica. Por isso, o princípio da democracia só pode aparecer como núcleo de um sistema de direitos. A gênese lógica desses direitos forma um processo circular no qual o código do direito e o mecanismo para a produção de direito legítimo, portanto, o princípio da democracia se constituem de modo cooriginário¹¹⁷.

1.7.2 Princípio da maioria

O princípio da maioria é seguido pela ideia da soberania popular, em que o povo é a única fonte de poder e diz que deve haver a participação direta ou indireta do povo no poder, para que seja efetiva a expressão da vontade popular.

Entre as regras do jogo democrático, "a maioria é o resultado de uma simples soma aritmética, onde o que se soma são os votos dos indivíduos, um por um"¹¹⁸. Por ser a regra da maioria apenas um artefato para a contagem dos votos, Bobbio, então, conclui que não há outra justificação para o princípio da maioria.

¹¹⁶ HABERMAS, J. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v. 2, p. 242, 1997.

¹¹⁷ HABERMAS. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v. 1, p. 107, 1997.

¹¹⁸ BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 3. Reimp. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 115, 2004.

Norberto Bobbio aduz que o princípio da maioria somente pode ser considerado "um princípio igualitário na medida em que pretende fazer com que prevaleça a força do número sobre a força da individualidade singular"¹¹⁹.

Entretanto, a concepção de princípio da maioria no contexto de democracia não mais se pauta em uma concepção absoluta, devendo ser limitado. Para confrontar o pensamento de Bobbio, apoia-se em Lenio Streck, que afirma:

Se se compreendesse a democracia como a prevalência da regra da maioria, poder-se-ia afirmar que o constitucionalismo é antidemocrático, na medida em que este “subtrai” da maioria a possibilidade de decidir determinadas matérias, reservadas e protegidas por dispositivos contramajoritários. O debate se alonga e parece interminável, a ponto de alguns teóricos demonstrarem preocupação com o fato de que a democracia possa ficar paralisada pelo contramajoritarismo constitucional e, de outro, o firme temor de que, em nome das maiorias, rompa-se o dique constitucional, arrastado por uma espécie de retorno a Rousseu¹²⁰.

Peter Häberle completa bem esse ensinamento:

*[...] Estos límites se encuentran, por ejemplo, bajo la forma de “cláusulas de eternidad”, en las garantías de identidad del Estado contitucional. Por lo demás, debe existir la posibilidad de relaciones de mayoría diversas y cambiantes, de modo que los perdedores en una decisión tengan la oportunidad igual y real de ganar la mayoría en una oportunidad futura. [...]*¹²¹.

Há que se observar que, embora respeitada a posição de Bobbio, e de acordo com a concepção mais atual acerca do princípio em questão, tem-se entendido não mais por interpretação ilimitada. O princípio da maioria deve ser conduzido por um processo de legitimidade democrática que passe pelo filtro dos direitos e garantias fundamentais, levando-se em consideração os direitos das minorias.

¹¹⁹ BOBBIO, N. **Liberalismo e democracia**, Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, p. 58, 2000.

¹²⁰ STRECK, L.L. **Verdade e consenso: constituição, hermenêutica e teoria discursivas: da possibilidade à necessidade de respostas corretas em direito**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. 594 p. ISBN 978-85-375-0561-8. p. 18-19.

¹²¹ HÄBERLE, P. **El estado constitucional**. Buenos Aires: Astrea, p. 325, 2007.

1.7.3 Princípio da igualdade

Com o objetivo de conservar a ordem social, a igualdade é um valor que tem por base o tratamento igual entre os iguais e desiguais entre os desiguais. A igualdade objetiva visa a promover a justiça entre os indivíduos. Advirta-se, nesse passo, que existe apenas um reconhecimento de igualdade perante a lei e que esse reconhecimento da igualdade essencial de todos não quer dizer que não existam diferenças individuais. Cada indivíduo ostenta a sua idiossincrasia que reflete em suas preferências, aptidões e julgamento próprio acerca dos fatos políticos ao seu redor.

O princípio da igualdade é de grande importância social, pois em virtude de inúmeras desigualdades provenientes de contingências econômicas, culturais, geográficas, políticas e humanas, que se inserem no contexto da sociedade, cumpre ao Direito utilizar-se amplamente dos critérios encampados da isonomia para se atingir a justiça. A correlação existente entre o princípio da igualdade e o ideal de justiça é bastante clara. O princípio da igualdade é tanto mais legítimo quanto mais próximo estiver o seu conteúdo da ideia de justiça em que a sociedade acredita na pauta da história e do tempo. Trata-se de instrumento para se materializar a justiça.

Pode-se dividir em três fases a caminhada do princípio da igualdade: na primeira, tinha-se como regra a desigualdade; na segunda, a ideia de que todos eram iguais perante a lei; e na terceira, de que a lei deve ser aplicada respeitando-se as desigualdades dos desiguais ou de forma igual aos iguais.

Pela igualdade formal cabe ao Estado assumir um papel fundamental para garantir aos membros da sociedade efetivação da isonomia, redimensionando os seus objetivos e os meios para atingi-los. A face material da igualdade vem complementar a sua visão formal. Por esta, não basta, portanto, a lei declarar que todos são iguais, deve propiciar mecanismos eficazes para a consecução da igualdade.

1.7.4 Princípio da liberdade

Assim como a igualdade, a liberdade é uma das pedras angulares da democracia. A liberdade consiste na faculdade individual de autodeterminação, que o Estado deve proteger e garantir. Todo cidadão é livre e responsável por seus atos, entende-se que ele tem o direito de realizar o que quiser, com a consciência que enfrentará consequências de suas ações. Deve haver respeito com a liberdade peculiar e coletiva, compreende-se que no regime democrático predominam os interesses e o quanto definido pela coletividade. Liberdade de expressão, de religião, ideologia políticas e outras crenças.

Os direitos de liberdade são civis e políticos quando se trata das relações entre indivíduos entre si e das relações entre indivíduos e Estado, conceitos de direitos públicos e privados. Numa face objetiva, é de natureza patrimonial (direitos ao livre exercício das atividades físicas, intelectuais e morais). Subjetivamente encontra-se ligado à personalidade (direitos de livre manifestação do pensamento, de livre locomoção).

Sem ter a pretensão de esgotar o entendimento de democracia, mas com o propósito de expor suas bases doutrinárias que se fez necessário para a compreensão e delimitação do objeto do presente trabalho, forçoso é compreender outro instituto, qual seja a participação popular.

CAPÍTULO 2 – PARTICIPAÇÃO POPULAR

Superada a fase do estudo da democracia no contexto a que o trabalho se propõe a estudar, passa-se à compreensão das formas de participação popular que podem ser influenciadas pelas novas tecnologias de informação e comunicação.

2.1 Participação democrática de acordo com a CR/88

Não se pretende neste trabalho explorar todos os debates que dizem respeito à questão da participação popular, no entanto, importante para a discussão do objeto do presente esboço é tratar das formas de a consulta à vontade do povo, tanto aquelas encontradas na CR/88, bem como algumas encontradas em ordenamentos alienígenas.

São cinco os mecanismos de participação popular mais conhecidos e utilizados: iniciativa popular, plebiscito, referendo, *recall* e veto popular. No entanto, pode-se considerar a presença de outros institutos, como veremos.

Dallari relata sobre a dificuldade de se realizá-las, “sobretudo nos dias atuais, [...], é difícil, quase absurdo mesmo, pensar-se na hipótese de constantes manifestações do povo, para que se saiba rapidamente qual a sua vontade”¹²².

A Constituição Federal de 1988 estabelece os seguintes institutos jurídicos sobre participação popular:¹²³

2.2 Iniciativa popular

Encontra previsão na Constituição da República de 88 nos art. 14, III, 27, 29, XI e 61, § 2º. Trata-se de participação popular no processo legislativo, por meio de apresentação

¹²² DALLARI, D.A. **Elementos de teoria geral do Estado**. 21. ed. atual. São Paulo: Saraiva, p. 90, 2000.

¹²³ DANTAS, *Op. Cit.*, 1991.

diretamente pelo povo, ou seja, sem a intermediação de representantes, de projetos de lei para apreciação pelo Poder Legislativo.

Para conceituar o instituto recorreremos ao português Canotilho, que informa: “a iniciativa popular é um procedimento democrático que consiste em facultar ao povo a iniciativa de uma proposta tendente à adoção de uma norma constitucional ou legislativa. A partir da iniciativa popular, os cidadãos podem: a) ou pedir à Assembleia legislativa a edição de uma lei sobre determinada matéria; b) ou apresentar um projecto de lei completamente redigido (iniciativa formulada). Trata-se, pois, de promoção “da actividade legislativa (*law promoting*). A iniciativa popular pode também se dirigir a uma decisão quanto a determinada questão. A decisão popular é, precisamente, a decisão vinculativa do povo quanto ao projecto ou questão objecto de iniciativa popular”¹²⁴.

Segundo Maria Victoria Benevides, “por iniciativa popular legislativa entende-se sempre o mesmo mecanismo, que inclui um processo de participação “complexo”, desde a elaboração de um texto (das simples moções ao projeto de lei ou emenda constitucional formalmente articulados) até a votação de uma proposta, passando pelas várias fases da campanha, coleta de assinaturas e controle de constitucionalidade”¹²⁵.

Bonavides¹²⁶ explica que, “de todos os institutos da democracia semidireta, o que mais atende às exigências populares de participação positiva nos atos legislativos é talvez a iniciativa”, representando o modelo que confere ao cidadão as melhores condições para participar da produção legislativa.

Representa um direito do cidadão propor ao Poder Legislativo, desde que preenchidos os requisitos, projetos de lei, iniciando o processo legislativo ao lado de outros agentes políticos (no caso da União - Presidente da República, Procurador-Geral da República, Supremo Tribunal Federal, Tribunais Superiores, qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional).

¹²⁴ CANOTILHO, J.J.G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 7. ed. 8ª Reimpressão, p. 295, 2000.

¹²⁵ BENEVIDES, *Op. Cit.*, 1991, p. 33.

¹²⁶ BONAVIDES, *Op. Cit.*, 2000, p. 290.

2.2.1 Requisitos

Devido à complexidade do processo de participação, que engloba redação do texto (moção, projeto de lei ou emenda constitucional), coleta de assinaturas, controle de constitucionalidade e aprovação da matéria, o sucesso varia muito, visto que são materializados itens como questões culturais e nível de democratização da informação¹²⁷.

A rigorosa lista de exigências constitucionais para que se dê a abertura de um procedimento legislativo de iniciativa popular praticamente impossibilita a sua ocorrência. Diante desse rigorismo procedimental e numérico, a iniciativa popular chega a ser taxada de “instituto decorativo”¹²⁸.

No caso da União, o projeto popular deve ser subscrito por, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, distribuído pelo menos em cinco estados, com não menos de 0,3% dos eleitores de cada um deles. Para as eleições de 2012, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) registrou que o número de eleitores é de 140.646.446. Isso significa que, para dar início a um processo legislativo de uma lei federal de iniciativa popular, seria necessária a assinatura de pelo menos 1.406.464 eleitores, respeitadas, ainda, as demais regras dos percentuais mínimos por estado.

A iniciativa popular está regulada da seguinte forma na Constituição da República Federativa do Brasil:

“Art. 61. *omissis*

§ 2º - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”.

Além do elevado número de eleitores que são necessários para iniciar o processo legislativo, de acordo com o art. 252, I e II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a assinatura de cada eleitor deverá ser acompanhada de seu nome completo e legível, endereço e dados identificadores de seu título eleitoral. Deve, ainda, ser organizada

¹²⁷ BENEVIDES, M.V. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. 2. ed. São Paulo: Ática, p. 157, 1996.

¹²⁸ FERREIRA FILHO, M.G. **Do processo legislativo**. 3. ed. São Paulo. Saraiva, p. 203, 2005.

lista por município e por estado, território e Distrito Federal, e também seguir o formulário padronizado pela Mesa da Câmara¹²⁹.

Em geral, os projetos de leis que tramitem perante a Câmara dos Deputados, finda a legislatura, serão arquivados, bem como todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação. Ocorre que o art. 105, IV, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, ressalva os projetos de lei do mesmo destino, de modo que os mesmos não serão arquivados¹³⁰.

2.2.2 Discussão sobre a possibilidade de iniciativa popular alterar o texto constitucional

Analisando superficialmente o ordenamento jurídico constitucional brasileiro, nem por meio do referendo, nem pela iniciativa popular é possível aos cidadãos introduzir mudanças na Constituição ou vetar as leis ordinárias.

Isso não significa que mudanças de cunho constitucionais não poderão ocorrer por meio da participação popular, entretanto, as mesmas somente se darão mediante plebiscito. Este, por sua vez, deverá ser convocado pelo Congresso Nacional (o Executivo pode contribuir, no máximo, com o envio mensagem ao Congresso Nacional, propondo a convocação, mas é o referido órgão do Legislativo que decide a oportunidade de convocar). Apesar disso, a Constituição da República não diga expressamente sobre a possibilidade de a mesma ser emendada por meio de uma proposta de emenda constitucional de iniciativa popular. Para iniciar a discussão, entende-se pela possibilidade de que, em primeiro lugar: povo é o titular do poder e, ainda: é a própria Constituição que informa que todo o poder emana do povo (art. 1º, § único)¹³¹. Para fundamentar tal posição, recorreremos à doutrina, que muito embora não seja unânime, sinaliza que a mesma deve ser possível, pelos motivos a seguir:

Nesse sentido, Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino dizem:

¹²⁹ BRASIL. Câmara Dos Deputados. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. **Resolução nº. 17.** 1989. Disponível em: http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/regimento-interno-da-camara-dos-deputados. Acesso em: 03/09/2012.

¹³⁰ BRASIL, *Op. Cit.*, Resolução nº. 17, 1989.

¹³¹ BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 03/09/2012.

O contrário do que foi previsto em relação ao processo legislativo de elaboração das leis (CF, art. 61, § 2.º) não foi contemplado pela vigente Carta da República a possibilidade de iniciativa popular no processo de reforma da Constituição, isto é, os cidadãos não dispõem de legitimidade para apresentar uma proposta de emenda à Constituição¹³².

Por meio de uma interpretação sistemática, Pedro Lenza entende que, embora a Carta Política não tenha admitido de forma expressa a iniciativa popular para Proposta de Emenda à Constituição, tal situação é perfeitamente cabível, fundamentando que o art. 1º, § único, permite o exercício do poder de forma direta pelo próprio povo, além de que o art. 14, III, estabelece que a soberania popular será exercida mediante a iniciativa popular¹³³.

No mesmo sentido, José Afonso da Silva observa que “a iniciativa popular para Proposta de Emenda Constitucional (PEC) pode vir a ser reconhecida “[...] com base em normas gerais e princípios fundamentais da Constituição”, apesar de não estar esse tipo de iniciativa popular “[...] especificamente estabelecido para emendas constitucionais como o está para as leis (art. 61, § 2.º)”¹³⁴. E complementa afirmando que o instituto da iniciativa popular para PEC “[...] vai depender do desenvolvimento e da prática da democracia participativa que a Constituição alberga como um de seus princípios fundamentais”¹³⁵.

De outro lado, encontram-se autores que discordam das posições aqui expostas, com base no princípio da unidade da Constituição. Eduardo Kroeff Machado Carrion ensina que, apesar de não ser possível se exigir uma perfeita homogeneidade ideológica e política da Constituição, dado o compromisso que a mesma assume com diferentes grupos sociais, é necessário que a norma suprema tenha, ao menos, unidade e coerência jurídicas¹³⁶.

Mônica de Melo também observa que “[...] projeto de lei de iniciativa popular não pode alterar normas constitucionais, uma vez que o instrumento próprio é a emenda constitucional, que possui iniciativa própria e diferenciada das outras espécies”¹³⁷.

¹³² PAULO, V.; ALEXANDRINO, M. **Processo legislativo**. Niterói: Impetus, p. 207, 2005.

¹³³ LENZA, P. **Direito Constitucional esquematizado**. 12. ed. rev. atual. ampl., São Paulo: Saraiva, p. 345, 2008.

¹³⁴ SILVA, J.A. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 24. ed. rev. atual. São Paulo. Malheiros, p. 64, 2005.

¹³⁵ SILVA, *Op. Cit*, 24. ed. rev. atual, 2005, p. 63.

¹³⁶ CARRION, E.K.M. **A Constituição de 1988 e sua reforma**. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/112/a-constituicao-de-1988-e-sua-reforma>. Acesso em: 03/09/2012.

¹³⁷ MELO, M. **Plebiscito, referendo e iniciativa popular**: mecanismos de participação popular. Porto Alegre, Sérgio A. Fabris, p. 194, 2001.

2.2.3 Iniciativa popular no âmbito dos estados, Distrito Federal e municípios

A iniciativa popular de leis não é restrita ao âmbito federal, podendo ser utilizada para iniciar o processo legislativo estadual e municipal, nos seguintes termos:

“Art. 27.(*omissis*)

§ 4º - A lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual.

Art. 29. (*omissis*)

XIII - iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado;”

Em estudo realizado consultando a legislação dos estados-membros, Pedro Lenza diz que “dos 26 estados + o DF, 16, portanto, mais da metade, admitem, de forma declarada e expressa a iniciativa popular para encaminhamento de PEC”¹³⁸.

Em razão da redação do art. 32, §1º da CF/88,¹³⁹ entende-se ser possível também a iniciativa popular no âmbito do Distrito Federal, desde que atendidos os mesmos requisitos. Não queremos aqui entrar em detalhes, para fins de se definir se os requisitos para a iniciativa popular no Distrito Federal serão os mesmos exigidos para um estado federado, onde “a lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual” ou se seriam as mesmas exigências para a iniciativa popular em nível municipal, ou seja, manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado.

A própria Lei Orgânica do Distrito Federal elucida a questão, informando os requisitos para a participação popular por meio da iniciativa popular, com a seguinte redação:

“Art. 76. A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara Legislativa de emenda à Lei Orgânica, na forma do art. 70, III, ou de projeto de lei devidamente articulado, justificado e subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado do Distrito Federal, distribuído por três zonas eleitorais, assegurada a defesa do projeto por representantes dos respectivos autores perante as comissões nas quais tramitar”¹⁴⁰.

¹³⁸ LENZA, *Op. Cit.*, 2011, p. 891.

Por se tratar de e-book, a numeração das páginas varia de acordo com a configuração do tamanho da letra.

¹³⁹ BRASIL. *Op. Cit.*, Constituição da República, 2012. Art. 32. (*omissis*) § 1º - Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos estados e municípios.

¹⁴⁰ BRASIL, *Op. Cit.*, Lei Orgânica 1993, 20012.

Diferentemente da Constituição da República, que não prevê expressamente a sua alteração por meio de lei de iniciativa popular, a Lei Orgânica Distrital abre a possibilidade de iniciativa popular, inclusive emendar o seu próprio texto que, em nível de Distrito Federal, funcional como a sua Constituição.

“Art. 70. A Lei Orgânica poderá ser emendada mediante proposta:
III – de cidadãos, mediante iniciativa popular assinada, no mínimo, por um por cento dos eleitores do Distrito Federal distribuídos em, pelo menos, três zonas eleitorais, com não menos de três décimos por cento do eleitorado de cada uma delas”¹⁴¹.

Em consulta realizada no *site* do STF encontra-se apenas um caso, em que é questionada a possibilidade de uma Proposta de Emenda à Constituição Estadual, por meio de iniciativa popular. Trata-se da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 825-1 do Amapá. A matéria encontra-se pendente de julgamento de mérito¹⁴².

2.2.4 Processo legislativo

A iniciativa popular apenas deflagra o processo que, uma vez apresentado perante a Câmara dos Deputados, seguirá as regras do processo legislativo, tendo este órgão a competência para, assim entendendo, rejeitar o projeto de lei, bem como emendá-lo. Não haverá preferência sobre os demais projeto de lei. O Senado Federal funciona como a casa revisora.

O art. 13, § 2º da Lei 9.709/98, prevê que o “projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto”¹⁴³.

No caso de uma lei de iniciativa popular abranger mais de um assunto, dispõe o Regimento Interno da Câmara dos Deputados que o mesmo poderá “ser desdobrado pela Comissão de

¹⁴¹ BRASIL. Distrito Federal. **Lei Orgânica. 1993**. Disponível em: <http://www.cl.df.gov.br/web/guest/pesquisa-de-leis-e-proposicoes>. Acesso em: 03/09/2012.

¹⁴² BRASIL. STF. **ADI 825-1**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1555256>. Acesso em: 03/09/2012.

¹⁴³ BRASIL. Presidência da República. **Lei 9.709/98**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm. Acesso em: 03/09/2012.

Constituição e Justiça e de Cidadania em proposições autônomas, para tramitação em separado”¹⁴⁴.

Os vícios de forma não serão aptos a causar a rejeição liminar de um projeto de lei de iniciativa popular, cabendo então à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania a correção dos mesmos para sua regular tramitação¹⁴⁵.

2.2.5 Modalidades

Sobre as modalidades de iniciativa popular, Biscaretti di Ruffia contribui com o registro da existência, no direito comparado, de duas modalidades: “a simples e a formulada. Na simples, também chamada pura, o eleitorado apresenta apenas uma moção ao Parlamento, para que aprove lei com determinado conteúdo; na formulada, o projeto é elaborado pelos cidadãos, que já o apresentam de forma articulada”¹⁴⁶.

2.2.6 Experiências brasileiras

Infelizmente, no Brasil são raríssimos os casos de projetos de iniciativa popular, como se pode enumerá-los, com as respectivas ressalvas:

- a) Lei nº. 8.930/94 - conhecido como Projeto de Iniciativa Popular Glória Perez, reuniu mais de 1.300.000 assinaturas. Modificou a Lei de Crimes Hediondos. Não pode ser considerada efetivamente uma lei de iniciativa popular, uma vez que o projeto foi encaminhado pelo Presidente da República, pela Mensagem nº. 571, de 08.09.1993, embora o mesmo autonomamente já tenha cumprido os requisitos para dar início ao processo legislativo.

¹⁴⁴ BRASIL, *Op. Cit.*, Resolução nº. 17, 1989. Art. 252. *Omissis*: VIII - cada projeto de lei deverá circunscrever-se a um único assunto, podendo, caso contrário, ser desdobrado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania em proposições autônomas, para tramitação em separado (Inciso com redação adaptada à Resolução nº 20, de 2004).

¹⁴⁵ BRASIL, *Op. Cit.*, Resolução nº. 17, 1998..Art. 252. (omissis): IX - não se rejeitará, liminarmente, projeto de lei de iniciativa popular por vícios de linguagem, lapsos ou imperfeições de técnica legislativa, incumbindo à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania escoimá-lo dos vícios formais para sua regular tramitação (Inciso com redação adaptada à Resolução nº 20, de 2004).

¹⁴⁶ BISCARETTI DI RUFFIA, P. *Derecho constitucional*. Madrid: Tecnos, 1965. p. 421 *apud* OLIVEIRA, R.F.; FERREIRA, J.R. **Processo legislativo**: uma contribuição ao debate. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, p. 95, 1996.

- b) Lei n.º. 9.840/99 - conhecido como “captação de sufrágio”, objetivava “[...] dar mais condições para que a Justiça Eleitoral pudesse coibir com mais eficiência o crime de compra de votos de eleitores”¹⁴⁷. Até 10.08.1999 tinha sido subscrito o projeto de iniciativa popular por 952.314 eleitores. Faltando, ainda, a anuência de cidadãos para alcançar o percentual constitucional (à época, correspondente a 1.060 milhão de assinaturas), o projeto foi entregue ao Presidente da Câmara dos Deputados. Diante de tal quadro, foi então subscrito pelo Deputado Albérico Cordeiro e outros 59 parlamentares, sendo aprovado em tempo recorde e passando as suas regras a serem aplicadas já a partir das eleições do ano 2000¹⁴⁸.
- c) Lei n.º. 11.124/2005 - esta finalmente pode ser considerada o primeiro projeto de iniciativa popular da história brasileira apresentado à Câmara dos Deputados - PL n.º. 2.710/92-CD, que tramitou por mais de 13 anos. Conhecida como a lei do fundo nacional para moradia popular, 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. “O principal objetivo do Fundo é somar e articular todos os recursos para ações em habitação nos três níveis de governo - federal, estaduais e municipais - e direcioná-los para atender as famílias de baixa renda”¹⁴⁹.
- d) Lei Complementar (LC) n.º. 135/2010 (“Ficha Limpa”) - por ser a mais recente, é também a mais conhecida. Iniciou a discussão a partir de projeto originário do Executivo (PLP 168/93). O Projeto de Lei Complementar n.º. 518/2009 (Câmara dos Deputados) foi encaminhado por diversos deputados federais, apoiado por 1.700 milhão de assinaturas, com o objetivo de tramitar como projeto de iniciativa popular.

Pedro Lenza afirma que “puramente, não foi um projeto exclusivamente de iniciativa popular, mas, sim, teve ampla aceitação da sociedade”¹⁵⁰.

¹⁴⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**, 15.09.1999, p. 41598. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD15SET1999.pdf#page%3D1>. Acesso em: 03/09/2012.

¹⁴⁸ LENZA, *Op. Cit.*, 2011, 884. Por se tratar de *e-book*, a numeração das páginas varia de acordo com a configuração do tamanho da letra.

¹⁴⁹ LENZA, *Op. Cit.*, 2011, p. 884. Por se tratar de *e-book*, a numeração das páginas varia de acordo com a configuração do tamanho da letra.

¹⁵⁰ LENZA, *Op. Cit.*, 2011, p. 884. Por se tratar de *e-book*, a numeração das páginas varia de acordo com a configuração do tamanho da letra.

2.2.7 Projetos de ampliação do instituto

Pelos poucos casos aqui relatados, percebe-se que é um instituto pouquíssimo utilizado. Diante de tal quadro, existem projetos que pretendem dar mais efetividade a ele, entre os quais podem-se citar:

- a) PEC 2/99, da Deputada Federal Luiza Erundina (Partido Socialista Brasileiro - PSB-SP) - dispõe que a iniciativa popular pode ser exercida por no mínimo, 0,5% do eleitorado nacional, por confederação sindical, entidade de classe ou por associação que represente esse número¹⁵¹;
- b) Projeto de Lei (PL) 4.764/2009, da Deputada Federal Sueli Vidigal (Partido Democrático Trabalhista - PDT-ES), que regulamenta o uso da rede mundial de computadores, Internet, no envio de iniciativa popular de lei, admitindo a assinatura digital, observadas as normas técnicas de segurança da infraestrutura de chaves públicas¹⁵²;
- c) o PL 7.003/2010, do Deputado Federal Dr. Rosinha (Partido dos Trabalhadores - PT-PR), que permite a coleta da subscrição a projetos de lei de iniciativa popular por meio de urnas eletrônicas¹⁵³.

2.2.8 Iniciativa popular de matérias afetas à iniciativa exclusiva

Surge a discussão sobre a possibilidade de iniciativa popular sobre algumas matérias sobre as quais a Constituição limitou a sua iniciativa, como se dá nos casos de iniciativa reservada em caráter exclusivo para o Presidente da República (art. 61, § 1.º); o Poder Judiciário (ex., art. 93); as Mesas da Câmara e do Senado (arts. 51, IV, e 52, XIII), etc.

¹⁵¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projetos de leis e outras proposições**. Erundina, Luiza. PEC 2/99. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14244>. Acesso em: 03/09/2012.

¹⁵² BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projetos de leis e outras proposições**. Vidigal, Sueli PL 4764/2009. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=424836>. Acesso em 03/09/2012.

¹⁵³ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projetos de leis e outras proposições**. FIER, Florisvaldo (Dr. Rosinha). PL 7003/2010. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=470177>. Acesso em 03/09/2012.

Em linhas gerais, não se deve admitir a iniciativa popular para as matérias a que a Constituição fixou determinado titular para deflagrar o processo legislativo (iniciativa exclusiva ou reservada).

José Afonso da Silva observa que se trata de “[...] iniciativa legislativa que ingressa no campo das iniciativas concorrentes. Não se admite iniciativa legislativa popular em matéria reservada à iniciativa exclusiva de outros titulares [...]”¹⁵⁴.

Sobre o tema, segundo Pedro Lenza, já houve manifestação da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sendo a resposta sobre o tema diferente. “Foi no sentido de que não haveria vício de iniciativa. Isso porque o processo legislativo teria sido instaurado por iniciativa popular, lembrando que todo poder emana do povo, que o exerce diretamente ou por meio de seus representantes”¹⁵⁵.

2.2.9 Iniciativa popular e as espécies normativas¹⁵⁶

- a) Emendas à Constituição: já tratamos sobre a possibilidade da iniciativa popular em relação às emendas à Constituição, indicando as divergências doutrinárias, e sinalizamos pela possibilidade da admissão das mesmas.
- b) LC: a Constituição não distinguiu, nem limitou a iniciativa popular às leis ordinárias, razão pela qual se entende que expressamente foi admitida nos termos do art. 61, § 2º.
- c) Leis ordinárias: a Constituição expressamente admitida nos termos do art. 61, § 2º.
- d) Leis delegadas: não se admite, uma vez que a delegação, de acordo com o disposto no art. 68 da Constituição, deve ser solicitada pelo Presidente da República e concedida, por meio de resolução, pelo Congresso Nacional ao Presidente da República. Trata-se de competência exclusiva.

¹⁵⁴ SILVA, J.A. **Comentário contextual à Constituição**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, p. 449, 2007.

¹⁵⁵ LENZA, *Op. Cit.*, 2011, p. 898. Por se tratar de *e-book*, a numeração das páginas varia de acordo com a configuração do tamanho da letra.

¹⁵⁶ LENZA, *Op. Cit.*, 2011, p. 897. Por se tratar de *e-book*, a numeração das páginas varia de acordo com a configuração do tamanho da letra.

- e) Medidas provisórias: não se admite, já que a titularidade para a edição de MP é exclusiva do Chefe do Executivo nos casos de relevância e urgência e nos termos do art. 62 da CF/88.
- f) Decretos legislativos: não se admite. O decreto legislativo é o instrumento pelo qual o Congresso Nacional materializa as suas competências exclusivas previstas no art. 49 da CF/88
- g) Resoluções: não se admite. A resolução é o instrumento pelo qual se instrumentalizam as atribuições da Câmara dos Deputados (CD), do Senado Federal (SF) ou algumas comuns fixadas no regimento interno do Congresso Nacional.

2.3 Referendo

2.3.1 Origem

O termo referendo¹⁵⁷ origina-se da expressão *ad referendum* e tem suas raízes nos cantões suíços, como Valais e Grisons, por volta do século XV, tendo sido implementado à época com o objetivo de validar perante os cidadãos as decisões emanadas das assembleias cantonais.¹⁵⁸

2.3.2 Conceito

Previsão Constitucional: (art. 14, II e 49, XV, CF/88)

Encontra previsão Constitucional no art. 14, II e 49, XV, CF/88. Em sentido lato, pode-se dizer que se trata de uma forma de consulta popular, que em obediência aos princípios básicos no estado de direito democrático-constitucional, tanto no que diz respeito ao procedimento quanto ao conteúdo e sentido, objetiva alterar total ou parcialmente a ordem

¹⁵⁷ Latim *referendus*, -a, -um, particípio passado de *refero*, *referre*, trazer ou levar de novo, remeter, dar, responder, relatar. Direito que têm os cidadãos de se pronunciarem diretamente sobre as grandes questões de interesse geral. PRIBERAM. **Dicionário Priberam da Língua Portuguesa**. Disponível em: <http://www.priberam.pt/dlpo/default.aspx?pal=referendo>. Acesso em: 06/09/2012.

¹⁵⁸ BENEVIDES, M.V.M. **A cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular, 3. ed., 5ª Reimp., São Paulo: Ática, p. 34, 2003. No mesmo sentido: DALLARI, D.A. **Elementos de teoria geral do Estado**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, p. 154, 1998.

jurídico-constitucional existente. Não só normas constitucionais são levadas à consulta. Também poderá ser objeto de referendo a sanção de leis ordinárias, nos casos em que estas forem relevantes ao interesse público.

Em meados da década de 30, Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, ao analisar o referendo em sua obra “*O referendum legislativo popular*”, afirmava: “*O referendum é o systema de governo que permite ao povo participar na formação das leis, accetando ou rejeitando, por meio do voto, as deliberações dos órgãos legislativos*”¹⁵⁹.

O referendo representa a forma clássica e tradicional de exercício direto de poder. Para Darcy Azambuja, o referendo “é o que mais aproxima o Governo da democracia pura, mas também é o mais complexo, tanto por sua intimidade com outros instrumentos, como o plebiscito e o veto popular, como pelas diferentes classificações que abriga”¹⁶⁰.

Para Jorge Miranda, é “[...] a votação popular por sufrágio individual e direto dos cidadãos, tendente a uma deliberação política (ou, mais raramente, administrativa), a uma indicação aos órgãos de governo ou de gestão e, porventura, a outros efeitos constitucionais ou legalmente previstos”¹⁶¹.

Para Bonavides, “com o *referendum*, o povo adquire o poder de sancionar leis”, cabendo ao Parlamento apenas elaborar a lei e à população a capacidade de torná-la juridicamente perfeita e obrigatória, depois de sua aprovação por sufrágio¹⁶². Mônica de Melo também compartilha do mesmo entendimento¹⁶³.

Canotilho, além de elucidar o conceito, também trata da questão da iniciativa do instituto. “O referendo é uma consulta feita aos eleitores sobre uma questão ou sobre um texto através de um procedimento formal regulado na lei (procedimento referendário). A

¹⁵⁹ MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **O referendum legislativo popular**. São Paulo: Empresa Graphica da “Revista dos Tribunaes”, 1935, p. 27-28 *apud*: DIAS, L.F.C. **Referendo** [manuscrito]: uma rara presença. 2009, p. 27. Disponível em http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/3591/referendo_presenca_dias.pdf?sequence=1. Acesso em: 1º/09/2012.

¹⁶⁰ AZAMBUJA, D. **Teoria Geral do Estado**. 27. ed. Rio de Janeiro: Globo, p. 228, 1988

¹⁶¹ MIRANDA, J. **Estudos de direito eleitoral**. Lisboa: LEX, p. 104, 1995.

¹⁶² BONAVIDES, *Op. Cit.*, 2000, p. 282.

¹⁶³ MELO, *Op. Cit.*, 2001, p. 112.

iniciativa do referendo pode pertencer aos órgãos do Estado (governo, deputados) ou a um certo número de cidadãos (iniciativa popular)”¹⁶⁴.

Merece destaque o ensinamento de Bobbio, que ressalta a importância do instituto, bem como a sua legitimidade democrática, nas seguintes palavras:

Creio que, hoje, ninguém pensa em contestar a importância e utilidade de um tal modo de se obter decisões coletivas, nem mesmo sua legitimidade democrática, ainda que algumas restrições possam ser feitas à concepção atomizante do corpo eleitoral, no qual o instituto do *referendum* se baseia, e a dificuldade de reunião através da discussão política¹⁶⁵.

2.3.3 Modalidades de referendo

O referendo pode ser de diferentes modalidades. Paulo Bonavides¹⁶⁶ classifica:

- a) Quanto à matéria ou ao objeto, constituinte quando tratar de matéria constitucional ou legislativa quando tratar de matéria infraconstitucional;
- b) quanto aos efeitos, constitutivo quando a norma jurídica passa a existir ou abrogativo quando a norma jurídica expira;
- c) quanto à natureza jurídica, obrigatório quando a Constituição dispõe que a norma elaborada pelo Parlamento seja submetida à apreciação popular ou facultativo quando se confere a determinado órgão ou ao eleitorado fazer ou requerer a realização. Os referendos serão obrigatórios quando a Lei Maior do Estado assim o exigir. Geralmente se dá nos casos de emendas constitucionais. Santi Romano¹⁶⁷ vincula a obrigatoriedade a apenas alguns tipos de leis e seu exercício fundado por algumas constituições dos Estados Unidos e nos cantões suíços, onde a lei somente abrigará perfeição após a decisão dos cidadãos. Até a decisão popular permanece como simples projeto. Há casos, no entanto, que o referendo será compreendido como facultativo ou opcional, é o que ocorre no Brasil. Há a disposição constitucional, mas o mesmo não é tido como uma obrigatoriedade. É previsto como uma possibilidade, ficando a cargo das assembleias decidir sobre sua realização. Ao tipo facultativo coaduna-se o instituto do veto, mecanismo pelo qual,

¹⁶⁴ CANOTILHO, *Op. Cit.*, 2000.

¹⁶⁵ BOBBIO, N. **Qual socialismo?**: debate de uma alternativa. Tradução de Iza de Salles Freaza. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 69, 1983.

¹⁶⁶ BONAVIDES, P. **Ciência política**. 11. ed., São Paulo: Malheiros, p. 282-283, 2005.

¹⁶⁷ ROMANO, S. **Princípios de direito constitucional geral**. Tradução de Maria Helena Diniz. São Paulo : Revista dos Tribunais, p. 318, 1977.

“dentro de um determinado prazo, certo número de cidadãos declara opor-se a uma lei deliberada pela Assembleia Legislativa”, cabendo a estes, então, a decisão final sobre sua aprovação ou rejeição¹⁶⁸;

- d) quanto ao tempo, *ante legem* quando a manifestação popular antecede a lei ou *post legem* quando a consulta é realizada após a votação. Sobre a questão temporária, paira muita discussão doutrinária. Há autores que entendem que a diferenciação entre plebiscito apenas se dá quanto ao momento da consulta, como será visto a seguir;
- e) o referendo ainda poderá ser quanto à sua amplitude:
- e.1) nacional, quando a matéria a ser questionada for constitucional e de interesse público;
- e.2) regional, quando a consulta abranger apenas interesse especificamente da região, “A iniciativa do referendo regional compete à respectiva assembleia legislativa regional e o universo subjectivo dos cidadãos ‘referendantes’ circunscreve-se aos cidadãos eleitores recenseados no respectivo território”¹⁶⁹;
- e.3) local, quando a consulta for relativa apenas ao interesse da população local.

2.3.4 Plebiscito versus referendo

A Lei nº 9.709/98, em seu art. 2º e respectivos parágrafos, conceitua plebiscito e referendo da seguinte forma:

“Art. 2º - Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

§ 1º - O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.

§ 2º - O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição”¹⁷⁰.

O contexto legal é esclarecedor, no sentido de que informa que não apenas matérias de natureza constitucional poderão ser objeto de consulta pública, por meio do plebiscito e do

¹⁶⁸ ROMANO, *Op. Cit.*, 1977, p. 318.

¹⁶⁹ CANOTILHO, *Op. Cit.*, 2000, p. 300.

¹⁷⁰ BRASIL, *Op. Cit.*, Lei n.º 9.709/98, 1998.

referendo, mas, como já relatado, também poderão ser objeto tanto do referendo como do plebiscito matérias que revelarem ser de grande relevância para a população afetada, incluindo as de cunho legislativo ou administrativo.

Percebe-se que a distinção legislativa entre os institutos é superficial e se dá meramente em relação ao momento em que a consulta é realizada. De acordo com a lei, pode-se afirmar que plebiscito é a espécie de consulta popular na qual os eleitores opinam em um momento prévio sobre um tema que será levado a uma futura deliberação pelo Parlamento. Noutra giro, o referendo é compreendido como a espécie em que os cidadãos são convocados a se pronunciar posteriormente sobre uma norma já elaborada pelo legislativo ou até mesmo sobre um ato normativo elaborado pelo governo, podendo então convalidar ou rejeitá-lo.

Buscando a diferenciação na doutrina, depara-se com a posição de Mônica de Melo que, diferentemente do texto legal, não faz uma mera distinção temporal sobre os institutos. Trata a autora de uma distinção de conteúdo e afirma: “quando se procura estabelecer diferenças entre eles, a opção utilizada com mais frequência é a que relaciona o referendo como consulta popular sobre determinada lei (lei constitucional, lei infraconstitucional, ato normativo) e plebiscito como consulta sobre fatos, eventos, sem ser uma manifestação concernente a uma legislação a ser adotada”¹⁷¹.

É comum também encontrarem-se posicionamentos que dizem não haver diferenças entre os institutos. Maria Victória Benevides afirma que “a equivalência semântica dos termos [plebiscito e referendo] extrapola o meio político. Não existe, de meu conhecimento, razoável consenso sobre a distinção entre os dois conceitos, sequer entre os juristas”¹⁷². No mesmo sentido, Jair Santana, por sua vez, arremata: “Além do mais, afirmou Duverger que nem mesmo na Suíça, pátria do *referendum*, a distinção entre ele e o plebiscito é clara”¹⁷³. Por oportuno, registram-se também as palavras de Canotilho:

¹⁷¹ MELO, *Op. Cit.*, 2001, p. 116-117.

¹⁷² BENEVIDES, M.V.M. **A cidadania ativa**. São Paulo: Ática, 3. ed., p. 34, 1998.

¹⁷³ SANTANA, J.E. **Democracia e cidadania**. Belo Horizonte: Del Rey, p. 80, 1995.

Embora a distinção entre referendo e plebiscito não seja clara e tenha havido mesmo, num período inicial, a utilização indiscriminada dos dois termos, o plebiscito passou a designar a votação popular de um projecto de constituição unilateralmente fabricado pelos titulares do poder e dirigido a alterar em termos de duvidosa legalidade a ordem constitucional vigente (plebiscitos napoleónicos)¹⁷⁴.

Grande estudioso do tema, o Deputado Almino Affonso relata que a polémica sobre a distinção sobre os institutos passa pelas origens históricas, parecendo querer afirmar que não há entre os institutos coerência que justifique a confusão:

Pelo exposto, a controvérsia em torno dos institutos do plebiscito e do referendo dá-se no plano da história e se reflete nos dias de hoje, em termos doutrinários e de Direito Constitucional. Desde a simples terminologia, a diversidade conceitual, até o alcance de sua aplicação, nada há de consentâneo quando se trata dos institutos de plebiscito e de referendo. Nesse particular, parece que ainda não descemos da torre de Babel¹⁷⁵.

Entretanto, o Deputado terminou por encontrar elementos doutrinários que considerou serem mais consistentes e adotou na definição e diferenciação dos institutos em questão, considerando como conceito de plebiscito uma consulta popular prévia e de referendo como consulta popular posterior à elaboração das leis que ele finalmente adotou.

Em um jurista brasileiro, José Afonso da Silva, para quem, nas palavras do relator, “o referendo versa sobre aprovação de textos de projeto de lei ou de emenda constitucional, já aprovados [...] ratifica (confirma) ou rejeita o projeto aprovado; o plebiscito autoriza a formulação da medida requerida (grifos do autor)¹⁷⁶.

No mesmo sentido é a posição de Pedro Lenza¹⁷⁷.

O referendo assegura ao povo que o mesmo não será submetido a uma legislação que seja contra os interesses manifestados na urna, no entanto, o mesmo não cria a obrigação para que o parlamento legisle.

¹⁷⁴ CANOTILHO, *et al.*, 2000, p. 80.

¹⁷⁵ AFFONSO, A. Parecer na CCJC ao Projeto de Lei n.º 3.589, de 1993. Poder Legislativo. Brasília: Diário da Câmara dos Deputados de 10 de agosto de 1996. *apud* DIAS, L.F.C. **Referendo** [manuscrito]: uma rara presença. 2009, p. 27. Internet. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/3591/referendo_presenca_dias.pdf?sequence=1. Acesso em: 1º/09/2012.

¹⁷⁶ AFFONSO *apud* DIAS, *Op. Cit.*, 1993. Parecer na CCJC ao Projeto de Lei n.º 3.589, de 1993.

¹⁷⁷ LENZA, *Op. Cit.*, 2011, p.1778. Por se tratar de *e-book*, a numeração das páginas varia de acordo com a configuração do tamanho da letra.

2.3.5 Características

As decisões dos eleitores são absolutas, o que significa que o referendo tem eficácia vinculativa. Não pode o parlamento em um momento posterior decidir em sentido contrário à decisão do povo, por ser este soberano em sua escolha. Fica o governante condicionado ao que for deliberado pelo povo. Nesse sentido, vale a transcrição das palavras de Pedro Lenza:

Uma vez manifestada a vontade popular, esta passa a ser vinculante, não podendo ser desrespeitada. Referidos dispositivos seriam inconstitucionais por violarem os arts. 14, I ou II, c/c o art. 1.º, parágrafo único, qual seja o princípio da soberania popular. Nesse sentido, parece-nos possível concluir que a democracia direta prevalece sobre a democracia representativa. A única maneira de modificar a vontade popular seria mediante uma nova consulta ao povo, a ser convocada ou autorizada por decreto legislativo do Congresso Nacional, nos termos do art. 49, XV¹⁷⁸.

O art. 49, XV, da Constituição rege que a competência do Congresso Nacional é exclusiva para autorizar o referendo e para convocar o plebiscito. Nas demais questões, de competência dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, o plebiscito e o referendo serão autorizados/convocados em conformidade, respectivamente, com a Constituição Estadual e com a Lei Orgânica.

A autorização do referendo, bem como a convocação do plebiscito, nas questões de relevância nacional, cuja competência seja do Poder Legislativo ou do Executivo, se dá por meio de decreto legislativo, por proposta de 1/3, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional¹⁷⁹. A presença às urnas nas consultas realizadas por meio de referendo e plebiscito é obrigatória. Nesse sentido, Pedro Lenza refere:

¹⁷⁸ LENZA, *Op. Cit.*, p. 1804. Por se tratar de e-book, a numeração das páginas varia de acordo com a configuração do tamanho da letra.

¹⁷⁹ BRASIL. *Op. Cit.*, Lei n.º 9.709/98, 1998. “Art. 3º - 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 1/3, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional, de conformidade com esta Lei”.

Concordamos com Jorge Hélio ao afirmar que, “da mesma forma que se dá nas eleições convencionais, nas quais o eleitorado escolhe os chefes do Poder Executivo e os membros do Poder Legislativo, nos âmbitos federal, estadual, distrital e municipal, o voto será obrigatório no referendo vindouro para os maiores de 18 e com menos de 70 anos, alfabetizados. Os analfabetos, os maiores de 70 anos e aqueles com idades entre 16 e 17 anos, desde que alistados eleitoralmente, votarão se assim quiserem. Para este grupo de pessoas o voto é facultativo, como reza o art. 14, § 1.º, da Constituição”¹⁸⁰.

2.3.6 Experiências brasileiras

a) Referendo de 1963 sobre o regime parlamentarista

A Constituição de 1946 foi alterada pela EC n.º. 4/1961, prevendo no art. 25 a possibilidade de lei complementar “[...] dispor sobre a realização de ‘plebiscito’ que decida sobre a manutenção do sistema parlamentar ou volte ao sistema presidencial, devendo, em tal hipótese, fazer-se a ‘consulta plebiscitária’ nove meses antes do termo do atual período presidencial”¹⁸¹.

Cabe aqui alertar que até então vigia o sistema presidencialista, tendo como Presidente Jânio Quadros, eleito em 1960. O mesmo renunciou à Presidência, sendo sucedido pelo Vice-Presidente, João Goulart. A Constituição de 1946 foi alterada pela referida Emenda n.º. 4/1961, denominada Ato Adicional, passando a vigor então o sistema parlamentarista. De modo que a consulta aos eleitores, pela sua ratificação (manutenção ou não), somente se deu em um momento posterior.

Muito embora o texto constitucional fizesse referência a “plebiscito”, na verdade tratava-se do instituto do referendo. Em razão de a consulta ser posterior à instituição do sistema parlamentarista, os cidadãos poderiam decidir pela sua manutenção ou pelo retorno ao presidencialismo. A imperfeição técnica foi corrigida pela LC n.º. 2, de 16.09.1962, que, antecipando a consulta popular, em seu art. 2.º estabeleceu que “a Emenda Constitucional

¹⁸⁰ LENZA, *Op. Cit.* p.1783-1789. Por se tratar de *e-book*, a numeração das páginas varia de acordo com a configuração do tamanho da letra.

¹⁸¹ BRASIL. Senado Federal. **Emenda Constitucional n.º 4/1961**. Disponível em: http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=4&tipo_norma=EMC&data=19610902&link=s. Acesso em: 04/09/2012. “Art. 25. A lei votada nos termos do art. 22 poderá dispor sobre a realização de plebiscito que decida da manutenção do sistema parlamentar ou volta ao sistema presidencial, devendo, em tal hipótese, fazer-se a consulta plebiscitária nove meses antes do termo do atual período presidencial”.

n.º 4, de 02 de setembro de 1961, será submetida a *referendum* popular no dia 06 de janeiro de 1963”¹⁸².

Assim sendo, pode-se considerar que o primeiro referendo realizado no Brasil ocorreu no dia 06 de janeiro de 1963, tendo sido decidido por meio da consulta popular o retorno ao sistema presidencial.

b) Referendo de 2005 sobre o desarmamento

Previsto pela Lei n.º. 10.826/2003, o art. 35 proibiu a comercialização de armas de fogo e munição em todo o território nacional, salvo para aquelas entidades previstas no art. 6.º. Nos termos do art. 35, § 1.º, para entrar em vigor a medida dependia de aprovação mediante referendo popular de âmbito nacional, que ocorreu em 23 de outubro de 2005.

O referendo consistiu na seguinte questão: “o comércio de armas de fogo e munição deve ser proibido no Brasil?”

Os resultados obtidos foram os seguintes¹⁸³:

Sim	33.333.045 - 36,06%
Não	59.109.265 - 63,94%
Votos em branco:	1.329.207
Votos nulos:	1.604.307
Eleitorado:	122.042.615
Comparecimento:	95.375.824
Abstenção:	26.666.791

Assim sendo, a decisão tomada por meio do referendo foi de que o comércio de armas de fogo e munição, nos termos da lei e por força do referendo, continua permitido no Brasil.

¹⁸² BRASIL. Presidência da República. **Lei Complementar n.º 2**, de 16 de setembro de 1962. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp02-62.htm. Acesso em: 04/09/2012.

¹⁸³ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Referendo**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos/referendo>. Acesso em: 04/09/2012.

2.4 Plebiscito

A primeira constituição pátria a prever o plebiscito foi a de 1937¹⁸⁴, que lhe fez muitas referências, trazendo em si a previsão de que a mesma a ele deveria ser submetida, o que jamais aconteceu.

A Constituição de 1946¹⁸⁵ restringiu o instituto do plebiscito para os casos de incorporação, subdivisão ou desmembramento de estados entre si. A Constituição da ditadura de 1967 não trouxe qualquer previsão acerca do plebiscito. A previsão constitucional na CF/88 encontra-se nos arts. 14, I e 18, § § 3º e 4º, 49, XV e no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

¹⁸⁴ BRASIL. Presidência da República. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil** (de 10 de novembro de 1937).. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm. Acesso em: 06/09/2012.

Art 5º - Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para anexar-se a outros, ou formar novos Estados, mediante a aquiescência das respectivas Assembleias Legislativas, em duas sessões, anuais consecutivas, e aprovação do Parlamento Nacional.

Parágrafo único - A resolução do Parlamento poderá ser submetida pelo Presidente da República ao plebiscito das populações interessadas.

Art 63 - A todo tempo podem ser conferidos ao Conselho da Economia Nacional, mediante plebiscito a regular-se em lei, poderes de legislação sobre algumas ou todas as matérias da sua competência.

Parágrafo único - A iniciativa do plebiscito caberá ao Presidente da República, que especificará no decreto respectivo as condições em que, e as matérias sobre as quais poderá o Conselho da Economia Nacional exercer poderes de legislação.

Art. 174 - § 4º - No caso de ser rejeitado o projeto de iniciativa do Presidente da República, ou no caso em que o Parlamento aprove definitivamente, apesar da oposição daquele, o projeto de iniciativa da Câmara dos Deputados, o Presidente da República poderá, dentro em 30 dias, resolver que um ou outro projeto seja submetido ao plebiscito nacional. O plebiscito realizar-se-á 90 dias depois de publicada a resolução presidencial. O projeto só se transformará em lei constitucional se lhe for favorável o plebiscito.

Art 175 - O primeiro período presidencial começará na data desta Constituição. O atual Presidente da República tem renovado o seu mandato até a realização do plebiscito a que se refere o art. 187, terminando o período presidencial fixado no art. 80, se o resultado do plebiscito for favorável à Constituição.

Art 178 - São dissolvidos nesta data a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, as Assembleias Legislativas dos estados e as Câmaras Municipais. As eleições ao Parlamento nacional serão marcadas pelo Presidente da República, depois de realizado o plebiscito a que se refere o art. 187.

Art 187 - Esta Constituição entrará em vigor na sua data e será submetida ao plebiscito nacional na forma regulada em decreto do Presidente da República.

¹⁸⁵ BRASIL. Presidência da República. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil** (de 18 de setembro de 1946). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm. Acesso em: 06/09/2012.

Art 2º - Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros ou formarem novos Estados, mediante voto das respectivas Assembleias Legislativas, plebiscito das populações diretamente interessadas e aprovação do Congresso Nacional.

2.4.1 Terminologia e origem

O termo plebiscito¹⁸⁶ remonta suas origens ao processo de elaboração de leis por meio de deliberação direta dos plebeus na antiga Roma, no entanto, o verbete passou a designar qualquer consulta popular, segundo o registro de De Plácido e Silva:

PLEBISCITO. Do latim *plebiscitum* (aprovado pelos plebeus), em sentido amplo, quer o vocábulo exprimir a manifestação da vontade popular ou a opinião do povo, expressa por meio de votação, acerca de assunto de vital interesse político ou social. Desse modo, revela-se a deliberação direta do povo, em que, em verdade, reside o poder soberano do Estado, sobre matéria que é submetida a seu veredicto¹⁸⁷.

No Império Romano era nítida a distinção social havida entre a minoria aristocrata privilegiada política e civilmente, representada pela classe dos patrícios e, por outro lado, a maioria, representada pelos plebeus. A sociedade evoluiu e estes últimos foram se organizando e passaram a pleitear por direitos. Foi então criado o “Tribunato da Plebe”, o que deu aos plebeus poder de veto sobre leis que versassem sobre interesses contrários à maioria plebeia. Tal poder foi concedido por meio da chamada “*Lex Hortensia*”, permitindo aos plebeus votar as resoluções da assembleia popular com força de lei e essa decisão era conhecida como “*plebiscitum*”.

Com a evolução da sociedade, o plebiscito chegou a ter suas bases deturpadas, tendo sido utilizado como uma espécie de arma na mão do Executivo – que possuía exclusividade na convocação e autorização – e que, na verdade, buscava a cumplicidade do povo para legitimar seus atos, em completo desrespeito à soberania popular. Por esse motivo, para os franceses, o plebiscito possui conotação pejorativa, pois, na verdade, houve deturpação da democracia pela demagogia. Alguns exemplos do emprego deturpado do plebiscito são: Napoleão Bonaparte – 1804 – Imperador da França; Luís Napoleão Bonaparte – 1852 –

¹⁸⁶ MICHAELIS. **Moderno Dicionário da Língua Portuguesa**. Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=plebiscito>. Acesso em: 06/09/2012.

Plebiscito. (latim *plebiscitu*) - 1 Antiga Roma Voto ou decreto passados em comício, originalmente obrigatórios apenas para os plebeus. 2 Dir Voto do povo, que se manifesta sobre a confiança ou desconfiança que lhe inspira a pessoa que detém o poder ou a respeito de um ato dela emanado. 3 Dir Resolução submetida ao julgamento de um povo, ou de uma classe, que a aprova ou rejeita, em votação geral, por meio de cédulas que exprimem simplesmente sim ou não. 4 Voto do povo por sufrágio universal dos adultos, de algum distrito ou região especificada, sobre a questão apresentada por um tratado de paz ou por uma entidade internacional a respeito da escolha de soberania.

¹⁸⁷ DE PLÁCIDO E SILVA. **Vocabulário jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, p. 27 ed. p. 1047, 2007.

Imperador da França; Adolph Hitler – 1938 – anexação da Áustria à Alemanha; General De Gaulle – 1962 e 1969 – França¹⁸⁸.

2.4.2 Conceito

O termo plebiscito é uma modalidade de consulta popular que aparece sempre ligado a outro termo, com o qual guarda bastante semelhança, qual seja o referendo. Como já relatado, difere deste na medida em que se trata de submeter previamente à aprovação popular um projeto de lei antes de levá-lo à apreciação do Poder Legislativo.

Para Bonavides a espécie plebiscito (da antiga Roma, onde a plebe votava sobre determinado assunto, por convocação do tribuno) versa sobre uma “consulta prévia à opinião popular”, perante a qual, dependendo de seus resultados, adotar-se-ão providências legislativas, ficando reservadas dificuldades para sua diferenciação de referendos¹⁸⁹.

No Brasil, a própria Lei nº 9.709/98 trata de distinguir os institutos em fases distintas de consulta, conforme já relatado. Não alheio a essa proximidade, Bobbio entende que são sinônimos, relevando, inclusive, o momento em que a consulta é realizada. Na doutrina estrangeira plebiscito e referendo se confundem, sendo possível encontrar relatos, mencionado a inexistência de distinções entre os institutos.

A noção de plebiscito é controversa. É, pois, uma vontade popular sobre assuntos de relevância constitucional, sendo, por isso, um instrumento de democracia direta, se bem que, como todos os dispositivos deste tipo, possa ser instrumentalmente usado por correntes autoritárias ou totalitárias para legitimar o seu poder autocrático. Ora, tal definição poderá parecer parcial e incompleta, já que não permite estabelecer uma clara distinção entre plebiscito e um instituto análogo, o *referendum*. Os dois termos são, a rigor, sinônimos. Apenas se pode observar uma certa diferença histórica no uso de um ou outro termo¹⁹⁰.

¹⁸⁸ ÁVILA, C.M.B. **Mecanismos de democracia participativa no Direito brasileiro**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito da USP. São Paulo: Universidade de São Paulo, p. 51-52, 2002.

¹⁸⁹ BONAVIDES, *Op. Cit.*, 2000, p. 154

¹⁹⁰ BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 8. ed. Brasília: UnB, p. 937, 1995.

O plebiscito é um instrumento da chamada democracia semidireta, que procura corrigir o caráter indireto da democracia representativa pela participação popular na tomada de determinadas decisões¹⁹¹.

Muito embora a Lei nº 9.709/98 esclareça que tanto referendo como plebiscito são instrumentos que podem ser utilizados em consultas populares que tratem de ato legislativo ou administrativo, Paulo Bonavides é partidário da ideia de que o plebiscito tem "por objeto medidas políticas, matéria constitucional", tudo que se refira "à estrutura essencial do Estado ou de seu governo, à modificação ou conservação das formas políticas"¹⁹². Já ao contrário, o *referendum* ficaria circunscrito sempre a leis.

Parece estar o plebiscito mais ligado a questões de definições de decisões de cunho constitucionais, como são os casos que versam sobre a adesão a determinada forma de governo, subdivisão, desmembramento de estados-membros ou mesmo para se anexarem a outros ou, ainda, no caso dos municípios, para criação, incorporação, fusão e desmembramento dos mesmos. Por outro lado, o referendo é utilizado para ratificar as leis já aprovadas pelo Legislativo.

Além disso, o plebiscito age como um construtor unilateral da lei, de modo que basta a vontade do povo para que a decisão política seja estabelecida, não podendo o Legislativo tomar uma decisão posterior em sentido contrário. Não há concorrência de vontades. Diferentemente, no referendo alia-se a prévia vontade do legislador já expressa na lei que será ou não ratificada pelos cidadãos. Neste último, somam-se as vontades do legislador à do povo. Da mesma forma, não pode o legislador criar um texto legal em sentido contrário àquele já eleito pelo povo.

A diferença de conteúdo que ocorre entre o referendo e o plebiscito também pode ser expressa no seguinte sentido, enquanto no primeiro o povo é consultado acerca de um texto legislativo (ex. lei do desarmamento - o comércio de armas de fogo e munição deve ser proibido no Brasil?); já no segundo, vota-se em um nome (monarquia, parlamentarismo, presidencialismo, criação de um novo estado, separação de um município).

¹⁹¹ FERREIRA FILHO, M.G. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. Saraiva, v. 1, p. 123, 1990.

¹⁹² BONAVIDES, P. **Ciência política**. Rio de Janeiro: Forense, p. 288, 1993.

Pela linha da questão temporal, sobretudo a anterioridade, pronunciam-se Régis Fernandes de Oliveira e José Rodrigues Ferreira¹⁹³: “é, assim, uma consulta anterior à formalização do ato ou à conduta a ser adotada pelo Estado. O texto constitucional reforça esse entendimento. Sempre que se refere ao plebiscito, deixa claro que deve ocorrer antes da medida que se pretende adotar”, o que fica consolidado pelo artigo 2º da Lei nº 9.709, de 1998, que disciplinou os incisos da democracia semidireta, na forma do artigo 14 da Constituição Federal: “O plebiscito é convocado com anterioridade ao ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido” (§ 1º); “o referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição” (§ 2º).

Interessante constatação distinguindo referendo de plebiscito, passando ao largo da questão temporal sobre o momento da consulta popular, é trazida por Canotilho, que faz uma diferenciação em relação ao conteúdo do objeto da consulta, ao afirmar que:

O plebiscito em sua expressão neutra como uma pronúncia popular incidente sobre escolhas ou decisões políticas, como, por exemplo, a confiança num chefe político, a opção por uma ou outra forma de governo. Quando a pronúncia incidente sobre um texto normativo (uma lei, uma constituição) o plebiscito aproxima-se do referendo. Nele está, porém, presente um momento “decisionista”, que não se verifica no referendo¹⁹⁴.

2.4.3 Experiências brasileiras

Como já relatado no item 2.6, considera-se que a consulta popular de 1963 foi da espécie referendo, razão pela qual não repetiremos neste relato. Passa-se então a descrever as consultas que foram realmente consideradas como plebiscito.

- a) Plebiscito para a escolha entre a forma (república ou monarquia constitucional) e sistema de governo (presidencialismo ou parlamentarismo) (1993): Tem-se como o primeiro plebiscito realizado no Brasil aquele previsto nos termos do art. 2.º da Ação Direta da Constitucionalidade Transitória (ADCT). De acordo com a previsão do mencionado diploma legal, o mesmo deveria ter se dado na data de 07 de

¹⁹³ OLIVEIRA, R.F.; FERREIRA, J.R. **Processo Legislativo**: uma contribuição ao debate. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, p. 97, 1996.

¹⁹⁴ CANOTILHO, *Op. Cit.*, 2000, p. 296.

setembro de 1993, mas foi antecipado para 21 de abril de 1993 pela Emenda Constitucional (EC) n.º. 2/92. Os eleitores consultados sobre a forma e o sistema de governo decidiram pela manutenção da república constitucional e do sistema presidencialista de governo¹⁹⁵.

- b) Plebiscito no estado do Pará: em 2011 a população do estado do Pará foi consultada acerca da possibilidade de desmembramento dessa unidade federativa e da criação de mais dois estados nessa região – Carajás e Tapajós. A população paraense decidiu pelo não desmembramento¹⁹⁶.

2.4.4 Procedimento

A Lei 9.709/98 teve o intuito de regulamentar os mecanismos de participação popular insculpidos no seu art. 14. O plebiscito deve ser convocado anteriormente à prática do ato, que poderá ser legislativo ou administrativo e que caberá ao povo aprovar ou denegar, pelo voto, o que lhe foi submetido.

Sobre a iniciativa da convocação do plebiscito para questões de relevante interesse nacional caberá ao Congresso Nacional fazê-lo, que deverá se dar mediante decreto legislativo, com proposta de, no mínimo, 1/3 dos integrantes de qualquer uma das Casas.

Assim sendo, não compete ao povo decidir sobre qual assunto será discutido e consultado em âmbito nacional. Essa escolha cabe somente ao Congresso Nacional. Nos estados e municípios a convocação obedecerá à respectiva Constituição Estadual e à Lei Orgânica Municipal.

No que diz respeito à organização do pleito, a mesma ficará a cargo da Justiça Eleitoral, cabendo a esta estabelecer a data em que ocorrerá, elaborar instruções para a sua realização, assegurar a gratuidade das propagandas eleitorais nos meios de comunicação de massa, programar a logística, a contagem de votos, a divulgação do resultado e recursos,

¹⁹⁵ Plebiscito. In: PORTO, W.C. **Dicionário do voto**. Brasília: UnB, p. 310-314, 2000.

¹⁹⁶ BRASIL. Justiça Eleitoral PA. **Plebiscito 2011**. Disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pa-resultado-da-votacao-por-municipio-carajas-plebiscito-2011>. Acesso em: 06/09/2012.

bem como a homologação do resultado. No que diz respeito ao *quorum* para a sua aprovação, vale a regra da maioria simples.

Deve-se ressaltar que se houver projeto de lei em tramitação ou de medida administrativa não efetuada que verse sobre o assunto a ser consultado, ambos terão sua tramitação sustada até que seja realizada consulta.

2.4.5 Modalidades de plebiscito

Existem duas formas de plebiscito no Brasil, que são classificadas como:

- a) Ampla: pode tratar de qualquer questão em que esteja presente interesse de relevância nacional, de competência dos Poderes Legislativo ou Executivo, não havendo previsão para o Poder Judiciário.
- b.1) Orgânica estadual: refere-se a incorporação, subdivisão e desmembramento de estados, em que a aprovação da medida se dará por Lei Complementar federal, de competência do Congresso Nacional, após ouvidas as respectivas Assembleias Legislativas. A consulta tocará apenas à população diretamente interessada. A mesma dar-se-á na mesma data e no mesmo momento, ou seja, ainda que os estados se encontrem em fusos horários diferentes, deverão ter início e fim simultâneos.
- b.2) Orgânica municipal: destina-se à criação, à incorporação, à fusão e ao desmembramento de municípios; a convocação do plebiscito se dará pela Assembleia Legislativa, em conformidade com a legislação, que deverá obedecer às normas tratadas pelas legislações federal e estadual.

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.

Esses são os instrumentos mais importantes no ordenamento jurídico brasileiro, no entanto, importante é fazer a menção a outros institutos:

2.5 Colegiados de órgãos públicos

Previsão Constitucional: (CF/88 - art. 10): assegura a participação de trabalhadores e empregadores nos colegiados de órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.

2.5.1 Planejamento público

Previsão Constitucional: (CF/88 - art. 29, XII): estabelece a obrigatoriedade de participação no planejamento público, em nível municipal, das associações representativas.

2.5.2 Seguridade social

Previsão Constitucional: (CF/88 - art. 194, § único, VII): determina o caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa da seguridade social, ou seja, dos direitos relativos a saúde, previdência e assistência social. O aspecto democrático remete à participação da comunidade, em especial dos trabalhadores, empresários e aposentados, na gestão, conforme dispuser a lei de organização de cada setor¹⁹⁷.

2.5.3 Ensino público

Previsão Constitucional: (CF/88 - art. 206, VI): admite-se, em caráter genérico, a gestão democrática do ensino público, remetendo-se à lei sua regulamentação¹⁹⁸.

¹⁹⁷ O disposto neste artigo seria levado em conta quando da aprovação do Sistema Único de Saúde (SUS), artigo 198, I e III, bem como na Lei de Organização da Assistência Social (LOAS).

¹⁹⁸ Decisão do Supremo Tribunal Federal julgou inconstitucional a eleição para os cargos de diretores de escolas públicas, alegando que são cargos comissionados, portanto, não podendo ser escolhidos em eleições diretas pelas comunidades escolares. “A base dos julgamentos do STF dessas ações tem sido o artigo 37, inciso 2 da Constituição, segundo o qual a ‘investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas de títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração’”.

2.5.4 Cultura

Previsão Constitucional: (CF/88 - art. 216, § 1º): prevê a participação da comunidade, juntamente com o poder público, em todas as ações voltadas para a defesa e promoção do patrimônio cultural.

2.5.5 Atendimento aos direitos da criança e do adolescente

Previsão Constitucional: (CF/88 - art. 227, § 7º): estabelece como dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária¹⁹⁹.

2.5.6 Ação popular

José Afonso da Silva relaciona²⁰⁰ a ação popular entre nós desde a Constituição de 1934, como efetivo exercício de participação na vida política. Aventura-se a dizer que a Ação Civil Pública, existente infraconstitucionalmente desde 1985 e, no patamar maior, desde 1988, também é – por via reflexa – instrumento para tal.

2.5.7 Orçamento participativo (OP)

O orçamento é o instrumento básico do controle político para as relações políticas e administrativas entre o Estado e os cidadãos, bem como das interações entre os diversos

¹⁹⁹ No parágrafo 7º, fixa-se que as diretrizes relativas à política de proteção à infância e adolescência devem levar em conta a descentralização político-administrativa e a participação de organizações representativas da sociedade na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. “Essas diretrizes foram incorporadas ao Estatuto da Criança e do Adolescente, aprovado pelo Congresso Nacional, o qual, além de estabelecer a forma e os mecanismos do exercício dos direitos, adotou a organização descentralizada do atendimento e instituiu os Conselhos Comunitários” (DANTAS, *Op. Cit.* 1991, p. 9).

²⁰⁰ SILVA, J.A. **Poder constituinte e poder popular**: estudos sobre a Constituição. São Paulo: Malheiros, p. 50-51, 2000.

organismos estatais encarregados de executá-lo. As decisões orçamentárias são, pois, decisões políticas fundamentais²⁰¹.

A democracia participativa que tem como objetivos a participação democrática, a equidade como redistribuição, a eficácia e a transparência e objectividade²⁰² consiste na deliberação entre cidadãos, visando à busca do entendimento entre os participantes de forma a solucionar situações problemáticas, geralmente a partir de uma decisão específica. Nos ideais de democratas deliberativos, espera-se que os participantes se comuniquem abertamente, busquem entendimento mútuo, que reflitam sobre as ideias e perspectivas alheias e que sejam capazes de revisar suas posições²⁰³.

Talvez o OP seja o instituto mais importante quando se trata de democracia representativa, não porque esteja elevado a uma categoria superior aos demais relatados, mas em razão da sua maior utilização no dia-a-dia das pessoas. O orçamento participativo, conforme Boaventura de Souza Santos²⁰⁴, já é utilizado em mais de 1.200 cidades da América Latina. Seu objetivo é democratizar a gestão pública, ampliar o exercício da cidadania e inverter as prioridades de governo²⁰⁵. Segundo Boaventura de Sousa Santos:

O principal objectivo do OP é encorajar uma dinâmica e estabelecer um mecanismo sustentado de gestão conjunta dos recursos públicos, através de decisões partilhadas sobre a distribuição dos fundos orçamentais e de responsabilização governativa no que respeita à efectiva implementação dessas decisões²⁰⁶.

Considera-se o primeiro exemplar de OP aquele criado na capital gaúcha em 1989, tendo a proposta de discussão pública do orçamento e dos recursos para investimento como resultado da pressão de movimentos populares por participar das decisões governamentais, em razão de este ter sido o primeiro a criar uma metodologia que permitisse a presença do

²⁰¹ SANTOS, B.S. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, B.S. (org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Porto: Afrontamento, p. 383, 2003.

²⁰² SANTOS, *Op. Cit.*, 2003, p. 425.

²⁰³ HABERMAS, *Op. Cit.*, Direito e democracia, v. 2, 1997.

²⁰⁴ SANTOS, B.S. Palestra proferida no Joint Annual Meeting of the Law and Society Association (LSA) and the Research Committee on Sociology of Law (RCSL). Berlim, 25 a 28 de julho de 2007 *apud* BEÇAK, R. **Instrumentos de democracia participativa**. Disponível em http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/rubens_becak.pdf, p. 9. Acesso em: 07/09/2011.

²⁰⁵ AZEVEDO, N.D.; GOMES, M.A.. Um balanço da literatura sobre o orçamento participativo de Belo Horizonte: avanços e desafios. In: AZEVEDO, S.; NABUCO, A.L. (org.). **Democracia participativa: a experiência de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Leitura, p. 67, 2008.

²⁰⁶ SANTOS, *Op. Cit.*, 2003, p. 389.

cidadão nas reuniões conhecidas como Plenárias Regionais. A população era consultada sobre quais necessidades deveriam ser atendidas pelo município. Os votos não tinham o mesmo peso. Levava-se em conta a localização do voto, de modo que tinham pesos maiores os provenientes daquelas regiões da cidade que eram mais carentes da prestação dos serviços públicos, entre outros critérios. Em razão do OP de Belo Horizonte ser ao lado do arquétipo de Porto Alegre modelo para o resto do mundo, relataremos sobre aquele estabelecido na capital das Alterosas. Em Belo Horizonte existem áreas prioritárias para inclusão urbano-social, que são espaços urbanos com maior concentração de pobreza e exclusão social, consideradas áreas prioritárias para a implementação de políticas públicas. As demandas dessas áreas apresentadas ao OP recebem um fator multiplicador na votação das prioridades, baseado na relação população local/população regional²⁰⁷.

Cuida-se de um programa em que a participação da população é ampliada por meio de consulta e decide sobre parte dos recursos de investimentos do orçamento municipal por meio da escolha de obras a serem realizadas na cidade em reuniões que inicialmente eram presenciais nas regionais. A participação não é obrigatória, como se dá nos casos do referendo e do plebiscito. Tem como base o OP: a gestão compartilhada, regras claras de funcionamento de governo e transparência na aplicação dos recursos públicos. A capital mineira foi precursora do modelo do Orçamento Participativo Digital (OPD), no qual se permite que os cidadãos possam participar por meio da Internet e de serviço telefônico gratuito. Belo Horizonte já experimentou três modalidades de OP, quais sejam, regional (criado em 1993), da habitação (1996) e, por último, a digital (2006).

O orçamento participativo é uma estrutura e um processo de participação comunitária baseado em três grandes princípios e num conjunto de instituições que funcionam como mecanismos ou canais de participação popular sustentada no processo de tomada das decisões do governo municipal²⁰⁸. São esses princípios: a) direito de participar conferido a todos os cidadãos; b) a participação é definida por uma combinação de elementos de democracia representativa e direta, sendo o seu regimento criado pelos próprios participantes; c) os recursos destinados a investimentos do OP serão distribuídos seguindo-se regras objetivas, observando-se critérios gerais e técnicos, cabendo a sua implementação

²⁰⁷ BELO HORIZONTE. Prefeitura. **Orçamento Participativo Regional** - OP Regional. Disponível em: <http://portaldeservicos.pbh.gov.br/portalservicos/view/paginas/linhaVidaTemas.jsf>. Acesso em: 08/09/2012.

²⁰⁸ SANTOS, *Op. Cit.*, 2003, p. 385.

ao Poder Executivo. Não basta ser apto a participar do OP, que é garantido a quaisquer cidadãos. A eles deve ser implementada a sua acessibilidade, que está relacionada ao acesso à informação e à amplificação do processo do OP²⁰⁹. A participação está diretamente ligada à credibilidade do processo como forma de deliberação pública.²¹⁰

Compartilhamos o conceito trazido por Boaventura de Sousa Santos, que preconiza:

O OP é um processo de tomada de decisão baseado em regras gerais e em critérios de justiça distributiva, discutidos e aprovados por órgãos institucionais regulares de participação, nos quais as classes populares têm representação majoritária. As comunidades onde elas vivem e se organizam são reconhecidas como tendo direitos coletivos urbanos que legitimam as suas reivindicações e exigências e também a sua participação nas decisões tomadas para lhes responder²¹¹. A experiência do OP configura, portanto um modelo de cogovernança, ou seja, um modelo de partilha do poder político mediante uma rede de instituições democráticas orientadas para obter decisões por deliberação, por consenso e por compromisso²¹².

Ainda, tratando do conceito do instituto, Leonardo Avritzer acrescenta que é “uma política participativa em nível local, que responde à demanda dos setores desfavorecidos por uma distribuição mais justa dos bens públicos [...] Ele inclui atores sociais, membros de associações de bairro e cidadãos comuns em um processo de negociação e deliberação dividido em duas etapas: uma primeira etapa na qual a participação dos interessados é direta e uma segunda etapa, na qual a participação corre através da constituição de um conselho de delegados”²¹³.

Tem como características: a ampliação da participação dos cidadãos na definição dos investimentos públicos; a deliberação pública e a distribuição de recursos, prioritariamente, para as áreas mais carentes de infraestrutura urbana²¹⁴, acrescentando-se a estes o aumento da *accountability*²¹⁵.

²⁰⁹ SANTOS, *Op. Cit.*, 2003, p. 457.

²¹⁰ AVRITZER, L. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. . In: SANTOS, B.S. (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Porto: Afrontamento, p. 485, 2003.

²¹¹ SANTOS, *Op. Cit.*, 2003, p. 425.

²¹² SANTOS, *Op. Cit.*, 2003, p. 437.

²¹³ AVRITZER, *Op. Cit.*. 2003. p. 480.

²¹⁴ AZEVEDO; GOMES, *Op. Cit.* 2008, p. 68.

²¹⁵ O termo não encontra no vernáculo pátrio outro que lhe seja respectivamente perfeito, mas pode ser entendido como responsabilidade ou mecanismos de responsabilização do agente público.

O OPD, por sua vez, é um procedimento a partir do qual cidadãos e governantes colaboram na implementação de políticas públicas, empoderam²¹⁶ os participantes na decisão final das obras a serem realizadas e apresentam ferramentas *on-line* como fóruns, *chats* e ferramentas de postar comentários – que permitem a deliberação e a busca do entendimento dos cidadãos em uma situação problemática²¹⁷.

No tocante ao sucesso do OP, o mesmo encontra-se ligado à transparência nas contas públicas, bem como nos processos decisórios e na democratização da gestão pública. Tudo parece indicar que a natureza do desenho participativo passará a ter grande influência no sucesso das experiências participativas e que a escolha do desenho adequado será uma das variáveis fundamentais para a continuidade dessas experiências no futuro²¹⁸.

O instituto também sofre censuras por parte da doutrina. Cortês (2005) faz um apanhado de diversos autores “céticos” que questionam vários quesitos desses fóruns participativos. As principais críticas são dirigidas a: a) legitimidade dos participantes, que não representam os pobres ou a maioria; b) diferenças de poder e recursos que influenciam a tomada de decisões; c) presença de grupos de *advocacy* (ou grupos sociais mais organizados no geral) sem membros que podem monopolizar tais fóruns, dando poucas chances aos cidadãos comuns de se manifestarem. Em suma, as principais críticas tratam de falta de representatividade, logo, legitimidade e falta de igualdade de participação²¹⁹.

Um OP bem-sucedido depende de alguns fatores que incluem o comprometimento do governo com as bases do programa, das decisões do Poder Executivo, na condução das regras e disponibilização dos recursos, descentralização administrativa, priorização do

²¹⁶ “Empoderamento, neste debate, é entendido como o processo de fortalecimento dos recursos e capacidades de atores da esfera civil, de forma a dotá-los de condições de participar da implementação de políticas públicas e ativamente do processo deliberativo e de responsabilizar as instituições e atores envolvidos por tais deliberações, tornando-as mais transparentes e efetivas” (LUBAMBO, C.; COELHO, D.B. Governo e sociedade civil aprendem: o que revela a experiência recente da participação em Pernambuco? *In*: LUBAMBO, C.; COELHO, D.B.; MELO, M.A. (orgs.). **Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo**. Petrópolis: Vozes, p. 259, 2005).

²¹⁷ FERREIRA, D.E.S. Participação e qualidade da deliberação pública: uma análise comparativa entre o OP digital de Belo Horizonte e a etapa digital do OP Recife. *In*: IV CONGRESSO LATINO AMERICANO DE OPINIÃO PÚBLICA Da WAPOR, Belo Horizonte Brasil, março, 2011. **Anais...**, 2011.

²¹⁸ AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64. 2008.

²¹⁹ CORTÊS, S.M. Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura; LUBAMBO, C.; COELHO, D.B.; MELO, M.A. (org.). **Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo**. Petrópolis, Vozes, 2005.

planejamento, bem como dos cidadãos, para que possam escolher sobre a aplicação dos recursos.

No OP em Belo Horizonte são compreendidas as seguintes etapas²²⁰:

- 1 – Assembleias regionais para a prestação de contas e apresentação dos critérios a serem seguidos;
- 2 – reunião nos bairros, para levantamento das propostas;
- 3 – assembleias sub-regionais, para pré-seleção dos empreendimentos e eleição dos delegados para o Fórum Regional;
- 4 – vistorias, para estimativas dos custos;
- 5 – caravana de prioridades, para visitar todos os locais com empreendimentos pré-selecionados; e
- 6 – assembleia regional, para deliberação final e escolha dos representantes na comissão de fiscalização.

O OPD em Belo Horizonte, realizado em 2008, contou com a participação de 124.320 votos, dos quais os obtidos pela internet representaram 90,76% (112.837) e pelo telefone 9,24% (11.483)²²¹.

Assim sendo, o OPD qualifica-se como um importante instrumento de democracia participativa, cuja legitimidade democrática das decisões acerca da distribuição dos recursos de investimento do OP é garantida pela efetiva participação dos cidadãos na gestão compartilhada dos mesmos. Nesse sentido, “devido à sua preocupação com a natureza democrática da distribuição, o OP pode ser considerado o embrião de uma democracia redistributiva”²²².

2.6 Institutos previstos fora do ordenamento jurídico brasileiro

2.6.1 O direito de revogação

A democracia semidireta revela-se como mecanismo de controle efetivo exercido pelo povo sobre as autoridades. O direito de revogação é instrumento que tem por característica

²²⁰ AZEVEDO; GOMES, *Op. Cit.* 2008, p. 69.

²²¹ BELO HORIZONTE, Prefeitura. **Orçamento Participativo Digital**. Disponível em: <http://www.opdigital.pbh.gov.br>. Acesso em: 08/09/2012.

²²² SANTOS, *Op. Cit.*, 2003, p. 427.

permitir que o povo ponha termo ao mandato eletivo de um funcionário ou parlamentar antes do seu término do prazo previsto.

O direito de revogação ganhou destaque na Suíça e os Estados Unidos, admitindo duas modalidades correntes: o *recall* e o *abberufungsrecht*.

2.6.1.1 *Recall*

É admitido tanto nos Estados Unidos como no Japão. Consiste na revogação individual do mandato de apenas um representante eleito. Essa revogação pode ser pedida por solicitação dos eleitores por qualquer motivo, desde que o comportamento do representante não esteja sendo condizente com a expectativa daqueles que ele representa. No *recall* o que vai a escrutínio popular é o mandato de parlamentar ou funcionário eleito.

José Afonso da Silva denomina “revocação popular”, definindo-a como um “instituto de natureza política pelo qual os eleitores, pela via eleitoral, podem revocar mandatos populares”²²³.

Pedro Lenza admite o uso do *recall*, inclusive, no caso de por parte do parlamentar ocorrer o “não cumprimento de promessas de campanha”²²⁴.

Acerca da terminologia do *recall*, elucida Sgarbi que “é possível encontrar, em outros sistemas, e com inúmeras oscilações terminológicas, sua previsão. Assim, em algumas províncias da Argentina que o chamam de destituição, e com as antigas Constituições das Repúblicas Socialistas Soviéticas, que o nominavam de revogação”²²⁵.

O pedido de *recall* deve ser feito da seguinte forma: “determinado número de cidadãos, em geral a 10ª. parte do corpo de eleitores, formula, em petição assinada, acusações contra o

²²³ SILVA, *Op. Cit.*, Poder constituinte e poder popular, 2000, p. 21.

²²⁴ LENZA, *Op. Cit.*, 2011, p.1787. Por se tratar de *e-book*, a numeração das páginas varia de acordo com a configuração do tamanho da letra.

²²⁵ SGARBI, A. **O referendo**. Rio de Janeiro: Renovar, p. 99, 1999.

deputado ou magistrado que decaiu da confiança popular, pedindo sua substituição no lugar que ocupa ou intimando-o a que se demita do exercício de seu mandato”²²⁶.

Primeiro, aguarda-se que o próprio reclamado tome a iniciativa de afastar-se da sua função. Se isso não se verificar, então haverá a votação, para que seja escolhido quem ocupará o cargo, podendo participar da eleição, inclusive, a pessoa contra a qual a impugnação está sendo dirigida. Caso a petição seja aprovada, o mandato estará revogado, em caso contrário, considerar-se-á eleito por um novo período.

Também nos Estados Unidos é admitido o instituto do *recall* dos juízes e das sentenças judiciárias. Por esse instituto, tanto os juízes, bem como as próprias decisões judiciais estão sujeitos ao controle popular. Tal instituto recebe muitas críticas, uma vez que tende a ameaçar a imparcialidade do juiz.

Esta estranha instituição, que faz prevalecer, na solução de espécies particulares, a decisão do corpo de cidadãos, subverte a noção tradicional do juiz que estatui, não segundo a opinião provável do povo, mas conforme a lei e de acordo com a sua consciência; não pôde explicar-se senão pela quebra de prestígio da magistratura em muitos estados-membros. Roosevelt, ademais, em seu projeto, excluía do *recall* as decisões da Suprema Corte dos Estados²²⁷.

2.6.1.2 *Abberufungsrecht*²²⁸

O instituto suíço *abberufungsrecht* (*recht* = direito; *abberufung* = revogação, destituição) é uma modalidade de revogação. É também conhecida como revogação coletiva, uma vez que pode ser cassado o mandato de toda a assembleia. Apesar da semelhança, não se trata de uma dissolução da assembleia, pois esta ocorre diante de uma decisão direta do corpo político, nem do Chefe de Estado, mas por uma decisão originada do próprio povo.

²²⁶ BONAVIDES, *Op. Cit.*, 2000, p. 377.

²²⁷ BARTHÉLEMY, J.; DUEZ, P. *Traité élémentaire de Droit Constitutionnel*. Paris, Dalloz, 1926, pp. 132-133. *In*: BONAVIDES, P. **Ciência política**. São Paulo: Malheiros, 10. ed., p. 379, 2000.

²²⁸ BONAVIDES, P. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 2000, 10ª edição, p. 379. “O *abberufungsrecht* é a forma de revogação coletiva. Aqui não se trata, como no *recall*, de cassar o mandato de um indivíduo, mas o de toda uma assembleia. Requerida a dissolução, por determinada parcela do corpo eleitoral, a assembleia só terá findo seu mandato após votação da qual resulte patente pela participação de apreciável percentagem constitucional de eleitores que o corpo legislativo decaiu realmente da confiança popular. Sete cantões na Suíça e um semicantão desse mesmo país admitem em suas instituições o *abberufungsrecht*”.

2.2 Veto popular

Do latim *vetare*, que significa proibir, impedir; o veto popular constitui em uma rejeição, pelo povo, de uma medida governamental ou mesmo projetos de lei, podendo determinar o seu arquivamento, mesmo contra a vontade do parlamento. Assim como no *recall*, o mesmo deve se dar por meio de uma solicitação realizada por uma parte dos eleitores.

O instituto dá aos cidadãos a possibilidade de opinar se aquela lei, que está sendo objeto de discussão e aprovação pelo Poder Legislativo, será vigente. A lei só entrará em vigor caso aprovada pela consulta popular.

Canotilho esclarece que:

É o instrumento político que permite aos cidadãos exigir que determinada lei seja submetida a voto popular. Se essa votação conduzir à rejeição do acto legislativo, este deverá ser considerado como nunca tendo existido no ordenamento jurídico. A iniciativa dos cidadãos assume-se como atividade de controle legislativo (*law-controlling*)²²⁹.

Segundo Agra:

A diferença entre o veto popular e o plebiscito é que, naquele, o seu uso se restringiria a projetos de leis que estivessem tramitando no Congresso Nacional, manifestando-se a população contra a sua aprovação, e este se refere a qualquer propositura que a população tenha interesse que passe a integrar o ordenamento jurídico, independentemente de sua tramitação no Congresso Nacional²³⁰.

²²⁹ CANOTILHO, *Op. Cit.*, 2000, p. 295.

²³⁰ AGRA, W.M. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed., Rio de Janeiro: Forense, p. 297.

QUADRO 2 - Resumo da participação dos cidadãos

FORMA DE PARTICIPAÇÃO	MECANISMO DISPONÍVEL
Eleição de representantes	Voto
Manifestação direta da vontade geral acerca de matéria a ser definida por lei	Plebiscito
Manifestação direta da vontade geral acerca de matéria já definida por lei	Referendo
Elaboração de projeto de lei	Iniciativa popular
Fiscalização dos atos da administração pública	<ul style="list-style-type: none"> a) Reclamação relativa à prestação do serviço público em geral; b) acesso a registros administrativos e a informações sobre atos de governo; c) representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.
Anulação de ato lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural	Ação popular
Pronunciamento sobre: intervenção federal, estado de defesa e estado de sítio; e as questões relevantes para a estabilidade das instituições democráticas	Participação no Conselho da República
Expressão da vontade social presencial e direta aos agentes públicos	Audiência pública
Manifestação de opinião, com poder de voto, em órgãos deliberativos e controladores das ações específicas de cada segmento	Participação como conselheiro, em conselhos municipais, estaduais e federais

Atingido o objetivo inicial de fornecer os fundamentos doutrinários dos institutos relacionados tanto no primeiro capítulo, qual seja a democracia bem como do presente que tratou da participação popular no recorte da presente pesquisa, os mesmos se mostraram indispensáveis para fornecer a base teórica da pesquisa e mostrar que já existem institutos de participação popular que podem ser influenciados pelas novas tecnologias de informação e comunicação, assunto que passamos a tratar no próximo capítulo.

CAPÍTULO 3 - A TECNOLOGIA EM PROL DA DEMOCRACIA

3.1 A tecnologia em prol da democracia

Hoje, no Brasil, a Internet está a serviço de grande parte da população. Segundo dados do Banco Mundial, em 2011 o número de usuários de Internet no Brasil chegou a 45% da população²³¹. A tendência é que tal recurso esteja a serviço de todos, mesmo que não signifique que cada pessoa tenha um dispositivo com acesso à rede mundial de computadores, mas que seja possível a cada um acessá-la. Se isso não fosse verdade, o próprio governo não usaria a Internet em seu benefício. Nos últimos anos, a Receita Federal pôs fim à declaração de imposto de renda em formulários físicos. O único modo de prestar declaração de imposto de renda ao Fisco passou a ser pela Internet. Ou seja, o próprio governo tem o entendimento de que a internet pode servir para que a informação do cidadão chegue a ele. Entende-se que da mesma forma deve ser feito com a democracia.

Além da Internet, em casa, no trabalho, escola, hoje importante parcela da população dispõe de vasta gama de aparelhos que podem levar a informação do cidadão aos centros de governos, tais como os *smartphones*. A democracia deve ser reestruturada para propiciar mais participação dos cidadãos nas decisões governamentais.

O ideal da democracia não é a eleição de representantes, mas a maior participação do povo na vida da cidade. O voto clássico é apenas um meio. Por que não conceber outros, com base no uso de tecnologias contemporâneas que permitiriam uma participação dos cidadãos qualitativamente superior à que confere a contagem de cédulas depositada nas urnas?²³²

Não há como negar que a revolução tecnológica irá chegar à democracia. Não querer enxergar isso é fechar os olhos para essa realidade que já está ocorrendo, afinal de contas, a democracia não é estática, ela mudou ao longo de toda a sua história e está em constante mudança.

²³¹ WORLD BANK. **Internet Users per 100 people.** Disponível em: <http://data.worldbank.org/indicator/IT.NET.USER.P2>. Acesso em: 06/11/2012.

²³² LÉVY, P. **A inteligência coletiva.** São Paulo. Loyola, p. 64, 1998.

Is there something qualitatively different about digital democracy that gives it a new conceptual status? As we have seen, at present the notion of digital democracy is used to refer to a range of technological applications and experiments. Whilst such experiments are useful for improving existing representative democratic institutions, and the huge increase in local, regional and state government web-sites should be welcomed as attempts to improve the citizen-government interface, they do not seem to us to constitute an entirely new democratic system. As is frequently the case, ICTs are often used to augment existing practices rather than revolutionize institutions. [...] Welcome though existing initiatives are, democracy is about more than voting or providing better public information to citizen: electronic plebiscites and public information kiosks are simply not sufficient conditions to affirm the existence of digital democracy. Democracy has at its heart self-determination, participation, voice and autonomy. It is a political culture that includes a wide range of realms for self-development and mutual collective expression²³³.

É tendo em mente os novos avanços da emancipação humana que devemos tentar pensar, não “o fim do Estado”, mas “outro Estado”, um que admita plenamente os seus outros, um que emerja da sociedade, embora esteja ao seu serviço, em vez de estar sobranceira a ela, como se transcendência autoritária e burocrática. Podemos apostar que, no futuro, o Estado, que já assumiu tanta forma (teocracia faraônica, império do meio, democracia ateniense, república romana, monarquia europeia, califado, Estado-nação, fascismo, soviétismo, Estado islâmico, federalismo, Estados Unidos, União Europeia...) continuará a metamorfosear-se²³⁴.

Muito embora nossos dados sejam mais recentes, de 2011, faz-se necessário trazer a opinião do constitucionalista Fábio Konder Comparato, que parece ser até o momento (texto do autor escrito em 2009) um céptico do uso da Internet para uma transformação da participação da sociedade na democracia, em razão do fato de que nem todos possuem acesso à rede:

²³³ HAGUE, B.N.; LOADER, B.D. (org.). **Digital democracy**: discourse and decision making in the information age. London: Routledge, p. 6-7, 1999.

T.A.: "Há algo qualitativamente diferente no que concerne à democracia digital que dá a ela um novo *status* conceitual? Como tem sido visto, a presente noção de democracia digital é usada para se referir a uma série de aplicações tecnológicas e experimentos. Enquanto tais experimentos são úteis para aperfeiçoar instituições democráticas de cunho representativo já existentes (o vasto aumento de portais governamentais em escala local, regional e nacional deveria ser acolhido como tentativas de melhorar a interface governo-cidadão), eles não nos parecem constituir um sistema democrático completamente novo. Como frequentemente é o caso, as *information and communication technology* ICTs são costumeiramente utilizadas para ampliar práticas existentes em vez de revolucionar instituições. [...] Embora as iniciativas existentes sejam bem-acolhidas, democracia é mais do que votar ou prover informação pública de melhor qualidade: plebiscitos eletrônicos e quiosques públicos de informação não são condição suficiente para se afirmar a existência da democracia digital. A democracia tem no seu coração autodeterminação, participação, voz e autonomia. Ela é uma cultura política que inclui um variado alcance de domínios para um autodesenvolvimento e expressão coletiva mútua".

²³⁴ LÉVY, P. **Ciberdemocracia**. Lisboa: Instituto Piaget, p. 174-175, 2003.

Sem dúvida, a invenção da Internet, [...], veio alterar o esquema original de comunicação de massa, ao criar um ambiente de diálogo entre pessoas do mundo todo. Mas não extrapolemos inconsideravelmente os efeitos da democratização que esse avanço tecnológico irá produzir. Lembremo-nos de que o público usuário desses engenhos eletrônicos pertence à minoria do extrato econômico superior da sociedade. [...]²³⁵.

Se antes a participação democrática por meio de tecnologia de massa como a Internet era tida como uma utopia²³⁶, veremos no decorrer do presente capítulo fatos e tendências que poderão mudar esse pensamento.

3.1.1 Terminologia

Para fins do presente trabalho, conceitua-se o sentido de alguns termos, que de forma alguma pretende esgotar seus significados, o que não nos cabe, por fugir do objeto proposto.

Tecnologia, do grego *tekhnología* (tratado sobre uma arte), é o conjunto dos instrumentos, métodos e técnicas que permitem o aproveitamento prático do conhecimento científico²³⁷. É por meio da tecnologia que ocorrem transformações, seja na sociedade, seja no meio de produção, seja no modo de se desempenhar uma atividade ou onde quer que a mesma possa ser aplicada:

[...] a tecnologia é capaz de reorientar a civilização para caminhos de menor ou menor complexidade, em dimensões tanto no âmbito local como global. Quanto mais a sociedade evolui tecnologicamente, mais aparelhada e sofisticada se torna no encaminhamento das soluções de seus problemas e das questões sociais, seja nela numa comunidade ou em uma nação²³⁸.

A Tecnologia da Informação (TI), por sua vez, pode ser definida como um conjunto de todas as atividades e soluções providas por recursos de computação. Refere-se ao conjunto

²³⁵ COMPARATO, F.K. Para que o povo tenha enfim a palavra! **Revista de Direito**, UFPR, Curitiba, n. 50. p. 18, 2009.

²³⁶ TENÓRIO, F.G. Inovando com democracia, ainda uma utopia. **Novos Cadernos NAEA**, v. 2, n. 1, dez. 1999.

²³⁷ DICIONÁRIO DA LÍNGUA PORTUGUESA. Coimbra: Porto. Disponível em: <http://www.infopedia.pt/pesquisa.jsp?qsFiltro=0&qsExpr=tecnologia>. Acesso em: 18 de julho de 2012.

²³⁸ GUERREIRO, E.P. **Cidade digital**: info inclusão social e tecnologia em rede. São Paulo: SENAC, p. 165, 2006.

de recursos tecnológicos e computacionais para geração e uso da informação, também o conjunto de recursos não humanos dedicados ao armazenamento, processamento e comunicação da informação, bem como o modo como esses recursos estão organizados em um sistema capaz de executar um conjunto de tarefas²³⁹. Abrange todas as atividades desenvolvidas na sociedade pelos recursos da informática. Inclui *hardware*, componentes periféricos, *softwares* e conhecimentos informáticos. Nas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) encontram-se também as tecnologias de telecomunicações, incluindo nestas os sistemas de telefonia e transmissões de rádio e televisão e ainda as tecnologias de redes que englobam Internet, telefonia móvel, tecnologias a cabo, *digital subscriber line* (DSL), satélites e conectividade por banda larga. Outros dois termos que merecem ser compreendidos são: a) meio eletrônico, que é qualquer forma de armazenamento ou tráfego de documentos e arquivos digitais; b) transmissão eletrônica, que é entendida como toda forma de comunicação a distância com a utilização de redes de comunicação, preferencialmente a rede mundial de computadores.

Sendo a democracia não estática, a mesma tende a se aperfeiçoar e as tecnologias digitais se colocam ao seu serviço, devendo as estruturas de governo reestruturarem-se de modo a aproveitar profundamente os avanços tecnológicos.

Por democracia eletrônica compreende-se o uso de TIC como meio para incrementar a transparência de processos políticos, facilitar a participação dos cidadãos nos sistemas de tomada de decisão e, finalmente, melhorar a qualidade do processo de formação de opinião pública, a partir da abertura de novos espaços de informação e deliberação. Considera amplo espectro de atividades e fenômenos, englobando iniciativas tão diversas quanto o ativismo político *on-line* e modernos sistemas de votação por meio de telefonia celular. Não se confunde com o conceito de governo eletrônico, que se encontra mais voltado para a prestação de serviços públicos com foco na eficiência e efetividade das funções governamentais²⁴⁰.

²³⁹ MEIRELLES, F.S. **Informática**: novas aplicações com microcomputadores. São Paulo: Makron Books. 2. ed., p. 419, 1994.

²⁴⁰ PEIXOTO, T.; RIBEIRO, H. Estudo de boas práticas: democracia eletrônica no Brasil e no mundo. **Revista do Legislativo**. Disponível em: <http://www.macroplan.com.br/Documentos/ArtigoMacroplan201132183042.pdf>. Acesso em 30/10/2012.

O ponto chave na avaliação do papel de tecnologias digitais para a democracia é o quanto governos e a sociedade cívica aprendem a usar oportunidades fornecidas pelos novos canais de informação e comunicação para promover e fortalecer as principais instituições representativas que conectam os cidadãos e o estado²⁴¹.

Bernes-Lee, um dos criadores da Web, diferencia a Internet da Web da seguinte forma:

The Web is an abstract (imaginary) space of information. On the Net, you find computers -- on the Web, you find document, sounds, videos,... information. On the Net, the connections are cables between computers; on the Web, connections are hypertext links. The Web exists because of programs which communicate between computers on the Net. The Web could not be without the Net. The Web made the net useful because people are really interested in information (not to mention knowledge and wisdom!) and don't really want to have know about computers and cables²⁴².

Em outras palavras, a Web é apenas um dos diversos protocolos que utilizam a Internet.

Redes sociais como *facebook*, *orkut*, *twiter*, de acordo com Raquel Recuero, “é gente, é interação, é troca social. É um grupo de pessoas compreendido a partir de uma metáfora de estrutura, a estrutura de rede. Os nós da rede representam cada indivíduo e suas conexões, os laços sociais que compõem os grupos”. São *sites* que oferecem contato/exposição pública, mas que também pelos quais é possível organizar a mobilização de pessoas. Em um primeiro momento as redes sociais oferecem a conexão entre os internautas. Em um momento posterior, esses *sites* possibilitam a propagação das informações desses grupos, os quais, uma vez conectados, relacionam-se em um ambiente virtual, comunicando-se. Não é necessária a presença física, como ocorre na rede *off-line*, em que as informações somente podem ser difundidas quando as pessoas se encontram fisicamente e conversam. Esse processo virtual promove mais facilidade na discussão, compartilhamento, repasse e amplitude das ideias em comum, transpassando, inclusive, barreiras físicas. Desta forma, “essas redes proporcionaram mais voz às pessoas, mais construção de valores e maior

²⁴¹ NORRIS, P. **Digital divide: civic engagement, information poverty & and the internet worldwide.** Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

²⁴² BERNES-LEE, T.. **Frequently asked questions.** Disponível em: <http://www.w3.org/People/Berners-Lee/FAQ.html>. Acesso em: 23/10/2012.

T.A. “A Web é um espaço (imaginário) resumo das informações. Na internet você encontra computadores - na Web, você encontra documentos, sons, vídeos, [...] informação. Na Net, as conexões são cabos entre computadores; na Web, as conexões são *links* de hipertexto. A Web existe por causa dos programas que se comunicam entre computadores na Net. A Web não poderia ser feita sem a Net. A Web fez a Net útil porque as pessoas estão realmente interessadas em informações (para não mencionar o conhecimento e sabedoria!). E realmente não querem ter que saber sobre computadores e cabos”.

potencial de espalhar informações. São, assim, essas teias de conexões que espalham informações, dão voz às pessoas, constroem valores diferentes e dão acesso a esse tipo de valor”²⁴³.

Elevado número de pessoas se vale das redes sociais, ampliando o seu círculo social, extrapolando barreiras que podem ser espaciais, culturais, sociais, entre outras. Faz-se notável o compartilhamento de ideias e conhecimento, inclusive, com pessoas que podem estar em qualquer lugar do planeta.

De fato, com a rede conectada aos mais diversos países e pessoas, muitos evoluíram do *status* “formadores de opinião” para “formadores de diretrizes”. Significa dizer que, deste modo, o papel adquirido por cidadãos comuns culmina em um resultado muito significativo: a influência em grandes questões políticas globais²⁴⁴.

Essas mídias sociais, também denominadas mídias digitais ou novas mídias, como são exemplos os comunicadores instantâneos *wikis*, *blogs*, *microblogs*, redes sociais, fóruns e todos os outros instrumentos, proporcionam, *on-line*, a troca de experiências, opiniões, ideias e planejamentos. Também se podem citar nos casos de aplicativos para dispositivos móveis os seguintes: *whatsapp*, *viber*, *instagram* e *voxer*. Segundo Luli Radfahrer, “elas se tornaram rapidamente as novas praças públicas. Graças a elas é possível se relacionar com muito mais pessoas que seria possível em qualquer ambiente físico”²⁴⁵.

3.2 Contexto das mudanças ocorridas no Estado Moderno

Sem pretender adentrar na discussão sobre a existência ou não de um Estado não criado pelo Direito, ou anterior e independente deste, Estado e Direito estão intimamente ligados, de modo que o primeiro age por meio do Direito e também é regido pelo direito, razão pela qual existe uma identidade entre eles.

²⁴³ RECUERO, R.. Rede social. In: SPYER, J. (org). **Para entender a internet: noções, práticas e desafios da comunicação em rede**. 2009, p. 25. Disponível em: <www.esalq.usp.br/biblioteca/PDF/Para_entender_a_Internet.pdf> Acesso em: 15/09/2011.

²⁴⁴ RECUERO, *Op. Cit.*, 2009, p. 25.

²⁴⁵ RADFAHRER, L. **Mobile**. In: SPYER, J. (org). **Para entender a internet: noções, práticas e desafios da comunicação em rede**. 2009, p. 47. Disponível em: <www.esalq.usp.br/biblioteca/PDF/Para_entender_a_Internet.pdf> Acesso em: 23/09/2012.

Tem-se assistido a uma aproximação do Estado com os particulares, o que repercute no ordenamento jurídico. Toda modificação existente no Estado deve concomitantemente ocorrer por meio de uma modificação no ordenamento jurídico. Não há como não atentar para as modificações ocorridas no Estado, que flagrantemente passa por uma crise da modernidade jurídica.

O Direito moderno encontra fundamento sólido na razão, em que destaca o papel da valorização do indivíduo, coincidente com o processo de subjetivação, marcante nessa era do direito. O processo de racionalização do direito conduz a uma presunção de racionalidade.

O Direito moderno afasta-se do sagrado, deixando de lado as amarras da Igreja, passando a ser autônomo, influenciado não mais pelo culto ao religioso, mas pelo culto à razão. O poder de coerção antes fundado no temor reverencial religioso passa a ser baseado então na supremacia e exclusividade do Estado em dizer o direito.

O Direito moderno é compreendido a partir da hierarquia das normas no modelo piramidal de Kelsen, em que o Estado é o único autor do direito. No Estado Moderno a única fonte do direito é o próprio Estado. Sendo o direito uma produção social, reflete os valores da sociedade e a ordem jurídica tende a simbolizar a ordem social.

Se antes a autoridade superior que justificava a ordem jurídica provinha de uma pressuposta divindade espiritual, com a laicização e conseqüente racionalização do direito, essa autoridade passa a ser o próprio Estado, que também se apresenta como um ser possuidor de autoridade transcendental, pelo que se vê limitado apenas pelas próprias leis que cria.

Com o passar do tempo, também o Estado Moderno passa a aspirar por mudanças. A pressuposta autoridade racional começa a perder espaço, passando a ganhar relevo o discurso e o julgamento crítico.

Recorre-se a Habermas, que reporta sobre a importância da linguagem e do discurso no processo de integração social não violento, destacando que “[...] no uso da linguagem orientada pelo entendimento, ao qual o agir comunicativo está referido, os participantes

unem-se em torno da pretensa validade de suas ações de fala ou constatam dissensos, os quais eles, de comum acordo, levarão em conta no decorrer da ação [...]”²⁴⁶. O autor ainda informa que, para garantir a legitimidade do processo legislativo, deve-se proporcionar aos cidadãos os direitos de comunicação e de participação:

Na medida em que os direitos de comunicação e de participação política são constitutivos para um processo de legislação eficiente do ponto de vista da legitimação, esses direitos subjetivos não podem ser tidos como os de sujeitos jurídicos privados e isolados: eles têm que ser apreendidos no enfoque de participantes orientados pelo entendimento, que se encontram numa prática intersubjetiva de entendimento²⁴⁷.

Como consequência da perda de força do direito, a clássica hierarquia das normas segue o mesmo caminho e o Estado, que no Estado Moderno era a única fonte do direito interno, abre espaço para ser então um ator que faz parte da construção de um direito supranacional, como é o caso da União Europeia. Essas leis supranacionais passam então a integrar e regular o direito interno.

A legitimidade do direito deixa de ser pressuposta na força de coerção do próprio direito, deixando de existir por si mesmo. Assim sendo, carece de fundamentação a racionalidade presumida do Direito, de modo que a legitimidade do mesmo passa a ancorar-se na eficiência das normas. “A racionalidade do Direito não é mais presumida: a partir de agora, a norma passa pelo crivo da eficiência, que se torna a condição e a garantia de sua legitimidade”²⁴⁸.

O Estado provedor, também chamado de Estado Providência, também enfrentou sua crise, na medida em que se percebeu a incapacidade do mesmo em regular completa e minimamente a sociedade. O Estado Providência entrou então em uma onda de desregulação em razão de o Direito estar perdendo a confiabilidade.

Antes de tudo, não se pretende defender a ideia de que já se passou para uma era do Estado ou do Direito pós-moderno, que tem sua grande marca no entrelaçamento entre a sociedade

²⁴⁶ HABERMAS, J. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v. I, p. 36, 2003.

²⁴⁷ HABERMAS, J. **Era das transições**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, p. 53, 2003.

²⁴⁸ CHEVALLIER, J. **O Estado Pós-moderno**. Tradução de Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, p. 122, 2009.

e o Estado. Em primeiro lugar, para que se possa falar em passagem para um próximo estágio, deveria haver uma ruptura com o Estado Moderno. E ainda que as características do mesmo devessem ser esgotadas, de fato, acredita-se não ter ocorrido isso.

No entanto, entende-se ser pertinente tecer considerações acerca de alguns conhecimentos sobre o Estado Pós-Moderno. “O Direito pós-moderno permanece fiel a certos axiomas da modernidade, trata-se, por isso, bem mais de uma "hipermodernidade" do que de uma "antimodernidade"²⁴⁹.

As transformações ocorridas no Direito podem assim ser resumidas:

- a) Explosão da técnica jurídica nas sociedades contemporâneas, que se transformam em sociedades de direito;
- b) essa explosão se explica pela multiplicidade de origens para o direito, o que resulta no desmoronamento da regulação jurídica;
- c) a regulação jurídica tende, a partir de então, a passar pela elaboração de um direito pragmático, que tem pouco a ver com o Direito clássico;
- d) busca reforçar a ideia de eficácia do direito pelo recurso a procedimentos de racionalização²⁵⁰.

As sociedades contemporâneas também assistiram a um fenômeno de juridicização do Direito. A crise do Estado Providência implicou então um movimento de valorização do Direito. Não somente uma valorização do Direito, mas especialmente do Poder Judiciário, que é o legítimo interpretador do Direito. Foram valorizadas as carreiras jurídicas, exclusivas do Estado, como são os casos da Magistratura e do Ministério Público.

Mais recentemente, pode-se registrar também a valorização nas carreiras jurídicas da Defensoria Pública e ainda da Advocacia Pública, que já são valorizadas em um âmbito federal, mas que ainda nas outras esferas necessitam de muita luta para terem reconhecidas a sua importância, sobretudo em se tratando da advocacia pública em nível municipal, existindo muitas prefeituras que não reconhecem a importância dos procuradores municipais e pagam péssimos salários. A tendência é que a autonomia funcional, reconhecida somente aos magistrados e integrantes do Ministério Público, também possa ser estendida aos advogados públicos, que apenas dispõem de autonomia profissional ou

²⁴⁹ CHEVALLIER, *Op. Cit.*, 2009, p. 125.

²⁵⁰ CHEVALLIER, *Op. Cit.*, 2009, p. 125.

autonomia técnica (STF – MS 24584/DF relator Min. Marco Aurélio e MS 24631/DF, relator Joaquim Barbosa, informativo 475 do STF).

O judiciário passou a ocupar papel central em relação às demais funções, fortificando-se e solidificando a sua posição no Estado. O STF é hoje quase detentor de um superpoder, visão que coaduna com a fala do Ministro Luís Fux que, ao tomar posse, propôs que o juiz deve ser o juiz Hércules. Em se tratando de um Estado em que valem as leis escritas, o Judiciário, sendo a figura que vai dizer qual a interpretação a ser dada à lei, realmente tende a alcançar um lugar no Olimpo dos poderes desempenhados no Estado²⁵¹.

A corrida por mais regulação causou uma espécie de explosão legislativa, com uma superprodução de leis que tiveram várias causas, como uma demanda muito grande em razão da necessidade enfrentada pelo Poder Legislativo em responder aos anseios da sociedade. E, ainda, mais alto número de agentes criadores de leis, como é o caso da regulação pelo Direito internacional, de tratados e normas de direitos humanos. É nesse contexto que o Estado encontra apoio no Direito, que se apresenta como o garantidor da justiça social.

A tendência, no entanto, é que o movimento de inflação legislativa migre para a desregulamentação do Direito, o que não retira o lugar alcançado pelo Poder Judiciário, que se mantém no centro do poder, como intérprete e aplicador do Direito. Afinal de contas, é o Judiciário que diz no caso concreto qual a vontade do legislador. O próprio STF se deu o poder de legislar em caso de inércia do Poder Legislativo, como se deu nos casos dos Mandados de Injunção (670 e 712), em que se discutia o direito de greve dos servidores públicos. Nesse cenário, criado está o "governo dos juízes".

Como característica ainda do Direito moderno, apenas se apresenta como o único criador do Direito o Estado. “Essa concepção monista está ultrapassada: a regulação jurídica passa, nas sociedades contemporâneas, pela intervenção de múltiplos atores, situados em espaços jurídicos diversos”²⁵².

²⁵¹ LEAL, A.C. **Instrumentalidade do processo em crise**. Belo Horizonte: Mandamentos, Faculdade de Ciências Humanas/FUMEC, 2008.

²⁵² SANTOS, B.S. Droit: une carte de la lecture déformée. Pour une conception post-moderne de droit, Droit et société, n. 10, p. 373 et seq., 1988 *apud* CHEVALLIER, *Op. Cit.*, 2009. p. 144

Com a globalização, uma nova fase surge denominada de pluralismo, na qual outros atores passam a integrar a fonte produtora do Direito, como é o caso dos agentes econômicos, desaparecendo o monopólio do Estado. “Trata-se de um novo Direito que surge ao lado do Direito de origem estatal”²⁵³.

Esse Direito globalizado é caracterizado pela busca de solução de conflitos, em que se percebe a nítida intenção dos litigantes em deixar o Estado de fora, preferindo outras formas, como é o caso da mediação ou da arbitragem. Grandes companhias internacionais preferem uma solução mais ágil dos conflitos, o que não acontece no Poder Judiciário brasileiro.

Os atentados de 11 de setembro aceleraram um processo de colaboração entre os Estados para reprimir atos de terrorismo, o que foi terreno fértil para que normas de Direito internacional fossem criadas desenvolvendo uma espécie de Direito supraestatal, como são os casos de resoluções do Conselho de Segurança da ONU.

Mais restritamente às relações particulares, a Lei nº 11.441/2007 e a EC 66/2010 também revelaram uma nova tendência, que é a reduzida intervenção do Estado na vida particular. Se o Estado não é chamado a intervir quando do casamento, também não deve intervir quando do divórcio não estiver presente o interesse de incapazes. Trata-se de uma espécie de privatização da regulação jurídica. O Estado passa, em vez de dizer o direito, a homologar as decisões criadas pelas próprias partes. Nesse ponto é que cabe a aplicação da *drittwirkung*, ou a horizontalização dos direitos fundamentais, o que condiz com a privatização dos direitos.

O Estado Pós-moderno deixa de ser o exclusivo criador do direito, mas detém uma posição central e de relevante importância que funciona como um átomo, sendo o Estado o núcleo deste e os demais atores os elétrons que giram em torno do Estado. Esse Estado (átomo) pode, em certas circunstâncias, se juntar a outros átomos, formando moléculas, como é o caso da União Europeia, que também passaria a comportar-se como um só átomo, em que agentes internacionais como, por exemplo, organizações de comércio internacional também fazem as vezes dos elétrons e se dispõem como parte do átomo.

²⁵³ AUBY. J.B. La globalisation, le droit et. l'État, Montchrestien, coll. “Clefs-Politique”. Paris, 2003 *apud* CHEVALLIER, *Op. Cit.*. 2009. p. 145.

Constata-se um fenômeno de hibridação, permanece que os sistemas jurídicos são a partir de agora colocados em concorrência (*benchmarking*) e que são as soluções mais eficazes para enfrentar os problemas que tendem a se impor e a se difundir.

[...] A pós-modernidade jurídica romperia desse modo com a concepção monolítica e piramidal da ordem jurídica que é aquela do Direito moderno: ainda que sistemacidade exista, ela resulta de mecanismos de articulação e de hibridização, excluindo toda ideia de linearidade ou de unilateralidade²⁵⁴.

O Estado Pós-moderno deixa de se impor pela coerção e passa então a ser um negociador, que se coloca para contratar em pé de igualdade com o particular. A Copa 2014 é um grande exemplo disso. Diante da impossibilidade de o Estado em custear todos os gastos, buscou estabelecer parcerias público-privadas, como se deu no caso do Mineirão, aliás, Minas Gerais é um grande exemplo para todo o país, sendo o estado-membro com mais parcerias público-provadas (PPP) já instaladas no Brasil. Das 15 PPPs no Brasil, quatro funcionam em Minas Gerais e são: o Mineirão, rodovia MG-050, Complexo Penal e Unidades de Atendimento Integrado (UAI)²⁵⁵.

É por meio do contrato que os atores públicos procuram atingir seus objetivos. Sua promoção revela que a concepção monolítica e piramidal do passado deu lugar a uma organização mais complexa, fundada sobre o pluralismo e a diversidade e implicando o recurso a dispositivos flexíveis de coordenação e de harmonização²⁵⁶.

As mudanças ocorridas no Direito fazem com que o culto ao religioso, ao sagrado, migre para um culto da razão no Estado Moderno, como já dito, e novas transformações continuam a ocorrer, fazendo com que até mesmo essa razão jurídica entre em crise, perdendo seu caráter de transcendente. Assim sendo, o Estado, em alguns casos, desce a um mesmo patamar que os particulares. Nesse sentido, a legitimidade intrínseca do Direito baseada no culto à razão perde espaço para uma legitimidade procedimental, que se calca no discurso.

Os cidadãos são chamados a participar do processo de criação das leis. Porto Alegre e Belo Horizonte foram as primeiras capitais a implantar o orçamento participativo. Assim, os

²⁵⁴ CHEVALLIER, *Op. Cit.*, 2009. p. 160.

²⁵⁵ MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais. **Unidade Parceria Público Privada** - Disponível em: <http://www.ppp.mg.gov.br/>. Acesso em: 31/05/2012.

²⁵⁶ CHEVALLIER, *Op. Cit.*, 2009. p. 163.

cidadãos passaram a ter a possibilidade de mesmo pelo internet influenciar e postar suas opiniões em fóruns de discussão, que ajudam a criar leis orçamentárias que privilegiam uma parcela do orçamento a uma construção conjunta que possa atender mais às necessidades e preferências dos cidadãos. “A passagem a um direito negociado implica a emergência de uma concepção diferente de direito, marcado pelo refluxo dos elementos de coerção e unilateralidade”²⁵⁷.

O Estado Pós-moderno não sustenta a legitimidade por si só, assim como fazia o Estado Moderno, social ou liberal. Antes, as ações estatais devem ser pautadas no Estado Democrático de Direito. Não há mais uma legitimidade pressuposta, no entanto, não significa que a racionalidade jurídica se afastou do direito, mas que a mesma passa por um processo de mutação, alterando a sua estrutura por um método que prima pela maior qualidade da produção das normas jurídicas, dando lugar a uma razão prática. Esta implica produzir leis que sejam coerentes, eliminando as disposições legislativas que possam causar contradições com os demais textos legislativos, formando um conjunto harmônico.

No Brasil, por se tratar de uma democracia pluralista fundada no pluralismo político, conforme a CF/88, art. 1º, V, a melhoria da qualidade da produção das normas jurídicas deve se dar com a abertura para participação dos cidadãos no processo democrático, com a disposição de informações em *sites* oficiais, a exemplo do orçamento participativo.

O Estado deve extrair ao máximo os benefícios técnicos das novas TICs, para conjuntamente com os cidadãos produzir um direito mais amplo, que seja mais discursivo e que melhor atenda aos objetivos do Estado e dos cidadãos.

[...] a produção da norma jurídica se protege agora no saber, que é reputado como garantidor de sua legitimidade e se de sua adequação; a “competência” adquirida no plano profissional torna-se o verdadeiro fundamento da autoridade normativa²⁵⁸.

Isso significa que é importante, para a construção de construções legislativas e de decisões judiciais, que se oportunize a participação de especialistas, como se dá no caso do *amicus curiae*. Uma lei ou uma decisão judicial assim criada é muito mais legítima porque

²⁵⁷ CHEVALLIER, *Op. Cit.*, 2009. p. 166.

²⁵⁸ CHEVALLIER, *Op. Cit.*, 2009. p. 178.

encontra seu fundamento de validade não em um achismo de um juiz Hércules, mas em um conhecimento científico aplicado ao caso concreto; subordinando o direito a um imperativo de eficiência.

Muito embora o modelo democrático liberal tenha triunfado, sobrepujando todos os demais existentes, inclusive, tendo sido o modelo imposto à força a alguns países pelo imperialismo estadunidense, e ainda que a democracia nunca tenha funcionado em sua plenitude, tal modelo enfrenta uma crise.

De acordo com o princípio democrático e a Constituição Federal, art. 1º, Parágrafo único, “todo poder emana do povo que o exerce por meio de representantes”²⁵⁹. Assim sendo, não há um poder legítimo se não for organizado sem a observância desse princípio.

Pela lógica representativa, o povo não exerce efetivamente o poder, que por sua vez é desempenhado por seus representantes, que são diretamente responsáveis pela gestão dos negócios públicos. São os representantes que escolhem qual a vontade dos seus representados, sem a participação direta dos mesmos. A avaliação dos atos dos representantes se dá periodicamente em razão das eleições.

[...] a representação aparece como a condição mesma da democracia, na medida em que ela permite construir o espaço de deliberação indispensável ao seu exercício: a democracia implica de fato que as escolhas coletivas sejam colocadas em debate; e as assembleias parlamentares constituem o lugar por excelência em cujo seio podem desenvolver-se os processos deliberativos que está no núcleo da lógica democrática²⁶⁰.

Devido aos inúmeros casos de corrupção, instalou-se generalizada desconfiança nos representantes. “Essa desconfiança não se manifestaria apenas em face dos eleitos políticos, mas também em relação aos poderes de qualquer natureza [...] explicar-se-ia pela conjugação de uma série de fatores (científicos, econômicos e sociológicos); e o populismo dela seria o subproduto²⁶¹.

²⁵⁹ BRASIL. *Op. Cit.*, Constituição da República, 2012, art. 1º, Parágrafo único.

²⁶⁰ CHEVALLIER, *Op. Cit.*, 2009. p. 185-186.

²⁶¹ CHEVALLIER, *Op. Cit.*, 2009. p. 190.

A questão da desconfiança nos poderes instituídos e nos detentores do poder foi fundamental, inclusive, para o desenvolvimento da democracia, em razão da desconfiança liberal e ainda devem ser utilizados procedimentos para evitar o abuso do poder.

A desconfiança nos representantes gera consequências, entre as quais: aumento do desinteresse dos cidadãos em dedicar tempo aos partidos políticos, participar de reuniões políticas, assinar petições públicas, votar nas eleições (caso dos Estados Unidos, onde o voto não é obrigatório)²⁶².

A desconfiança ainda gera entre os indivíduos um sentimento de falta de orgulho da nacionalidade, desconfiança nas pessoas, identificação com ideologias políticas de esquerda. No caso específico do Brasil, a desconfiança é influenciada pela percepção de que a renda é insuficiente, mas ela também sofre o impacto do sentimento negativo em relação às leis trabalhistas e da percepção de que a delinquência aumentou. A desconfiança e a insatisfação geram distanciamento, cinismo e alienação em relação à democracia. A desconfiança política afeta a legitimidade do regime democrático, mas não estimula o surgimento de alternativas antidemocráticas²⁶³.

Pode-se citar ainda como reflexo da desconfiança política no Brasil a questão do voto de protesto, tal como se deu nas eleições para Deputado Federal, de 2010, cujo candidato mais votado do país foi o palhaço e humorista Tiririca.

A crise da representação afeta, inclusive, a questão da cidadania, que tem como tendência o desaparecimento dos valores comuns que formam a sua base. A cidadania não "mais se exterioriza como uma constatação evidente por si mesma, o que contribui para enfraquecer o alicerce da autoridade política"²⁶⁴.

A crise que envolve representação, cidadania e modelo democrático é um terreno fértil para que os cidadãos, hoje mais exigentes e mais bem capacitados culturalmente, reclamem

²⁶² PUTNAM. R. (dir.), **Democracies in flux**: the evolution of social capital in contemporary Societies. Oxford University Press, Oxford, 2002.

²⁶³ MOISES. J.Á.; CARNEIRO. G.P. **Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime**: o caso do Brasil. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762008000100001&script=sci_arttext. Acesso em: 03/06/2012.

²⁶⁴ Chevallier, *Op. Cit.*, 2009, p. 197.

por mais participação nas decisões políticas, impulsionado por novas TICs, que podem proporcionar mais influência na condução das políticas públicas e construções legislativas.

A legitimidade dos representantes não pode mais esgotar-se na eleição, que lhes conferia poderes quase ilimitados e, na prática, quase que irresponsáveis. Os representantes devem ser completamente responsáveis pelos seus atos, que devem se pautar na coerência com o direito. Se, por um lado, os representantes são dotados dos poderes a eles conferidos, os cidadãos passam a ter com as novas TICs mais instrumentos a serem utilizados para fiscalizar os atos dos seus representantes, que devem ser somados a uma abertura para participação popular, reconstruindo o sentido da relação com o poder. A legitimidade no Estado Democrático de Direito passa por um processo que envolve a discussão e a deliberação, em que deve ser chamado para participar o povo, única fonte do poder.

Dessa forma, o Estado serve o direito, na mesma medida em que é servido pelo direito. Como alhures afirmado, destaca-se o papel do Judiciário, que atua como o garantidor dos direitos fundamentais. Esse movimento de juridicização capacita os cidadãos a terem a possibilidade de fazer valer seus direitos fundamentais. Tal movimento não deve ser confundido com o ativismo jurídico.

É nítido que o Poder Legislativo tem perdido espaço e prestígio para o Executivo e para o Judiciário. E para reavê-los pode encontrar saída no apoio dos cidadãos, o que pode ser conseguido com transparência, audiência pública, plebiscito, referendo, disponibilização de informações em *sites* oficiais e demais formas de abertura à participação popular, impulsionada pela Internet e demais TICs. O Estado tende, então, a se abrir, o que permitirá aos cidadãos influenciar diretamente na escolha das decisões.

A deliberação não poderia ser o privilégio apenas dos eleitos e reservada restritamente às assembleias. Passando por canais diversos, ela demanda a presença dos diferentes interesses sociais e a possibilidade de os cidadãos fazerem valer a sua voz²⁶⁵. A deliberação e a discussão como parte do processo democrático funcionam como garantidoras da legitimidade.

²⁶⁵ Chevallier, *Op. Cit.*, 2009, p.224.

Numa democracia capaz de satisfazer os requisitos básicos de participação democrática deveriam estar presentes, num nível socialmente relevante, segundo prelecionem Bucy e Gregson (2000)²⁶⁶:

- a) Um volume adequado de conhecimento político estrutural e circunstancial, um estoque apropriado de informações não distorcidas e relevantes, suficientes para habilitar o cidadão a níveis adequados de compreensão de questões, argumentos, posições e matérias relativas aos negócios públicos e ao jogo político;
- b) possibilidade, dada aos cidadãos, de acesso a debates públicos já começados e possibilidade de iniciar novos debates desta natureza, onde a cidadania deveria exercer a oportunidade de envolver-se em contraposições argumentativas, de desenvolver os seus próprios argumentos, de envolver-se em procedimentos deliberativos no interior dos quais pode formar a própria opinião e decisão políticas;
- c) meios e oportunidades de participação em instituições democráticas ou em grupos de pressão - mediante ações como voto, afiliação, comparecimento a eventos políticos ou através de outras atividades políticas nacionais ou locais;
- d) habilitação para e oportunidades eficazes de comunicação da esfera civil com os seus representantes (em níveis local, nacional ou internacional) e para deles cobrar explicações e prestação de conta.

A democracia representativa tende, no Estado Pós-moderno, a dar espaço para uma democrática discursiva ou dialógica, na qual o cidadão é então chamado a ter participação mais ativa na vida política. Parece ser um movimento de ampliação de democracia semidireta. A participação cidadã mais intensa aparece como tábua de salvação para remediar a crise da representação, que pode reatar o laço desfeito entre representantes e representados.

A democracia semidireta efetivamente reintroduz os cidadãos como atores do jogo político, rompendo o monopólio dos representantes: a sua ampliação demonstra que ela se tornou indispensável nas sociedades contemporâneas para prevenir as insuficiências e corrigir os defeitos da democracia representativa²⁶⁷.

Se nos dias atuais é inconcebível pensar em uma democracia direta, como aquela existente em Atenas, ante a complexidade do Estado, sobretudo o Estado brasileiro de proporções continentais e gigantesca população, talvez a solução da crise do modelo democrático e de representação possa residir no modelo de democracia semidireta.

²⁶⁶ BUCY, E.P.; GREGSON, K. S. Media participation: A legitimizing mechanism of mass democracy. *New Media & Society*, v. 3, n. 3, p. 357-380, 2000.

²⁶⁷ Chevallier, *Op. Cit.*, 2009, p. 230.

A referida crise expande-se para todo o Estado. Podem-se encontrar traços de mudança, inclusive, no Direito Administrativo, que tradicionalmente burocrata, em razão da imposição do princípio da legalidade, sempre esteve atenta para melhor controle procedimental dos atos administrativos, o que fez com que a máquina administrava ficasse inchada. Ocorre que essa mentalidade vem mudando no Brasil nos últimos anos. A tendência, baseado na reforma administrativa que aconteceu em países europeus, principalmente Itália, Portugal e França, é que o foco mude para um controle finalístico, de modo a valorizar o atingimento dos fins pretendidos pelo Estado, e não na forma de como esses fins serão atingidos.

Nota-se clara mudança de paradigma, uma vez que se busca a partir de então uma gestão administrativa mais eficiente, mais célere, menos onerosa, menos burocrática, atingir metas e resultados, tudo isso em razão de uma exigência democrática. A necessidade de desburocratizar os serviços públicos encontrou na Internet e nas demais TICs ambiente favorável para que pudesse ser efetivada. É possível pensar em uma democracia com a participação dos cidadãos por meio de dispositivos utilizados no dia-a-dia que possam ser conectados à Internet. É extremamente importante que os indivíduos sejam trazidos mais para perto do Estado, para juntos construir uma sociedade mais democrática e assim suprir os problemas causados pela crise da representação.

A importância dos partidos políticos na democracia representativa é notável e os mesmos devem desempenhar as suas funções clássicas com esmero. Se os mesmos têm encontrado dificuldade para angariar mais militantes, os partidos também devem passar por um processo de transformações profundas e a Internet, assim como quaisquer outras TICs, pode ser a solução para que se efetive essa reestruturação. A Internet proporciona mais interação entre os partidos e os cidadãos, possibilita fóruns de discussão em *blogs* políticos, o que aproxima as duas partes. Cria-se, assim, um novo militante, o *cyber* militante, que não precisa estar fisicamente presente na sede do partido, mas pode estar em sintonia com o mesmo na *web* e criar movimentos revolucionários fantásticos como os que se deram no Oriente Médio e Norte de África, chamado Primavera Árabe.

A sociedade não deve ficar parada esperando que as soluções sejam propostas pelos partidos políticos, que em muitos casos são tomadas pela desconfiança da população, que

por vezes responde com o desinteresse pelas coisas públicas. Nesse sentido, Bobbio afirma:

[...] a apatia política não é de forma alguma um sintoma de crise de um sistema democrático [...] Além do mais, para os partidos [...], pouco importa que as pessoas deixem de votar. Ao contrário: menos gente vota, menos pressões recebem²⁶⁸.

As transformações na relação entre Estado e cidadãos fazem com que cresça a repercussão dada à opinião pública, que não se esgota na representação, uma vez que não se confundem representantes e representados. A vontade dos representados deve ser satisfeita pelos representantes e com ela manter coerência. O princípio da publicidade:

Implica que as escolhas políticas possam ser colocadas em discussão e submetidas à crítica; ele é ligado à formação de um “espaço público”, lugar de mediação entre sociedade civil e o Estado, onde se forma e se expressa uma “opinião pública”, entendida como opinião de um “público esclarecido²⁶⁹”.

Assim sendo, os representantes deixam de lado aquela legitimidade pressuposta, para que ela seja baseada no direito, devendo a todo o momento experimentar a fiscalização dos seus atos, para que os mesmos possam ser tidos pela opinião pública como legítimos e dela ter apoio e adesão. Os *cyber*cidadãos são mais atentos e participativos, o que obriga os representantes a se sentirem pressionados e a prestar contas de seus atos.

De acordo com uma perspectiva otimista, as novas tecnologias parecem satisfazer a:

[...] todos os requisitos básicos da teoria normativa de Habermas sobre a esfera pública democrática: é um modo universal, anti-hierárquico, complexo e exigente. Porque oferece acesso universal, comunicação não coercitiva, liberdade de expressão, agenda irrestrita, participação fora das tradicionais instituições políticas e porque gera opinião pública mediante processos de discussão, a Internet parece a mais ideal situação de comunicação²⁷⁰.

²⁶⁸ BOBBIO, *Op. Cit.*, 1986, p. 70.

²⁶⁹ Chevallier, *Op. Cit.*, 2009, p. 244.

²⁷⁰ BUCHSTEIN, H. 1997, p. 251. In: GOMES, W. Internet e participação política em sociedades democráticas. **Revista FAMECOS**, Porto Alegre, n. 27, agosto 2005 quadrimestral..

As TICs criaram uma emergência e imediatidade na difusão da comunicação, o que aproxima quase que instantaneamente cidadãos localizados em qualquer parte do mundo ao centro do poder. A título de exemplo, um cidadão brasileiro que estiver na Austrália pode, por meio da Internet, votar no orçamento participativo de Belo Horizonte. Nesse sentido, a Internet possibilita também uma alteração na relação da comunicação política, que antes, por intermédio da rádio, televisão ou jornal, se dava de forma unilateral e vertical. Com a Internet, pode ser que essa relação seja construída de maneira mais horizontal e interativa, de modo que o próprio internauta busque na rede as informações e possa postar em espaços virtuais, como os *blogs* políticos e governamentais, as suas opiniões. Essa opinião pública é um novo instrumento de força política que os representantes devem com ela se alinhar e ganhar o seu apoio. Esses cidadãos pós-modernos, que são mais ativos, assistem a um processo que parece tender à descentralização do poder de decisão, em que eles possam manter mesmo após as eleições a possibilidade de intervenção na condução das políticas de governo, pela ação coletiva.

O Estado Pós-moderno para Chevallier é marcado pela tendência à limitação do poder conferido aos representantes, que converge para uma descentralização, conferindo aos cidadãos a possibilidade de mais participação nas decisões, na tentativa de superar a lógica da representação. Destacam-se três características a conhecer, quais sejam: a) fragilidade, em razão de uma dúvida constante sobre a legitimidade das decisões; b) complexidade, da emergência de novos atores chamados a integrar as decisões e que o Estado com eles aceita discutir; c) incerteza, em razão de flutuação das relações de força²⁷¹.

Passemos então ao estudo de como a tecnologia, movida pela Internet, poderá influenciar a democracia e a forma de participação popular.

3.3 Requisitos democráticos a serem cumpridos pela interface digital do Estado

Antes de partir para a compreensão das formas de participação cidadã por meio da tecnologia, faz-se necessário tratar dos requisitos democráticos.

²⁷¹ Chevallier, *Op. Cit.*, 2009, p. 270.

Sivaldo Pereira da Silva sugere três requisitos democráticos a serem cumpridos pela interface digital do Estado, um dos campos mais férteis de pesquisa envolvendo Internet e política. Segundo o autor, é preciso avaliar se a iniciativa: a) torna o Estado mais transparente ao cidadão, o critério da publicidade; b) torna o Estado mais dialógico com o cidadão, o critério da responsividade; c) torna o Estado mais aberto à opinião pública, o critério da porosidade.

Para Silva (p. 125), é possível pensar nesses três requisitos democráticos como “um tripé sobre o qual os *sites* do Estado devem se apoiar”. Nesse sentido, um portal governamental cumprirá seu papel no incremento do regime democrático não apenas quando dispõe de conteúdo a ponto de prover mais transparência às suas atividades, mas também quando apresenta canais de diálogo com (e entre) o cidadão e propicia formas de incorporar a participação *on-line* nos processos de decisão política.

3.3.1 Estado Telemático

É um termo mais corriqueiramente utilizado nos países de língua espanhola. Está relacionado à informatização de serviços e automatização da produção. A esse termo, muitos outros podem ser considerados, se não sinônimos, muito próximos, tais como: sociedade multimídia, sociedade pós-industrial, sociedade tecnocrônica, sociedade de consumo, sociedade informatizada, sociedade interconectada, terceira onda, aldeia global, sociedade digital, *cybersociedade*²⁷².

Para Gubern, o Estado Telemático está “*estructurado en la invisible burocracia de los flujos informativos que recorren su estructura hecha de circuitos electrónicos y en el que el papel como soporte de información aparece cada vez más como vestigio arcaico de una era cultural pasada*”²⁷³.

²⁷² JOYANES, L. Cibersociedad; la nueva sociedad de la información (orígenes, evolución e implantación). Sociedad y Utopía, n. 9, p. 84, mar. 1997, p. 84. In: Martín Díez, M.A. Latinoamérica, en la comunicación mundial. **Revista Latina de Comunicación Social**, p. 31, 2000. Disponível em: <http://www.ull.es/publicaciones/latina/aa2000kjl/z31jl/79martin.htm>. Acesso em: 24/09/2012.

²⁷³ GUBERN, R. **El desafío sociocultural de la información**. Disponível em: http://www.quadernsdigitals.net/datos_web/hemeroteca/r_32/nr_335/a_4263/4263.html. Acesso em: 24/09/2012.

O *cyberespaço* parte da incompreensão dos processos desterritorializantes e de uma visão meramente física do território, afirmando que o espaço geográfico, as cidades e as fronteiras desaparecerão. O espaço estriado da vida cotidiana se apagaria ao instituir-se um espaço eletrônico liso, livre de controle e do terror²⁷⁴. As mídias eletrônicas criam processos desterritorializantes em níveis político, econômico, social, cultural e subjetivo. Desterritorializar é, por sua vez, movimentar-se nessas fronteiras, criar linhas de fuga, ressignificar o inscrito e o instituído.

Criar um território é se apropriar, material e simbolicamente, das diversas dimensões da vida. O Estado e as instituições tendem sempre a manter territórios como forma de poder e controle. Toda territorialização é uma significação do território (político, econômico, simbólico, subjetivo) e toda desterritorialização, ressignificação, formas de combate à inscrição da vida em um “*terroir*”, linhas de fuga.

3.3.2 Teledemocracia

A teledemocracia (*tele* – do grego, “longe”) combina elementos de democracia eletrônica com alguns de democracia deliberativa, ambos formulados quase ao mesmo tempo. Teledemocracia é um termo geral que incluiria tanto democracia eletrônica, quanto democracia deliberativa, como muitos tipos de democracia direta, que possam se desenvolver com o auxílio da tecnologia.

Teledemocracia não se refere apenas às eleições ou à velocidade e à quantidade de fluxo de informações. A mesma encontra-se ligada também à qualidade da tomada de decisões, à qualidade dos serviços e à qualidade das interações da comunidade com o governo local.

A esperança dos defensores da teledemocracia, que tem suas raízes na década de 1970, era de que os indivíduos pudessem decidir os rumos da coletividade a partir de suas casas, sem mais precisar de representantes ou sofrer o desconforto de se deslocar à urna eleitoral²⁷⁵.

²⁷⁴ LEMOS, A. **Ciberespaço e tecnologias móveis**. Processos de territorialização e desterritorialização na cibercultura. Disponível em: <http://www.facom.ufba.br/ciberpesquisa/andrelemos/territorio.pdf>. Acesso em: 18/07/2012.

²⁷⁵ TOFFLER, A. **O choque do futuro**. Rio de Janeiro: Record, 1970.

A ideia central é a de que terminais de computadores interconectados, além de permitirem a emissão massiva de conteúdos, oferecem a chance a cada indivíduo de refutar a ideia difundida por outrem ou formar grupos autônomos para estabelecer diálogo com seus pares, sem constrangimentos de tempo ou espaço²⁷⁶.

A teledemocracia faz uso de tecnologias particulares em que o processo da formação da decisão é enriquecido por meio da participação e discussão entre governo e sociedade, que interagem. Nesse contexto, as TICs são empregadas com o objetivo de facilitar os processos políticos decisórios e os seus resultados. Não pretende a teledemocracia um retorno à democracia direta, mas o estabelecimento de maneiras de encaminhar o processo político por modalidades diferentes²⁷⁷.

3.3.3 Democracia *plug and play*²⁷⁸

Como uma nova tecnologia que se coloca a serviço do Estado e do cidadão, muitas são as possibilidades que podem ser oferecidas. Faz parte do leque que se abre de opções para uma revitalização da democracia. *Plug and play* está ligado ao ligue e use. Pretende fazer com que o Estado possa se aproximar do cidadão no oferecimento de serviços e ser mais transparente. Entre as críticas que sofre, sustenta-se que pode gerar sérios problemas, sob os argumentos de que a Internet enfraqueceu o caráter oligopólico da comunicação massiva, em que eram protegidos os grandes conglomerados de informação e entretenimento.

Democracia *plug and play* é uma tentativa de se retomar ao antigo ideal de democracia direta. Esse modelo acarreta mudanças significativas no modelo democrático atual. Na *Democracy plug and play*, “a esfera civil ocupa o lugar da esfera política na produção da

²⁷⁶ MARQUES, F.P.J.A. **Dimensões da ciberdemocracia: conceito e experiências fundamentais**. 2004. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/36201801/1/DEMOCRACIA-PLUG-AND-PLAY>, p. 102. Acesso em: 02/02/2012.

²⁷⁷ KINDER, T. Vote early, vote often? Tele-democracy in European cities. **Public Administration**, v. 80, n. 3, p. 557-582, 2002. “[...] *the term tele-democracy encompasses the use of particular technologies, in a problem centred manner, interacting between government (would-be government) and citizens (and their collective groups). Tele-democracy is [...] the use by those with power resources or those seeking such power, of ICT supported or enabled ways of influencing political processes and outcomes, situated in concrete social space and relating to particular choices (elections or services and their associated opportunity costs). [...] Tele-democracy, therefore, is not simply about elections, or the speed and quantity of information flow. Teledemocracy encompasses the quality of decision-making, the quality of services and the quality of citizen's interactions with local government*” (KINDER, *Op. Cit.*, 2002, p. 559-563).

²⁷⁸ MARQUES, *Op. Cit.*, 2004.

decisão. A ênfase aqui está no fato de que só argumentar não seria suficiente: é preciso deixar que o povo decida. Isso significaria “um estado governado por plebiscito”²⁷⁹. Neste sentido, prevalece “a ideia de que, com as possibilidades interativas em massa das novas tecnologias da comunicação, a decisão deveria estar assim transferida diretamente para a esfera civil”²⁸⁰.

3.3.4 Ciberdemocracia

Ciberdemocracia significa que os cidadãos são livres para se mover pelo ciberespaço e fazer as escolhas que desejam sem as restrições encontradas no espaço “real”, sejam elas corporais, físicas, geográficas, culturais ou políticas. Não estar fisicamente presente não significa uma não existência.

A ciberdemocracia seria o regime no qual a potência (logo, a transparência simétrica) é sistematicamente preferida ao poder (isto é, à opacidade ou à transparência assimétrica) e para o qual a inteligência coletiva é ao mesmo tempo o meio e o objetivo da ação política. Nesse sentido, a passagem ao governo eletrônico constitui uma etapa importante na via da ciberdemocracia e acelera a passagem das políticas de poder às políticas de potência²⁸¹.

Contraopondo a ideia utópica da democracia do *plug and play*, a ciberdemocracia preserva o espaço público a partir da internacionalização da democracia, que é teorizada com bases em um novo contrato social que considere a complexidade e a diversidade da sociedade mundializada²⁸².

A ciberdemocracia pode propiciar a participação direta do cidadão na política mediante o uso das novas tecnologias. Consequentemente, “pode-se dizer que quem não estiver

²⁷⁹ GOMES, W. Ciberdemocracia: possibilidades e limites. *In*: II CONGRESSO IBÉRICO DE COMUNICAÇÃO, COVILHÃ, Portugal (Inédito), **Conferência Inaugural**, p. 6, 2004.

²⁸⁰ SILVA, S.P.. Graus de participação democrática no uso da Internet pelos governos das capitais brasileiras. **Opinião Pública**, Campinas, v. XI, n. 2, p. 457, out. 2005.

²⁸¹ LÉVY, P. Pela ciberdemocracia. *In*: MORAES, D. (org.). **Por uma outra comunicação**: mídia, mundialização cultural e poder. Rio de Janeiro: Record. p. 380, 2003.

²⁸² LOPES, F.C.; FREIRE, G.M.C.A. **Ciberdemocracia**: os novos rumos de uma democracia planetária. Disponível em: http://www.fa7.edu.br/recursos/imagens/File/direito/ic/v_encontro/ciberdemocraciasnovosrumos.pdf. Acesso em 07/02/2012.

conectado a essa rede mundial fica fora da vida social, econômica, científica, que desenrola em tempo real através dos caminhos da Internet”²⁸³. Nesse sentido:

A “ciberdemocracia” poderia ser experimentada e outras formas de participação e mecanismos representativos poderiam ser propostos. Atualmente, é muito fácil organizar consultas rápidas à população sobre temas de interesse imediato e que requeiram pronunciamento de relativa urgência. Plebiscitos e referendos não teriam por que serem casos excepcionais na vida social e política. Ao menos tecnologicamente já não há mais desculpas²⁸⁴.

A partir da ciberdemocracia, o cidadão, como agente de comando, passa a assumir o comando sobre as decisões das políticas públicas que devem ser executadas pelos receptores dos comandos. A contribuição da ciberdemocracia está em proporcionar um espaço livre e aberto de criação e interação de comunicações.

3.3.5 Governo eletrônico

Governo eletrônico está principalmente relacionado aos serviços prestados pelo Estado ao cidadão, buscando a integração entre eles, por meio principalmente da Internet, com o objetivo de fazer seu funcionamento acessível a maior parcela da população.

Governo eletrônico não é um conceito único, pronto e acabado; o mesmo passa por várias vertentes que devem ser somadas e não excluídas. Para se falar em governo eletrônico, deve-se ter em mente que o mesmo pretende ser um ambiente em que o Estado disponibiliza ao usuário do serviço público informações, serviços ou produtos, por meio de um ambiente que pode ser eletrônico, podendo ser a Internet, telefone ou qualquer meio de comunicação a partir de órgãos públicos, a qualquer momento, local ou pessoa.

Para a Comunidade Europeia *e-Government* pode assim ser definido:

²⁸³ ROVER, A.J. (org.). **Direito e Informática**. Barueri: Manole, p. 29, 2004.

²⁸⁴ CRUZ, P.M. **Ensaio sobre a necessidade de uma teoria para a superação democrática do estado constitucional moderno**, p. 13. Disponível em: http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/recife/politica_paulo_marcio_cruz.pdf. Acesso em: 07/02/2012.

*The use of information and communication technologies in public administrations combined with organizational change and new skills in order to improve public services and democratic processes and strengthen support to public policies*²⁸⁵

Não deve ser confundido governo eletrônico ou *e-Government* com o conceito de *e-democracy* ou democracia eletrônica, que por sua vez assume-se por uma posição mais lata, nomeadamente no sentido de uma esfera pública alargada. As TICs aplicadas ao governo eletrônico se apresentam como instrumentos e alternativas que dotam os cidadãos de mais acesso a informação e serviços. A *e-democracy*, vista sob um prisma otimista, corrobora que as TICs permitem um espaço de cidadania alargada, uma vez que dotam o indivíduo de conhecimento e possibilitam mais participação nas tomadas de decisões, incluindo o voto eletrônico.

Em geral, reconhecem-se as TICs como instrumento que pode proporcionar participação mais alargada dos cidadãos no relacionamento entre Estado e cidadão, bem como mais transparência:

*El Gobierno electrónico entonces permite la participación del ciudadano común en la actividad estatal, cualesquiera que fuera su condición u ocupación. Esta relación permite a su vez, un relacionamiento más cercano entre Estado y ciudadano, fortaleciendo ele sentido de responsabilidad de ambos el administración, control e supervisión*²⁸⁶

Segundo Keng e Long²⁸⁷, o governo eletrônico tem o propósito de aprimorar os serviços públicos externos e o gerenciamento interno do governo e permite que os governos provejam aos cidadãos, às organizações e aos órgãos públicos o acesso adequado aos serviços governamentais, às oportunidades de colaboração e também à participação política. As iniciativas de governo eletrônico têm potencial para catalisar e habilitar

²⁸⁵ EUROPEAN, Commission. **The role of eGovernment for Europe's future**. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions”, Bruxelas, (Online) 2003. Disponível em: http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/2005/doc/all_about/egov_communication_en.pdf. Acesso em 14/03/2012.

²⁸⁶ QUIROZ, R.L. **El Gobierno Electrónico**: Bases de la Administración Gubernamental en Línea. AR: Revista de Derecho Informático, (067), Alfa-Redi, (Online). 2004. Disponível em <http://www.alfa-redi.org/rdi-articulo.shtml?x=1232>. Acesso em 14/03/2012.

²⁸⁷ KENG, S.; LONG, Y. Synthesizing e-government stage models: a metasynthesis based on meta-ethnography approach. *Industrial Management & Data Systems*, v. 105, n. 4, p. 443-458, 2005. doi:10.1108/02635570510592352. 2005. In: PRADO, E.P.V. *et al.* **Iniciativas de governo eletrônico**: análise das relações entre nível de governo e características dos projetos em casos de sucesso. *Revista Eletrônica de Sistemas de Informação*, v. 10, n. 1, artigo 5, 2011. 1 doi:10.5329/RESI.2011.1001005 Disponível em: <http://revistas.facecla.com.br/index.php/reinfo>. Acesso em 15/03/2012.

governos mais eficientes, mais efetivos, promovendo práticas democráticas e com um melhor relacionamento entre governo e cidadão.

Tem-se que as propostas de governo eletrônico surgiram ante pressões por todas as partes da sociedade civil, tanto pelos cidadãos, cansados de deparar com tantas notícias de malversação do dinheiro público, quanto do empresariado, que para realizar investimentos necessita de segurança e transparência na relação com o “príncipe”, assim como agilidade e diminuição da burocracia.

A implantação do governo eletrônico pode também ensejar desconfiança por parte dos administrados, uma vez que poderiam estar sendo monitorados em seu acesso à Internet, de modo a ensejar diminuição de sua privacidade. Por outro lado, esse controle por parte dos desenvolvedores dos *sites* governamentais disponíveis ao cidadão por meio eletrônico deve ser utilizado como forma de pesquisar e estruturar melhor o conteúdo e os serviços oferecidos.

São relevantes as críticas em relação ao compromisso dos gestores da coisa pública, com a qualidade e a observância com os fins propostos pelos programas que permitem a participação da sociedade. Não adianta apenas oferecer um canal de comunicação entre o governante e o cidadão se o mesmo não tiver efetividade.

Mesmo em experiências nas quais se percebe uma maior provisão de canais participativos, são de se questionar, por exemplo, os efeitos políticos que tais recursos podem gerar, uma vez que não adianta dar voz e oportunidades de expressão e discussão aos usuários se a eles não se demonstra, também, seriedade na consideração das contribuições encaminhadas²⁸⁸

O governo eletrônico relaciona-se, sobretudo, ao serviço prestado aos cidadãos pelos governos, em todas as esferas, local, estadual ou nacional, seja por parte do Executivo, Legislativo ou pelo Judiciário, como o fornecimento de informações sobre instituições ou o oferecimento de espaço para debates e denúncias. O governo eletrônico compreende uma série de processos, desde a relação da administração estatal consigo mesma, com os cidadãos, passando por empresas fornecedoras e demais atores sociais.

²⁸⁸ MAIA, R.C.M.; GOMES, W.; MARQUES, F.P.J.A. (org.). **Internet e participação política no Brasil**. Porto Alegre: Meridional; Sulina, p. 116. 2011.

Por governança eletrônica (*e-Governance*) entende-se a união dos cidadãos, pessoas-chave e representantes legais para participarem junto ao governo das comunidades por meios eletrônicos. Nesse sentido, governança eletrônica incorpora a democracia eletrônica. Por sua vez, a prestação eletrônica de serviços volta-se para a garantia e a prestação de serviços do governo por meios eletrônicos²⁸⁹

Os idealizadores do governo eletrônico pretendem reconstruir a forma como se dá a prestação de serviços públicos, integrando instituições e não mais se relacionando com os cidadãos apenas verticalmente, mas buscando parceiros.

Por intermédio do governo eletrônico os receptadores dos comandos, no caso os agentes públicos, devem prestar as contas de todas as ações definidas pelos agentes de comando.

O governo eletrônico prima pela utilização das modernas TICs, com o escopo de ampliar o acesso do cidadão à informação, incentivar discussões e dinamizar a prestação de serviços públicos com foco em construir uma administração pública mais eficiente, com melhoria dos serviços públicos e dar mais efetividade no desempenho das funções governamentais, promovendo mais interação entre empresas, cidadãos e administração. No Brasil, a política de governo eletrônico segue um conjunto de diretrizes que atuam em três frentes fundamentais: junto ao cidadão; na melhoria da sua própria gestão interna; e na integração com parceiros e fornecedores.

A contribuição do governo eletrônico está em proporcionar transparência, visibilidade e acesso por parte do cidadão no que diz respeito à execução de políticas públicas.

A oferta de serviços ao cidadão por meio da Internet faz com que os custos sejam diminuídos, por uma série de razões das quais se podem citar:

- a) Diminuição de gasto com pessoal: é o próprio cidadão quem vai operar as funcionalidades que o sistema disponibiliza, dispensando, assim, que o mesmo trabalho seja realizado por servidor;

²⁸⁹ FERGUSON, M. Estratégias de governo eletrônico: o cenário internacional em movimento. In : **Internet e Política**: teoria e prática da democracia eletrônica *apud* EISENBERG, J.; CEPIK, M. *Op Cit.*, p. 104.

- b) diminuição dos gastos com infraestrutura: se o cidadão pode “apresentar-se” perante o órgão estatal diante de um ambiente eletrônico, o Estado deixa de ter a necessidade de ofertar toda uma infraestrutura, que envolve um prédio público.

A diminuição dos custos da máquina administrativa possibilita que os serviços possam ser prestados com mais eficiência. Nessa linha:

Os programas governamentais podem distribuir-se eletronicamente pela rede e, com isso, melhorar a qualidade e reduzir os custos. Pode-se facilitar o acesso à informação oficial e criar, assim, um governo mais aberto. Os departamentos virtuais podem combinar o trabalho de muitos organismos para oferecer aos cidadãos um canal de comunicação único. Pelas redes, pode-se acabar com a burocracia²⁹⁰

As iniciativas de governo eletrônico tendem a tornar mais transparente a administração pública, mais aberta à participação popular, colocando à disposição de todos documentos antes inacessíveis ao público em geral, como declarações, licitações, atas de reuniões, permitindo a fiscalização pelo cidadão, este a parte mais interessada em uma gestão administrativa em conformidade com a legislação. “Os cidadãos expressam a necessidade de que haja uma transparência efetiva, e não a mera possibilidade de acesso a documentos indecifráveis”²⁹¹

O desenvolvimento de instrumentos para a implantação e manutenção para estruturar tal sistema deve passar necessariamente pelos seguintes processos:

- a) Automação: a tecnologia a ser utilizada deve ser suficientemente eficaz, sendo apta a diminuir custos, aumentar o controle sobre a informação e demais processos relativos à coisa pública;
- b) informatização: para que as informações a serem disponibilizadas possam ser de boa qualidade para posterior uso pelos cidadãos e disponibilizar em um ambiente virtual, dispensando a presença física dos usuários perante os órgãos e entidades públicas, tendo suas necessidades atendidas no próprio sistema eletrônico. Os *sites* devem ser cada vez mais objetivos, intuitivos e práticos, de modo a evitar que o internauta despenda muito tempo pesquisando e navegando pelas páginas até

²⁹⁰ CÉBRIAN, J. L. **A Rede**. São Paulo: Summus, p. 17, 1999.

²⁹¹ GUIDI, L. Democracia eletrônica em Bolonha: a rede Iperbole e a construção de uma comunidade participativa on-line. In: **Internet e política: teoria e prática da democracia eletrônica**. EISENBERG, J.; CEPIK, M. *Op Cit.*, p. 175.

- encontrar o *link* que resolva o problema que o levou a acessar a rede, senão o mesmo apenas estaria sendo retirado da fila física e deslocado para a digital;
- c) manutenção: ainda que criado um ambiente virtual, o mesmo necessita de um espaço físico que possa lhe prover o funcionamento. É também importante estar atento à necessidade de expansão da rede, que deverá se dar na mesma proporção do aumento da demanda. Mais importante ainda é a manutenção do sistema, uma vez que todo o serviço estará disponível para o uso de milhões de cidadãos. Assim sendo, o sistema não pode cometer falhas, que deve ser seguro o bastante para não oferecer riscos aos usuários, seja quanto à invasão por "*hackers*", seja em razão de "quedas" ou panes ou mesmo ineficácia na administração dos equipamentos. O cidadão deve ter sua privacidade garantida, e não compartilhar seus dados pela rede de forma aberta. Ainda que os serviços e informações oferecidos oficialmente não proporcionem o retorno financeiro desejado para o governo, deverá investir muito para que não ocorram falhas no sistema eletrônico;
 - d) acesso: em 2010, foi constatado que no Brasil 40,65% da população têm acesso à Internet e o número de telefones celulares supera a população, 104% (ICT *Statistics Database*, 2010). Isso não significa que todos possuem telefone celular. Ainda que grande parte da população tenha acesso à Internet, seja por meio de computadores, *tablet*, *smartphones* ou qualquer outro dispositivo, há ainda que continuar a investir em programas de inclusão social como os já existentes, para permitir que o acesso chegue cada vez a mais pessoas;
 - d) transformação: que pode ser enxergada como uma face da "democracia eletrônica", estimulando a participação dos cidadãos, que teriam elementos para se engajarem nas decisões governamentais, onde é reconstruída uma relação que deixa de ser uma via de mão única procedente do governo e dirigida ao cidadão.

Para o bom funcionamento da tecnologia, é necessário tanto o treinamento dos funcionários que operam o sistema, como a divulgação na mídia para o público em geral dos serviços que podem ser acessados *on-line*.

Ponto positivo também a ser destacado no governo eletrônico é a mobilidade, uma vez que alguns serviços antes ofertados somente nos grandes centros urbanos hoje podem ser acessados imediatamente em qualquer lugar, por mais distante que possa ser, desde que

seja possível conectar-se à Internet; que pode ser acessada até mesmo por uma linha telefônica, disseminando informações em tempo real e para um maior número de pessoas.

Já existe uma série de serviços que podem ser acessados *on-line*, mas há ainda um longo caminho a percorrer, vez que as atividades são muitas e podem ser encontradas em todos os órgãos e esferas. Uma vez iniciados os trabalhos de modernização, deve o governo se comprometer a investir cada vez mais no crescimento e manutenção dos serviços, proporcionando mais qualidade dos mesmos à disposição do cidadão.

Os dispositivos que podem facilitar o relacionamento do governo com o público podem ser distinguidos em²⁹²:

- a) De interação: mais associados à democracia direta, já que permitem ao cidadão participar e influenciar efetivamente do processo de tomada de decisões políticas;
- b) informativos: mais próximos da concepção de democracia representativa, concebidos para permitir o acesso do cidadão às informações sobre as ações dos seus representantes no governo e de propostas que pretendem transformar em políticas públicas;
- c) de navegação: são aqueles criados para permitir ao cidadão se conectar a outros e, portanto, explorar as potencialidades da *web*.

A importância de instalação de programas de inclusão digital vai além do governo eletrônico. O aumento do número de cidadãos no ambiente digital tem como consequência melhor esclarecimento dos indivíduos, que se interessam em discutir e buscar mais informações sobre a gestão pública. Estudos recentes têm mostrado que os utilizadores de Internet são potencialmente mais ativos social e politicamente. A Internet:

[...] não só potencia novas oportunidades de participação e contacto com as diferentes estruturas de poder, como também os seus utilizadores se apresentam como cidadãos mais interessados, participativos e mobilizados para a acção individual e colectiva. Sendo estes, como se sabe, os mais jovens e escolarizados, podem antever-se aqui grandes transformações na forma como a cidadania poderá vir a ser exercida no contexto da sociedade em rede²⁹³.

²⁹² BEZERRA; JORGE, *Op. Cit.*, 2011.

²⁹³ CARDOSO, G. **A mídia na sociedade em rede**: filtros, vitrines, notícias. Rio de Janeiro: FGV, p. 251, 2007.

3.3.5.1 Características

Trançando linhas gerais sobre as características de governo eletrônico, podem-se identificar que devem estar presentes as seguintes características:

- a) Ensino a distancia, alfabetização digital e acesso às bibliotecas públicas virtuais;
- b) difusão cultural, respeitando e preservando-se as identidades locais;
- c) disponibilização de informações;
- d) prestação de serviços públicos;
- e) estímulo à negociação eletrônica;
- f) fornecimento de ambiente digital seguro;
- g) *e-procurement*, por meio de licitações eletrônicas públicas, compras de bens e serviços;
- h) regulamentação das redes de informação, certificação e tributação.

3.3.5.2 Princípios estruturantes do governo eletrônico

Pode-se dizer, de forma geral, que os princípios estruturantes que orientam o governo eletrônico são a democratização do acesso à informação; a universalização na prestação dos serviços públicos; a proteção da privacidade individual; e a redução das desigualdades sociais e regionais.

3.3.5.3 *Accountability*

Sendo um dos seus pilares a transparência, é indispensável que sejam fortalecidos e bem estruturados os mecanismos de *accountability*, termo que não encontra no vernáculo pátrio outro que lhe seja respectivamente perfeito, mas pode ser entendido como responsabilidade ou mecanismos de responsabilização do agente público. Admite Hanna²⁹⁴ que a confiança no governo aumenta na medida em que cresce o acesso às informações públicas. Há pouco mais de duas décadas era quase impossível para o cidadão comum ter informações acerca

²⁹⁴ HANNA, N.K. **Transforming Government and Building the Information Society**. Challenges and Opportunities for the Developing World. New York: Springer. 2010. Disponível em: <http://stokeslindsey34.blog.com/2012/09/18/transforming-government-and-building-the-information-society-challenges-and-opportunities-for-the-developing-world-download-pdf/>. Acesso em 15/03/2012.

do orçamento público, serviços e possibilidade de comparar informações sobre determinados setores governamentais. A partir do momento em que essas informações passaram a ser disponibilizadas na Internet, ao mesmo tempo em que possibilitou também obrigou o Estado a ser mais transparente. A transparência gera *accountability*, na medida em que a disponibilização das informações da gestão do Erário Público, do desempenho dos agentes públicos e das políticas públicas desperta a atenção dos cidadãos e promove pressão por bons resultados. Mesmo que essa *accountability* seja a mais primitiva como o prêmio por uma reeleição conseguida nas urnas, os cidadãos estão cada vez mais de olhos abertos e atuantes na fiscalização dos atos praticados pelos governantes.

De acordo com O'Donnel²⁹⁵, *accountability* pode ser separada em duas dimensões, que se distinguem segundo o lugar ocupado pelos atores em tal processo: a primeira, dita vertical, diz respeito às ações realizadas individual e/ou coletivamente, com referência aos que, eleitos ou não, ocupam posições em instituições do Estado. Pressupõe que entre os indivíduos de uma sociedade e representantes há uma relação de desigualdade e se manifesta por meio das eleições, das reivindicações sociais livremente proferidas e mesmo da atuação da mídia, divulgando-as.

Por outro lado, a dimensão horizontal se mostra presente por meio das agências estatais legalmente habilitadas e autorizadas a supervisionar rotinas, podendo realizar desde sanções mínimas até mesmo o processo de *impeachment*, no que diz respeito a ações ou omissões eventualmente qualificadas como ilegais por agentes ou agências do Estado. Nessa segunda dimensão a relação de desigualdade não está pressuposta, já que *accountability* se exerce por meio da iniciativa das instituições clássicas do Executivo, Legislativo e do Judiciário, pelas agências de supervisão e das instâncias de fiscalização e prestação de contas ligadas ao próprio Estado.

Arato²⁹⁶ também traça duas dimensões ao tratar do conceito de *accountability*. Desta vez foram divididas em dimensão legal, dizendo respeito aos representantes eleitos que, caso infringam a lei, devem responder e assumir a responsabilidade por seus atos. É considerada, assim, uma condição indispensável para a efetivação da *accountability* política.

²⁹⁵ O'DONNELL, G. **Democracia delegativa?** Novos Estudos, São Paulo, n. 31, p. 25-40. 1991.

²⁹⁶ ARATO, A. **Representação e soberania popular e accountability.** Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, CEDEC, n. 55/56, p. 85-103, 2002.

Sobre as características de *accountability*, merecem destaque: a capacidade de resposta (*answerability*), que diz respeito a uma obrigação dos mandatários públicos de informarem, explicarem e responderem por seus atos. Também relevante é a possibilidade de punição (*enforcement*), diretamente relacionada à possibilidade das agências governamentais de imporem sanções que podem chegar ao extremo da perda de poder para aqueles que violam os deveres públicos.

Uma terceira dimensão do conceito, denominada societal, "é acionada por parte de atores coletivos em funções de representação que são desempenhadas de *jure* ou de fato perante o poder público e suas instâncias administrativas"²⁹⁷. Essa terceira vertente ou dimensão possui duas perspectivas. A primeira relaciona-se à responsividade (*responsiveness*) das organizações civis para buscar mecanismos internos de controle e sanção, o que pressupõe a busca de transparência de tais organizações para dentro delas e para a sociedade. E a segunda perspectiva alude às formas de controle que as organizações exercem sobre o poder público e suas instâncias administrativas. Está intimamente ligada aos mecanismos que possibilitam o exercício do controle do Estado pelos cidadãos, a exemplo dos conselhos gestores de políticas públicas (conselhos da saúde, defesa dos direitos da criança e do adolescente e, após a EC-65, inclui-se também o direito da juventude, lembrando, ainda, da assistência social), do orçamento participativo, de ações legais, da participação em instâncias de monitoramento e denúncias na mídia.

A *accountability* implica responsabilidade compartilhada, que vai além da simples presença do cidadão de dois em dois anos para exercer seu direito ao voto, de modo que compete ao cidadão monitorar o desempenho dos seus representantes eleitos e demais agentes da gestão pública. De acordo com Arato²⁹⁸, "a pré-condição mais importante para que um sistema de *accountability* realmente funcione é a atividade dos cidadãos nos fóruns públicos democráticos e na sociedade civil". De fato, nota-se que o país está ainda muito longe de construir uma verdadeira cultura de *accountability*²⁹⁹.

²⁹⁷ LAVALLE, A.G.; CASTELLO, G. **Sociedade civil, representação e a dupla face da accountability:** cidade do México e São Paulo. Caderno CRH, Salvador, v. 21, n. 52, p. 67-86, 2008.

²⁹⁸ ARATO, A. *Op. Cit.*, p. 103. 2002.

²⁹⁹ PINHO, J.A.G; SACRAMENTO, A.R.S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 43, p. 1343-1368, nov/dez.2009.

Parece tratar-se de uma via de mão dupla, uma vez que de um lado a atuação da sociedade civil é importante para exigir transparência, por outro é preciso considerar o papel dos representantes.

3.3.5.4 Aplicações do governo eletrônico

O crescente desenvolvimento de TICs e a globalização da Internet aumentaram as possibilidades das aplicações de governo eletrônico. O governo eletrônico não é apenas uma relação que se dá apenas entre governo e cidadãos. Como se pode ver, essas relações podem ser assim compreendidas:

- a) Governo para Cidadão (G2C) - diz respeito à relação do governo com a sociedade pela prestação de serviços, disponibilização de informações e transações que permitem a interação do cidadão com o governo.
- b) Governo para Negócios (G2B) - considera a relação do governo com as empresas. A Internet tem sido um importante instrumento na reestruturação da relação entre o governo e os seus fornecedores. O *e-procurement*, forma eletrônica de conduzir os processos de compra, permite ao mesmo tempo reduzir custos e melhorar a qualidade das compras públicas.
- c) Governo para Servidor Público (G2E) - contempla a relação do governo com os funcionários ou servidores públicos, provendo informações ou serviços.
- d) Governo para Governo (G2G) - contempla a relação inter e intragovernos em todas as esferas local, estadual e federal e entre o Executivo, Legislativo e Judiciário. São iniciativas para coordenar e integrar diversos órgãos públicos.

3.3.5.5 Sobre alguns projetos em funcionamento no Brasil

Tomando como base o artigo, que analisou 65 casos de sucesso descritos no observatório Observe-gov, concluiu-se que a maioria das iniciativas de governo eletrônico está presente na região Sudeste, mas os entes federativos que mais se destacaram foram o Rio Grande do Sul e o Distrito Federal. Este último beneficiado por ser sede dos órgãos federais.

Os municípios priorizam implantar mais iniciativas no setor de assistência social e menos de saúde, ao passo que os estados-membros fizeram o oposto.

Os setores de assistência social e educação tiveram, cada um, menos de 10% das iniciativas. Ressalva deve ser feita à região Nordeste, onde as iniciativas no setor de educação se destacaram em relação às demais regiões. A região Sul se destacou em iniciativas voltadas para a assistência social. Constatou-se a necessidade de se investir mais em TIC na área de educação e assistência social. Também foi destacada a importância dos municípios como foco de desenvolvimento de iniciativas diretamente ligadas ao atendimento aos cidadãos.

O Estado, assim como a sociedade, não é estável e está sujeito a mudanças. A reforma do Estado busca aproximação com o setor privado, de modo que o Estado reconhece sua incapacidade em empreender recursos para fazer frente a todos os programas de governo. Diante desse quadro, vê-se que o setor privado é mais eficaz do que o setor público, pelo que passa então a desempenhar atividades não exclusivas do Estado, possibilitando, então, que o Estado pudesse direcionar recursos na melhoria dos serviços exclusivamente públicos.

O governo eletrônico é somente um instrumento da reforma do Estado. Entende-se que é essencial em uma sociedade faminta por agilidade e eficiência e traz o cidadão para mais perto do Estado, que o convida para, em um discurso democrático, somar forças para gerir os negócios públicos.

A necessidade de desburocratizar os serviços públicos encontrou na Internet e nas demais TICs ambiente favorável para que pudesse ser efetivada. É possível pensar em uma democracia com a participação dos cidadãos por meio de dispositivos que se utiliza no dia-a-dia, como *smartphones*, computador, *tablet*, *SmartTV* e quaisquer dispositivos que possam ser conectados à Internet.

Se, antes, a participação democrática dos idealistas de um governo eletrônico por meio de tecnologia de massa como a Internet era tida como uma utopia, a mesma hoje é uma realidade que em poucos anos estará ao alcance de todos.

3.4 Voto eletrônico

Apesar de apresentarem forte relação, voto eletrônico e voto *on-line* não se correspondem perfeitamente. O voto *on-line* é uma espécie de voto eletrônico, mas que na prática se concretiza por meio da Internet. O voto *on-line* pressupõe que os cidadãos habilitados possam exercer seu direito de escolha mediante qualquer meio eletrônico com acesso à Internet, como computador, *smartphone*, *tablet*; instalados em suas próprias casas, escritórios ou por algum outro modo digital que não obrigue, necessariamente, o deslocamento do eleitor a uma urna "*off-line*" fornecida pela autoridade estatal, como acontece atualmente. Várias são as maneiras em que esse processo pode ocorrer. O que é interessante na iniciativa do voto *on-line* é dar ao cidadão a possibilidade de se livrar de constrangimentos espaço-temporais (suprimir a fatalidade de ir aos locais de votação e esperar na fila) e de que sua escolha seja remetida diretamente ao órgão apurador. Critica-se o voto *on-line* em razão da segurança de que não se teria certeza de que é o eleitor que estaria pessoalmente realizando essa votação e que ele poderia sofrer pressões externas, tais como da família ou do meio social em que vive. No entanto, isso parece que pode ser solucionado com a certificação digital. No Brasil já existem identidades profissionais, como da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), que possuem *chip* eletrônico de identificação. Em pouco tempo, os registros de identidades (RG) também serão substituídas por outros mais modernos que contêm os mesmos dispositivos eletrônicos, os quais já estão presentes em Portugal. O grande medo do bilionário comércio eletrônico era criar meios seguros de realização de transações bancárias pela Internet; soluções tecnológicas já estão à disposição das empresas e dos consumidores e hoje se fazem compras de tudo pela Internet. Além disso, há a possibilidade de identificação biométrica, como as utilizadas em consultórios, que recebem pacientes de planos de saúde. Entende-se que é questão de tempo para que seja colocado em prática o voto *on-line*.

O voto eletrônico, por sua vez, encontra outras subespécies, como é o caso das urnas eletrônicas, que embora no momento de registrar os votos funcionem *off-line*, em um segundo momento, quando da contagem dos votos, são ligadas a um equipamento que faz a contagem dos votos, para a apuração dos resultados.

A instituição do voto, que é um instrumento democrático de singular importância, seja ele tradicional ou eletrônico, pode ser mais bem aplicada. O voto isoladamente não garante a

integridade da democracia, podendo ser manipulado, como os casos de regimes autoritários que se valem do mesmo para legitimarem-se no poder. Ao instituto do voto devem ser agregadas as facilidades implementadas pelas TICs para o aperfeiçoamento da democracia. “A democracia eletrônica só poderá ser mais efetiva na medida em que não se restringir ao processo digital de votação, procurando aliar também ao processo democrático o caráter discursivo dos debates”³⁰⁰.

O voto eletrônico é muito mais barato e prático do que as eleições comuns. As facilidades são para todas as pessoas que possam ter acesso a um dispositivo conectado à Internet - tanto para os jovens, quanto para os idosos e pessoas com mobilidade reduzida, que não mais necessitam se deslocar fisicamente para os locais de votação. Outras considerações positivas sobre o voto eletrônico são feitas por Dictson e Ray:

Talvez o argumento mais forte em favor do voto via Internet relacione-se ao fator conveniência. A conveniência é um estímulo à participação que conduzirá a um eleitorado mais forte. Num artigo recente do *USA Today*, o colunista Kevin Maney comparou a ida às urnas, com o propósito de participar de uma eleição, com a obrigação de ir ao correio para enviar um *e-mail* (MANEY, 1999) [...] Trazer as eleições, registros de eleitores e abaixo assinados para o ciberespaço, legalizando o voto pela Internet e empregando certificados digitais, será uma maneira de “pegar carona” na crescente universalização da Internet. Isso permitirá que se faça *on-line* aquilo que as pessoas gostariam, mas não têm tido condições de fazer pessoalmente, ou por estarem muito ocupadas ou porque o processo tradicional é inconveniente para elas, e não porque estejam apáticas (STRASSMAN, 1999b)³⁰¹.

O voto eletrônico por si só não insere a carga de legitimidade de que necessita para que seja efetivada a democracia. As decisões governamentais devem ser discutidas junto aos cidadãos, possibilitando mais argumentação pública, debatendo aqueles temas que relevarem o interesse comum, de modo justo. O voto eletrônico é somente um instrumento que facilita consultas públicas aos cidadãos, possibilitando que as mesmas possam ocorrer com mais frequência, rapidez e com custos muito baixos.

³⁰⁰ MARQUES, *Op. Cit.*, 2004.

³⁰¹ DICTSON, D. RAY, D. A moderna revolução democrática: uma pesquisa objetiva sobre as eleições via Internet. *In*: EISENBERG, J.; CEPIK, M. *op cit.*, p. 199.

Nos países onde o voto não é obrigatório, este, se realizado eletronicamente, pela comodidade que lhe inerente, pode fazer com que as pessoas possam participar mais ativamente da vida política.

Mesmo o Brasil sendo um dos países mais avançados, quando se fala em voto eletrônico, tendo, inclusive, algumas urnas onde há a identificação biométrica do eleitor, a urna eletrônica brasileira sofre bastantes críticas, pelo fato de não imprimir um comprovante do voto após o mesmo, o que pode causar riscos à segurança das eleições.

Batizado de operação *Bring Remote Access to Voters Overseas* (BRAVO), o voto eletrônico pela Internet foi inicialmente operado nos Estados Unidos, em novembro de 2008, no Condado de Okaloosa, no estado da Flórida, onde os militares, em missão no exterior, puderam votar por meio de *notebook* com acesso à Internet. Os votos foram registrados em um servidor gerenciado pelo governo do condado, gerando uma cédula física com a marcação dos votos e contados manualmente. A experiência, ainda que tenha contado com apenas 93 votos³⁰², é relevante para demonstrar a viabilidade do voto a distância.

Rivero denomina o voto pela Internet de “i-voto”, conceituando-o nos seguintes termos:

O i-voto se refere a qualquer método de votação em uma eleição na qual a cédula de votação que deixa de ser física, como no caso das urnas eletrônicas, é disponibilizada através da Internet a partir de um servidor remoto, apresentando ao eleitor e, em seguida, transmitindo “preenchido” com a sua escolha novamente para o servidor através da Internet, para posterior apuração³⁰³.

3.4.1 Ativismo digital e a Primavera Árabe

Os ativistas digitais utilizam-se de diversos expedientes no cenário político, tais como informativos, listas de discussão, *e-mail*, propagandas em salas de bate-papo, postagem em *blogs*, confecção de *sites* e propagandas digitais, disponibilização de endereços de correio

³⁰² PILOT PROJECTS, **Operation Bravo Found**. Disponível em: http://www.operationbravo.org/pilot_projects.html. Acesso em: 04/10/2012.

³⁰³ RIVERO, F.G. **Tecnologia e política**: o voto e seu suporte. 2012, p. 188. Tese de Doutorado em Ciências Sociais. PUC-SP. Disponível em: http://www.sapientia.pucsp.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=14451. Acesso em: 04/10/2012.

eletrônico de autoridades, mensagem por celular. Também utilizam ataques a *sites* governamentais. O ciberativismo tem como objetivo combater o desinteresse pela coisa pública e criar canais de participação autênticos.

A presença de uma pluralidade de vozes na Internet não tem como ser contida:

There is thus a series of factors that help to 'structure' the internet around the fundamental characteristics of the technology – those of openness and decentralization – and make it uniquely adapted to be used by anyone who can gain access to the technology. As of now, there is no single entity that can uniquely control the voices on the internet. In spite of the growing presence of commercial influences, and some governments attempting to curb the access and use of the internet, its structure does not allow for that control. Technologically it presents a constantly growing and metamorphosing entity that is within the reach of people independent of their location within the traditional structures of global power³⁰⁴.

Lemos informa que o ambiente da Internet é propício à atuação dos movimentos sociais, por não se sujeitar a critérios de seleção de conteúdos a serem divulgados.

O ciberativismo refere-se a práticas sociais associativas de utilização da Internet por movimentos politicamente motivados, com o intuito de alcançar suas novas e tradicionais metas. Grupos como o *Electronic Disturbance Theatre* ou o *Critical Art Ensemble*, por exemplo, fazem protestos pelas redes (ataques DoS, desfigurações, etc.) contra a globalização, contra os transgênicos, etc. O principal objetivo, como de todo ciberativismo, é difundir informações e reivindicações sem mediação e organizar ações independentes e livres³⁰⁵.

O uso das novas ferramentas de comunicação para provocar movimentos sociais tem ficado famoso com a Primavera Árabe, mas é nas Filipinas, em janeiro de 2001, que se tem notícia de seu uso pela primeira vez. O então Presidente Joseph Estrada enfrentava um processo *impeachment* e estava ameaçado de ter o julgamento ilibado por parlamentares favoráveis a ele, que pretendiam votar desconsiderando evidências fundamentais existentes

³⁰⁴ MITRA, A. Marginal voices in Cyberspace. **New Media & Society**, v. 3, n. 1, p. 38, 2001.

Traduzido por MARQUES (*Op. Cit.*, 2004, p. 130): "Existe, portanto, uma série de fatores que ajudam a 'estruturar' a Internet em torno de características fundamentais da tecnologia – aquelas relativas à abertura e à descentralização – e fazem-na excepcionalmente adaptada para ser usada por qualquer um que tenha acesso à tecnologia. Do modo atual, não há uma simples entidade que possa exclusivamente controlar as vozes na Internet. Apesar da crescente presença de interesses comerciais e dos esforços de alguns governos em reprimir o acesso e o uso da Internet, sua estrutura não permite esse tipo de controle. Tecnicamente ela apresenta crescimento constante e uma entidade em metamorfose, isto é, ao alcance de pessoas independente de sua localidade dentro das estruturas tradicionais de poder global".

³⁰⁵ LEMOS, A. Ciberativismo. *Correio Braziliense*. **Caderno Pensar**, 15 de novembro, 2003.

contra o mesmo. Milhares de filipinos, indignados com a possibilidade de o Presidente corrupto escapar da cassação, tomaram uma das principais avenidas da capital, Manila, e em menos de duas horas as pessoas compareceram às ruas vestidas de preto. O protesto foi convocado por mais de 7.000.000 de mensagens de texto repassadas entre telefones celulares. As mensagens diziam "Go 2 EDSA [Epifanio de los Santos Avenue]. Wear Blk". A consequência foi que, três dias depois, o Presidente Estrada estava fora do Poder.

The public's ability to coordinate such a massive and rapid response - close to seven million text messages were sent that week - so alarmed the country's legislators that they reversed course and allowed the evidence to be presented. Estrada's fate was sealed, by January 20, he was gone. The event marked the first time that social media had help force out a national leader. Estrada himself blamed "the text-messaging generation" for his downfall³⁰⁶.

Primavera Árabe é o nome dado aos protestos sociais no mundo árabe, ocorridos desde 18 de dezembro de 2010, em especial no Oriente Médio e no Norte da África. Os movimentos ocorreram principalmente na Tunísia, Egito e Líbia. Grandes protestos ainda aconteceram na Argélia, Bahrein, Djibuti, Iraque, Jordânia, Síria, Omã e Iémen. Protestos menores verificaram-se no Kuwait, Líbano, Mauritânia, Marrocos, Arábia Saudita, Sudão e Saara Ocidental. O interessante é a forma como esses protestos se iniciaram. Tem-se que eles se valeram de técnicas de resistência civil em campanhas sustentadas envolvendo greves, manifestações, passeatas e comícios, bem como o uso das mídias sociais, como *facebook*, *twitter* e *youtube*, para organizar, comunicar e sensibilizar a população e a comunidade internacional em face de tentativas de repressão e censura na Internet. Assim como a Primavera Árabe, outros movimentos sociais tendem a ocorrer, tendo como motor o ativismo digital.

O Movimento Tunisiano, que culminou com a fuga do ditador Ben Ali para a Arábia Saudita, iniciou-se na capital Tunis, em 16 de dezembro de 2010, quando um jovem de 26 anos, Mohammed Bouazizi, ao ser impedido pela polícia de vender verduras nas ruas por

³⁰⁶ SHIRKY, C. **The political power of social media**: technology, the public sphere, and political change. *Foreign Affairs*: p. 1-9, Jan./Feb. 2011. Disponível em: <http://www.gpia.info/files/u1392/Shirky_Political_Power_of_Social_Media.pdf>. Acesso em: 15/03/2012.

T.A. A capacidade do público para coordenar uma resposta tão maciça e rápida - perto de sete milhões de mensagens de texto foram enviadas essa semana - assim alarmou o país legisladores que eles mudaram de rumo e permitiu que as provas a serem apresentadas. O destino de Estrada foi selado; em 20 de janeiro, ele se foi. O evento marcou a primeira vez que a mídia social ajudou a forçar a saída de um líder nacional. Estrada culpou "a geração de mensagens de texto" pela sua queda (SHIRKY, 2011, p. 1/9). **Continua sem sentido**

não ter licença para trabalhar e não ter concordado em pagar propina, ateou fogo em seu próprio corpo, para protestar contra medidas administrativas do governo, corrupção na polícia e maus-tratos. Ao atear fogo no próprio corpo, o jovem incendiou todo o país.

O *facebook* foi o único *site* de relacionamento da Internet não censurado no início dos protestos. E o que era apenas uma ferramenta voltada para o entretenimento e o consumo passou a ser o canal de difusão das manifestações³⁰⁷.

A Primavera Árabe foi um movimento que surpreendeu a todos. Na Tunísia, morreram 300 pessoas. No Egito, foram mais de 1.000 mortos. Na Líbia, o número de mortos chegou a dezenas de milhares. Um dos fatores que contribuíram ao lado das redes sociais com o movimento revolucionário foi o nível de escolaridade no país, que conta com educação de alta qualidade e elevado número de pessoas graduadas e que não conseguem empregos. Com isso essas pessoas utilizavam as redes sociais para mobilizar as pessoas para irem às ruas e trocar informações que eram censuradas. Outro fator digital foi o *WikiLeaks*, que disponibilizou telegramas da embaixada dos Estados Unidos relatando fatos da família do Presidente Zine el-Abdine Ben Ali, cujo governo já durava 23 anos no poder. Tais fatos revelados causaram tamanho constrangimento à sociedade, que envergonharam o povo tunisiano e insuflou a população a se movimentar e revoltar-se contra o governo³⁰⁸.

Ao movimento na Tunísia seguiram-se outros, em questão de poucos dias. Passa-se agora a destacar o grande movimento ocorrido no Egito. Por causa do regime autoritário que vigorava no país, não existiam jornal, revistas, programas de televisão que falassem sobre a insatisfação do povo com o governo. Embora o movimento no Egito tenha tido seu ápice posteriormente ao movimento na Tunísia, a origem dos protestos egípcios remete ao mês de junho de 2010, quando o jovem Khaled Said morreu depois de ter sido espancado por policiais que o acusaram de ter registrado e postado um vídeo em que estes eram vistos negociando os dividendos de uma apreensão de drogas. Por mais interessantes que fossem e ainda por muitos desconhecidos, os movimentos ainda tímidos dos cidadãos começaram antes nas ruas do que nas redes sociais. Ocorreram por meio de grafites e desenhos em

³⁰⁷ LÓPEZ, M.T.; GARCIA, J.S. Las redes sociales en las estrategias de comunicación: del prestigio a la comunicación y riesgo Fukushima. *In*: III CONGRESO INTERNACIONAL ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE INVESTIGACIÓN DE LA COMUNICACIÓN. *Anais...* p. 8-19, 2012. Disponível em: <http://www.aeic2012.tarragona.org/comunicacions_cd/ok/147.pdf> Acesso em 26/01/2012.

³⁰⁸ GOMES, F. **Embaixador brasileiro na Tunísia**. Disponível em: http://multishow.globo.com/Nao-Conta-La-em-Casa/Videos/_2135604.shtml. Acesso em: 02/11/2012.

paredes e muros nas regiões que cercam a Praça Tahrir, no Cairo. Era a forma de expressar descontentamento dos populares e atrair a atenção de outras pessoas para aquilo que os grafiteiros queriam expressar. Foi um movimento que se tornou muito popular. Era uma espécie de “grito silencioso” daquele povo oprimido. A repressão tomava conta até da Internet, que era completamente vigiada. Foi criada uma página no *facebook* intitulada “*We are all Khaled Said*”, para manifestação dos populares. As pessoas tinham perfis e nomes falsos, utilizavam computadores que não eram próprios para manifestar nas redes sociais. Até em cédulas de dinheiro as pessoas escreviam dizeres de manifestação, como: “Fora Mubarak”, “Fora o velho regime”.

Seguido esse movimento, as pessoas começaram a denunciar práticas de tortura do governo de Hosni Mubarak. As pessoas começaram então a se reunir na Praça Tahrir, ficavam lá por algumas horas, para manifestar contra o governo. A repressão era muito grande no início. A polícia realmente batia nos poucos manifestantes, outros foram presos e alguns desapareceram. Ocorre que as pessoas voltavam a reunir para protestar. Houve então um grande chamado no *facebook*, *twitter* e *YouTube*, para o dia 25 de janeiro de 2011. Outra questão interessante que envolve as redes sociais é que o governo não podia simplesmente cortar o sistema de acesso à Internet, para tentar parar o movimento. Isso chegou a ser realizado em 28 de janeiro de 2011, mas o preço a se pagar pelo desligamento é muito alto e não é tão simples. Desativar todos os sistemas de acesso à Internet cria um caos para todo o governo, uma vez que muitos serviços governamentais funcionam por esse meio, bem como serviços bancários, bolsas de valores e serviços de grandes e pequenas empresas. Então era um risco a se enfrentar. O governo deveria restabelecer os acessos à Internet e aos telefones celulares que também tinham sido cortados e tentar enfrentar os manifestantes “face a face”.

No dia 25 de janeiro de 2011, as pessoas se reuniram na Praça Tahrir. Com várias delas sendo presas, por mais contraditório que parecesse, elas começaram a se sentir mais seguras indo para a praça onde estava ocorrendo a manifestação, uma vez que quanto mais numerosas elas pudessem ser, mais seguras estariam, juntas. O movimento que iniciou com aproximadamente 200 pessoas conseguiu reunir mais de um milhão delas nas ruas. O movimento terminou com a renúncia de Hosni Mubarak ao governo.

A importância do *facebook* e *twitter* na Primavera Árabe foi assim sintetizada:

Las manifestaciones se convocaban por Facebook, se seguían por Twitter, se reproducían por cadenas como Al Yazira, las imágenes de Televisión volvían a Facebook o se daban a conocer por Twitter y, finalmente, rebotaban en la calle con mayores bríos para los manifestantes y haciéndoles perder el miedo porque, con el eco, sabían que eran muchos³⁰⁹.

3.4.2 Breve relato de algumas experiências brasileiras

O Brasil tem experimentado algumas iniciativas da era digital na gestão democrática de recursos públicos, como é o caso de Belo Horizonte e Porto Alegre com o orçamento participativo.

Sanches cita algumas formas de participação popular por meio da Internet, promovidos pelo governo federal:

QUADRO 3 - Formas de participação popular a partir das tecnologias de informação e comunicação

e-administração Ex: http://www.e.gov.br/	e-democracia http://edemocracia.camara.gov.br/	e-governança Ex: http://www.e.gov.br/
Prestação de serviços ao cidadão, reunindo um conjunto de atividades realizadas por meio da <i>web</i> , em que o cidadão pode consultar, informar-se e realizar tramitações e transações <i>on-line</i> com órgãos governamentais, destinadas, inclusive, a simplificar as obrigações dos empresários com o Estado.	Fomento à ampliação dos processos democráticos, incorpora capacidades que impulsionam a participação do cidadão nos processos democráticos, tais como o acesso aos processos legislativos, comunicação direta com os representantes eleitos, melhor acesso à informação pública para prestação de contas, etc.	Dinamização dos processos internos e de elaboração de políticas públicas, com uso das TICs, para aumentar a capacidade de ação do governo na implementação de políticas públicas e na mediação de interesses. Possibilita realizar ações orientadas a fortalecer a capacidade institucional, como a desburocratização de normas e procedimentos e a capacidade de controle sobre o andamento das ações governamentais.

Fonte: Sanches (2003, p. 89-120)³¹⁰.

³⁰⁹ DE GRACIA, A. Las rebeliones Árabes sientan bases históricas por el OSU de la tecnología. **CIC Cuadernos de Información y Comunicación**, v. 16 de outubro 2011. Disponível em: <<http://revistas.ucm.es/index.php/CIYC/article/view/36994/35803>>. Acesso em: 26/01/2012.

³¹⁰ SANCHES, O.A. O poder burocrático e o controle da informação. **Revista Lua Nova**, São Paulo: Cedec., n. 58, p. 89-119, 2003.

A Câmara dos Deputados conta com uma comissão permanente denominada Comissão de Legislação Participativa (CLP), cuja função precípua é incrementar a participação popular na vida do Legislativo brasileiro.

Em pesquisa sobre os avanços dos governos estaduais, Bezerra analisou: dimensões político-administrativas - acessibilidade; informações sobre o Poder Executivo; sobre os membros do Poder Executivo; relação com o Poder Legislativo; relação com o público: informação; interação com o público e processo decisório; transparência administrativa e interações com os cidadãos, no sentido de possibilitar mais participação democrática. E concluiu que³¹¹:

[...] os *sites* dos governos estaduais brasileiros ainda estão longe de ser um instrumento com o qual o cidadão brasileiro pode contar para exercer melhor e mais ativamente o seu papel político. Apesar de as possibilidades que a Internet oferece, a elite política brasileira ainda não se sente (se é que algum dia vai sentir) estimulada a explorar esse potencial. A evidência disso é que os *sites* analisados não ofereciam nem dispositivos que estimulassem a democracia direta, nem que possibilitassem o controle mais efetivo sobre o que faz ou deixa de fazer os representantes destes cidadãos no exercício do poder. Diante da resistência da elite política brasileira em ampliar o acesso do cidadão ao processo político, ainda que apenas com o fornecimento de informações sobre o que o governo faz, resta à imprensa cobrir essa lacuna através de denúncias e ao Ministério Público apurá-las. Ambos, assim, atuam como guardiões da democracia.

Bezerra constatou que os governos precisam fazer mais investimentos em pesquisas envolvendo o uso das novas tecnologias e ainda que os *websites* governamentais são utilizados como forma de propaganda política, uma vez que os mesmos só apresentam informações positivas de governo.

Estamos diante de avanços tecnológicos que devem ser mais bem utilizados por todas as esferas de governo em prol de melhorias na democracia participativa. Silva, em pesquisa sobre a participação democrática com uso o da Internet nas capitais brasileiras, concluiu que:

³¹¹ BEZERRA, H.D.; JORGE, V.L. **Democracia, deliberação e novas tecnologias**. Democracia digital no Brasil: avanços nos executivos estaduais. 2011. Disponível em: http://zutto.com.br/IISCS2011_UFG/PDFS/GT11_TC_Heloisa_Wladimir.pdf. Acesso em: 26/01/2012.

[...] há, atualmente, uma subutilização das potencialidades democráticas destas tecnologias pelos governos das maiores cidades brasileiras [...] Apesar do discurso de modernização dos governos, presente em boa parte dos portais, há avanços pouco significativos. Sobretudo, não há níveis importantes de participação civil a ponto de promover alterações relevantes na cultura política hoje existente³¹².

3.5 Sites que incentivam a participação democrática por via da web

O *votenaWeb*³¹³ é um *site* de uma iniciativa particular, não oficial do Estado, no qual os resumos de projetos de lei propostos no Congresso Nacional são apresentados e disponibilizados aos cidadãos, permitindo-lhes expressar suas opiniões por intermédio de votos e comentários. O *site* também disponibiliza uma série de ferramentas que permitem ao usuário avaliar a trajetória de representantes políticos e seus posicionamentos diante de cada projeto.

Atualmente, são disponibilizados 3.596 projetos no *site*. Ele mostra que a Internet é um campo fértil para a aproximação dos políticos à população e que as pessoas são interessadas em discutir temas relacionados aos projetos de lei que são apresentados no Congresso Nacional e que é possível mais participação do titular do poder nas decisões governamentais.

Também merece destaque o *site* internacional “Avaaz”, criado por pessoas de vários países e disponibilizado em várias idiomas. Ele possibilita a criação de petições *on-line* sobre variados temas. Pessoas de quaisquer países podem assinar as petições e, devido à sua importância e divulgação, consegue, em alguns casos, reunir milhões de assinaturas, com o objetivo de mostrar os anseios populares, exercendo pressão sobre os responsáveis pela situação (podendo ser órgãos oficiais ou até mesmo empresas privadas). No Brasil, o “Avaaz” participou ativamente da campanha de reunir assinaturas de apoio e aprovação da lei da Ficha Limpa³¹⁴.

³¹² SILVA, Graus de participação democrática no uso da Internet pelos governos das capitais brasileiras, *Op. Cit.* 2005.

³¹³ www.votenaWeb.com.br. Sobre o tema: MENDONÇA, R.F.; PEREIRA, M.A.. **Democracia digital e deliberação on-line**: um estudo de caso sobre o VotenaWeb. Disponível em: <http://www.ufmg.br/online/arquivos/anexos/Ricardo.pdf>. Acesso em: 10/02/2012.

³¹⁴ [nota: para saber mais sobre o *site*, consulte o artigo: RAMINELLI, F.P.; OLIVEIRA, R.S.. Ciberativismo e as petições on-line: uma análise do site AVAAZ. *In: XX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI. Anais...*, Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/anais/XXcongresso/Integra.pdf>. Acesso em: 20/07/2012.

3.6 Experiências do direito comparado

3.6.1 Venezuela

Experiências mais recentes como, a Constituição venezuelana de 1999, trazem outros meios (políticos e socioeconômicos) de participação direta, como, por exemplo, a eleição para cargos públicos, consulta popular, assembleia aberta, assembleia dos cidadãos – instrumentos políticos – e autogestão, cogestão, cooperativas, caixas de poupança e empresa comunitária – instrumentos socioeconômicos. Todavia, essa experiência sul-americana é muito recente para que possa ser tida como imanente³¹⁵. Em igual sentido, Roberto Amaral, para quem: “a democracia participativa venezuelana, embora positivada, significando um grande progresso para a vida política do continente, é ainda um só projeto, um notável projeto de um constitucionalismo moderno, mas carente de apoio para objetivar-se”³¹⁶.

Naquele país, a Constituição Bolivariana de 1999 contém mecanismos participativos arrolados no seu art. 70, a saber:

“[...] ·

I- instrumentos políticos:

- a. a eleição para o exercício de cargos públicos;
- b. o referendo;
- c. a consulta popular;
- d. a assembleia aberta; e e. a assembleia dos cidadãos, cujas decisões têm caráter vinculante.

II- instrumentos sociais e econômicos:

- a. a autogestão;
- b. a cogestão;
- c. as cooperativas, em todas as suas formas, inclusive as de caráter financeiro;
- d. as caixas de poupança;
- e. a empresa comunitária.

O referendo poderá ser consultivo, confirmatório ou revogatório. [...]”³¹⁷.

³¹⁵ BEČAK, *Op. Cit.*, 2011.

³¹⁶ AMARAL, R. Apontamentos para a reforma política: a democracia representativa está morta; viva a democracia participativa. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 151, p. 62., jul./set. 2001.

³¹⁷ Cf. AMARAL, R. *Op. Cit.*, 2001, p. 61. O texto original da Constituição Bolivariana da Venezuela de 1999 pode ser acessado em <http://www.ciberamerica.org/NR/rdonlyres/ezdq65wpalkfvup3n6eexj1q36ogc3jupfasjlqrdn5nwyzusgfb4nnpvlxytmpcng5syedqkacf/RepblicaBolivarianadeVenezuela.pdf>.

3.6.2 Petição *on-line* na Grã-Bretanha e em Portugal

É o caso da Grã-Bretanha, que utiliza a técnica da “e-petição” para “permitir aos cidadãos iniciar uma petição sobre uma matéria pública”³¹⁸.

O funcionamento do “*e-petition*” inglês baseia-se em uma maneira fácil e pessoal em que o cidadão pode influenciar o governo e o Parlamento do Reino Unido. É possível criar uma “e-petição” sobre qualquer assunto relacionado às responsabilidades governamentais. Caso a mesma alcance pelo menos 100.000 assinaturas, será considerada para debate na Câmara dos Comuns.

O sistema surpreende por sua usabilidade³¹⁹. “Estima-se que 10% da população britânica já tenham assinado algum tipo de petição por meio desse sistema, nível considerado extremamente alto para práticas de participação eletrônica não eleitorais”³²⁰.

Basicamente o funcionamento compreende algumas etapas, iniciando-se por uma pesquisa no banco de petições, para certificar-se de que não existe outra petição relacionada àquele assunto. Se já existir no *site* outra “e-petição” com o conteúdo que compreenda a mais recente, esta será rejeitada. Superada essa fase, o cidadão cria a petição e envia para o departamento governamental correspondente, inserindo seu endereço de *e-mail* e validando-o por meio de um *e-mail* gerado pelo sistema, sendo livre a criação da petição. A “e-petição” será então verificada pelo respectivo departamento do governo, para que possa certificar que a mesma esteja em conformidade com os termos e condições de sua criação. Essa etapa de verificação de regularidade ocorre em até sete dias, que culmina com a informação de aceite ou não no *e-mail* cadastrado. O cidadão, ao cadastrar a petição, escolhe o prazo em que a mesma ficará aberta para assinaturas, sendo o máximo 12 meses, podendo escolher um prazo mais curto, que mesmo assim precisará obter 100.000 assinaturas para ser elegível para debate na Câmara dos Comuns. Publicada a petição, o público poderá assiná-la. Cada página de “e-petição” contém *links* que facilitam a sua publicação em *sites* de redes sociais. Para assinar a “e-petição”, o indivíduo deverá

³¹⁸ CARDOSO, G..*Op. Cit.*, 2007, p. 379.

³¹⁹ PEIXOTO, T.; WEGENAST, T.A. **Democracia eletrônica no Brasil e no mundo**. Disponível em: <http://www.macroplan.com.br/Documentos/ArtigoMacroplan201132183042.pdf>, p. 164. Acesso em: 17/09/2011.

³²⁰ PEIXOTO; WEGENAST, *Op. Cit.*, 2011.

fornecer nome, endereço e *e-mail* e poderá optar por receber alerta do governo sobre o “*e-petition*”. Se coletadas as 100.000 assinaturas, a “*e-petição*” será elegível para ser debatida na Câmara dos Comuns. A Comissão pode considerar qualquer assunto para o debate, incluindo aqueles criados em “*e-petições*” ou campanhas nacionais, mas um deputado deve fazer o caso para sua consideração³²¹.

Já em Portugal, o “Espaço do Cidadão”, do *site* da República, oferta a possibilidade de qualquer cidadão português ou os estrangeiros e os apátridas que residam em Portugal peticionar diretamente para a defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos. Todo o trâmite está previsto no próprio portal eletrônico, que explica os detalhes do sistema. Em termos gerais, a petição é enviada ao Presidente da Assembleia da República, o qual as remete para a Comissão Parlamentar competente, de acordo com o tipo de assunto tratado. No caso de uma petição subscrita por um mínimo de 1.000 cidadãos, ela receberá ampla divulgação social, tendo em vista que ela é obrigatoriamente publicada no Diário da Assembleia da República³²².

3.6.3 A influência do *facebook* na Reforma da Constituição da Islândia³²³ e o *crowdsourcing*

A Islândia, país que possui o Parlamento mais antigo do mundo e com população de aproximadamente 320 mil habitantes, utilizou as redes sociais *twitter*, *facebook*, fotos postadas no *flickr* e transmissões no *YouTube*, recebimento de *e-mails* e, inclusive, cartas escritas em papel para receber sugestões populares sobre a construção de uma nova Constituição, para substituir a atual, vigente desde 1944.

Os principais desafios do projeto islandês resumidamente consistiram em³²⁴:

- a) Como encorajar o público a participar;

³²¹ HM GOVERNMENT. How e-petitions work. Disponível em: <http://epetitions.direct.gov.uk/how-it-works#search>. Acesso em 1º/11/2012.

³²² PROPHETARUM, C. **Da validade e relevância das “petições on-line”**. 2009. Disponível em: <<http://movv.org/2009/01/19/da-validade-e-relevancia-das-peticoes-online>> Acesso em: 10/09/2011.

³²³ ICELAND. **Stjornlagarad**. Disponível em: <http://translate.google.com/translate?sl=en&tl=pt&js=n&prev=t&hl=pt-BR&ie=UTF-8&layout=2&eotf=1&u=http%3A%2F%2Fwww.stjornlagarad.is%2Fenglish%2F>. Acesso em 29/10/2012.

³²⁴ icelandopenconstitution.mov. YouTube. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=4uJOjh5QBgA&feature=youtu.be>. Acesso em 30/10/2012.

- b) informar aos cidadãos sobre o que o processo de reforma trata;
- c) por que e como participar;
- d) o processo tinha um objetivo muito ambicioso, qual seja reformar a Constituição em poucos meses;
- e) o processo deveria ser aberto e sem emenda, uma vez que os resultados das eleições foram anulados pelo Supremo Tribunal da Islândia;
- f) exclusão digital: como fazer o processo ser acessível àqueles sem acesso à internet?;
- g) como ouvir os cidadãos até o fim? Debates políticos podem substituir vozes dos cidadãos.

As propostas enviadas deveriam necessariamente conter o nome e o endereço do autor. Um moderador revisava o texto antes de publicá-lo. Desde já se registra que no caso da Islândia foi viável tal medida, por se tratar de um país pequeno, com população também pequena, onde todos têm a possibilidade de acessar gratuitamente a Internet. Estima-se que no país o número de usuários da Internet seja de 97,8 % da população³²⁵ e, desses, 73,02% sejam usuários do *facebook*³²⁶. A título de comparação, estima-se que o número de usuários do *facebook* no Brasil, que é o segundo país com o maior número de adeptos, seja de aproximadamente 61.000.000, ou seja, cerca de 30% da população³²⁷.

No caso islandês, foi organizada uma assembleia nacional em 2009 e outra em 2010, para deliberação pública sobre os valores e o futuro da nação, que havia sido assolada pela crise econômica. Foi instituído um fórum nacional, no qual 950 pessoas iniciaram a discussão das leis básicas. Também foi eleito um Comitê Constitucional, sendo que 500 pessoas se candidataram e foram eleitos 25 delegados. A partir da discussão das leis básicas, foi apresentado um relatório com mais de 700 páginas, que foi analisado pelo Comitê Constitucional. Este, por sua vez, recorreu às redes sociais para divulgação e recebimento de sugestões do público. O Comitê Constitucional apresentou ao público em cada capítulo da nova Constituição esboços para a redação de cada artigo, com várias redações diferentes

³²⁵ INTERNETWORLDSTATS. **Internet and facebook usage in Europe**. Disponível em: <http://www.internetworldstats.com/stats4.htm#europe>. Acesso em 30/10/2012.

³²⁶ SOCIALBAKERS. **Iceland Facebook Statistics**. Disponível em: <http://www.socialbakers.com/facebook-statistics/iceland/last-6-months>. Acesso em: 30/10/2012.

³²⁷ SOCIALBAKERS. **Facebook Statistics by Country**. Disponível em: <http://www.socialbakers.com/facebook-statistics/?interval=last-6-months#chart-intervals>. Acesso em: 30/10/2012.

em cada proposta. O público foi convidado a participar enviando sugestões e comentários para a construção de cada parte do novo texto constitucional.

Utilizaram-se técnicas do modelo de produção *crowdsourcing*, termo que deriva da união de duas palavras de língua inglesa, *crowd* (multidão) e *source* (fonte, origem, manancial, raiz). No entanto, talvez a melhor tradução seja fonte de informações provenientes de uma multidão. Sem pretender esgotar seu conceito e significado, *crowdsourcing* está ligado à inteligência coletiva. Significa que a coletividade é mais inteligente, sábia, talentosa e produtiva do que um cidadão apenas ou do que um pequeno grupo. O produto dessa ferramenta que reúne inteligência coletiva para solucionar tarefas é um conhecimento mais preciso, desenvolvido por pessoas que se reúnem para resolver problemas ou criar um novo produto, no caso da Islândia uma reforma à Constituição.

A Constituição da Islândia reformada com a participação da população por meio das redes sociais é um fenômeno ocorrido no Direito, sobretudo na democracia, chamada neste trabalho de “aperfeiçoamento acelerado pela multidão.” Quanto maior a multidão que partilha de um interesse comum, maior a possibilidade de encontrar inovadores em potencial, que serão a sua minoria. Outras pessoas que participam dessa multidão também são importantes para o desenvolvimento da inovação, uma vez que formam a sociedade que passará pela mudança; é dela que as inovações surgem. Para possibilitar a inovação, é preciso que o processo de alteração seja transparente e que as pessoas sejam aptas a participar dele. É necessário que as novas ideias sejam expostas ao público, o que, em alguns casos, pode significar exposição, como é o caso de vídeos postados no *YouTube*. Por fim, é indispensável o desejo de mudar e inovar.

Inovar, criar algo novo consome, na maioria das vezes, tempo de preparação, pesquisa, estudo e esforço. Esses elementos (multidão, transparência e desejo) estão relacionados e interligados pela Internet. E o desejo de preparar uma sugestão, um trabalho ou um artigo pode encontrar motivação no reconhecimento de outros internautas, tais como comentários, *posts*, recomendação, ferramenta curtir do facebook ou até mesmo número de acessos³²⁸. Essa evolução na forma de criar lei significa uma mudança no paradigma se a mesma é

³²⁸ ANDERSON, C. **How web video powers global innovation**. Disponível em: <http://www.prezibrasil.com.br/crowdsourcing/chris-anderson-fala-sobre-danca-video-aprendizado-e-inovacao/>. Acesso em: 29/10/2012.

criada por um para muitos ou por pouco para muitos. Com a ajuda da Internet, pode-se ver a lei ser criada por muitos e para muitos.

Foram enviadas cerca de 370 sugestões populares, 3.600 comentários e 16.000 usuários acessaram a página oficial do Conselho Constitucional da Islândia, tendo as mesmas sido discutidas no parlamento e redigido um projeto aprovado por unanimidade por todos os delegados em julho de 2011. Os principais temas levados para a discussão ao Conselho Constitucional referiam-se à distribuição de transparência, poder e responsabilidade. O projeto de lei de reforma da Constituição prevê mais participação pública na tomada de decisões, o que tem como consequência a distribuição do poder. Enfatiza o aumento da transparência e dever de informação da administração pública. Prevê, ainda, que 10% do eleitorado podem exigir um referendo nacional sobre as leis aprovadas pelo Parlamento e, ainda, que 2% dos eleitores podem produzir uma Proposta de Lei para o Legislativo³²⁹. A proposta de alteração constitucional foi aprovada por referendo em outubro de 2012, mas ainda deverá passar pelo Parlamento para aprovação.

3.6.4 Estônia: Projeto TOM

A Estônia, em 2001, lançou um importante projeto de democracia eletrônica, chamado *Tãna Otsustan Mina* (TOM), que em português significa “Hoje Eu Decido”. Tornou-se referência mundial em iniciativas digitais de e-democracia, sendo até mesmo apelidada de “e-Stonia”. Segundo relatório da Organização das Nações Unidas (ONU) de 2012, a Estônia manteve-se na 20ª posição entre os “e-governos” mais desenvolvidos³³⁰. Talvez o fato mais relevante e conhecido no mundo digital a seu respeito é que o mesmo foi onde se deu a invenção do *skype*. Em 2008, a Estônia foi o primeiro país continental a oferecer acesso à Internet via redes sem fio em toda a sua extensão. Não significa que todo o acesso à Internet seja patrocinado pelo governo, muitas vezes são particulares que o fazem, como, por exemplo, *shoppings*, bares, restaurantes.

³²⁹ ICELAND. **The Constitutional Council**. 2011. Disponível em: <http://www.stjornlagarad.is/english/>. Acesso em: 29/10/2012.

³³⁰ UNITED NATIONS. UN. **Public Administration Programme**. Country Data View. Disponível em: <http://www2.unpan.org/egovkb/datacenter/CountryView.aspx>. Acesso em: 02/11/2012.

O projeto TOM permite a apresentação e discussão de propostas de leis de iniciativas dos próprios cidadãos. A proposta que recebe apoio suficiente dos cidadãos é discutida pelo Parlamento, semelhantemente ao que posteriormente foi implantado no Reino Unido.

Além do projeto TOM, em 2007 a Estônia foi o primeiro país a admitir a votação eletrônica para a eleição de deputados nacionais. Ressalta-se que a votação eletrônica foi uma forma acolhida para exercer o voto, ao lado da forma presencial nas urnas. Para utilizar o sistema “e-voto”, todo cidadão com mais de 15 anos precisa ter uma identidade na forma de cartão eletrônico com *chip*, similar ao da OAB ou mesmo dos cartões de crédito. Esse documento, além de servir como identificação, funciona para ativar vários serviços, entre eles o voto eletrônico, podendo ser utilizado também em transações bancárias e para viajar dentro da União Europeia.

Em estudo sobre o “e-voto” ocorrido na Estônia para a Universidade de Massachusetts, Kitsing concluiu que “o voto eletrônico pode ser um bom substituto para alternativas *off-line* para algumas pessoas, mas certamente não para todos”³³¹.

No caso da Estônia, não basta apenas que o usuário tenha um dispositivo com acesso à Internet, mas que o dispositivo tenha um leitor do cartão de identificação, que pode ser comprado por menos de 10 Dólares americanos. A prática na Estônia mostrou que os leitores de cartão de identificação podem ser, por vezes, bastante confiáveis. Tudo isso pode criar barreiras adicionais para a votação, especialmente para os segmentos da sociedade com baixa renda, com insuficientes conhecimentos de informática e sem incentivos para votar³³².

A pesquisa de Kitsing ainda revelou que a conclusão preliminar elaborada a partir da experiência da Estônia, onde o voto não é obrigatório, nas eleições municipais de 2005 o “e-voto” não aumentou a participação na eleição, mas foi importante para revelar uma nova alternativa para votar. Na votação eletrônica para deputados nacionais ocorrida em 2007, a pesquisa enfatizou que o recurso não aumentou a participação dos cidadãos. No entanto, nas últimas eleições ocorridas em 2011 mostrou aumento de participação e que,

³³¹ KITSING, M. Success without strategy: E-government development in Estonia, **Policy & Internet**, v. 3: Iss. 1, Article 5, 2011. Disponível em: <http://www.psocommons.org/policyandinternet/vol3/iss1/art5>. Acesso em: 02/11/2012.

³³² KITSING, *Op. Cit.*, 2011.

dos 575.133 votos, 140.846 foram *on-line*, ou seja, 24,48% dos votos contabilizados foram *on-line*, sugerindo a contribuição do “e-voto” para o aumento da participação³³³.

O processo do “e-voto” da Estônia é assim realizado:

Para votar pela Internet [a opção com urnas de papel não deixou de existir], basta adquirir um leitor de cartões, ligá-lo ao computador e inserir o plástico na máquina. A identificação é feita *on-line* e uma senha é requisitada para validar o documento. O cidadão, então, entra no *site* de votação e insere nova *password*, cadastrada previamente. Senhas validadas, basta digitar o número do candidato, como acontece em qualquer outro sistema. O mecanismo, garante o governo, é à prova de fraudes devido à autenticação eletrônica do *sim card* e das senhas requisitadas³³⁴.

Demonstrados os projetos e fatos expostos neste trabalho, fica um questionamento que a pesquisa proposta não tem condição de analisar. Entretanto, fica para efeitos de indagação para a comunidade jurídica a sugestão de se pensar o seguinte: será que daqui a alguns anos a democracia será igual à que conhecemos hoje? Se a atual forma da democracia brasileira vai sofrer completa remodelação daqui a 10 anos, em 2022, não se pode dizer nem que sim, nem que não. Todavia, com base no presente trabalho, afirmamos que não há condições de prever o futuro, mas cremos que o Brasil deverá se abrir para permitir que as novas tecnologias de informação e comunicação contribuam com a participação democrática, com referendos e plebiscitos mais frequentes, bem como com a utilização de quaisquer institutos que possam aprimorar a democracia.

³³³ VOTAÇÃO ELETRÔNICA ESTATÍSTICAS. Disponível em: http://translate.googleusercontent.com/translate_c?act=url&depth=1&hl=pt-BR&ie=UTF8&prev=_t&rurl=translate.google.com.br&sl=et&tl=pt&u=http://www.vvk.ee/riigikogu-valimised-2011/statistika-2011/e-haaletamise-statistika/&usg=ALkJrh9fZmE vQAwExBCTwr8n4mJEJtOaQ. Acesso em 12/11/2012.

³³⁴ MEDEIROS, M. **Estônia**: com a marca da inovação e do empreendedorismo. Disponível em: <http://www.guiadascidadesdigitais.com.br/site/pagina/com-a-marca-da-inovao-e-do-empreendedorismo>. Acesso em: 02/11/2012.

4 CONCLUSÃO

O estágio de desenvolvimento pelo qual caminha o Direito tem identificado que o Estado não mais é, isoladamente, o produtor e reproduzidor do Direito. A legitimidade deixa de ser produto de uma autoridade e razão pressupostas. A legitimidade do direito que se apresenta no presente século abre espaço para ser construída por meio do discurso e julgamento crítico. São os próprios cidadãos que se dispõem e se preparam para construírem as normas e rumos da sociedade, criando até mesmo as bases de um direito supranacional com normas que passam pelo crivo do princípio da eficiência.

A democracia tem suas variadas formas, mas em nenhuma delas e em nenhum Estado se viu, até os dias atuais, uma verdadeira democracia completamente instalada. Talvez seja uma ideologia; no entanto, a expectativa é de que com o auxílio de tecnologias da informação e comunicação que utilizam, sobretudo a Internet, a sociedade possa se aproximar de um ideal democrático, com participações de melhor qualidade por parte dos cidadãos e que essas participações sejam cada vez mais intensas. E, ainda, que o Estado propicie recursos tecnológicos capazes de incrementar a participação do indivíduo na condução das decisões políticas.

O Estado deve se abrir a novas possibilidades. Com o avanço das TICs, novos atores são chamados a construir o direito. Mais conhecimento científico poderá ser aplicado às decisões, sejam elas judiciais, administrativas ou políticas (ex: plebiscitos ou referendos). Nesse sentido sugere-se que as participações populares sejam cada vez mais frequentes e que possibilitem a utilização dos recursos eletrônicos disponíveis.

Se o indivíduo deve apresentar a sua declaração de renda ao Fisco exclusivamente por meio da Internet, o mesmo Estado que recebe essa declaração deve implementar meios para que o cidadão participe da condução das decisões políticas estatais, que deverão ter a sua utilização devidamente fiscalizada pelos indivíduos e órgãos públicos, com estrita observância da constituição e ao atendimento de direitos e garantias fundamentais.

No campo do Direito Administrativo, o Estado abre mão de ser uma figura inalcançável ao aproximar-se do particular na prestação de serviços, reconhecendo a sua incapacidade técnica e prestacional por meio de terceirizações e PPPs. Deixa-se de preocupar apenas com os controles procedimentais, que se pauta na burocracia do Estado tradicional, para focar nos controles finalísticos, em busca do alcance de metas e resultados. O governo eletrônico, pautado nos princípios da democratização do acesso à informação, na universalização na prestação dos serviços públicos, na proteção da privacidade individual, na redução de custos e na redução das desigualdades sociais e regionais, objetiva que a administração seja mais transparente e, ainda, que o usuário possa acessar diretamente os serviços que estão disponíveis *on-line*. Aprimora tanto a prestação dos serviços públicos externos, bem como o gerenciamento interno de governo. Ao diminuir a burocracia típica da administração pública, proporciona melhores condições e acesso adequado aos serviços governamentais, ao mesmo tempo em que oportuniza a colaboração dos cidadãos e a participação popular.

Por sua vez, a reprodução das informações na *web* ocorre em uma velocidade nunca antes vista, sobretudo com as facilidades propiciadas pelas redes sociais. Um *post* no *facebook*, *instagram* ou qualquer outro *site* ou aplicativo semelhante multiplica-se em acentuada proporção, por meio do botão “curtir”. Ao utilizar tal recurso, todos os “amigos” ou “seguidores” são notificados da mencionada ação, que pode também “curtir” repetindo a ação, que por sua vez também será notificada aos seus “amigos” ou seguidores, em um ciclo que pode fazer eclodir o repasse das informações. Nesse sentido, a *web* proporciona interação aos cidadãos, partidos políticos, representantes e governo, o que contribui para que caminhem juntos no objetivo de criar uma sociedade que melhor atenda aos interesses de todas as partes, com objetivo no aumento nos níveis democráticos.

Em contrapartida, sendo a democracia um conceito mutável, tem-se que, como instalada hoje no país, deverá passar por uma série de alterações para permitir mais participação popular nas decisões políticas. Inviável pensar numa democracia direta como existiu em Atenas, em razão da grandeza do Brasil, no que diz respeito a aspectos territoriais e populacionais. Conforme já informado, em 2011 o número de usuários de Internet no Brasil chegou a 45% da população. Assim sendo, é possível pensar em uma democracia com a participação dos cidadãos por meio dispositivos que são utilizados no dia-a-dia, como *smartphones*, computador, *tablet*, *SmartTV* e quaisquer dispositivos que possam ser

conectados à *web*. Os que não dispõem desses equipamentos poderão participar por meio de voto eletrônico, postagens, comentários ou quaisquer recursos de participação em dispositivos localizados em escolas públicas, agências dos Correios, lotéricas, bancos, etc.

Se antes a participação democrática por meio de tecnologia de massa como a Internet foi tida como uma utopia, a expectativa é que será uma realidade e que em poucos anos estará ao alcance de todos, com o crescimento do número de usuários. Com a *web 2.0*, o Estado e as grandes redes midiáticas deixaram de ter o monopólio de como as opiniões são formadas. A informação não é mais simplesmente lançada e as pessoas somente tomam conhecimento dela (*top-down*). As opiniões e os *sites* passaram a ser interativos, com a possibilidade de serem criados com a intervenção dos internautas, que postam suas ideias em comentários escritos ou vídeos, influenciando-se uns aos outros (*botton-up*). A Internet, bem como as novas TIC's, demonstraram ser instrumentos importantes e indispensáveis na evolução da democracia a partir do presente século, permitindo a articulação entre Estado, organizações e cidadãos.

Por seu turno, os discursos ocorridos em cadeia na *web* podem alcançar elevados níveis de informação, seja pelos níveis intelectuais de cada participante, como é o caso do que ocorreu na Tunísia. Pode ser também que os participantes encontrem estímulo no reconhecimento de seus pares para postar vídeos ou comentários com conteúdos mais profundos de conhecimento, desafiando os demais cidadãos a participarem com maior interesse e gerando maior qualidade nas informações a serem postadas.

Mostrou-se no decorrer da pesquisa que a multidão pode acelerar um processo de transformação, seja por meio pacífico ou por meio de uma revolução, como aconteceu nos episódios conhecidos por Primavera Árabe. Os fenômenos ocorridos no Norte da África e no Oriente Médio podem ser apenas o início de movimentos sociais que fazem com que a democracia possa evoluir com o auxílio da Internet; é o que se crê e espera.

Acena-se, ainda, com a possibilidade de que uma multidão, quando chamada a criar um produto, seja esse produto uma lei ou uma decisão política, com fundamento na técnica de produção *crowdsourcing*, baseada na inteligência coletiva, tende a ser mais inteligente, sábia, talentosa e produtiva do que um cidadão apenas ou um pequeno grupo, observando

que essa construção deverá ser pautada com estrita observância da constitucionalidade democrática.

REFERÊNCIAS

AGRA, W.M. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed., Rio de Janeiro: Forense, p. 297.

AMARAL, R. **Apontamentos para a reforma política**: a democracia representativa está morta; viva a democracia participativa. Disponível em: <http://www.psbnacional.org.br/bib/b403.pdf>. Acesso em: 17/08/2012.

AMARAL, R. Apontamentos para a reforma política: a democracia representativa está morta; viva a democracia participativa. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 151, p. 61, jul. /set. 2001.

ANDERSON, C. **How web video powers global innovation**. Disponível em: <http://www.prezibrasil.com.br/crowdsourcing/chris-anderson-fala-sobre-danca-video-aprendizado-e-inovacao/>. Acesso em: 29/10/2012.

ANDRIOLI, A.I. A democracia direta em Rousseau. **Revista Espaço Acadêmico**, ano II, n. 22, março de 2003. Mensal. ISSN 1519.6186. Disponível em: http://www.espacoacademico.com.br/022/22and_rousseau.htm. Acesso em: 12/08/2012.

ARATO, A. **Representação e soberania popular e accountability**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, CEDEC, n. 55/56, p. 85-103, 2002.

ÁVILA, C.M.B. **Mecanismos de democracia participativa no Direito brasileiro**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito da USP. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2002.

AVRITZER, L. **Instituições participativas e desenho institucional**: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

AVRITZER, L. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. *In*: SANTOS, B.S. (org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Porto: Afrontamento, p. 485, 2003.

AZAMBUJA, D. **Teoria geral do Estado**. 27. ed. Rio de Janeiro: Globo, p. 228, 1988.

AZEVEDO, N.D.; GOMES, M.A. Um balanço da literatura sobre o orçamento participativo de Belo Horizonte: avanços e desafios. *In*: AZEVEDO, S.; NABUCO, A.L. (org.). **Democracia participativa**: a experiência de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Leitura, 2008.

BARTHÉLEMY, J.; DUEZ, P. *Traité élémentaire de Droit Constitutionnel*. Paris, Dalloz, 1926, pp. 132-133. *In*: BONAVIDES, P. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros, 10. ed., p. 379, 2000.

BEÇAK, R. **Instrumentos de democracia participativa**. Disponível em: http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/rubens_becak.pdf, p. 9. Acesso em: 07/09/2011.

BELO HORIZONTE. Prefeitura. **Orçamento Participativo Digital**. Disponível em: <http://www.opdigital.pbh.gov.br>. Acesso em: 08/09/2012.

BELO HORIZONTE. Prefeitura. **Orçamento Participativo Regional - OP Regional**. Disponível em: <http://portaldeservicos.pbh.gov.br/portalservicos/view/paginas/linhaVidaTemas.jsf>. Acesso em: 08/09/2012.

BENEVIDES, M.V.M. **A cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular . São Paulo: Ática, p. 33-129, 1991.

BENEVIDES, M.V.M. **A cidadania ativa**. São Paulo: Ática, 3 ed., p. 34, 1998.

BENEVIDES, M.V.M. **A cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. 3. ed., 5ª reimp., São Paulo: Ática, p. 34, 2003.

BENEVIDES, M.V. **A cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. 2. ed. São Paulo: Ática, p. 157, 1996.

BERCHOLC, J.O. **Temas de Teoría Del Estado**. Buenos Aires: La Ley, p. 51, 2003.

BERNES-LEE, T. **Frequently asked questions**. Disponível em: <http://www.w3.org/People/Berners-Lee/FAQ.html>. Acesso em: 23/10.2012.

BEZERRA, H.D.; JORGE, V.L. **Democracia, deliberação e novas tecnologias**. Democracia digital no Brasil: avanços nos executivos estaduais, 2011. Disponível em: http://zutto.com.br/IISCS2011_UFG/PDFS/GT11_TC_Heloisa_Wladmir.pdf. Acesso em: 26/01/2012.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 3. Reimp. Rio de Janeiro: Elsevier, p, 115, 2004.

BOBBIO, N. **A Teoria das formas de governo**. 10. ed. Trad. Sérgio Bath. Brasília: Universidade de Brasília, p. 24, 1998.

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade**. São Paulo: Paz e Terra, p. 459, 1987.

BOBBIO, N. **Liberalismo e democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, p. 58, 2000.

BOBBIO, N. **Marxismo e Estado**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 8. ed. Brasília: UnB, p. 937, 1995.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**, São Paulo: Paz e Terra, 7. ed., 2000.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. Trad. Miguel Serras Pereira. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1988.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira - Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira - Rio de Janeiro: Paz e Terra, 6. ed., 1997.

BOBBIO, N. **Qual socialismo?**: debate de uma alternativa. Tradução de Iza de Salles Freaza. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 69, 1983.

BONAVIDES, P. **Ciência Política**. 10. ed., São Paulo: Malheiros, 2000.

BONAVIDES, P. **Ciência Política**. 11. ed., São Paulo: Malheiros, 2005.

BONAVIDES, P. **Ciência Política**. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

BONAVIDES, P. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros, 1999.

BONAVIDES, P. **Teoria constitucional da democracia participativa** (Por um direito constitucional de luta e resistência. Por uma nova hermenêutica. Por uma repolitização da legitimidade). 2. ed. São Paulo: Malheiros, p. 23-348, 2003.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**, 15.09.1999, p. 41598. Disponível em <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD15SET1999.pdf#page%3D1>. Acesso em: 03/09/2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projetos de leis e outras proposições**. Erundina, Luiza. PEC 2/99. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14244>. Acesso em: 03/09/2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projetos de leis e outras proposições**. Fier, Florisvaldo (Dr. Rosinha). PL 7003/2010. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=470177>. Acesso em: 03/09/2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projetos de leis e outras proposições**. Vidigal, Sueli. PL 4764/2009. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=424836>. Acesso em: 03/09/2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. **Resolução nº 17**. 1989. Disponível em: http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/regimento-interno-da-camara-dos-deputados. Acesso em: 03/09/2012.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03/09/2012.

BRASIL. Distrito Federal. **Lei Orgânica**. 1993. Disponível em: <http://www.cl.df.gov.br/web/guest/pesquisa-de-leis-e-proposicoes>. Acesso em: 03/09/2012.

BRASIL. Justiça Eleitoral PA. **Plebiscito 2011**. Disponível em <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pa-resultado-da-votacao-por-municipio-carajas-plebiscito-2011>. Acesso em: 06/09/2012.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em 03/09/2012.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil** (de 10 de novembro de 1937). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm. Acesso em: 03/09/2012.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil** (de 18 de setembro de 1946). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm. Acesso em: 06/09/2012.

BRASIL. Presidência da República. **Lei 9.709/98**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm. Acesso em: 03/09/2012.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Complementar nº 2**, de 16 de setembro de 1962. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp02-62.htm. Acesso em: 04/09/2012.

BRASIL. Senado Federal. **Emenda Constitucional nº 4/1961**. Disponível em: http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=4&tipo_norma=EMC&data=19610902&link=s. Acesso em: 04/09/2012.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. **ADI 825-1**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1555256>. Acesso em: 03/09/2012.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. **Decisão do Supremo Tribunal Federal** (ADI 2997/RJ).

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Referendo**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos/referendo>. Acesso em: 04/09/2012.

BUCHSTEIN, H. 1997, p. 251. *In*: GOMES, W. Internet e participação política em sociedades democráticas. **Revista FAMECOS**, Porto Alegre, n. 27, agosto 2005 quadrimestral.

BUCY, E.P.; GREGSON, K.S. **Media participation**: A legitimizing mechanism of mass democracy. *New Media & Society*, v. 3, n. 3, p. 357–380, 2000.

BUENO, P. **Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império**. Rio de Janeiro: Nova Edição, p. 475, 1958.

CANOTILHO, J.J.G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Edições Almedina, Coimbra. 7. ed. 8ª Reimpressão, 2000.

CANOTILHO, J.J.G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 4. ed., Lisboa-Portugal: Almedina, s/d.

CANOTILHO, J.J.G. **Direito Constitucional**. 6. ed. revista. Coimbra: Almedina, 1993.

CARDOSO, G. **A mídia na sociedade em rede: filtros, vitrines, notícias**. Rio de Janeiro: FGV, p. 379, 2007.

CARRION, E.K.M. **A Constituição de 1988 e sua reforma**. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/112/a-constituicao-de-1988-e-sua-reforma>. Acesso em: 03/09/2012.

CÉBRIAN, J. L. **A Rede**. São Paulo: Summus. 1999.

CHEVALLIER, J. **O Estado Pós-Moderno**. Tradução de Marçal Justen Filho. Belo Horizonte. Fórum, 2009.

CITIZENS' ASSEMBLY ON ELECTORAL REFORM. Disponível em: <http://www.citizensassembly.bc.ca/public>. Acesso em: 07/02/2012.

COMPARATO, F.K. Para que o povo tenha enfim a palavra! **Revista de Direito**, UFPR, Curitiba, n. 50, 2009.

COMPARATO, F.K. **Repensar a Democracia**. Democracia, Direito e Política: estudos internacionais em homenagem a Friedrich Müller. Florianópolis: Conceito Editorial, p. 194, 2006.

CORTÊS, S.M. Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura. In: LUBAMBO, C.; COELHO, D.B.; MELO, M.A. (org.). **Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo**. Petrópolis: Vozes, 2005.

CRUZ, P.M. **Ensaio sobre a necessidade de uma teoria para a superação democrática do estado constitucional moderno**, p. 13. Disponível em: http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/recife/politica_paulo_marcio_cruz.pdf. Acesso em: 07/02/2012.

DAHL, R.A. **Poliarquia**: participação e oposição. Tradução Celso Mauro Paciornik. 1. ed. 1. Reimpressão. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005 (Clássicos; 9).

DAHL, R.A. **Polyarchy**. New Haven and London: Yale University Press, p. 64-74, 1971.

DAHL, R.A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, p. 106-113, 2001.

DALLARI, D.A. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, p. 154, 1998.

DALLARI, D.A. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 21. ed. atual. São Paulo: Saraiva, p. 90, 2000.

DANTAS, J.L. **O direito de participação na Constituição Federal de 1988** (resenha). Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de Serviços Sociais – CBCISS, n. 234, 1991.

DE GRACIA, A. Las rebeliones Árabes sientan bases historicas por el OSU de la tecnología. **CIC Cuadernos de Información y Comunicación**, v. 16, outubro de 2011. Disponível em: <<http://revistas.ucm.es/index.php/CIYC/article/view/36994/35803>>. Acesso em: 26/01/2012.

DE PLÁCIDO E SILVA. **Vocabulário jurídico**. Rio de Janeiro: Forense: 27 ed., p. 1047, 2007.

DIAS, L.F.C. **Referendo** [manuscrito]: uma rara presença. 2009, p. 27. Disponível em http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/3591/referendo_presenca_dias.pdf?sequence=1. Acesso em: 1º/09/2012.

DICIONÁRIO DA LÍNGUA PORTUGUESA. Coimbra: Porto. Disponível em: <http://www.infopedia.pt/pesquisa.jsp?qsFiltro=0&qsExpr=tecnologia>. Acesso em: 18/07/2012.

DICTSON, D.; RAY, D. A moderna revolução democrática: uma pesquisa objetiva sobre as eleições via Internet. In: EISENBERG, J.; CEPIK, M. (orgs.). **Internet e política: teoria e prática da democracia eletrônica**. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

DUARTE NETO, José. **A iniciativa popular na Constituição Federal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 47, 2005.

EUROPEAN, Commission. **The role of eGovernment for Europe's future**. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions”, Bruxelas, (Online) 2003. Disponível em: http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/2005/doc/all_about/egov_communication_en.pdf. Acesso em 14/03/2012.

FALCÃO, J. **Democracia, direito e terceiro setor**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, p. 87, 2006.

FERGUSON, M. Estratégias de Governo Eletrônico – O Cenário Internacional em Movimento. In : **Internet e Política – Teoria e Prática da Democracia Eletrônica**. EISENBERG, José; CEPIK, Marco (orgs.). Belo Horizonte: Editora UFMG. 2002.

FERREIRA, D.E.S. Participação e qualidade da deliberação pública: uma análise comparativa entre o OP digital de Belo Horizonte e a etapa digital do OP Recife. In: IV CONGRESSO LATINO AMERICANO DE OPINIÃO PÚBLICA DA WAPOR, Belo Horizonte Brasil, março, 2011. **Anais...**, 2011

FERREIRA FILHO, **A democracia possível**. São Paulo: Saraiva, p. 37, 1972.

FERREIRA FILHO, M.G. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. Saraiva, v. 1, p. 123, 1990.

FERREIRA FILHO, M.G. **Do processo legislativo**. 3. ed. São Paulo. Saraiva, p. 203, 2005.

GLARIS RÉDUIT RADICALEMENT LE NOMBRE DE SES COMMUNES. **SwissInfo.ch**. Disponível em: http://www.swissinfo.ch/fre/actualite/Glaris_reduit_radicalement_le_nombre_de_ses_communes.html?cid=256936. Acesso em 07/02/2012.

GOMES, F. **Ep.11 - Fran, Pesca e Leo visitam embaixador brasileiro na Tunísia**. Disponível em: http://multishow.globo.com/Nao-Conta-La-em-Casa/Videos/_2135604.shtml. Acesso em: 02/11/2012.

GOMES, W. Ciberdemocracia: possibilidades e limites. *In: II CONGRESSO IBÉRICO DE COMUNICAÇÃO, COVILHÃ, Portugal (Inédito), Conferência Inaugural*, p. 6, 2004.

GORENDER, J. **Marxismo sem utopia**. São Paulo: Ática, 1999, p. 249.

GOULART, C.S. **Formas e sistemas de governo: uma alternativa para a democracia brasileira**. Porto Alegre: Fabris/CPGD-UFSC, p. 87, 1995.

GUBERN, R. **El desafío sociocultural de la información**. Disponível em: http://www.quadernsdigitals.net/datos_web/hemeroteca/r_32/nr_335/a_4263/4263.html. Acesso em: 24/09/2012.

GUERREIRO, E.P. **Cidade digital: inflo inclusão social e tecnologia em rede**. São Paulo: SENAC, p. 165, 2006.

GUIDI, L. Democracia eletrônica em Bolonha – A rede Iperbole e a Construção de uma comunidade participativa on-line. *In: Internet e Política – Teoria e Prática da Democracia Eletrônica*. EISENBERG, José; CEPIK, Marco (orgs.). Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 175. 2002.

HÄBERLE, P. **El estado constitucional**. Buenos Aires: Astrea, p. 325, 2007.

HABERMAS, J. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v. I, p. 36, 2003.

HABERMAS, J. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v. 2, p. 242, 1997.

HABERMAS, J. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v. 1, p. 107, 1997.

HABERMAS, J. **Era das transições**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HABERMAS, J. **Três modelos normativos de democracia**. Lua Nova, Revista de Cultura e Política. São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, p. 46, 1995. Disponível em: http://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=lang_pt&id=WA4x55IdQtC&oi=fnd&pg=PA39&dq=democracia+conceito&ots=byGyt4uRUg&sig=dztmEceNu6zOHCRYT7XpWySdlRU#v=onepage&q=democracia%20conceito&f=true. Acesso em: 30/01/2012.

HAGUE, B.N.; LOADER, B.D. (org.). **Digital democracy: discourse and decision making in the information age**. London: Routledge, p. 6-7, 1999.

HANNA, N. k. **Transforming Government and Building the Information Society. Challenges and Opportunities for the Developing World**. New York: Springer. 2010. Disponível em: <http://stokeslindsey34.blog.com/2012/09/18/transforming-government-and-building-the-information-society-challenges-and-opportunities-for-the-developing-world-download-pdf/>. Acesso em 15/03/2012.

HM GOVERNMENT. **How e-petitions work**. Disponível em: <http://epetitions.direct.gov.uk/how-it-works#search>. Acesso em: 1º/11/2012.

ICELAND. **Stjornlagarad**. Disponível em: http://translate.google.com/translate?sl=en&tl=pt&js=n&prev=_t&hl=pt-BR&ie=UTF-8&layout=2&eotf=1&u=http%3A%2F%2Fwww.stjornlagarad.is%2Fenglish%2F. Acesso em: 29/10/2012.

ICELAND. **The Constitutional Council**. 2011. Disponível em: <http://www.stjornlagarad.is/english/>. Acesso em: 29/10/2012.

INTERNETWORLDSTATS. **Internet and facebook usage in Europe**. Disponível em: <http://www.internetworldstats.com/stats4.htm#europe>. Acesso em 30/10/2012.

KELSEN, H. **A democracia**. Tradução de Ivone Catilho Benedetti, Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla e Vera Barkow. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KENG, S.; LONG, Y. Synthesizing e-government stage models – a metasynthesis based on meta-ethnography approach. *Industrial Management & Data Systems*, v. 105, n. 4, p. 443-458, 2005. doi:10.1108/02635570510592352. 2005. In Prado, E. P. V. et al. **Iniciativas de governo eletrônico: análise das relações entre nível de governo e características dos projetos em casos de sucesso**. *Revista Eletrônica de Sistemas de Informação*, v. 10, n. 1, artigo 5, 2011. 1 doi:10.5329/RESI.2011.1001005 Disponível em: <http://revistas.facecla.com.br/index.php/reinfo>. Acesso em 15/03/2012.

KINDER, T. Vote early, vote often? Tele-democracy in European cities. **Public Administration**, v. 80, n. 3, p. 557-582, 2002.

KITSING, M. Success without strategy: E-government development in Estonia. **Policy & Internet**, v. 3: Iss. 1, Article 5, 2011. Disponível em: <http://www.psocommons.org/policyandinternet/vol3/iss1/art5>. Acesso em: 02/11/2012.

JOYANES, L. Cibersociedad; la nueva sociedad de la información (orígenes, evolución e implantación). *Sociedad y Utopía*, n. 9, p. 84, mar. 1997,. *In: DÍEZ, M.M.A. Latinoamérica, en la comunicación mundial. Revista Latina de Comunicación Social*, p. 31, 2000. Disponível em <http://www.ull.es/publicaciones/latina/aa2000kjl/z31jl/79martin.htm>. Acesso em: 24/09/2012.

LEAL, A.C. **Instrumentalidade do processo em crise**. Belo Horizonte: Mandamentos, Faculdade de Ciências Humanas/FUMEC, 2008.

LEMOS, A.C. Ciberativismo. *Correio Braziliense. Caderno Pensar*, 15 de novembro de 2003.

LEMOS, A.C. **Ciberespaço e tecnologias móveis**. Processos de territorialização e desterritorialização na cibercultura. Disponível em <http://www.facom.ufba.br/ciberpesquisa/andrememos/territorio.pdf>. Acesso em: 18/07/2012.

LENZA, P. **Direito Constitucional esquematizado**. 12. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Saraiva, 2008.

LENZA, P. **Direito Constitucional esquematizado**. 15. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Saraiva, 2011. *E-book*. 2104 p. (o número da página varia conforme a configuração do tamanho da letra).

LÉVY, P. Pela ciberdemocracia. *In: MORAES, D. (org.). Por uma outra comunicação: mídia, mundialização cultural e poder*. Rio de Janeiro: Record, p. 380, 2003.

LÉVY, P. **A inteligência coletiva**. São Paulo: Loyola, p. 64, 1998.

LÉVY, P. **Ciberdemocracia**. Lisboa: Instituto Piaget, p. 174-175, 2003.

LOEWENSTEIN, K. **Teoria de la Constituicion**. 2. ed. Barcelona: Ariel, p. 154, 1970.

LOPES, F.C.; FREIRE, G.M.C.A. **Ciberdemocracia: os novos rumos de uma democracia planetária**. Disponível em: http://www.fa7.edu.br/recursos/imagens/File/direito/ic/v_encontro/ciberdemocraciasnovosrumos.pdf. Acesso em: 07/02/2012.

LÓPEZ, M.T.; GARCIA, J.S. Las redes sociales en las estrategias de comunicación: del prestigio una comunicación y riesgo Fukushima. *In: III CONGRESO INTERNACIONAL ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE INVESTIGACIÓN DE LA COMUNICACIÓN. Anais...*, 2012. Disponível em: <http://www.aeic2012tarragona.org/comunicacions_cd/ok/147.pdf> Acesso em: 26/01/2012.

LUBAMBO, C.; COELHO, D.B. Governo e sociedade civil aprendem: o que revela a experiência recente da participação em Pernambuco? *In: LUBAMBO, C.; COELHO, D. B.; MELO, M.A. (orgs.). Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis, Vozes, p. 259, 2005.

MACPHERSON, C.B. **A democracia liberal: origens e evolução**. Tradução de Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro: Zahar, p. 103, 1978.

MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A. (Org.), **Internet e participação política no Brasil**. Porto Alegre: Editora Meridional; Sulina, p. 116. 2011.

MAIA, R.. Redes cívicas e internet: do ambiente informativo denso às condições da deliberação pública. *In*: EISENBERG, J.; CEPIK, M. (orgs.). **Internet e política**: teoria e prática da democracia eletrônica. Belo Horizonte: UFMG. p. 49, 2002.

MARQUES, F.P.J.A. **Dimensões da ciberdemocracia**: conceito e experiências fundamentais. 2004. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/36201801/1/DEMOCRACIA-PLUG-AND-PLAY>. Acesso em: 02/02/2012.

MEDEIROS, M. **Estônia**: com a marca da inovação e do empreendedorismo. Disponível em: <http://www.guiadascidadesdigitais.com.br/site/pagina/com-a-marca-da-inovao-e-do-empreendedorismo>. Acesso em: 02/11/2012.

MEIRELLES, F.S. **Informática**: novas aplicações com microcomputadores. São Paulo: Makron Books. 2. ed., 1994.

MELO, M. **Plebiscito, referendo e iniciativa popular**: mecanismos constitucionais de participação popular. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, p. 112-194, 2001.

MELO, M. Direitos políticos de participação e controle popular no regime presidencialista brasileiro: o plebiscito e o *referendum*. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, p. 336, dez. 1993.

MELLO, O. A. B. **O referendun legislativo popular**. São Paulo: Empresa Graphica da "Revista dos Tribunaes", 1935, p. 27-28. *In*: DIAS, L.F.C. Referendo [manuscrito]: uma rara presença. 2009, p. 27. Disponível em http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/3591/referendo_prezenca_dias.pdf?sequence=1. Acesso em: 1o/09/2012.

MENDONÇA, R.F.; PEREIRA, M.A. **Democracia digital e deliberação on-line**: um estudo de caso sobre o VotenaWeb. Disponível em: <http://www.ufmg.br/online/arquivos/anexos/Ricardo.pdf>. Acesso em: 10/02/2012.

MICHAELIS. **Moderno Dicionário da Língua Portuguesa**. Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=plebiscito>. Acesso em: 06/09/2012.

MILL, J.S. **Considerações sobre o governo representativo**. Brasília: UNB, p. 38, 1980.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais. **Unidade Parceria Público Privada**. Disponível em: <http://www.ppp.mg.gov.br/>. Acesso em: 31/05/2012.

MIRANDA, J. **Estudos de direito eleitoral**. Lisboa: LEX, p. 104, 1995.

MITRA, A. Marginal voices in Cyberspace. **New Media & Society**, v. 3, n. 1, p. 38, 2001.

MOISES, J.Á.; CARNEIRO, G.P. **Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime: o caso do Brasil.** Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762008000100001&script=sci_arttext. Acesso em: 03/06/2012.

MORAES, A. **Direito Constitucional.** São Paulo: Atlas, p. 51, 2003.

MOURA, J.F.E.M. **Condições da democracia.** Disponível em: <http://www.amatra4.org.br/publicacoes/cadernos/caderno-05?start=4>. Acesso em: 13/08/2012.

MÜLLER, G. Condições para a democracia ou democracias sem condições: dilemas de um pensamento político contemporâneo. **Século XXI**, UFSM, Santa Maria, v. 1, n. 1, p. 09-24, jan./jun. 2011.

NEUMANN, F. Notas sobre a teoria da ditadura. *In*: MARCUSE, H. (org.). **Estado democrático e estado autoritário.** Tradução de Luiz Corção. Rio de Janeiro: Zahar, p. 273-274, s.d.

NORRIS, P. **Digital divide: civic engagement, information poverty & and the internet worldwide.** Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

O'DONNELL, G. **Democracia delegativa?** *Novos Estudos*, São Paulo, n. 31, p. 25-40. 1991.

OLIVEIRA, R.F.; FERREIRA, J.R. **Processo legislativo: uma contribuição ao debate.** Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, p. 96-97, 1996.

PAULO, V.; ALEXANDRINO, M. **Processo legislativo.** Niterói: Impetus, p. 207, 2005.

PEIXOTO, T.; RIBEIRO, H. Estudo de boas práticas: democracia eletrônica no Brasil e no mundo. **Revista do Legislativo.** Disponível em: <http://www.macroplan.com.br/Documentos/ArtigoMacroplan201132183042.pdf>. Acesso em: 30/10/2012.

PEIXOTO, T.; WEGENAST, T.A. **Democracia eletrônica no Brasil e no mundo.** Disponível em: <http://www.macroplan.com.br/Documentos/ArtigoMacroplan201132183042.pdf>, p. 164. Acesso em: 17/09/2011.

PILOT PROJECTS. **Operation Bravo Found.** Disponível em: http://www.operationbravo.org/pilot_projects.html. Acesso em: 04/10/2012.

PINHO, J. A. G; SACRAMENTO, A. R. S. (2009). **Accountability: já podemos traduzi-la para o português?** *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, n43, p.1343-1368, nov/dez.2009.

PORTO, W.C. **Dicionário do voto.** Brasília: UnB, p. 310-314, 2000.

PRADO, E.P.V.; *et al.* Iniciativas de governo eletrônico: análise das relações entre nível de governo e características dos projetos em casos de sucesso. **Revista Eletrônica de Sistemas de Informação**, v. 10, n. 1, artigo 5, 2011. 1 doi:10.5329/RESI.2011.1001005 Disponível em: <http://revistas.facecla.com.br/index.php/reinfo>. Acesso em 15/03/2012.

PRIBERAM. **Dicionário Priberam da Língua Portuguesa**. Disponível em: <http://www.priberam.pt/dlpo/default.aspx?pal=referendo>. Acesso em: 06/09/2012.

PROPHETARUM, C. **Da validade e relevância das “petições on-line”**. Disponível em: <http://movv.org/2009/01/19/da-validade-e-relevancia-das-peticoes-online> Acesso em: 10/09/2011.

PUTNAM, R. (dir.), **Democracies in flux: the evolution of social capital in contemporary Societies**. Oxford University Press, Oxford, 2002.

QUIROZ, R. L., **El Gobierno Electrónico: Bases de la Administración Gubernamental en Línea**. AR: Revista de Derecho Informático, (067), Alfa-Redi, (Online). 2004. Disponível em <http://www.alfa-redi.org/rdi-articulo.shtml?x=1232>. Acesso em 14/03/2012.

RADFAHRER, L. Mobile. *In*: SPYER, J. (org). **Para entender a internet: noções, práticas e desafios da comunicação em rede**. 2009. p.47. Disponível em: www.esalq.usp.br/biblioteca/PDF/Para_entender_a_Internet.pdf Acesso em: 23/09/2012.

RAMINELLI, F.P.; OLIVEIRA, R.S. Ciberativismo e as petições on-line: uma análise do site AVAAZ. *In*: XX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI. **Anais...**, Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/anais/XXcongresso/Integra.pdf>. Acesso em: 20/07/2012.

RECUERO, R.. Rede social. *In*: SPYER, J. (org). **Para entender a internet: noções, práticas e desafios da comunicação em rede**. 2009. p.25. Disponível em: www.esalq.usp.br/biblioteca/PDF/Para_entender_a_Internet.pdf Acesso em: 15/09/2011.

RIVERO, F.G. **Tecnologia e política: o voto e seu suporte**. 2012, p. 188. Tese de Doutorado em Ciências Sociais. PUC-SP. Disponível em: http://www.sapientia.pucsp.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=14451. Acesso em: 04/10/2012.

ROMANO, S. **Princípios de Direito Constitucional geral**. Tradução de Maria Helena Diniz. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 318, 1977.

ROUSSEAU, J.J. **O contrato social**. São Paulo, Formar, p. 27-92, 1980.

ROUSSEAU, J.J. **The social contract**. Baltimore: Penguin Books, p. 141, 1968.

ROVER, A.J. (org.). **Direito e Informática**. Barueri: Manole, 2004, p. 29.

RUSSOMANO, R. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, pp. 91-92, 1978.

SANCHES, O.A. O poder burocrático e o controle da informação. **Revista Lua Nova**, São Paulo: Cedec, n. 58, p. 89-119, 2003.

SANTANA, J.E. **Democracia e cidadania**. Belo Horizonte: Del Rey, p. 80, 1995.

SANTOS, B.S. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. *In*: SANTOS, B.S. (org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Porto: Afrontamento, p. 383-457, 2003.

SANTOS, W.G. Poliarquia em 3D. **Dados**, v. 41, n. 2. 1998. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581998000200001. Acesso em: 21/08/2012.

SGARBI, A. **O referendo**. Rio de Janeiro: Renovar, p. 99, 1999.

SHIRKY, C. **The political power of social media**: technology, the public sphere, and political change. *Foreign Affairs*: Jan./Feb. 2011. Disponível em: <http://www.gpia.info/files/u1392/Shirky_Political_Power_of_Social_Media.pdf>. Acesso em: 15/03/2012.

SILVA, J.A. **Comentário contextual à Constituição**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, p. 449, 2007.

SILVA, J.A. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 16. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, p. 130, 1999.

SILVA, J.A.. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 17. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, p. 130-133, 2000.

SILVA, J.A. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 25. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, p. 131, 2005.

SILVA, J.A. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 24. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, p. 63-64, 2005.

SILVA, J.A. **O sistema representativo e a democracia semidireta**: democracia participativa. Disponível em: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/345/3.pdf>. Acesso em: 17/08/2012.

SILVA, J.A. **Poder constituinte e poder popular**: estudos sobre a Constituição. São Paulo: Malheiros, p. 21-51, 2000.

SILVA, P.R.; GUIMARÃES e D'ARC, H.R. Participação social: instrumento de gestão pública? Elementos para um debate sobre gestão de cidades brasileiras. Quais as perspectivas nos anos 90? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: EBAP/FGV, n. 2, p. 120, 1996.

SILVA, S.P. Graus de participação democrática no uso da Internet pelos governos das capitais brasileiras. **Opinião Pública**, Campinas, v. XI, n. 2, p. 457, out. 2005.

SOCIALBAKERS. **Facebook Statistics by Country**. Disponível em: <http://www.socialbakers.com/facebook-statistics/?interval=last-6-months#chart-intervals>. Acesso em: 30/10/2012.

SOCIALBAKERS. **Iceland Facebook Statistics.** Disponível em: <http://www.socialbakers.com/facebook-statistics/iceland/last-6-months>. Acesso em: 30/10/2012.

STEINBERG, G. **Crises como um tipo de política:** o papel ritual da mídia na democracia deliberativa global. Disponível em: http://www.democraciadireta.com.br/crisescomoum tipodepolitica_GustavoSteinberg.pdf. Acesso em 08/08/2012.

STRECK, L.L. **Verdade e consenso:** constituição, hermenêutica e teoria discursivas: da possibilidade à necessidade de respostas corretas em direito. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. 594 p. ISBN 978-85-375-0561-8. p. 18-19.

TENÓRIO, F.G. Inovando com democracia, ainda uma utopia. **Novos Cadernos NAEA**, v. 2, n. 1, dez. 1999.

TOFFLER, A. **O choque do futuro.** Rio de Janeiro: Record, 1970.

UNITED NATIONS. UN. **Public Administration Programme.** Country Data View. Disponível em: <http://www2.unpan.org/egovkb/datacenter/CountryView.aspx>. Acesso em: 02/11/2012.

VIAMONTE. C.S. **Manual de Derecho Politico.** Buenos Aires: Bibliográfica, Argentina, p. 186, 1959.

WORLD BANK. **Internet Users per 100 people.** Disponível em: <http://data.worldbank.org/indicator/IT.NET.USER.P2>. Acesso em: 06/11/2012.

Sites visitados:

VOTAÇÃO ELETRÔNICA ESTATÍSTICAS. Disponível em: http://translate.googleusercontent.com/translate_c?act=url&depth=1&hl=pt-BR&ie=UTF8&prev=_t&rurl=translate.google.com.br&sl=et&tl=pt&u=http://www.vvk.ee/riigikogu-valimised-2011/statistika-2011/e-haaletamise-statistika/&usg=ALkJrh9fZmEvQAwExBCTwr8n4mJEJtOaQ. Acesso em: 12/11/2012.

WHERE DEMOCRACY SPRINGS ETERNAL. Glaris, Suíça: SwissInfo.com. Disponível em: http://www.swissinfo.ch/eng/Home/Archive/Where_democracy_springs_eternal.html?cid=245344. Acesso em: 07/02/2012.

YOUTUBE. **Icelandopenconstitution.mov.** Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=4uJOjh5QBgA&feature=youtu.be>. Acesso em: 30/10/2012.