

VALÉRIA MARCONDES

Internet, democracia e participação popular: Discutindo experiências
participativas

Tese apresentada ao Programa de Pós Graduação em Comunicação Social da Faculdade de Comunicação Social, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor.

Orientador: Prof. Dr. Antonio Hohlfeldt

Porto Alegre
Janeiro de 2011

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

M321i Marcondes, Valéria

Internet, democracia e participação popular: Discutindo experiências participativas / Valéria Marcondes. – Porto Alegre, 2011. - 233 f. : 29 cm.

Tese (Doutorado) – Faculdade de Comunicação Social, PUCRS, 2011

Orientador: Professor Dr. Antonio Hohlfeldt

1.Comunicação 2. Democracia Participativa 3. Consulta Popular 4. Tecnologias da Informação e da Comunicação 5. Internet I. Hohlfeldt, Antonio. II. Título.

CDU: 659.3

Bibliotecária responsável:
Marisa Miguellis CRB10/1241

AGRADECIMENTOS

A conclusão desta tese seria inviável sem os ensinamentos e contribuições de muitas pessoas que passaram e continuam na minha vida. Agradeço os meus pais, Elsa e Enio, pelo apoio incondicional; pela ajuda financeira, pela estrutura física e pelo ambiente tranquilo, fundamentais para a construção de um trabalho de doutorado. Aos meus irmãos, Virgínia e Leonardo, pelo carinho, e à Luciana, pela dedicação, sensibilidade e apoio técnico nos momentos decisivos. À tia Rosa, por me receber sempre tão bem na sua casinha e cuidar de mim todos esses anos, como minha segunda mãe. Ao Francisco Pavin, meu namorado, pela compreensão, estímulo e contribuições estatísticas. Ao Be, meu *passarinho*, à Valen, minha linda, e aos meus amigos, por entenderem minha ausência e compreenderem que estudar era o meu trabalho. Ao meu orientador, Antonio Hohlfeldt, pela leitura cuidadosa e pela insistência em mostrar-me uma perspectiva menos cética em relação às tecnologias. Aos professores Francisco Menezes, Valério Brittos e Roberto Ramos, pelas sugestões e olhares críticos. Agradeço também ao professor Frizzo e ao Cesar Néry pelas contribuições, cafezinhos e longas conversas. Por fim, meus sinceros agradecimentos à professora Amparo Moreno, por me acolher e orientar em estágio doutoral na Universidad Autónoma de Barcelona, e à CAPES, por financiar diretamente meu doutorado.

RESUMO

Esta tese interpreta e analisa qualitativa e criticamente os novos canais institucionais de participação popular, via tecnologias da informação e da comunicação (TIC's), bem como suas possíveis influências na cidadania e nos processos democráticos, num cenário social em permanente transformação. Analisando vários discursos - teorias da democracia, participação popular, tecnologias e cidadania - estuda-se o uso que se faz da rede mundial de computadores nos processos democráticos e de consulta popular. Objetiva-se entender em que as tecnologias da informação e da comunicação podem contribuir com o processo democrático e com as tomadas de decisão, interpretando os principais conflitos, limitações e oportunidades da relação entre democracia e tecnologias da informação e da comunicação. Os objetos empíricos desta pesquisa são dois processos de participação popular via TIC's: a Consulta Popular, realizada no Rio Grande do Sul, Brasil, e o Programa de Atuação Municipal, de Barcelona, Espanha.

Por meio do referencial teórico da Economia Política da Comunicação apontam-se as relações de poder existentes nesses processos, visando entender a serviço de qual modelo de democracia estão sendo aplicadas essas tecnologias.

A interpretação desses processos possibilita apontar semelhanças e diferenças entre ambos, apresentando subsídios para a construção de um modelo participativo pautado na deliberação e na comunicação, alicerçado pelas TIC's, que garanta legitimidade às decisões e fortaleça o processo democrático no contexto brasileiro. Objetiva-se, ainda, contribuir com a difusão do debate acerca da democracia participativa digital e das alternativas de participação popular.

PALAVRAS-CHAVE: Comunicação; Tecnologias da Informação e da Comunicação; Internet; Democracia Participativa; Consulta Popular.

ABSTRACT

This thesis qualitatively and critically interprets and analyses the new institutional channels of popular participation, through information and communication technologies (ICT's), as well as their possible influences on citizenship and on the democratic processes in a social scenery in permanent transformation. Analyzing several speeches – theories on democracy, popular participation, technologies and citizenship – we study the use of the world wide web in the democratic processes and in citizenship consultation. The objective is understanding how the information and communication technologies can contribute to the democratic process and to decision making, interpreting the main conflicts, limitations and opportunities of the relation between democracy and information and communication technologies. The empirical objectives of this research are two processes of popular participation via ICT's: the Popular Consultation, done in Rio Grande do Sul, Brazil, and the Municipal Acting Program, from Barcelona, Spain.

Through the theoretical referential of the Political Economy of Communication the relations of power in these processes are pointed out, in order to understand to which model of democracy these technologies are being applied to.

The interpretation of these processes makes it possible to point out the similarities and the differences between both, presenting aids to the construction of a participatory model based on deliberation and communication, supported by the ICT's, which guaranties legitimacy to the decisions and reinforces the democratic process, in the Brazilian context. It is also aimed to contribute to the diffusion of the debate about the digital participatory democracy and the popular participation alternatives.

KEY WORDS: Communication; Information and Communication Technologies; Internet; Democracy; Popular Consultation.

Sumário

1.	INTRODUÇÃO	7
2.	O PROCESSO POLÍTICO E DEMOCRÁTICO.....	17
2.1.	A redemocratização no Brasil.....	17
2.2.	Algumas visões sobre a democracia	24
2.2.1.	Antiguidade.....	24
2.2.2.	Os clássicos.....	26
2.2.3.	A visão moderna	28
2.2.3.1.	As liberdades individuais e a complexidade social	30
2.3.	Representação política clássica	36
2.4.	A crise da representatividade	45
2.5.	Participação como alternativa: possibilidades e ambiguidades.....	47
2.6.	Algumas visões sobre experiências participativas hispânicas.....	53
3.	ESFERA PÚBLICA: UMA INTRODUÇÃO	61
3.1.	Possibilidades da deliberação	72
3.1.1.	Procedimentalismo habermasiano.....	74
3.1.2.	Pressupostos deliberativos	79
4.	TIC's E PROCESSOS DEMOCRÁTICOS	90
4.1.	As TIC's à luz da Economia Política da Comunicação	90
4.2.	Virtualização da esfera pública	93
4.3.	Participação popular via TIC's	102
4.4.	Os rumos da democracia eletrônica	112
4.5.	Cidadania e cidadania online: alguma diferença?.....	122
4.5.1.	Cidadãos do século XXI	127
4.5.2.	Cidadania via TIC's	131
4.5.3.	A questão do acesso.....	136
5.	Processos de participação popular	145
5.1.	As origens dos processos de participação no Brasil.....	146

5.2.	Orçamento Participativo de Porto Alegre (OP)	148
5.3.	A criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (CRD)	155
5.4.	Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES)	156
5.5.	Conselhos Municipais de Desenvolvimento (COMUDES)	158
5.6.	Secretaria Extraordinária de Relações Institucionais (SRI)	159
5.7.	O processo de participação: a Consulta Popular	161
5.7.1.	A retomada do processo.....	163
5.7.2.	Escolhas feitas segundo os eixos de atuação.....	173
5.7.3.	As fases do processo	174
5.7.4.	As tecnologias da informação e da comunicação	176
5.7.5.	O dia da votação	178
5.7.6.	A Consulta Popular de 2010	179
5.7.7.	Passivos.....	180
5.7.8.	Avaliação da Consulta Popular 2010-2011.....	181
5.8.	Programa de Atuação Municipal de Barcelona (PAM)	184
5.8.1.	O processo participativo de Barcelona.....	187
5.8.2.	As fases de elaboração do PAM	190
5.8.3.	Respostas aos cidadãos	192
5.8.4.	A campanha de divulgação	193
5.9.	Análise do PAM.....	195
5.9.1.	Análise da Consulta Popular	198
6.	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	203
	REFERÊNCIAS	219
	ANEXO.....	233

1. INTRODUÇÃO

Para introduzir esta tese inicia-se pela apropriação, mais que justificada e que muito revela sobre o problema de pesquisa e o pensamento que aqui será disposto, de uma frase proferida pelo ex-reitor da Open University, da Inglaterra, John Daniel, na abertura de uma conferência sobre a nova *sociedade da informação*¹: “Senhoras e senhores, as novas tecnologias são a resposta. Qual era a pergunta?”

Em texto sobre o uso das tecnologias nos processos democráticos, Joan Subirats (2002), autor espanhol vinculado ao Departamento de Ciência Política e Sociologia, da Universidade Autônoma de Barcelona, conta esta passagem. O autor diz que a frase exprime bem a enorme expectativa (e euforia) pela possibilidade de aplicação das novas tecnologias na atualidade, assim como o desconcerto que paira ante suas possíveis utilidades e impactos. Subirats amplia a reflexão recordando o comentário de Marconi, precursor da comunicação sem fios, quando alguns de seus colaboradores, excitados pela novidade, disseram: “Já podemos falar com a Flórida”, ao que Marconi respondeu: “Mas temos algo a dizer aos da Flórida?”

Subirats ressalta que, do mesmo modo, não há um só dia em que não encontremos um entusiasta das possibilidades que abrem as novas tecnologias para o campo da democracia e do funcionamento do sistema político. Porém, deveríamos primeiro pensar nos problemas que temos e nas utilidades potenciais e reais das TIC’s.

Em tempos de grandes facilidades comunicacionais geradas pelas tecnologias, surgem mercados alternativos, novas redes sociais, novas culturas, que fazem da diferença, seu valor agregado. Neste novo contexto social, a liberdade baseia-se na ideia de trocas e reciprocidade, enquanto o controle se confia às regras de intercâmbio associativo. Essas duas esferas, estatal e social, interagem com as esferas do mercado e da família e demais redes informais, gerando múltiplas possibilidades de relação e comunicação (SUBIRATS, 2002).

Por meio do referencial teórico da Economia Política da Comunicação, discutem-se as relações de poder existentes nos processos participativos, a fim de entender a serviço de qual modelo democrático estão sendo aplicadas as tecnologias.

¹ “A convergência e interação entre um novo paradigma tecnológico e uma nova lógica organizativa é que constitui o cimento histórico da economia informacional.” (MARCONDES, 2010b, p. 1123).

Desde a invenção da democracia pelos gregos, no século Va.C, a comunicação e a informação vêm sendo utilizadas com o intuito de dar unidade a um povo, assim como desenvolver, controlar, sistematizar e organizar a sociedade, diminuir distâncias, contribuir para a resolução pacífica de conflitos, além de informar e levar entretenimento e cultura ao povo. Nisso a comunicação cumpre seu papel.

Após o advento da democracia de massa, é primordial, para a existência e bom funcionamento das sociedades, que a população tenha elevado nível de informação, educação e cultura, esteja consciente da realidade social, seja capaz de reivindicar direitos, tomar decisões e eleger seus representantes, com base em informações adequadas, voltadas ao bem público e não a interesses particulares.

Etimologicamente, *democracia* representa o governo do povo. *Democracia representativa*, para Norberto Bobbio, significa que as deliberações coletivas são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para essa finalidade (BOBBIO, 1986, p. 44).

Os ideais democráticos pressupõem cidadãos atentos à evolução das questões públicas, informados sobre os acontecimentos políticos e capazes de escolher entre diversas alternativas. Entretanto, sabe-se que a realidade é diferente. O grau de informação é consideravelmente baixo; o desinteresse da população para com a política e seus agentes é crescente; os debates políticos entre cidadãos e instituições são pouco ou nada estimulados, e a representação de algumas classes sociais é insatisfatória.

Diversos motivos relacionados à crise dos sistemas democráticos levam a que o interesse pela política restrinja-se a pequenos grupos: falta de credibilidade e desgaste da imagem das instituições políticas e dos governantes, corrupção, desconfiança em relação às instituições representativas, excesso de formalismo e distanciamento entre representantes e representados, opacidade política e assimetria na divisão de recursos. Dentre outros pensadores, como Bobbio (1986), Stuart Mill (1981) entende que a apatia política é fatal ao progresso e torna os homens meros instrumentos nas mãos de seus governantes. A apatia da sociedade civil diminui as pressões sobre as instituições governamentais e partidos políticos, favorecendo-os e deixando brechas à corrupção, à má gestão pública.

A democratização das estruturas políticas, a ampliação da soberania popular – hoje restrita ao momento do voto – a qualificação dos processos democráticos e a diminuição da apatia política entre eleitores, o chamado *déficit democrático*, melhorias reivindicadas tanto

por grupos políticos, quanto pela sociedade civil e empresarial, como pela academia, passam pelos mesmos caminhos da ampliação e da garantia de acesso à informação, à educação e à cultura de toda a cidadania.

A flexibilidade dos sistemas de informação digitalizados amplia e transforma (e deforma – dependendo do interesse de quem os utilize) conceitos como *velocidade*, *interatividade*, *horizontalidade*, *descentralização*. Nessa linha, termos como *participação*, *democracia*, *inclusão* ou *acesso* são utilizados como recursos orais de instituições, profissionais e políticos que buscam vender suas ideias e negócios.

As modificações ocorridas com e por meio da revolução digital permitem novas formas de sociabilidade e a aproximação de pessoas e localidades; ampliam o fluxo e a troca de informação (e, de certo modo também o acesso às informações antes restritas); agregam facilidades aos profissionais que utilizam as tecnologias da comunicação e da informação. Para aqueles, porém, cujo trabalho é fundamental para a construção e o desenvolvimento da sociedade, como metalúrgicos, pequenos agricultores, cortadores de cana, profissionais da construção civil, a chamada *sociedade da informação* pouco transformou de modo positivo suas vidas, ou sequer chegou até eles.

Outro lado da questão mostra que ter acesso aos recursos tecnológicos, obter informações via tecnologias, estar conectado, postar em *microblogs*, tornar-se um emissor, enviar mensagens e denúncias aos meios de comunicação não chega a permitir uma transformação social no sentido de *empoderamento* do cidadão. As diferenças entre os cidadãos da Antiguidade e os do século XXI não são extraordinárias a ponto de se concordar com os discursos eufóricos dos defensores da Pós-Modernidade.

Apropriar-se de esferas virtuais não provoca mudanças significativas nas esferas (agora chamadas *reais*) política, econômica, social, global, etc. Essas esferas, onde de fato se tomam decisões, seguem inatingíveis aos cidadãos. Os casos em que efetivas mudanças políticas ocorrem, em razão de manifestações na esfera virtual, são isolados e efêmeros, porém mesmo assim servem para que pesquisadores menos cuidadosos os utilizem como exemplos de que as TIC's conseguem alcançar um grande número de pessoas numa velocidade antes inimaginável. Quem alcança as TIC's, contudo, são principalmente os donos do poder: conglomerados midiáticos e econômicos, empresários, bancários, políticos, etc. Denúncias de internautas sobre corrupção geralmente levam a explicações políticas, por vezes uma cassação ou um processo judicial, todavia não inibem ou impedem que esta prática se

repita.

Analisar o que há de democrático e público nos atuais processos de participação popular possibilita a reinterpretção da política e da esfera pública atuais. A fim de subsidiar os apontamentos dos processos de participação popular em questão, e para cumprir a tarefa de forma contextualizada e coerente, retoma-se, primeiramente, a discussão sobre democracia participativa e uso das novas tecnologias.

Diante do quadro de transformações políticas e midiáticas, de evolução das tecnologias da informação e da comunicação (TIC's), das tentativas de construção de novas formas democráticas, torna-se relevante um estudo que indique como se configura a comunicação política e qual o papel da Internet no desenvolvimento da democracia e do exercício da cidadania no século XXI.

Considerando a importância da comunicação na era de imperativos tecnológicos, é fundamental que se pense nas novas formas de governo e de participação popular advindas com e através da técnica. As contribuições de tal estudo são significativas para o entendimento dos fenômenos sociopolíticos e culturais relacionados à comunicação, à política e às novas tecnologias da informação e da comunicação.

A presente tese foca-se na democracia participativa e na utilização dos recursos tecnológicos nos processos de participação popular, identificando e estabelecendo diferenças entre conceitos como *democracia eletrônica*, *governo eletrônico*, *esfera pública virtual*, *participação via TIC's*.

A Consulta Popular é um processo institucional de participação popular que ocorre anualmente no Rio Grande do Sul, Brasil. Agregando diferentes atores sociais, visa negociar e definir os investimentos e serviços de interesse regional a serem incluídos na proposta orçamentária do Estado.

O Programa de Atuação Municipal (PAM), de Barcelona, Espanha, é um mecanismo de planejamento das atividades e da distribuição orçamentária municipais durante os quatro anos de mandato.

Assim como a Consulta Popular, o Orçamento Participativo é um processo que produz decisões públicas baseadas em negociações sobre a distribuição dos recursos públicos orçamentários em nível municipal. O processo envolve atores sociais, instituições governamentais e representantes da sociedade civil e realiza-se no decorrer de um ano. O estudo do Orçamento Participativo será breve e visará apenas compreender sua genealogia e

estrutura geral. O aprofundamento e a aproximação com os processos estudados, contudo, não se farão necessários, já que a tomada de decisão popular, nesse processo, não está alicerçada nas tecnologias da comunicação e da informação, ao contrário da Consulta Popular e do PAM.

Baseado em autores clássicos como Aristóteles, Rousseau, Stuart Mill, além de Norberto Bobbio, Robert Dahl e David Held, o primeiro momento desta tese engloba as principais teorias da Democracia. Atenta-se à Democracia Representativa, reservando-lhe mais espaço, já que é o modelo democrático brasileiro. (Re)interpretar a Consulta Popular e o PAM requer a compreensão do como se configura a *esfera pública* nos dias atuais. Baseando-se principalmente nas críticas de Joshua Cohen, James Bohman e Jürgen Habermas, Rousiley Maia auxilia no entendimento das noções da esfera pública, analisadas no segundo momento do presente trabalho:

Esfera pública refere-se ao reino do debate, da discussão livre entre os cidadãos, considerados iguais, política e moralmente, sobre questões de interesse comum. É a arena em que se processa a vontade coletiva e se justificam as decisões políticas (MAIA, 2007, p. 92).

No terceiro momento, tratam-se das possibilidades da Democracia Participativa e da Deliberação, pois os mecanismos participativos e deliberativos complementam a Democracia Representativa, tornando-a mais plural e inclusiva.

Realizado o histórico sobre a origem e as divergências sobre o entendimento da *esfera pública*, parte-se para a interpretação dos espaços públicos virtuais, inseridos no contexto das novas tecnologias. Analisam-se as tecnologias e suas relações com o capitalismo moderno, seguindo a ótica da Economia Política da Comunicação. Os mecanismos de participação popular via Internet e a chamada *democracia eletrônica* são estudados enquanto possibilidades e impossibilidades. A cidadania também é pensada em relação às transformações advindas com e através das tecnologias digitais.

A Consulta Popular no Estado do Rio Grande do Sul e o PAM de Barcelona, sua constituição, objetivos e características, limites e possibilidades serão trabalhados no quarto momento. A partir de um breve histórico de participação popular no Rio Grande do Sul, elabora-se uma aproximação entre os processos a fim de alcançar os objetivos propostos nesta tese.

Não será possível estabelecer uma comparação *stricto sensu* entre PAM e Consulta

Popular, tendo em vista a natureza geopolítica de cada um dos processos: o PAM é realizado no município de Barcelona e a Consulta Popular ocorre em nível estadual, em quase 500 municípios. A realidade política de Barcelona e do Rio Grande do Sul também impede uma comparação formal entre ambos. A chamada esquerda espanhola governa o município de Barcelona há quase três décadas, mantendo a linha ideológica e dando prosseguimento a projetos implementados pelo próprio partido socialista ou coligações. A realidade rio-grandense é distinta: a alternância partidária vista na política governamental coloca entraves que dificultam e até impedem a execução de projetos propostos pelo partido que deixa o poder, ao final de quatro anos de mandato. Não existe a cultura dar andamento a programas e projetos quando estes são idealizados por partidos opositores. A cada novo mandato, renova-se a equipe, muda-se a linha de trabalho e projetos políticos de coligações opositoras são engavetados.

As questões desta pesquisa giram em torno do uso institucional das TIC's em relação à participação popular e ao processo político-democrático. Busca-se compreender se as TIC's auxiliam na construção e no fortalecimento dos processos ou são ferramentas secundárias na organização dos modelos de participação popular institucionais aqui analisados.

Indaga-se, ainda, se as tecnologias, da forma como são utilizadas pelos processos participativos, excluem ou incluem novos atores sociais no debate político.

A serviço de que modelo democráticos estão sendo aplicadas as tecnologias?

A cidadania *online* (participação do cidadão na vida política via TIC's) é um processo aparente, alienado, dissolvido pelas tecnologias ou, ao contrário, fortalece realmente o processo de participação pública na política?

Que mudanças importantes ocorreram nesses processos a partir da possibilidade de participação via TIC's?

Além disso, procura-se alimentar o debate acerca do papel da Comunicação e do Estado na transformação de um conhecimento técnico-operacional em conhecimento modificador da realidade social.

Objetiva-se, com este trabalho, interpretar/reinterpretar os limites e oportunidades da utilização institucional das TIC's nos processos de participação popular e analisar em que termos a democracia participativa proposta pelo PAM e CP é viabilizada pelas tecnologias da comunicação e da informação.

Especificamente, pretende-se:

- observar as mudanças ocorridas nos processos democráticos com a inserção da Internet enquanto ferramenta de participação popular;

- analisar o uso que a Consulta Popular e o PAM fazem das tecnologias, com o objetivo de criar subsídios para a construção de um modelo participativo institucional pautado na deliberação e na comunicação, alicerçado pelas TIC's, que de fato inclua e dê voz à sociedade civil, em todos os seus segmentos, que garanta a execução de suas decisões, e que legitime e fortaleça o processo democrático.

A participação popular via tecnologias é analisada através da Consulta Popular e do Programa de Atuação Municipal de Barcelona. Percorrem-se o histórico e a constituição, os objetivos e as características desses dois processos, por meio do levantamento de dados documentais, acompanhamento presencial das reuniões e preparação do processo e entrevistas semiestruturadas com os responsáveis pelo desenvolvimento de ambos os processos.

Trabalham-se os conceitos de *cidadania*, *cidadania online*, *esfera pública*, *esfera pública virtual*, *democracia eletrônica* e *participação política*. Estudam-se as teorias da democracia, analisando-as perpassadas pelos estudos da Economia Política da Comunicação.

Para avaliar em que o uso institucional das TIC's contribuem para a melhoria dos processos político-democráticos e interpretar as modificações ocorridas neste campo, a presente tese utiliza técnicas combinadas de análise e coleta de dados, estabelecendo uma análise qualitativa: pesquisa e análise documental, pesquisa bibliográfica, roteiro de entrevista semiestruturada. O referencial teórico-metodológico fundamenta-se na Hermenêutica de Profundidade (HP), de John B. Thompson. Entende-se ser esta a melhor metodologia a ser aplicada, uma vez que, por meio de uma razão argumentativa e de uma tríade de análises complementares, a HP possibilita uma leitura qualificada da realidade e uma (re)interpretação de um fenômeno social específico, pré-interpretado, como é o caso da participação popular via TIC's.

A HP fornece um “esquema intelectual para o movimento de pensamento”, que possibilita ver como os fenômenos sociais podem ser analisados de modo a valorizar ou fazer justiça a seu caráter de construtos situados social e historicamente, que apresentam estruturas articuladas por meio das quais algo é representado ou dito (THOMPSON, 2007, p. 377).

As formas simbólicas são ações, falas, textos, fenômenos sociais e expressões significativas variadas, enquanto construções estruturadas de maneiras definidas, baseadas em regras e recursos, inseridas em condições sociais e históricas específicas. São construções

simbólicas complexas que se referem e representam algo (*aspecto referencial*) e têm por objetivo dizer alguma coisa sobre algo (THOMPSON, 2007).

A Hermenêutica de Profundidade enfatiza tanto as formas quanto os processos sociais em que estão os elementos simbólicos; garante uma abertura metodológica que possibilita conjugar diferentes métodos no decorrer do processo de pesquisa, o que favorece o estudo qualitativo de um tema complexo, que envolve diferentes ideologias, permitindo interpretações plurais e não totalizadoras, e análises críticas que superam a interpretação da *doxa* (opiniões, crenças e compreensões sustentadas e partilhadas pelos sujeitos que constituem o mundo social), mesmo sendo a hermenêutica da vida cotidiana o “ponto de partida primordial e inevitável do enfoque da HP” (THOMPSON, 2007, p. 363).

As práticas sociais nascem e estão ancoradas na linguagem, a uma construção simbólica significativa, “fundamentalmente um problema de compreensão e interpretação”, de acordo com os pensadores hermeneutas dos séculos XIX e XX (Dilthey, Heidegger, Gadamer, Ricoeur), passível de análise e reinterpretação.

Em *Ideologia e cultura moderna*, Thompson (2007[1990]) toma como base os estudos desses pensadores. Foi Paul Ricoeur (1981) quem procurou mostrar que a hermenêutica pode oferecer uma reflexão metodológica sobre a natureza e tarefa da interpretação social. A este caminho reflexivo chamou-se *Hermenêutica de Profundidade* (HP). Thompson, contudo, difere de Ricoeur quanto ao entendimento da HP (THOMPSON, 2007, p. 357-362). A hermenêutica de Thompson guiará este trabalho.

O mundo sócio-histórico (o objeto de estudo desta tese que nele está inserido), além de um campo-objeto a ser observado, é um campo-sujeito construído, em parte, por sujeitos, inseridos em tradições históricas (tradições inventadas; resíduos simbólicos), preocupados em compreender o seu entorno, a si mesmos e aos outros, interpretando os acontecimentos e as falas (THOMPSON, 2007, pp. 358-360).

A Hermenêutica de Profundidade (HP) é o estudo das formas simbólicas em relação a contextos e processos historicamente específicos e socialmente estruturados, dentro dos quais e por meio dos quais essas formas simbólicas são produzidas, transmitidas e recebidas. Partindo da análise cultural, Thompson entende que a forma simbólica não pode ser suficientemente compreendida se desvinculada de seu contexto sócio-histórico. A análise cultural envolve a interpretação das formas simbólicas por meio da análise de contextos e de processos socialmente estruturados, podendo ser empregada na análise da ideologia e assumir

caráter distintivo e crítico. A análise da ideologia pode ser vista metodologicamente como uma forma particular de HP (THOMPSON, 2007, p. 363).

A metodologia da HP inclui uma tríade de análises complementares, que podem ser integradas de maneira sistemática e coerente: análise sócio-histórica, análise formal ou discursiva e interpretação/reinterpretação.

Na análise sócio-histórica, como o próprio nome diz, pretende-se buscar a origem, as influências e reconstruir as condições sociais e históricas de produção, circulação e recepção das formas simbólicas. Os elementos básicos a serem considerados, na análise sócio-histórica são: situações espaçotemporais, os campos de interação, as instituições sociais, a estrutura social, meios técnicos de transmissão (THOMPSON, 2007, pp. 366-368).

Podem-se identificar e descrever as *situações espaçotemporais* em que as formas simbólicas são produzidas (faladas, narradas, inscritas) e recebidas (vistas, ouvidas, lidas) por pessoas situadas em locais específicos, agindo e reagindo a tempos particulares e a locais especiais. As formas simbólicas estão situadas dentro de um *campo de interação*, ou seja, um espaço de posições e um conjunto de trajetórias que determinam algumas das relações entre pessoas e algumas das oportunidades acessíveis a elas.

As *instituições sociais* são vistas como conjuntos relativamente estáveis de regras e recursos, juntamente com relações sociais estabelecidas por eles. Elas dão forma aos campos de interação, pois, ao mesmo tempo em que fixam, também criam novas posições e trajetórias, e isso configura novos campos de interação. Ao analisar as instituições sociais, reconstróem-se os conjuntos de regras, recursos e relações que as constituem e ao seu desenvolvimento através do tempo, à medida que se examinam as práticas e atitudes das pessoas que agem a seu favor e dentro delas.

A análise das *instituições sociais* diferencia-se da análise da *estrutura social*. Esta se refere às assimetrias, diferenças e divisões que caracterizam as instituições sociais e os campos de interação. Analisar a *estrutura social*

é determinar que assimetrias são sistemática e relativamente estáveis – isto é, quais delas são manifestações, não apenas de diferenças individuais, mas diferenças coletivas e duráveis em termos de distribuição e acesso a recursos, poder, oportunidades e possibilidades de realização. (THOMPSON, 2007, p. 367).

Thompson distingue um conjunto posterior de condições: os *meios técnicos de transmissão* são o substrato material no qual e por meio do qual as formas simbólicas são

transmitidas entre pessoas. Os meios de transmissão que permitem esse intercâmbio conferem às formas simbólicas determinadas características, grau de fixidez, reprodutibilidade e possibilidade de participação. A análise sócio-histórica dos meios técnicos de construção e transmissão de mensagens deve esclarecer os contextos sociais em que estão inseridos e empregados.

A análise sócio-histórica é uma maneira de compreender a contextualização social das formas simbólicas. Consiste na reconstrução das condições sócio-históricas de produção, circulação e concepção das formas simbólicas; no exame das regras e convenções, das relações sociais e instituições e da distribuição de poder, recursos e oportunidades, em virtude das quais esses contextos constroem campos socialmente estruturados.

A análise formal ou discursiva, segunda fase descrita por Thompson, é indissociável do referencial metodológico da HP. Os objetos e as expressões são construções simbólicas complexas; produtos contextualizados que, em virtude de suas características estruturais, têm capacidade e objetivo de dizer alguma coisa sobre algo. A análise formal ou discursiva realiza-se de diversas maneiras, dependendo do objeto e das circunstâncias particulares de investigação. Thompson apresenta cinco formas de análise: a análise semiótica, a análise da conversação, a análise sintática, a análise narrativa e a análise argumentativa.

A fase de *interpretação/reinterpretação*, última do enfoque da HP, é facilitada pela análise formal ou discursiva e pelos resultados da análise sócio-histórica, considerando, também, as instâncias de produção, transmissão e recepção das mensagens.

A possibilidade de um conflito de interpretação é intrínseco ao próprio processo de interpretação. [...] é essa possibilidade de um conflito de interpretações, uma divergência entre uma interpretação de superfície e uma de profundidade, entre pré-interpretação e reinterpretação, que cria o espaço metodológico para o que eu descreveria como *o potencial crítico da interpretação...* (THOMPSON, 2007, p. 376).

Por ser uma teoria de produção de sentido; uma metodologia para a análise e interpretação/reinterpretação das formas simbólicas, a HP, segundo Thompson (2007), auxilia no estudo do objeto aqui delimitado – a participação popular via tecnologias – pois, como afirma Thompson, as formas simbólicas do objeto de interpretação são também parte de um campo pré-interpretado pelos sujeitos que constituem o mundo sócio-histórico.

2. O PROCESSO POLÍTICO E DEMOCRÁTICO

A análise sócio-histórica, parte da Hermenêutica de Profundidade, pretende buscar a origem, as influências e reconstruir as condições sociais e históricas de produção, circulação e recepção das formas simbólicas. Os elementos básicos a serem considerados, na análise sócio-histórica são: situações espaçotemporais, os campos de interação, as instituições sociais, a estrutura social, meios técnicos de transmissão (THOMPSON, 2007, pp. 366-368).

Os processos políticos e democráticos vêm sendo estudados por diferentes linhas ideológicas e por uma vasta gama de pensadores, que investigam a trajetória da teoria política, desde a Antiguidade. Neste capítulo, pretende-se aprofundar os conhecimentos sobre as diferentes visões a respeito da democracia. Parte-se das ideias de pensadores clássicos, como Aristóteles e Rousseau. A democracia é analisada através da concepção deliberativa, encontrada em Aristóteles, e da concepção plebiscitária (voluntarista), de Rousseau. Cotejam-se a ótica representativa de John Stuart Mill, a noção de *democracia* da maioria em contraposição à autocracia, em Norberto Bobbio; e a democracia procedimental de Jürgen Habermas, analisando suas principais contribuições referentes aos temas *democracia*, *representação política*, *participação* e *deliberação*.

O foco do capítulo é a *democracia representativa*. Estudam-se participação e deliberação sem, contudo, especificar e diferenciar modelos participativos tradicionais de modelos deliberativos, uma vez que ambos visualizam, na participação, a ampliação da Democracia.

Para situar a questão retomam-se o conceito e a origem da *democracia*, segundo a visão dos autores acima citados, partindo da *democracia direta*. Contextualiza-se rapidamente o processo de consolidação da democracia e do sistema democrático-representativo, no cenário brasileiro, a partir do fim da ditadura e da promulgação da Constituição Federal de 1988.

2.1. A redemocratização no Brasil

A tradição republicana brasileira sempre foi representativa, conforme constava da Constituição nacional. Na verdade, a tradição republicana brasileira sempre foi pouco

democrática, bastando lembrar-se os difíceis períodos enfrentados pelas várias administrações, ao final do século XIX e nas primeiras décadas do século XX, com interregnos da Revolução de 1930, mais radicalmente o Estado Novo (1937) e o golpe de 1964. Não é surpreendente, assim, que os *pais da pátria* brasileira e seus legisladores admitissem, no máximo, uma democracia formal, ancorada na representatividade de agentes políticos eleitos periodicamente – deputados federais e senadores, em nível federal; deputados estaduais e vereadores, em nível regional; além do presidente da República, do governador do Estado e do prefeito. O povo deveria se contentar com a possibilidade de, periodicamente, confirmar ou retirar seu alegado representante do mandato. Nada mais que isso (HOHLFELDT, 2007).

Os mais de vinte anos de ditadura militar (1964-1985) foram marcados pela repressão, violência e restrições às liberdades civis e pela censura midiática, aliada à passividade de determinados órgãos jornalísticos² (MATOS, 2008).

O modelo econômico baseado na intervenção estatal dependia da substituição das importações e dos subsídios do Estado. O fim do *milagre econômico* (1967-1973) – período de forte crescimento econômico brasileiro, “baseado numa fórmula que culminou em crescimento da dívida externa e no controle rígido dos salários dos trabalhadores” – suscitou diversas críticas ao regime militar, apesar das medidas repressivas de Geisel para barrar a oposição, a exemplo do Pacote de Abril, implementado para impedir o fortalecimento da oposição (MATOS, 2008, pp. 55-56).

Com a pequena abertura política permitida por Geisel, o movimento sindical voltou a se organizar e a reivindicar mudanças. As primeiras greves, no ano de 1978, surgem com o apoio de vários segmentos de trabalhadores, como professores e funcionários públicos. Os movimentos sociais, iniciados na década de 1970, também pressionavam o governo (FADUL, 1985).

Em 1979, João Baptista Figueiredo (1979-1985) aprova a Lei da Anistia, permitindo a volta de ativistas políticos exilados para o Brasil. Esta lei acabou se refletindo no crescimento da influência do partido opositor, o MDB (Movimento Democrático brasileiro), que lutava pelo estabelecimento de uma Constituição e pelo retorno à democracia civil representativa.

Também em 1979, alterou-se o sistema partidário brasileiro. Do bipartidarismo

² Para mais detalhes sobre o assunto ver MATOS, Carolina. *Jornalismo e política democrática no Brasil*. São Paulo: Publifolha, 2008.

imposto em 1965 pelo regime militar (Arena como partido oficial e MDB como oposição autorizada), passou-se ao sistema multipartidário, chegando-se à constituição de cinco partidos: PT e PDT configurando-se como esquerda; PTB e PMDB centro e centro-esquerda, e o PDS, ex-Arena, enquanto direita. Em 1980, foram estabelecidas eleições diretas para o governo dos estados. Apesar de oficialmente anulada, a censura de Estado sobre a mídia ainda era utilizada.

O movimento Diretas-Já, ocorrido entre 1983 e 1984, apoiava a emenda constitucional de Dante de Oliveira, que exigia o retorno da democracia representativa no Brasil e desafiava a ditadura militar. Movimento iniciado a partir da sociedade civil organizada, contava com o apoio de alguns meios de comunicação, líderes estudantis, setores progressistas da Igreja Católica, OAB (Ordem dos Advogados do Brasil), sindicalistas e oposição.

Em eleições indiretas realizadas em 1985, Tancredo Neves foi eleito presidente da república. O político parecia

ser o único capaz de agradar tanto setores militares, como a oposição, sendo usado finalmente para consolidar a gradual transição para a democracia. [...] No que pareceu ser uma ironia do destino, Tancredo morreu no dia 21 de abril de 1985, sem ser empossado. O vice-presidente José Sarney, um político do PDS que havia servido como negociador, e que representava na aliança uma certa continuidade dos interesses anteriores, ocupou a vaga de Neves. Este fato acabou fazendo a transição para a democracia civil ser um ato um tanto controlado, como haviam imaginado os estrategistas militares. (MATOS, 2008, p. 58).

O movimento das Diretas-Já foi derrotado. O governo de José Sarney não atendeu às expectativas da população no que tange às leis políticas, sociais e econômicas. Além disso, logo as denúncias de corrupção vieram à tona. O plano econômico, Plano Cruzado, não combateu a inflação, apesar de, nos primeiros meses, incluir as baixas camadas da população como consumidores emergentes. As instituições políticas não tinham força. A desilusão com a política era geral.

Os brasileiros só votariam para presidente em 1989, quando maiores segmentos da população foram incorporados à vida política. A população, então, elegeu Fernando Collor presidente da República.

O processo de abertura à democracia foi lento, assim como a descentralização do poder e da gestão pública e o crescimento da economia de livre-mercado. Aos poucos, estreitaram-se as relações entre Estado, mercado e sociedade. Os poderes do Estado deslocaram-se para o mercado, no final dos anos 80. O mercado funcionou como uma força

libertadora no período pós-ditadura, ao mesmo tempo em que impôs limites à consolidação da democracia política e à democratização da sociedade brasileira (MATOS, 2008, p. 156).

Como em muitos países do continente Sul-americano, no Brasil a redemocratização não desafiou os limites estruturais da democracia, mas deu início uma disputa pelo seu significado e pela constituição de uma nova gramática social, ao incluir novos atores na cena política, levando a mudanças significativas no comportamento da cidadania por participantes dos movimentos sociais (SANTOS e AVRITZER, 2002). As associações comunitárias e organizações da sociedade civil, juntamente com os movimentos sociais, passaram a ser os condutores dos novos valores sociais, estratégias e práticas alternativas de participação nas gestões públicas (AVRITZER e WAMPLER, 2004).

Cortes e Gugliano afirmam que “a participação dos movimentos sociais nos processos de democratização latino-americanos colocaram na ordem do dia uma nova forma de relação entre Estado e sociedade, fato que implicou na introdução de experimentalismo na própria esfera estatal” (CORTES e GUGLIANO, 2010).

A sociedade civil foi incorporada parcialmente nos processos de gestão, assumindo tarefas antes exercidas pelo Estado: educação ou promoção social. Na luta pelo aprofundamento da democracia envolveram-se trabalhadores, organizações da sociedade civil, partidos políticos, Comunidades Eclesiais de Base, etc. A reivindicação pela inclusão social e pelo restabelecimento dos direitos civis ocorreu no processo de reformulação da nova Constituição, aprovada em 1988.

A Constituição de 1988 possibilitou a descentralização da autoridade política ao destinar recursos às administrações municipais. A implementação de instituições abertas ao debate público trouxe a necessidade de incorporação de amplos setores sociais, para que fossem viáveis do ponto de vista legal, político e administrativo. “Os primeiros esforços para a institucionalização da participação de cidadãos na formulação de políticas públicas tiveram início durante a Assembleia Constituinte, no período de 1987-1988” (AVRITZER e WAMPLER, 2004, p 220). O crescimento de organismos da sociedade civil durante o processo de transição para o regime democrático foi acompanhado de novos valores e estratégias políticas que sustentaram a renovação institucional em nível municipal (AVRITZER e WAMPLER, 2004, p 210).

A cidadania e a participação estão entre os fundamentos da República Federativa do Brasil, assim como a soberania, a dignidade e o pluralismo político. Também chamada de

Constituição Cidadã, esta modificou, substancialmente, a característica da democracia brasileira ao introduzir a perspectiva *participativa*, para além da *representativa*, no sistema político nacional.

Seguindo a tendência de países de sólida herança democrática, a Constituição adota, assim, o princípio da democracia semi-direta, por meio do qual o sistema representativo fica complementado por institutos de participação direta nos processos decisórios. (VITALE, 2004, p. 240).

A partir da Constituição de 1988, a democracia representativa gradualmente se consolida. São implementados mecanismos de participação popular na gestão das políticas públicas, os quais podem se concretizar por meio dos conselhos comunitários ou conselhos gestores de políticas, fóruns e conferências setoriais locais, regionais, estaduais e mesmo nacionais, orçamento participativo, planejamento estratégico participativo, consultas populares e audiências públicas (VITALE, 2004; ALLEBRANDT, 2010).

Segundo a Constituição Federal, o Estado democrático brasileiro baseia-se numa *democracia semidireta*, combinando elementos de democracia direta com os elementos tradicionais da democracia representativa. O parágrafo único do artigo 1º estabelece o seguinte: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Democracia semi-direta porque, ao lado da democracia representativa – concretizada através da eleição de representantes junto ao executivo e legislativo nos três níveis que compõem o Estado brasileiro – a sociedade impôs a democracia direta, ou participativa, consubstanciada pelos instrumentos da participação direta da população no processo legislativo - plebiscito, referendun e leis de iniciativa popular - e pela exigência de participação dos segmentos representativos da sociedade nos processos de planejamento e gestão das políticas públicas, em diferentes espaços públicos, concedidos e/ou institucionalizados pelo Estado [...]. (ALLEBRANDT, 2010, pp. 86-87).

Por sua vez, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, de 3 de outubro de 1989, define a participação como um dos princípios da administração pública direta e indireta, em nível estadual e municipal. No seu preâmbulo encontra-se:

Nós, representantes do povo Rio-Grandense, com os poderes constituintes outorgados pela Constituição da República Federativa do Brasil, voltados para a construção de uma sociedade fundada nos princípios da soberania popular, da liberdade, da igualdade, da ética e do pleno exercício da cidadania, em que o trabalho seja fonte de definição das relações sociais e econômicas, e a prática da democracia seja real e constante, em formas representativas e participativas, afirmando nosso compromisso com a unidade nacional, a autonomia política e administrativa, a integração dos povos latino-americanos e os elevados valores da tradição gaúcha, promulgamos, sob a proteção de Deus, esta Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. (1989, p. 20).

O preâmbulo refere-se a uma sociedade baseada nos princípios da soberania popular e estabelece a prática da democracia real, por meio de formas representativas e participativas. O artigo 2º, dos *Princípios Fundamentais*, prevê que a soberania popular será exercida por sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular. A soberania popular significa que a legitimidade do Estado e da lei depende do consentimento do povo, por meio do sufrágio universal, em momentos de eleição, principalmente.

O texto do artigo 68 defende que “a iniciativa popular no processo legislativo será exercida mediante a apresentação de: I – projeto de lei; II – proposta de emenda constitucional; III – emenda a projeto de lei orçamentária, de lei de diretrizes orçamentárias e de lei de plano plurianual [...]” (Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, 1989). A participação popular vai além da obrigatoriedade do voto: pressupõe motivação e disposição para a troca pública de argumentos concorrentes que contribuam para ponderar suas escolhas.

A participação direta dos cidadãos é prevista no artigo 1º da Lei Orgânica de Porto Alegre, que propõe a “administração democrática participativa descentralizada” (Lei Orgânica de Porto Alegre).

Particularmente, no sul do Brasil, durante o processo de redemocratização, movimentos comunitários reivindicaram o direito de participar das decisões políticas locais. O exemplo mais conhecido são as experiências de orçamento participativo. Os processos de democratização, segundo Santos e Avritzer (2002), levaram à inclusão de temáticas ignoradas pelo sistema político, à redefinição de identidades e ao aumento da participação, especialmente em nível local.

Avritzer e Wampler (2004) propõem o conceito de *públicos participativos* para a compreensão das transformações que vêm ocorrendo no campo da participação política após a redemocratização: cidadãos organizados que “buscam superar a exclusão social e política por meio da deliberação pública, da promoção de transparência e responsabilização

(*accountability*) e da implementação de suas preferências política” (AVRITZER e WAMPLER, 2004, p. 212).

A noção de *públicos participativos* apoia-se na ideia habermasiana de que a renovação social e política encontra espaços democráticos estratégicos em locais públicos. A obra de Robert Dahl sobre a democracia local possibilita compreender “como a emergência de uma forte dimensão pública pode ajudar a afastar os abusos de poder” (AVRITZER e WAMPLER, 2004, pp. 215-216).

O desenvolvimento de públicos participativos permitiu aos cidadãos o aprendizado prático sobre negociação e argumentação baseadas no associativismo e na deliberação face a face, o que representa, segundo Avritzer, a ruptura com o padrão de marginalização dos atores sociais: a “participação de cidadãos, a formulação de políticas públicas e a criação de novas instituições interagem para contestar as práticas políticas de clientelismo e patronagem que há muito têm dominado a política brasileira” (AVRITZER e WAMPLER, 2004, p. 234).

Conforme lembra Matos, no entanto, o processo de democratização no Brasil é um projeto em andamento, e a democracia, uma instituição ainda frágil. Nesse contexto político, determinados grupos sociais possuem demasiada influência e as elites empresariais e tradicionais continuam exercendo poderoso domínio sobre a política e a economia brasileira. Matos entende que um Estado e uma sociedade civil fortes, um mercado atento ao interesse público e o apoio da mídia podem contribuir ajudar para uma sociedade democrática mais avançada e representativa (MATOS, 2008, pp. 323-324).

A consolidação de um processo democrático implica, segundo Denise Auad (2004), um profundo investimento na educação dos cidadãos, uma educação que proporcione condições de compreender o contexto social em que se vive e que, conseqüentemente, garanta liberdade de escolha. Subjacente a isso, pressupõe-se um contexto de igualdade de oportunidades, a fim de que cada um possa desenvolver seus potenciais e estar no espaço público, onde ocorrem as decisões políticas, com a mesma dignidade dos demais participantes; caso contrário, o processo de escolha e de deliberação estará viciado, pois alguns cidadãos terão mais poder para convencer e para impor seus interesses, o que desequilibra o processo democrático.

2.2. Algumas visões sobre a democracia

Segundo Sartori (1965), as únicas questões que entendemos são aquelas das quais temos uma experiência pessoal (ou indireta), e as únicas ideias que podemos realmente dominar, são as que somos capazes de formular (ou reformular) por nós mesmos. O autor defende que o comportamento político depende da noção que temos do que seja democracia, do que possa ser e do que deva ser. Em última análise, as definições são importantes por serem responsáveis pela nossa imagem de democracia (SARTORI, 1965, pp. 19-20).

Tendo em vista a necessidade de compreender o amplo e conflituoso significado do termo *democracia*, inicia-se por um recorrido teórico sobre a gênese e a história do conceito. Serão apresentadas diferentes visões sobre o tema, ao mesmo tempo em que se busca manter a unidade e a coerência de pensamento, uma vez que o importante é clarear a imagem do que se entende por democracia, neste trabalho.

2.2.1. Antiguidade

Na Grécia Antiga (Clássica), a participação dos cidadãos na tomada de decisão da vida política dava-se na *Ágora*, por meio de assembleias populares. Os cidadãos exerciam sua soberania de maneira direta – a assembleia de cidadãos exercia o poder soberano. Sua única preocupação, enquanto homens livres, eram as questões públicas. Não havia separação entre Estado e sociedade. Tinha-se uma *democracia direta*, mas com um modelo participativo exclusivista, que deixava de fora do processo político as mulheres, os escravos e os estrangeiros.

David Held afirma que o primeiro governo democrático apareceu em meados do século VI, em Quíros (Grécia Antiga). A este se seguiram vários outros governos democráticos por toda a civilização grega, com suas peculiaridades e idiosincrasias, concedendo novos direitos a todos os cidadãos livres. O surgimento dessas primeiras formas de democracia foi resultado de um processo contínuo de mudanças, ao longo de várias gerações. A criação das cidades atenienses facilitou o desenvolvimento de cidadãos independentes em termos econômicos, ainda que restrita. Este novo modelo de ser cidadão foi propiciado pelo incipiente fluxo de comunicações oral e presencial entre os cidadãos das pequenas cidades-estado, como Atenas (HELD, 1991, pp. 29-30).

A cidade-estado ateniense e a *respublica* romana – ainda que considerada como um sistema oligárquico, por alguns autores – tinham semelhanças: eram sociedades orais; de controle burocrático pouco centralizado; incentivavam a participação popular, estimulada pela virtude cívica e pela responsabilidade com a *polis* ou a *respublica*. É da Grécia Clássica, contudo, a herança do modelo e das práticas democráticas (HELD, 1991, p. 51).

O *demos*, na Grécia Antiga, era composto por homens adultos, de origem grega e de posses. Neste modelo de governo, a igualdade de posições sociais equivalia à igualdade de distribuição de poder político.

Na Antiguidade importava ser animal político, diferentemente da visão moderna, na qual o homem é um animal social antes de ser um animal político (em virtude das necessidades de sobrevivência). No mundo antigo, ser político representava a mais alta possibilidade da existência humana. Não possuir um lugar próprio e privado significava deixar de ser humano e tornar-se escravo, *animal laborans* (ARENDDT, 1995). A sociedade escravocrata, o tamanho do território, a complexidade e o grau de heterogeneidade política foram de grande importância para o desenvolvimento da democracia direta na Grécia, cujo apogeu ocorreu nos séculos V e IV a.C.

Aristóteles (384-322 a.C), no Livro II de *Política*, obra composta há mais de 2.300 anos, por meio de uma observação histórica sobre a formação das cidades, pensa as formas de governo, entendendo a história como uma sucessão de formas boas e más. Pensa o homem como um animal político, dotado de razão – de natureza dialógica e prática – que vive na *polis*, e busca o viver bem – a felicidade.

Apesar de não haver, na Antiguidade, tradição teórica sobre política, Aristóteles formula uma teoria clássica das formas de governo, identificando as limitações da prática democrática. O autor defende a alternância entre governantes como modo de garantir a igualdade e a equivalência entre os cidadãos e o bem comum. Aristóteles opta por um regime no qual muitos governem – a chamada *politeia*.

Simplificando, com o intuito de não fugir aos objetivos desta tese, sem excluir, porém, a complexidade da obra aristotélica, pode-se dizer que Aristóteles classifica as formas de governo baseando-se no critério numérico e valorativo: há regimes que buscam o bem comum (regimes retos), e aqueles que privilegiam os interesses pessoais dos que governam (regimes corrompidos):

- *monarquia*, governo de um homem só, cujo objetivo é o bem comum. Quando o

governo de um só é exercido pelo bem do monarca, tem-se a *tiranía*;

- *aristocracia*, governo de poucas pessoas e dos melhores, visando ao melhor para os habitantes. Sua corrupção ocorre quando o foco está no bem dos governantes: *oligarquia*;

- *república (politeia)* é o governo de muitos, tendo em vista o bem comum. A *democracia* é o governo de muitos exercido em benefício dos governantes.

Aristóteles acrescenta o critério da classe social nas cidades – segundo ele, dividida entre pobres (muitos) e ricos (poucos) – para pensar a *república*, a *oligarquia* e a *democracia*. As formas piores, os desvios, são degenerações das formas melhores.

Abordando a questão sobre quem deve exercer a soberania e quem deve controlar o soberano, Aristóteles afirma que é possível que os integrantes da maioria, apesar de não serem isoladamente bons, possam ser melhores quando reunidos, se comparados aos poucos individualmente bons. O autor questiona-se sobre a autoridade dos homens livres e da massa dos cidadãos, daqueles que nem são ricos, nem excelentes, e entende que resta proporcionar-lhes participação nas funções deliberativas e judicantes.

Lembra que cada indivíduo isolado é imperfeito quanto à capacidade de julgar, de forma que as escolhas dos altos funcionários e a fiscalização desses deve ser entregue à coletividade sem, todavia, lhes dar acesso às funções em si. Por outro lado, o filósofo levanta uma dificuldade deste aspecto ao julgar que a tarefa de escolher corretamente é para entendidos. De acordo com este argumento, “não se deve entregar às massas o poder decisório na escolha de altos funcionários, nem o de fiscalizar-lhes a prestação de contas” (ARISTÓTELES, 1997, p. 99). Dialeticamente, e por fim, Aristóteles considera justo que a maioria seja soberana em matérias da mais alta importância, porquanto a assembleia popular, o conselho e o tribunal do júri são formados por numerosas pessoas, e também as posses de todas essas pessoas coletivamente são maiores que as de cada funcionário ou de uns poucos funcionários ocupantes das funções mais elevadas (ARISTÓTELES, 1997, p. 100).

2.2.2. Os clássicos

Na concepção plebiscitária, elaborada por Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), democracia é o governo do povo enquanto totalidade orgânica, dotada de uma vontade geral. Rousseau criou uma visão de democracia voltada para uma nova concepção de direitos e deveres dos cidadãos. Este modelo de democracia *desenvolvimentista* ressalta o caráter

indispensável das instituições democráticas para a formação de uma cidadania ativa e participativa. David Held afirma que Rousseau representa a vertente mais radical da *democracia desenvolvimentista*, enquanto Stuart Mill (1806-1873) representa a vertente liberal (HELD, 1991, pp. 95-96). É, contudo, uma interpretação, dentre várias.

Rousseau postulava que a cidadania ativa e participativa deveria se governar. Trata-se da ideia de autogoverno como um fim em si mesmo. “Os governados devem ser os governantes”, dizia em *O contrato social*, obra publicada em 1762. Segundo ele, o povo só seria soberano quando participa ativamente na articulação da vontade geral; ao povo caberia a função legislativa, e ao governo, a função executiva. Nesta obra o autor afirma que uma sociedade realmente democrática só seria possível quando não houvesse ninguém tão pobre que precisasse vender-se por necessidade e ninguém tão rico, a ponto de comprar alguém.

Rousseau (1995) defende que a vontade geral asseguraria o bem do povo, no sentido de buscar os interesses comuns. Os interesses individuais, reunidos, traduziriam o que há de comum em todas as vontades individuais, formando a vontade geral. Esta pode ser caracterizada como a soma dos interesses individuais, que unifica a multiplicidade de interesses e forma o laço social. Além disso, a soberania reside unicamente no povo, no corpo coletivo, que exprime a vontade geral, em busca do bem comum e da igualdade.

Para que uma vontade seja geral, não é necessário que seja unânime, porém necessita da contagem de todos os votos. Qualquer exclusão formal quebra a generalidade. Se o povo simplesmente obedecer, perderá sua qualidade de povo. Segundo Rousseau, pode-se dizer que não há tantas vontades quanto homens, senão como associados. Quando uma dessas associações é tão grande que se sobrepõe às outras, não existirá uma vontade geral. As decisões representam somente um acordo particular. Quando as opiniões convergem, a vontade geral predomina. Os longos debates, as discussões, o tumulto, anunciam a ascendência dos interesses particulares e o declínio do Estado (ROUSSEAU, 1995, p. 144).

Nas sociedades democráticas do século XXI, no entanto, a comunicação, o diálogo e a interação são considerados componentes essenciais da política e a base da democracia. O debate permite que a opinião do outro seja levada em conta, que se reconheçam diferentes realidades, visando ao consenso.

Vontade geral é diferente da vontade de todos: a vontade geral supõe o desejo de alcançar o bem comum, ao passo que a vontade de todos implica a soma dos desejos particulares de todos os indivíduos. Para Rousseau, não se pode atender somente às

necessidades de parcelas da população. A busca deve ser pelo bem comum. Como pode a vontade geral ser a soma das vontades individuais? “Os interesses individuais, reunidos, traduziriam o que há de comum em todas as vontades individuais, formando a vontade geral”. Como chegar à vontade do corpo coletivo, que, supostamente, exprime a vontade geral?

Rousseau mostra como e por que se substituem as vontades particulares pela vontade geral nas deliberações públicas:

Fora desse contrato primitivo, a voz do maior número submete sempre os outros, trata-se de uma continuação do próprio contrato. Mas, pode-se perguntar, como um homem pode ser livre e forçado a se conformar com vontades que não são as suas? Como os opositores podem ser livres e submetidos a leis às quais não deram consentimento? (...) o cidadão dá seu consentimento a todas as leis, mesmo àquelas que foram aprovadas sem sua anuência e até mesmo àquelas que o punem, quando ousa violar alguma delas. A vontade constante de todos os membros do Estado é a vontade geral; é por meio delas que são cidadãos livres. (ROUSSEAU, 1995, pp. 159-160).

A diferença de um único voto quebra a igualdade. Um só opositor rompe a unanimidade, porém entre esta unanimidade e a igualdade existem muitos termos desiguais. Duas regras gerais podem servir para regular essas relações: uma é que, quanto mais importantes e graves forem as deliberações, mais o acordo deve se aproximar da unanimidade; outra é que, quanto maior pressa exigir o negócio, mais deve se estreitar a diferença prescrita na divisão do acordo. A primeira dessas regras parece mais conveniente às leis, e a segunda, aos negócios. De todo modo, é pela sua combinação que se estabelecem as melhores condições de manifestação da diversidade (ROUSSEAU, 1995, pp. 160-161).

Rousseau entende que a política está preocupada com o aprofundamento da cidadania enquanto autodeterminação da população na construção do interesse comum. O autor estava convencido de que uma verdadeira democracia jamais existiu nem existirá, pois requer condições específicas e difíceis de serem reunidas, tais como um Estado pequeno, no qual o povo se reúna facilmente e que cada cidadão conheça todos os demais; uma grande simplicidade de costumes que impeça a multiplicação dos problemas e as discussões espinhosas; uma grande igualdade de condições e fortunas e, por fim, pouco ou nada de luxo.

2.2.3. A visão moderna

Conforme Santos e Avritzer (2002), o debate sobre a democracia na primeira metade

do século XX foi marcada pela oposição entre duas vertentes: a democracia liberal, de um lado, e a concepção marxista, de outro. Citando as ideias de Carole Pateman (1970), os autores afirmam que a concepção marxista entendia os cidadãos como indivíduos produtores e a autodeterminação no mundo do trabalho, como centro do processo de exercício da soberania popular.

Deste enfrentamento surgem as concepções hegemônicas de democracia. Santos e Avritzer entendem o conceito de hegemonia de acordo com Gramsci (2002[1934]), indicando a preponderância de uma visão sobre outra, gerando uma contra-hegemonia. Hegemonia é a “capacidade econômica política, moral e intelectual de estabelecer uma direção dominante na forma de abordagem de uma determinada questão, no caso a questão democrática” (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 43). A contra-hegemonia é capaz de elaborar formas econômicas, políticas e morais alternativas.

Para Santos e Avritzer (2002), as concepções hegemônicas da democracia liberal estão ligadas à discussão entre procedimento e forma – procedimentalismo entendido como método de constituição de governos; a complexidade social e a inevitabilidade da burocracia; e a ideia de que a representação é a única solução possível nas democracias de grande escala. A concepção liberal entende-a como prática restrita de legitimação de governos e não consegue representar grupos minoritários e identidades específicas.

Nas *concepções não hegemônicas* a democracia é defendida como uma forma sócio-histórica, não determinada por quaisquer tipos de leis naturais, tampouco obra da engenharia institucional. Essa concepção reconhece a pluralidade humana e a necessária publicização do debate público. Autores como Habermas e Joshua Cohen encaixam-se nessa vertente (SANTOS e AVRITZER, 2002).

Santos e Avritzer questionam a concepção do modelo liberal como único e universal, pois implica a perda da diversidade e o modo como se compreende o termo *democracia* enquanto prática, cada vez mais afastada do ideal, o que justifica a baixa intensidade participativa. Os sociólogos partem da concepção *não hegemônica*, como visão alternativa da democracia, estabelecendo críticas às vertentes hegemônicas de pretensões universalistas e exclusivistas, das quais, segundo eles, fazem parte autores como Norberto Bobbio, Robert Dahl, Stuart Mill, dentre outros.

2.2.3.1. As liberdades individuais e a complexidade social

John Stuart Mill centra sua preocupação nas liberdades individuais, no perigo do crescimento excessivo do Estado e no uso despótico do poder. Para o autor, a ideia da *polis* grega e a noção de autogoverno nas sociedades contemporâneas não podiam se sustentar, dentre outros fatores, pela dimensão geográfica das cidades. Dessa forma, sugeria a redução do poder coercitivo e da capacidade reguladora do Estado. Entendia que a democracia liberal, o governo representativo e a participação ativa da sociedade eram importantes para a proteção das liberdades individuais, para criar bases para a cidadania e para determinar as condições, inclusive morais, da própria existência.

Uma democracia representativa torna o governo responsável diante da sociedade e cria cidadãos mais sábios, capazes de perseguir o interesse público. Mill percebe, contudo, que a democracia não será jamais a melhor forma de governo, a não ser que possa ser organizada de maneira a não permitir que nenhuma classe, nem a mais numerosa, possa reduzir todo o resto à insignificância política e dirigir o curso da legislação e da administração segundo seus interesses exclusivos de classe. O problema está em achar os meios de impedir esse abuso, sem sacrificar as vantagens do governo popular. Limitar o sufrágio não é solução, uma vez que acarretaria uma exclusão compulsória de parte da população de seu direito à representação. Um dos principais benefícios do governo livre é a educação das “baixas camadas da população”, quando esta é chamada a tomar parte em atos que afetam diretamente os grandes interesses do país (MILL, 1981, p. 87).

A ideia pura de democracia, de acordo com a definição de Mill, é o governo do povo inteiro pelo povo inteiro, representado de maneira igual. A democracia, da maneira como é habitualmente concebida e até agora praticada, é o governo do povo inteiro por uma mera maioria, exclusivamente representada. A primeira ideia é sinônimo de igualdade entre todos os cidadãos; a segunda é um governo de privilégios, em nome da maioria numérica, que é praticamente a única a ter voz no Estado. Essa é a consequência inevitável da maneira pela qual se vota atualmente, com uma exclusão total das minorias (MILL, 1981, p. 71).

Em um governo popular, segundo Mill, a pessoa que não tiver direito a voto nem os meios de consegui-lo, ou estará permanentemente descontente, ou será uma pessoa que entende os assuntos gerais da sociedade como alheios a seus interesses; um homem que não tem nada a ver com as leis, a não ser obedecer a elas, nem com o interesse público, a não ser

como espectador. Independentemente de todas essas considerações, é uma injustiça negar a qualquer um, a menos que seja para prevenir males maiores, o direito elementar de ter voz na condução dos assuntos que lhes interessam, tanto quanto aos outros cidadãos. Sua opinião deve ter valor. Nenhum sistema de sufrágio que exclua pessoas ou classes poderá ser permanentemente satisfatório (MILL, 1981, p. 89).

Mill acredita que as pessoas podem decidir por elas mesmas e que a sociedade deve lhes garantir esse direito. Para o autor, a educação é uma prioridade do Estado, antes mesmo do sufrágio universal. O governo deve levar as pessoas a formar sua própria opinião, seja por meio dos jornais, da publicidade ou de deliberações públicas, para que possam exercer conscientemente seu direito – e dever – de voto, uma vez que o voto lhe pertence e deve ser exercido seguindo sua opinião mais esclarecida do bem público.

David Held, em *Modelos de democracia*, entende essa postura de Mill como uma forma de “elitismo educacional”, pois justifica uma posição privilegiada para os cidadãos que possuem conhecimentos, habilidade e sabedoria, designando a liderança política da sociedade à classe intelectual e enfatizando a educação como chave para a liberdade e para a emancipação (HELD, 1991, p. 128).

Segundo Norberto Bobbio (1986), a complexidade social torna indesejável a participação popular nas decisões coletivas. Um sistema de poder só será democrático caso as decisões coletivas sejam tomadas por todos os membros da coletividade. A democracia caracteriza-se por um conjunto de regras que ditam quem está autorizado a tomar decisões coletivas e por meio de quais procedimentos. Significa, genericamente, que as deliberações coletivas são tomadas, não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para essa finalidade. E para que tais decisões sejam aceitas, é preciso que sejam tomadas com base em regras – por maiorias a quem compete tomar decisões. É preciso que aqueles que são chamados a decidir sejam colocados diante de alternativas reais e em condição de escolher entre uma e outra. Para que se realize tal condição, é necessário que se garantam direitos de liberdade, opinião, expressão, reunião e associação.

A democracia nasceu de uma concepção individualista da sociedade, isto é, da concepção para a qual – contrariamente à concepção orgânica, dominante na idade antiga e na idade média, segundo a qual o todo pertence às partes – a sociedade, qualquer forma de sociedade, e especialmente a sociedade política, é um produto artificial da vontade dos indivíduos. (BOBBIO, 1986, p. 22).

Partindo da hipótese do indivíduo soberano que, entrando em acordo com outros

indivíduos igualmente soberanos, cria a sociedade política, a doutrina democrática imaginava um Estado sem corpos intermediários. O modelo ideal de sociedade democrática seria aquele de uma sociedade centrípeta. A realidade existente, porém, é a de uma sociedade centrífuga, policêntrica e pluralista (BOBIO, 1986).

Os seguidores de Rousseau, que se juntam hoje à teoria crítica da política, não consideram legítimas as autoproclamadas democracias representativas, já que estas se limitam a um mero procedimento de seleção de elites dirigentes. Contudo, este é justo o ideal que, para pensadores como Schumpeter, deve seguir a democracia. Para Schumpeter, trata-se de “uma ordem institucional, como o mercado, em que distintos grupos e pessoas competem para ganhar votos dos eleitores, dos “consumidores políticos”; a radicalização das expectativas cidadãs ou uma participação excessiva desestabiliza o sistema e o faz ingovernável. (MOLINA, 1998, p. 36).

Robert Dahl, em *Um prefácio à teoria democrática*, de 1956, cunha a ideia de *poliarquia* – governo das múltiplas maiorias – para dar conta de um tipo de democracia representativa centrada nos princípios do pluralismo e na existência de um sistema multipartidário competitivo (DAHL, 1989). A concepção pluralista assenta-se na lógica de distribuição de poder por meio da competição. Essa competição entre candidatos, pelo voto da população, é um elemento democrático que permite o controle dos cidadãos comuns sobre os líderes políticos.

Dahl, entretanto, não põe em evidência o fato de que uma amplitude da participação popular deva ser exigida para que se exerça o controle dos líderes políticos. Ao contrário, entende que uma pequena parte da população saberá aproveitar as oportunidades geradas pelos processos de tomada de decisão. Afirma que os “grupos de baixa renda” estão excluídos dessa “igualdade política” enquanto igualdade de poder, por sua inatividade e seu acesso limitado a recursos.

Percebe-se, portanto, certo preconceito de Dahl no que se refere ao que chama “grupos de condição sócio-econômica baixa”, quando afirma que neste grupo aparecem com maior frequência as personalidades “autoritárias”. Entende-se que essa afirmação é feita porque Dahl defende o respeito às normas e às condições institucionais para o funcionamento do sistema democrático. Contudo, para participar da arena política, é necessário aprender, por meio de um treinamento prévio, que ocorre através da família, escola, igrejas, jornais, etc. Segundo o autor, à medida que o aumento da participação leve ao palco esses grupos, o consenso às normas pode declinar, representando um risco à estabilidade do sistema

democrático.

Dahl estabelece uma série de normas, direitos e garantias essenciais aos cidadãos que permitiriam a ampliação da participação política, assegurando a liberdade de contestação: liberdade de associação, expressão e de voto; livre competição entre líderes políticos; existência de meios alternativos de informação; instituições que respeitem e garantam o poder das urnas, além de tratamento equânime, independentemente das preferências do cidadão; autoridades eleitas periodicamente por meio de eleições livres e justas, com sufrágio universal; garantia de que todo cidadão tem direito a concorrer aos cargos eletivos. A participação do indivíduo só é possível mediante a garantia de direitos civis, políticos e sociais, justificando-se pela busca do bem-estar da coletividade.

Segundo Céli Pinto (2004), a democracia, atualmente, parece ter deixado de ser um tema fundamental da política e dos políticos para tornar-se um princípio puramente moral. A autora entende que é muito difícil construir uma democracia representativa se não conseguirmos construir interesses coletivos, uma vez que só podem existir representantes do interesse coletivo e, para tê-los, os eleitores precisam se constituir como sujeitos coletivos.

Como construir o interesse coletivo? Este não é a média dos interesses particulares, mas algo que atenda medianamente a todos. O que pode também explicar a crise de representação é o distanciamento do cidadão comum ao campo da política. Segundo Céli Pinto, isso ocorre porque o mundo da política está cada vez mais profissionalizado e técnico. Distante das decisões, o cidadão encontra dificuldades em opinar (PINTO, 2004, pp. 30-31).

A participação popular corresponde à possibilidade de intervenção não representativa. “Se for analisada a atual Constituição Brasileira, percebemos que, a partir de 1988, existem importantes espaços de participação dos cidadãos brasileiros em conselhos municipais, regionais e federais, além da possibilidade de participação direta através de referendun, plebiscito e emendas populares” (PINTO, 2004, p. 31). A participação, afirma Céli Pinto, depende da organização (e boa vontade, inclui-se) dos cidadãos.

A questão da sociedade civil organizada, portanto, deve ser vista com muito cuidado. O discurso que associa a sociedade ao princípio do bem, à não-corrupção, à não-luta pelo poder, defendendo que substituiria este Estado que é retratado como pesado, lento, ineficiente e corrupto, na verdade está desresponsabilizando este mesmo Estado de suas obrigações. Isto diminui a possibilidade de tratamento igual ao conjunto da população, porque um cenário é o Estado se responsabilizando pela saúde da população, outro completamente diferente são 500 ONGs extremamente competentes se responsabilizando pela saúde da população. Por melhores e mais bem intencionadas que sejam as ONGs elas não estão, nem podem estar, por sua natureza, comprometidas com o princípio da igualdade e universalidade do atendimento à saúde. (PINTO, 2004, p. 33).

Céli Pinto pergunta: “O Estado é o que tem direito e a obrigação de suprir todas as necessidades ou só vai ganhar aquele que se organizar? E aquele que não se organiza, vai morrer por quê? Ele pode ser mais frágil, ele pode ser mais ignorante e ele pode não querer participar. E ele vai morrer por isso?” (PINTO, 2004, p. 61).

A participação do cidadão é uma escolha. Há pessoas que preferem não discutir para conquistar o que já têm (ou deveriam ter) garantido por direito. É uma perspectiva respeitável (PINTO, 2004, p. 103).

Como resolver o impasse? A democracia participativa coexiste com a representativa. Elas devem ser complementares. O justo e primordial é que todos tenham as mesmas condições de sobrevivência, respeitando-se as diferentes necessidades. Para que haja justiça na distribuição do orçamento de um município ou estado, é fundamental que se estabeleçam grupos de discussão temáticos de interesse coletivo. Porém, como construir consensos? O interesse de que o todo populacional seja educado, é interesse de todos? No Brasil, segundo Céli Pinto, algumas situações históricas e conjunturais dificultam a construção de consensos, dentre os quais a desigualdade social da qual se falava. “Qualquer possibilidade de consenso para construir uma sociedade mais justa tem de enfrentar interesses corporativos muito fortes e privilégios de grupos e mesmo de classes, vividos individualmente como conquista” (PINTO, 2004, pp. 51/53).

Céli Pinto afirma que o interesse geral sempre é o interesse particular que se tornou geral. Aqui, volta-se à ideia de Rousseau de que o pensamento individual é importante, pois há algo em comum entre os indivíduos, que é possível unir. Então, como falar em interesses gerais democráticos? São os interesses gerais capazes de incorporar os interesses variados (PINTO, 2004, p. 66). Se o interesse coletivo não for formado pelo encontro das diferenças, não serão coletivos, serão o interesse de um grupo que se tornou, por um processo hegemônico ou por simples dominação, interesse de todos (PINTO, 2004, p. 83).

Os interesses gerais democráticos devem partir do pressuposto da justiça e da igualdade. Igualdade, não como contrário equivalente à diferença, mas no sentido da superação da dicotomia entre indivíduo e sociedade e em termos de distribuição homogênea, considerando os interesses específicos como equivalentes em importância, independentemente do número de pessoas que irão atingir, em busca da vontade geral de Rousseau. Todos deveriam ser beneficiados em igual medida, mas a questão não é tão simples. Como definir o que é de interesse comum a todos? Uma deliberação em torno das necessidades de um estado como o Rio Grande do Sul se prolongaria indefinidamente. Por isso é que a democracia deve ser representativa e não direta. Um caminho encontrado por processos de participação popular nas decisões sobre a distribuição das verbas orçamentárias foi segmentar o estado em regiões. Mas cada região deve receber verbas equitativamente iguais? Como equilibrar a questão? E as regiões com maiores problemas de saneamento e falta de escolas, por exemplo? E o que dizer de regiões mais nobres da cidade, que reivindicam mais policiais nas ruas? Como resolver todos os problemas? Quais os interesses primordiais? Saneamento, saúde, educação e segurança são todos itens básicos para uma sociedade.

Na sociedade de massa, e mesmo na democracia ateniense (excetuando os homens destinados a pensar a política), não se pode conceber um cidadão exercendo plena e cotidianamente seus direitos políticos. Isso não significa, contudo, abrir mão de seus direitos, mas optar pela liberdade individual de não exercê-los, uma vez que representantes políticos foram legalmente eleitos para essa finalidade. O porte de direitos não significa, necessariamente, seu exercício (BOBBIO, 1990; GENTILI, 2008).

Argumenta-se que os processos de consulta popular poderiam significar certa desresponsabilização do Estado pelas decisões que afetarão toda a sociedade. Isso também seria uma espécie de exclusão, já que os pobres e miseráveis, muitas vezes, não têm condições (por falta de informação, desinteresse ou capacidades intelectuais) de votar ou opinar sobre em que área o Estado deve investir ou priorizar. Pode-se contra-argumentar que, na sociedade atual, cada vez mais o indivíduo é responsável pelo seu próprio bem-estar e desenvolvimento e que são desinteressados aqueles que não se organizam em defesa de seus direitos. Porém, a falta de organização dessas minorias deve-se, fundamentalmente, à falta de consciência política, civil e mesmo social, não apenas ao individualismo, até necessário em alguns casos. No entanto, outras vezes, por razões diversas, a organização, efêmera, dá-se automaticamente, pela formação de grupos rivais na luta por seus *direitos*.

Devem-se levar em conta, unicamente, aqueles que se organizam, mesmo que as condições de participação sejam diversas e excludentes? O voto de um eleitor, por exemplo, que não acompanhou o processo como um todo, mas que tem o direito de votar e possibilidade de retomar parte das discussões pela mídia, deve ter o mesmo peso daqueles que participaram e acompanharam o processo desde o início? Todos têm o direito de não se envolver em debates e discussões, mas, mesmo assim, podem decidir por votar naquilo que foi definido anteriormente pelos que tomaram parte nas deliberações. É evidente que suas escolhas se limitarão às definições prévias; quando muito, terão a possibilidade de indicar outras opções até então ignoradas.

Não apenas os cultos e os eruditos sabem o que é bom para si. A educação é um pressuposto básico para a prática da democracia, mas não pode ser um argumento para afastar o cidadão das decisões políticas, até porque tais decisões também atingirão seus interesses.

Os interesses das classes abandonadas pela sociedade e pelo próprio Estado certamente não condizem com as prioridades da média da população. O que lhes importa um caminhão de bombeiros se nem casa eles possuem? Ou o aumento do efetivo policial, se muitas vezes é essa classe que desafia a polícia? Isso seria não respeitar o princípio de igualdade. E aqui está a desresponsabilização do Estado, que não assiste a essa parcela da população, nega sua existência e ignora o problema.

2.3. Representação política clássica

O surgimento da *democracia representativa* data das Revoluções Americana (1776) e Francesa (1789) e está relacionado ao nascimento do liberalismo, do individualismo e ao princípio da representação política a partir do Renascimento, quando se reconheceu que o poder estatal é de origem humana, não divina, e com o surgimento da ideia central de Estado moderno.

Nesse momento deu-se a separação entre Estado e sociedade civil. O Estado passa a ser visto como aparelho institucional e administrativo público; a sociedade, entendida como o conjunto de todos os indivíduos, é detentora do poder político. A soberania reside e é exercida pelo povo por meio de representantes políticos que exercem o poder de decisão delegado pelos cidadãos, por meio de participação eleitoral e nas instituições representativas. O Estado tem a obrigação de garantir a defesa e a segurança dos indivíduos, e sua autoridade para tomar

decisões deve ser respeitada por todos aqueles que fazem parte da sociedade. Os governados transferem sua autoridade ao Estado e se submetem às suas decisões. A autoridade dos governantes se exerce com o consentimento dos governados, o que legitima o Estado (COLOMBO, 2007, p. 19).

O princípio sobre o qual se funda a representação política é a antítese exata do princípio sobre o qual se funda a representação dos interesses, no qual o representante, devendo perseguir os interesses particulares do representado, está sujeito a um mandato vinculado (típico do contrato de direito privado que prevê a revogação por excesso de mandato).

Em *Considerações sobre o governo representativo* ([1861], 1981), Stuart Mill, filósofo e economista britânico, defensor da deliberação, da opinião pública, da participação ativa, tem como ponto de partida o Parlamentarismo inglês do século XIX. Ao estudar esta obra, portanto, deve-se ter cautela ao se apropriar de ou transpor suas análises para outros países e momentos históricos, a fim de não gerar mal-entendidos e não criar utopias ainda maiores, uma vez que, sabe-se, a realidade brasileira é drasticamente diversa da inglesa.

Segundo Stuart Mill, as instituições políticas são obra dos homens e, portanto, podem ser bem-feitas ou mal feitas. Assim como o mecanismo político foi produzido pelos homens, ele precisa de participação ativa e deve ser ajustado às capacidades e qualidades dos homens disponíveis. Isso implica três condições: a) o povo ao qual se destina a forma de governo deve consentir em aceitá-la ou, pelo menos, não recusá-la a ponto de opor ao seu estabelecimento um obstáculo intransponível; b) os homens devem ter a vontade e a capacidade de falar o necessário para assegurar sua existência; c) os cidadãos devem ter a vontade e a capacidade de fazer aquilo que a forma de governo exige deles, sem as quais ele não poderia alcançar o seu objetivo.

A palavra *fazer* significa tanto abstenção quanto ação. Esse povo deve ser capaz de preencher as condições de ação e de constrangimento moral necessárias tanto para assegurar a existência do governo, quanto para proporcionar-lhes os meios para alcançar seus fins. A aptidão de um governo nesse sentido constitui o seu mérito. A falta de uma dessas condições torna uma forma de governo inadequada ao caso particular, não importando o quão promissora ela possa parecer (MILL, 1981, p. 7).

Dentro dos limites impostos pelas três condições, as instituições e as formas de governo são uma questão de escolha. Porém, as escolhas estão sujeitas a outros fatores, uma

vez que o poder humano é limitado. “Na política, como na mecânica, deve-se procurar *fora* do mecanismo a força que faz funcionar o motor; e se não for possível encontrá-la, ou se for insuficiente para transpor os obstáculos que podem ser racionalmente esperados, a invenção falhará” (MILL, 1981, p. 10). As forças de que dependem os maiores fenômenos políticos não se submetem à direção dos homens de Estado ou dos filósofos. O governo de um país é fixado *a priori* pelo Estado do país no que diz respeito à distribuição dos elementos do poder social. O poder mais forte da sociedade receberá a autoridade governante e uma mudança na constituição política não poderá ser durável se não for precedida ou acompanhada de uma nova distribuição do poder na própria sociedade.

Todo poder, numa sociedade que tende a se transformar em poder político, é ativo. Uma grande parte do poder consiste na vontade. A opinião em si é uma das maiores forças sociais ativas. Uma pessoa com uma crença política é um poder social igual a noventa e nove outras pessoas que possuem apenas interesses. Aqueles que conseguirem criar uma persuasão geral de que certa forma de governo ou um fato social de qualquer espécie merece ser preferido, terão dado o passo mais importante para arregimentar a seu lado os poderes da sociedade. O raciocínio especulativo é um dos principais elementos do poder social. O poder meramente físico e econômico está longe de ser o todo do poder social (MILL, 1981, pp. 11-12).

O governo deve promover a virtude do próprio povo, suas qualidades morais, intelectuais e ativas. Isso será seu mais importante mérito. O governo que melhor fizer isso terá toda a probabilidade de ser o melhor em todos os sentidos, uma vez que é dessas qualidades, na proporção em que elas existem no povo, que depende todo o bem que pode ser feito pelo governo em suas operações práticas. Pode-se considerar, então, como um critério de aferição da qualidade de um governo, o grau em que tende a aumentar a soma das boas qualidades dos governados, coletiva e individualmente, visto que, além do fato de que seu bem-estar é o único objetivo do governo, suas boas qualidades fornecem a força motriz que faz mover a máquina. Isso faz da qualidade da própria máquina o elemento constitutivo do mérito de um bom governo (MILL, 1981, p. 19).

Stuart Mill afirma que “a influência da falta de inteligência na obstrução de todos os elementos do bom governo não carece ilustração”, mas ele a ilustra:

(...) o governo consiste de atos executados por seres humanos; e se os agentes, ou aqueles que escolhem os agentes (...), ou os espectadores cuja opinião deveria influenciar todos esses, não passam de massas de ignorância, estupidez e preconceito maldoso, toda a operação do governo será virada para o mal; enquanto que, à medida que os homens forem se elevando acima desse nível, o governo também melhorará de qualidade; até o ponto de excelência (...) em que os funcionários do governo, eles mesmos dotados de virtude e inteligência superiores, respirarão uma atmosfera de uma opinião pública virtuosa e esclarecida. (MILL, 1981, p. 19).

E como é possível essa excelência? À primeira vista, os processos de consulta popular podem ser uma boa iniciativa, pois proporcionam ao cidadão a possibilidade de julgar aquilo que seria mais adequado a ele, à sua comunidade ou a região. Dotado desta responsabilidade, o eleitor obriga-se a ponderar melhor suas escolhas e, mesmo que sejam escolhas individuais – que deveriam ser previamente pensadas a fim de abranger o maior número de pessoas – as suas opções afetarão a comunidade como um todo.

Segundo David Held, Stuart Mill questionava-se sobre como conciliar a participação na vida pública, a qual cria bases para o controle democrático dos governantes, com os requisitos de uma administração especializada em uma nascente e complexa sociedade de massas (HELD, 1991, p. 118). Comentando as ideias de Mill, afirma que o governo representativo é essencial para a proteção e desenvolvimento da liberdade e da razão. Um sistema de democracia representativa torna o governo responsável pelos cidadãos, ao mesmo tempo em que cria cidadãos mais sábios e capazes de buscar interesses públicos, reforçando a identidade e a liberdade de cada um (1991, p. 127).

Se fosse possível para o povo ser bem governado sem sua participação, seu bom governo não duraria mais do que a liberdade de um povo que tivesse sido liderado por armas estrangeiras sem a sua cooperação. Este é um dos benefícios da liberdade: o governante não pode deixar de lado as mentes dos indivíduos. Assim, o efeito revigorante da liberdade só atinge seu ponto máximo quando o indivíduo está de posse dos plenos privilégios de cidadão (MILL, 1981, pp. 30/37). Não há nenhuma dificuldade em demonstrar que a forma ideal de governo é aquela em que a soberania, o poder supremo de controle, pertence ao conjunto reunido da comunidade; aquele em que todo cidadão não apenas tem uma voz no exercício do poder supremo, mas também é chamado, pelo menos ocasionalmente, a participar do governo pelo exercício de alguma função pública, local ou geral (MILL, 1981, p. 31).

Deve-se reconhecer que os benefícios da liberdade, até aqui, têm sido alcançados pela extensão de seus privilégios a apenas uma parte da comunidade e que o governo em que tais privilégios se estendem, imparcialmente, a todos é um desejo ainda não realizado. Embora

qualquer aproximação desse Estado tenha um valor intrínseco e, em muitos casos, no nível atual, não se possa fazer mais do que isso, a participação de todos nesses benefícios é a concepção idealmente perfeita do governo livre. Na medida em que alguns forem excluídos dessa participação, seus interesses estarão sem as garantias concedidas aos outros e ficarão em condições menos favoráveis para aplicar suas faculdades no aprimoramento de sua própria situação e da situação da comunidade, de que depende a prosperidade geral (MILL, 1981, pp. 33-34).

A inércia, a falta de aspirações e a ausência de desejos formam um obstáculo mais fatal ao progresso do que qualquer emprego errado de energia; e são esses defeitos e, apenas eles, quando existentes na massa, que tornam possível uma orientação falsa por parte de uma minoria enérgica. Os homens não são meros instrumentos nas mãos de seus governantes quando têm vontade ou ardor nos seus procedimentos, afirma Mill:

(...) O único governo capaz de satisfazer a todas as exigências do estado social é aquele do qual participou o povo inteiro; que toda a participação, por menor que seja, é útil; (...) não se pode desejar 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 porção muito pequena dos negócios públicos, o tipo ideal de um governo perfeito só pode ser o representativo. (MILL, 1981, p. 38).

Quando ninguém, ou apenas uma fração, se interessa pelos assuntos gerais do Estado, necessários à formação de uma opinião pública, os eleitores só se servirão de seu direito de sufrágio para atender a seus interesses privados, ou aos interesses de sua localidade, ou aos de alguém a quem estejam ligados como aderentes ou dependentes (MILL, 1981, p. 40). Esse é o perigo do governo de uma classe só, do governo da minoria sobre a maioria.

Quem representa interesses particulares tem sempre um mandato imperativo. “E onde podemos encontrar um representante que não represente interesses particulares?” (BOBBIO, 1986, p. 25). O que representa a disciplina partidária se não uma aberta violação da proibição dos mandatos imperativos? O princípio inspirador do pensamento democrático sempre foi a liberdade entendida como autonomia, isto é, como capacidade de dar leis a si própria. A democracia representativa, a única forma de democracia existente e em funcionamento, é já por si mesma uma renúncia ao princípio da liberdade como autonomia.

A hipótese de que futura computadorocracia, como tem sido chamada, permita o exercício da democracia direta, isto é, dê a cada cidadão a possibilidade de transmitir o próprio voto a um cérebro eletrônico, é uma hipótese absolutamente pueril. A julgar pelas leis promulgadas a cada ano na Itália, o bom cidadão deveria ser convocado para exprimir seu próprio voto ao menos uma vez ao dia. O excesso de participação pode ter como efeito a saciedade política e o aumento da apatia eleitoral. O preço que se deve pagar pelo empenho de poucos é frequentemente a indiferença de muitos. Nada ameaça mais matar a democracia que o excesso de democracia. (BOBBIO, 1986, p. 26).

Bobbio lembra que o idealismo em torno da participação é irrealizável, perigoso e pode gerar a indiferença de muitos em relação à política.

Após a conquista do sufrágio universal, se ainda é possível falar de uma extensão do processo de democratização, este deveria se revelar não tanto na passagem da democracia representativa para a democracia direta quanto na passagem da democracia política para a democracia social – nem tanto através da pergunta “Quem vota?”, mas na resposta a outra pergunta: “Quando se vota?” Quando se quer saber se houve o desenvolvimento da democracia num dado país, o certo não é apenas perceber a variação do número de cidadãos que têm direito de participar das decisões que lhes dizem respeito, e, sim, dar-se conta se os espaços nos quais estes cidadãos podem exercer seus direitos cresceram – por meio, por exemplo, de mecanismos de consulta popular.

Uma das razões da superioridade da democracia diante dos Estados absolutos [...] (que) defendiam com argumentos históricos e políticos a necessidade de fazer com que as grandes decisões políticas fossem tomadas nos gabinetes secretos, longe dos olhares indiscretos do público, funda-se sobre a convicção de que o governo democrático poderia finalmente dar vida à transparência do poder, ao “poder sem máscara”. (BOBBIO, 1986, p. 29)

O autor afirma que o secular debate sobre a *representação política* está dominado, ao menos, por dois temas que dividem os ânimos e conduzem a propostas políticas conflitantes entre si: o primeiro diz respeito aos poderes do representante; o segundo, ao conteúdo da representação. As democracias representativas que se conhecem são democracias nas quais, por *representante* entende-se uma pessoa que tem duas características bem estabelecidas: a) na medida em que goza da confiança do corpo eleitoral, uma vez eleito não é mais responsável perante os próprios eleitores, e seu mandato, portanto, não é revogável; b) não é responsável diretamente perante os seus eleitores exatamente porque convocado a tutelar os interesses gerais da sociedade civil, não os interesses particulares desta ou daquela categoria (BOBBIO, 1986, p. 47).

Os significados históricos dos termos *democracia representativa* e *democracia direta* são tantos e de tal ordem, que não se pode resolver a questão em termos de escolha forçada entre duas alternativas como se elas fossem excludentes, como se existisse apenas uma única democracia representativa possível e apenas uma única democracia direta possível. Que a democracia direta não seja suficiente torna-se claro quando se considera que os institutos de democracia direta são dois: a assembleia dos cidadãos deliberantes sem intermediários e o *referendum*. Ninguém pode imaginar um Estado capaz de ser governado através do contínuo apelo ao povo. Salvo na hipótese, por ora de ficção científica, de que cada cidadão possa transmitir seu voto a um cérebro eletrônico sem sair de casa e apenas apertando um botão (BOBBIO, 1986, pp. 53-54), o que não é suficiente. A política do aperto de botão é analisada a seguir.

Com uma expressão sintética pode-se dizer que, se hoje se pode falar de processo de democratização, ele consiste não tanto, como erroneamente muitas vezes se diz, na passagem da democracia representativa para a democracia direta, quanto na passagem da democracia política em sentido estrito para a democracia social, ou melhor, consiste na extensão do poder ascendente, que até agora havia ocupado quase exclusivamente o campo da grande sociedade política (e das pequenas, minúsculas, em geral politicamente irrelevantes associações voluntárias), para o campo da sociedade civil nas suas várias articulações, da escola à fábrica [...]. (BOBBIO, 1986, pp. 54-55).

Percebe-se que uma coisa é a democratização do Estado (ocorrida com a instituição dos parlamentos), outra é a democratização da sociedade, do que se conclui que pode muito bem existir um Estado democrático numa sociedade em que a maior parte das suas instituições – da família à escola, da empresa à gestão dos serviços públicos – não é governada democraticamente. O processo de democratização é um espaço no qual o cidadão pode exercer seu poder de eleitor. Para Bobbio, representa o desenvolvimento democrático de uma sociedade. O efeito do excesso de politização pode ser a revanche do privado. A participação multidirecional tem seu reverso da medalha, que é a apatia política. Novamente, o custo que se deve pagar pelo empenho de alguns poucos é, com frequência, a indiferença de muitos (BOBBIO, 1986, pp. 56-57).

Bobbio conclui que a apatia política é um sintoma da crise do sistema democrático, não, como habitualmente se observa, um sinal da sua perfeita saúde: basta interpretar a apatia política não como recusa ao sistema, mas como benévola indiferença. O abstencionismo livra os partidos de pressões.

Além do mais, para os partidos que vivem e prosperam num sistema político caracterizado por grande abstenção [...], pouco importa que as pessoas deixem de votar. Ao contrário: menos gente vota, menos pressões recebem. Também os nossos partidos fingem estar preocupados com o crescente abstencionismo. Na verdade, estão preocupados não com o abstencionismo em si, que os deixaria mais livres para o desenvolvimento das manobras cotidianas, mas com o fato de que as abstenções podem criar vantagens para o partido adversário; em substância, temem que os eleitores do próprio partido sejam mais abstencionistas que os de outros partidos. (BOBBIO, 1986, p. 70).

Bobbio percebe que o deslocamento do ângulo de visão do Estado para a sociedade nos obriga a considerar que existem outros centros de poder além do Estado. A democracia de um Estado moderno nada mais pode ser que uma democracia pluralista, diz Bobbio.

Hoje, conforme o autor, a democracia é o Estado, no qual a luta contra o abuso do poder é travada paralelamente em duas frentes: contra o poder que parte do alto, em nome do poder que vem de baixo, e contra o poder concentrado em nome do poder distribuído. Onde a democracia direta é possível, o Estado pode muito bem ser governado por um único centro de poder: a assembleia de cidadãos; onde não é possível, em decorrência da vastidão do território, do número de habitantes e da multiplicidade dos problemas que devem ser resolvidos, deve-se, então recorrer à democracia representativa. A garantia do abuso do poder não pode nascer apenas do controle a partir de baixo, que é indireto, mas deve também poder contar com o controle recíproco entre os grupos que representam interesses diversos, os quais se exprimem, por sua vez, por meio de diversos movimentos políticos que lutam entre si pela conquista temporária e pacífica do poder. “[...] A liberdade de dissentir tem necessidade de uma sociedade pluralista, uma sociedade pluralista consente uma maior distribuição de poder, uma maior distribuição de poder abre as portas para a democratização da sociedade civil e esta alarga e integra a democracia política” (BOBBIO, 1986, pp. 63-64).

Bobbio entende por *sistema democrático* um conjunto de regras procedimentais, das quais a regra da maioria é a principal, mas não a única. Essas regras do jogo podem ser modificadas por meio de uma revisão constitucional. Resta saber quais regras podem ser modificadas e quais não podem sofrer modificação. “Pode-se modificar por maioria a própria regra da maioria?”, pergunta Bobbio.

A referência à corporação abre o discurso para o residual modo de fazer política num sistema democrático, mediante a agregação de interesses parciais que se afirmam exatamente por meio das organizações corporativas. Constata-se quão grande é o peso político de grupos que, embora muito reduzidos, estão em condições de paralisar uma atividade de importância

primária para a coletividade nacional, como é, por exemplo, a dos transportes. Todas essas diversas formas de agregação de interesses também constituem um modo indireto de fazer política no âmbito do sistema: “[...] Nenhuma decisão coletiva vinculatória pode ser tomada e implementada se não repousar em última instância sobre o consenso manifestado através de periódicas eleições por sufrágio universal.” (BOBBIO, 1986, p. 72).

Para Bobbio, esse modo de fazer política por meio de movimentos sociais ou movimentos de opinião, exatamente na medida em que é reconhecido ou tolerado pelo sistema e faz parte constitutivamente das regras do jogo, não pode ter como efeito a transformação do sistema, a menos que o sistema tenha o poder de controlá-lo ou, no mínimo, de limitá-lo, sem anulá-lo por completo (BOBBIO, 1986, p. 73).

Enquanto entre partidos se desenvolve o grande mercado, entre partidos e cidadãos eleitores se desenvolve o pequeno mercado, aquele que hoje se chama de *mercado político* por excelência, através do qual os cidadãos eleitores investidos, enquanto eleitores, de uma função pública, tornam-se *clientes*, e mais uma vez uma relação de natureza pública se transforma em uma relação de natureza privada. (BOBBIO, 1986, p. 139).

Trata-se de uma forma de privatização do público que depende da capacidade dos partidos de controlar seus deputados e de deles obter o cumprimento das promessas feitas aos eleitores. A transformação do eleitor em cliente é possível apenas com a transformação do mandato livre em mandato vinculado, ao menos provisoriamente. O mercado político, no sentido preciso de uma relação generalizada de troca entre governantes e governados, é uma característica da democracia, da democracia real, que se nutre da contínua troca entre consumidores e produtores de consenso ou, inversamente, entre consumidores e produtores de poder. *Ter poder* significa ter a capacidade de premiar ou punir. Nas sociedades tradicionais, basta o exercício do poder punitivo para manter sob controle a massa ignorante, pobre, sem direitos civis e políticos. Nas democracias, os cidadãos não apenas intervêm no processo de legitimação do sistema, por meio do voto, ou de sua abstenção, mas intervêm na repartição do poder de governar entre as várias forças políticas em campo, distribuindo diversificadamente os votos de que dispõem (BOBBIO, 1986, p. 141).

A preferência de Bobbio é o governo das leis, porque “celebra hoje o próprio triunfo da democracia. E o que é a democracia se não um conjunto de regras (as chamadas *regras do jogo*) para a solução dos conflitos sem derramamento de sangue? E em que consiste o bom governo democrático senão, acima de tudo, no rigoroso respeito a estas regras? [...] A

democracia é o governo das leis por excelência.” (BOBBIO, 1986, p. 171).

O pensador italiano pergunta, usando o argumento aristotélico, se o bom governo é aquele em que os governantes são bons porque governam respeitando as leis, ou aquele em que existem boas leis porque os governantes são sábios? Ambas, responde Bobbio, pressupõem uma condição que acaba por torná-las intercambiáveis. Na visão do autor, os critérios com os quais o bom governo foi distinguido do mau são, sobretudo, dois: o governo para o bem comum diferenciado do governo para o bem próprio e o governo segundo leis estabelecidas oposto ao governo arbitrário, cujas decisões são tomadas fora de qualquer regra pré-constituída (BOBBIO, 1986, pp. 152/154).

Em uma democracia representativa clássica, os cidadãos participam da esfera pública através de duas vias: a participação política, por meio da emissão de seu voto quando chamados às urnas e de determinadas instituições políticas (partidos, conselhos, fóruns, sociedade civil organizada); e por meio do voto direto, como expressão de sua opinião em referendos, plebiscitos e consultas populares (COLOMBO, 2007, p. 20)

2.4. A crise da representatividade

Joan Subirats (2002) avalia que a democracia representativa atual apresenta diversas carências: redução da vida política a questões econômicas, imobilidade dos representantes políticos e do funcionamento das instituições públicas, escassa participação dos eleitores, não representatividade do pluralismo social e ideológico, falta de transparência e controle do governo, forte separação entre os cidadãos e seus representantes, excessivo peso dos partidos políticos.

A crise enfrentada pela democracia representativa decorre da não adaptação das instituições políticas às mudanças sociais, assim como da emergência dos novos atores sociais e da desconfiança dos eleitores em relação aos representantes eleitos. Os partidos políticos e corporações vêm perdendo sua identidade ideológica e, conseqüentemente, a fidelidade de seus partidários.

Essa crise foi agravada pela transição da sociedade industrial à sociedade pós-industrial. Aquela se caracterizava pelo monopólio do Estado-nação e pelo *fordismo*; era uma sociedade de classes, patriarcal, de valores sociais materiais. A sociedade pós-industrial, por sua vez, comporta modelos organizativos em rede, que supõem a perda do monopólio estatal.

É uma nova estrutura social, com novos e diversos eixos de desigualdade; terceirização econômica; novo modelo familiar e de relações de gênero; novos valores e novos elementos de identidade coletiva, que comportam também novas formas de ação coletiva. Passa-se de um modelo social caracterizado pela homogeneidade, certeza e estabilidade a uma realidade social complexa, diversa e dinâmica (COLOMBO, 2007, p. 27).

O novo modelo de governo incorpora elementos de interação, colaboração e diálogo entre os diferentes atores envolvidos, ao mesmo tempo em que gera dificuldades para os Estados em manter as fontes de legitimação e poder tradicionais.

Nesse contexto, emerge o conceito de *governance*, entendido como governo em rede, relacional, caracterizado pela incorporação da complexidade social como elemento inerente ao processo político, pelas mudanças na posição dos poderes públicos e nos processos de governo, pela adoção de novos papéis e a utilização de novos instrumentos e pela participação de diversos atores sociais na vida política (BLANCO; GOMÀ, 2002; SÀNCHEZ, 2005). No modelo de *governance*, os cidadãos tendem a se conformar menos com a simples prestação de serviços públicos, exigindo um maior grau de cooperação e interação com o Estado.

Com o enfraquecimento do Estado-nação ocorre a transferência de competências, autonomia e fortalecimento aos governos locais, que veem reforçados seus papéis estratégicos, passando das tradicionais funções básicas burocráticas ou gerenciais à expansão das políticas públicas municipais (BLANCO; GOMÀ, 2002). A autonomia dos governos locais supõe uma política democrática focada na descentralização e na participação cidadã, que pode ser facilitada pela introdução das TIC's e pela aproximação dos cidadãos com a gestão municipal.

Os cidadãos exigem mais do sistema democrático, porque não se satisfaz somente com a representação tradicional. Apesar da grande indiferença e apatia política, uma parcela da cidadania está mais reflexiva, crítica e ativa politicamente (COLOMBO, 2007, pp. 28-29). Alguns setores da sociedade, como movimentos sociais, ONGs e associações, buscam a revitalização da cidadania, criando novas formas de participação, institucionalizadas ou não.

As TIC's aceleram processos de mudanças nas concepções e atitudes dos indivíduos, que potencializam o sentimento de choque com o funcionamento da democracia representativa (COLOMBO, 2007). As tecnologias não afetaram negativamente o sistema democrático representativo, mas ocasionaram mudanças que exigem a readequação do sistema político, assim como de todos os setores da sociedade.

Reforçar a democracia representativa com novas formas de participação popular pressupõe a implicação dos cidadãos na vida pública, o diálogo e a aproximação dos governos com os diferentes agentes econômicos e sociais.

2.5. Participação como alternativa: possibilidades e ambiguidades

Conforme o *Dicionário do pensamento social do século XX*, o termo *democracia* pode ser entendido como um sistema político no qual o povo inteiro toma - e tem o direito de tomar - as decisões básicas determinantes a respeito de questões importantes de políticas públicas (OUTHWAITE e BOTTOMORE, 1996, p. 179).

A participação popular direta pode ocorrer através de plebiscitos, de emendas populares, de representações junto ao Ministério Público e muitas outras práticas políticas e administrativas que se encontram descritas na Constituição brasileira. Os *referendos* e as *iniciativas populares* servem de complemento às instituições da democracia representativa, ao criar oportunidades para a participação direta e a deliberação em torno de questões específicas.

Participação política é definida pelo *Dicionário de política*, de Norberto Bobbio (1986), e geralmente usada para designar uma série de atividades: o ato do voto, a militância partidária, a participação em manifestações, a discussão sobre acontecimentos políticos ou a difusão da informação política, dentre outras. O termo *participação*, segundo Norberto Bobbio, tomado em sentido estrito, poderia ser reservado para situações em que o indivíduo contribui direta ou indiretamente para uma decisão política. O autor entende que a participação política direta só pode ocorrer em pequena escala. Na maioria dos casos, portanto, a participação política se dá de forma indireta, através da escolha de representantes.

A inserção de grandes massas nos mecanismos da vida política é um fato recente. Excetuados os Estados Unidos, o sufrágio universal e a igualdade do voto só foram conquistados, de maneira geral, nos primeiros decênios do século XX (BOBBIO, 1986, p. 889). Os ideais democráticos pressupõem cidadãos atentos à administração pública, informados sobre os acontecimentos políticos e capazes de escolher entre diversas alternativas. Sabe-se, entretanto, que o interesse pela política restringe-se a um pequeno número de pessoas e, além disso, que o grau de informação política é consideravelmente baixo nos países em desenvolvimento. Contudo, a participação, propriamente dita, na maioria

dos casos dá-se apenas no momento do voto e, algumas vezes, durante as campanhas eleitorais.

Para David Held, a participação na vida política é necessária, não apenas para proteção dos interesses individuais, como também para a criação de uma cidadania informada, comprometida e em constante desenvolvimento. A participação é essencial para a expansão das capacidades individuais (HELD, 1991, p. 129). Para este autor, uma sociedade participativa deve ser uma sociedade capaz de fazer experiências que rompam com as estruturas rígidas impostas pelo capital privado – as relações de classe e outras assimetrias de poder.

A democracia participativa reúne tanto aspectos da democracia representativa, como o exercício de eleger representantes, quanto a criação de espaços deliberativos capazes de influenciar no processo decisório. A participação é o exercício do direito político de deliberar e eleger (ALLEBRANDT, 2010).

Alfredo Gugliano lista alguns elementos que caracterizam a formação das democracias participativas: existência de uma predisposição dos governantes para compartilhar com a sociedade civil os espaços de poder que correspondem à esfera do Estado; criação de espaços de comunicação que articulem representantes da esfera estatal e da sociedade civil, com o fim de estabelecer um canal de mediação entre os diferentes atores sociais; constituição de uma agenda pública de discussões envolvendo a cidadania enquanto um todo ou seus representantes eleitos; encaminhamento de deliberações previamente negociadas entre Estado e sociedade civil pelas estruturas estatais ou por mecanismos de cogestão públicos (GUGLIANO, 2004, pp. 20-21).

Nobre (2004) segue o raciocínio de David Held ao apresentar as linhas gerais do modelo denominado *participativo*. De acordo com Nobre, a corrente teórica conhecida como “nova esquerda”, herdeira dos movimentos contestatório da década de 1960, parte da ideia marxista de que o capitalismo cristaliza as desigualdades, principalmente entre patrões e empregados. O modelo encontra seus limites na própria organização capitalista da produção. Segundo essa vertente, as instituições representativas e o próprio governo devem ser entendidos como meios de realização da vontade dos cidadãos. O modelo participativo baseado nos ideais de Rousseau não aceita a divisão rígida entre Estado e sociedade civil (NOBRE, 2004, pp. 33-34).

(...) é de fundamental importância superar não apenas as desigualdades materiais que impedem a efetiva realização das liberdades apenas prometidas pelo direito sob o capitalismo, mas também os déficits de formação política da opinião e da vontade que daí resultam, o que significa antes de mais nada ampliar a participação nos processos decisórios. (NOBRE, 2004, p. 33).

Pelo caminho marxista, Carole Pateman, início da década de 1970, estabelece uma crítica à “teoria democrática contemporânea” e analisa o conceito de participação em relação ao local de trabalho, entendendo a indústria como um sistema político. Sugere a democratização das estruturas de autoridade dentro desses sistemas. A participação do cidadão “nas áreas alternativas capacitaria o indivíduo a avaliar melhor a conexão entre as esferas pública e privada”, podendo, inclusive, aumentar o interesse destes cidadãos por questões públicas (PATEMAN, 1992, p. 146).

Pateman defende que a democracia participativa exige tanto uma cidadania educada e ativa quanto uma estrutura social de autoridades em esferas não governamentais para a socialização da política. A noção de uma sociedade participativa exige que o alcance do termo *político* seja ampliado às esferas excluídas. “Se as desigualdades no poder de decisão forem abolidas, haverá o enfraquecimento correspondente da justificativa para outras formas de desigualdade econômica.” (PATEMAN, 1992, p. 143).

A participação cidadã pode ter diversos níveis ou intensidades em função da vontade política de quem a impulsiona. Arnstein (1969) concebe uma escala gradual com oito níveis de participação, que vai desde a simples informação dos cidadãos até a participação na tomada de decisão pública, passando pelos graus intermediários de comunicação, consulta e deliberação. São graus não excludentes, que englobam uns aos outros.

O nível inferior e mais baixo de participação caracteriza situações em que o controle é exercido sobre os cidadãos, chamados *terapia* e *manipulação*. Neste caso, representam a não participação. Essas ações visam “fabricar consentimentos” ou funcionam como uma terapia que aparentemente resolve os problemas de uma “falta de democracia”. Aproxima-se muito do nível intermediário, porém as práticas deste são diferentes.

A divisão intermediária de Arnstein é indicada pelo *tokenism*, que pode ser entendido como uma prática que simula a participação dos indivíduos com o intuito de tranquilizar os ânimos. Existe certa tendência a excluir a voz do povo da tomada de decisões; entretanto, em algumas práticas a voz do povo é ouvida, porém não interfere no *status quo* (geralmente isso ocorre na ausência de discussão e deliberação). Este é o nível chamado *placation*, no sentido de *apaziguar*. Aqui, a participação não passa de um simbolismo, cujo resultado não será

levado em conta pelos detentores do poder. Os níveis intermediários identificam diversas intensidades participativas. Outros níveis de participação simbólica são *informar* e *consultar*. É oferecida a possibilidade de escutar e ser escutado, inclusive aos excluídos, porém não há garantias de que suas opiniões serão levadas em conta.

O extremo superior refere-se ao controle do cidadão sobre o processo. São os níveis mais altos de participação (*citizen power*): *partnership* ou *parceria*; *delegated power* ou *delegação de poder* e *citizen control* ou *controle do cidadão*. O nível *partnership* (parceria) é composto por aqueles cidadãos que têm capacidade de negociar com os tradicionais agentes de poder. Os outros dois níveis pretendem que o cidadão governe junto com o governante ao delegar poderes, tomar decisões e se autogovernar (*citizen control*).

A escala de Arnstein (1969) vem sendo usada e reformulada, pois ainda hoje é útil como base e ilustração dos diferentes graus de participação e implicação da cidadania na gestão pública. O modelo, no entanto, sofre pela simplificação, e já não pode ser aplicado integralmente e sem críticas em relação às distintas formas de participação contemporâneas.

Benjamin Barber está dentre os principais teóricos da democracia participativa. Em 1984, lançou *Strong democracy*, no qual argumenta a favor de uma democracia forte, aliada a uma cidadania comprometida. Compreende, ao modo de Hannah Arendt, que a liberdade do cidadão somente pode ser encontrada por meio da participação política. Barber tem uma concepção, no mínimo, próxima ao republicanismo de Rousseau. Sugere reformulações que visam à inclusão dos cidadãos e ao fortalecimento das comunidades, por meio de práticas mais participativas.

A democracia forte, de Barber, baseia-se na ideia de uma comunidade autônoma de cidadãos em busca da educação cívica e de objetivos comuns. A reciprocidade de suas ações deve-se ao espírito cívico e às instituições participativas, não ao altruísmo, já que essa democracia forte se articula também no conflito, no pluralismo e na divisão entre as esferas públicas e privadas (BARBER, 1984, p. 117).

Crítico da representação política, e em contraposição à democracia liberal, que denomina como *democracia fraca*, Barber propõe a concepção de democracia baseada na cultura cívica, no associativismo, na participação popular nas atividades políticas, virtudes essenciais do modelo. O cidadão deliberante deve saber comunicar-se bem, pois por meio da “conversação política” e da ética é possível construir uma sociedade civil forte, que possa participar e até se autogovernar em algumas situações políticas (BARBER, 1984, p. 243).

O estudo de Robert Putnam (1993) sobre as administrações regionais italianas atribui o desenvolvimento superior das regiões central e norte da Itália, em comparação com o sul, às tradições cívicas. A participação ativa dos cidadãos a nível individual ou por meio de associações, organizações e entidades (marcadas por relações horizontais) contribuiu para o desenvolvimento econômico e social destas regiões. Putnam entende a noção de *capital social*³ como características da organização social - confiança, normas e sistemas - que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas. O autor indica que a participação é, de fato, a melhor garantia para o funcionamento da democracia (PUTNAM, 1993, p. 194).

Segundo Santos e Avritzer (2002), a participação da sociedade civil pode ser cooptada por setores hegemônicos, mas ainda assim representa um mecanismo potencialmente capaz de gerar modelos *contra-hegemônicos* de democracia. A cooptação ou perversão da democracia participativa, afirmam Santos e Avritzer (2002), pode ocorrer de diversas formas, dentre elas, pela

- burocratização da participação;
- reintrodução e/ou reformulação do clientelismo;
- instrumentalização partidária;
- exclusão de interesses subordinados através da manipulação ou do silenciamento das instituições participativas.

Os perigos inerentes aos processos participativos podem ser combatidos com a aprendizagem e a autoreflexividade, lembram os autores (SANTOS e AVRITZER, 2002). Cortes e Gugliano (2010) defendem que os mecanismos participativos são canais importantes de aprimoramento da governança democrática nos diferentes níveis da administração pública. Há questionamentos, no entanto, sobre a natureza dos interesses sociais representados nesses espaços. Os estudos que consideram que os fóruns participativos brasileiros, por exemplo, promovem a democratização da gestão pública podem ser agregados em dois grupos (CORTES e GUGLIANO, 2010, p. 54).

Baseados nos estudos sobre neocorporativismo realizados por Schmitter (1974), Cortes e Gugliano depreendem que,

³ Autores como Pierre Bourdieu (*Le capital social: notes provisoires*, 1980. *Actes Rech. Sci. Soc.*, 31, pp. 2-3.) e James Coleman (*Social Capital in the Creation of Human Capital*, 1988. *Am. J. Sociol.*, 94, pp. 95-121) trabalharam a noção de capital social antes de Putnam.

para uns, os fóruns participativos integrariam a arena pública propiciando a expressão de interesses gerais apresentados pelos movimentos sociais e pelas associações da sociedade civil. De modo contrastante, para outros, os fóruns participativos seriam arranjos neocorporativistas de representação de interesses, incorporando demandas por meio da ação dos grupos de interesse, organizações geralmente nucleadas em torno de pleitos particulares, específicos, não gerais como defendem os primeiros. (CORTES e GUGLIANO, 2010, p. 46).

Para Cortes e Gugliano, tanto a perspectiva deliberacionista quanto a neocorporativista consideram a participação como positiva para a democratização da gestão pública. Oferecem, contudo, “contribuições distintas para as experiências participativas em orçamentos participativos e em conselhos de políticas públicas” (CORTES e GUGLIANO, 2010, p. 46). Dessa forma, nem todas as experiências participativas permitem uma interpretação sobre seu papel institucional.

Interpretando Schmitter (1974), Cortes e Gugliano afirmam que a linha neocorporativista entende o corporativismo como “um sistema no qual o Estado permitiria a formação de um conjunto de instâncias de representação de interesses sociais, nas quais participariam determinadas organizações, criadas ou licenciadas pelo Estado, teriam o monopólio dessa representação” (CORTES e GUGLIANO, 2010, pp. 50-51).

O controle sobre as lideranças e demandas seria feito pelos dirigentes estatais, ao mesmo tempo em que “as lideranças reforçariam sua posição de autoridade frente aos membros de suas organizações, em função do prestígio gerado pelo atendimento das suas demandas” (CORTES e GUGLIANO, 2010, p. 51). Por outro lado, os fóruns, como mecanismos neocorporativos, representam interesses particulares, que até então não tinham representatividade pública frente aos governos. A interpretação que considera que “as experiências participativas brasileiras constituem núcleos neocorporativos, nos quais diferentes interesses são representados, é a mais adequada para entender o papel institucional dos conselhos de políticas públicas” (CORTES e GUGLIANO, 2010, pp. 64-65). Os autores concluem que a participação de diferentes grupos de interesses nos fóruns participativos, no entanto, não impede que estes permaneçam livres para recusar cooperação com os governos, mesmo que estes colaborem para resolver seus problemas organizacionais.

Não sem ressalvas, pois dependerá do uso que se fará dela, a democracia participativa pode ser uma maneira de enfrentar os problemas de legitimidade da democracia representativa tradicional. A participação popular refletida pode trazer vários benefícios sociais, dentre os quais a aproximação ente cidadãos e políticos; maior implicação destes na política; aumento

da transparência e confiança nas instituições públicas; incremento da legitimação política dos governantes e na qualidade das decisões políticas (COLOMBO, 2007).

A democracia participativa pode ter elevado custo econômico-temporal e baixa representatividade dos participantes nos processos. Ainda assim, um modelo apoiado na concepção participativa da cidadania pode contar com mecanismos que permitam aos governos conhecer os interesses da cidadania.

2.6. Algumas visões sobre experiências participativas hispânicas

Como Rousseau, Colombo também lembra que a participação requer educação e preparação para o exercício pleno da cidadania, informada e responsável. Sustenta que toda forma de democracia participativa deve garantir um processo de deliberação no seu sentido amplo e conceitual. Há certos requisitos comuns a todo processo para que seja realmente participativo e permita ao cidadão tomar decisões pensando no bem coletivo e em longo prazo:

a participação deve ser a priori da decisão, sobre um tema definido claramente, com normas de funcionamento que definam os objetivos do processo e as responsabilidades dos participantes, devendo contar com a participação de todos os interessados e afetados, deve oferecer informação suficiente, relevante e compreensível, e deve ter estratégias de interação que despertem interesse nos participantes e fomentem a participação dos mesmos. (COLOMBO, 2007, pp. 38-39).

Colombo (2007), baseada em teóricos espanhóis como Subirats, Sànchez, Font e outros aponta a falta de cultura participativa tanto dos cidadãos quanto das instituições como uma das limitações deste modelo participativo. Entende que uma gestão equivocada da participação pode gerar o aumento da frustração e desconfiança dos cidadãos em relação às instituições políticas e teme que a participação acabe em demagogia e populismo.

Joan Subirats (2002) analisa alguns problemas e limites da democracia e do sistema democrático e participativo vigente/hegemônico. Na visão do autor, vive-se um momento curioso: a democracia parece experimentar um doce momento com a ampliação do conjunto de regras e mecanismos de representação plural, de participação e controle. Apesar disso, continua existindo uma insatisfação crescente quanto ao seu funcionamento. É evidente a incapacidade de resolução dos problemas enfrentados pelos mecanismos democráticos de

tomada de decisão.

Em nível local, relata o autor, instâncias participativas setoriais vêm se desenvolvendo através de entidades ou associações de bairros dos mais variados tipos: terceira idade, juventude, mulher, meio ambiente, esportes. Também nas administrações públicas há mais atores civis no debate sobre a formulação e implementação de políticas públicas. Não é de se estranhar que muitas políticas governamentais tenham estendido seus espaços participativos e de intercâmbio de informações entre instituições e entidades sociais. Pouco a pouco, recupera-se a participação direta ou semidireta dos cidadãos nas decisões públicas e criam-se novos mecanismos de consulta popular. As razões que explicariam essa proliferação de experiências participativas estão ligadas às insuficiências e debilidades das vias tradicionais de participação previstas na democracia representativa (SUBIRATS, 2002).

Conforme Subirats, as elites representativas dizem deplorar a falta de cultura participativa e declaram publicamente sua preocupação pelo aumento da abstenção nas eleições. Entretanto, não se mostram favoráveis a dinamizar os processos participativos não convencionais (iniciativas legislativas populares, por exemplo), nem a aceitar a legitimidade ou a força vinculante de novas formas de participação nos processos de decisão. Essas elites são céticas a respeito desses processos e aludem aos custos de tempo e recursos gastos nos processos, além dos perigos de “captura” por parte de interesses parciais. Em resumo, aproveitam-se desse círculo de desresponsabilização e de uma concepção de política enquanto assunto de iniciados e profissionais.

O problema, no entanto, segundo Subirats, é saber se o sistema democrático requer ou não mais participação popular, e encontrar mecanismos que possam diminuir os riscos e problemas existentes, sem sobrecarregar os cidadãos. Diante das enormes dificuldades e ceticismos que rodeiam o tema, o autor diz ser cada vez mais difícil manter uma posição favorável ao aumento da participação popular:

seja pela enorme difusão de informação e pelo difícil acesso à educação produzido em muitos países nas últimas décadas, seja pela própria sofisticação do progresso científico que cada vez nos dá menos respostas unívocas desde o ponto de vista técnico sobre como resolver problemas. Sem dúvida, para aqueles que entendem ser conveniente avançar e buscar novas formas de participação como via para melhorar a qualidade da democracia e sua capacidade de resolver os problemas gerados pela convivência coletiva, devemos ser capazes de demonstrar que participação e eficiência não são conceitos contraditórios, senão que, cada vez mais são conceitos complementares. (SUBIRATS, 2002, p. 7).

Não se pode confundir ou misturar factibilidade técnica com factibilidade social. É preciso trabalhar nas duas direções para enfrentar problemas sobre os quais muitas vezes não há consenso, nem sequer sobre se existe um problema e de que tipo é. O conjunto de ceticismos e perigos em torno da participação pode ser mais bem ou mal resolvido em função do mecanismo participativo que se utiliza. Cabe encontrar a melhor forma participativa para ampliar o debate e proporcionar saídas ou opções aos problemas (SUBIRATS, 2002; 2007).

Font e Blanco (2003), analisando processos locais de participação popular orientados à tomada de decisão, e organizados a partir das prefeituras, em momentos extraeleitorais, entendem que a “participação é um talismã a que todos recorrem quando surge um conflito de forma insistente na vida política de um município”, mas é ilusório pensar em utilizá-lo como solução na busca do consenso total da população (FONT e BLANCO, 2003, p. 11). De forma geral, entendem a participação como o ato de tomar parte na gestão do público e do coletivo, que afeta a sociedade em seu conjunto. A participação cidadã é qualquer atividade dirigida a influenciar direta ou indiretamente o campo político. Para não se tornar uma atividade banal, a participação deve estar focada em temas de especial relevância, uma vez que o objetivo não é transformar a democracia representativa em democracia direta, e, sim, complementar a representação política (FONT e BLANCO, 2003, p. 15).

No terreno participativo, mesmo criando igualdades de oportunidade, na prática essas sempre serão aproveitadas de maneira desigual. Para uma participação igualitária não se podem convocar todos de uma mesma maneira, por exemplo. Deve-se fazer um esforço especial para que participem aqueles que geralmente não o fazem. As pessoas têm motivos e capacidades diferentes para participar. Os mecanismos de participação devem se adaptar aos vários contextos apresentados (FONT e GOMÀ, 2003, p. 89). Urnas itinerantes que possam acessar comunidades ribeirinhas, ou distantes (a exemplo da Consulta Popular); disponibilizar computadores e urnas em locais públicos; uso da Internet e das novas tecnologias para votação (o uso de SMS no Brasil pode ser levado em consideração, pois o número de celulares *per capita* é elevado entre as várias classes sociais. Ressalte-se, contudo, que em Barcelona a votação por esse mecanismo foi irrisória, em comparação com o uso das outras ferramentas); esclarecer a população sobre o processo por meio das diversas mídias: rádio, TV, *banners*, *outdoors*, mídia impressa, Internet, uso de redes sociais, como *Facebook*, *Orkut*, e *Twitter*.

Mesmo considerando que não há uma fórmula mágica para processos participativos,

mas diversos tipos de metodologia que podem servir como exemplo, os autores destacam critérios políticos e estruturais que devem ser considerados no momento de organizar uma consulta popular, assim como apontam alguns problemas a serem evitados. Um bom processo participativo começa com vontade política, equipe bem estruturada, com técnicos, políticos, recursos e suporte técnico, além de um bom planejamento. O processo deve ser transparente e neutro. E deve ser completo, ou seja, fechar o ciclo: as decisões devem ser aplicadas; a população ou grande parte dos setores implicados, deve sair satisfeita (lei da maioria), e os participantes devem sair mais confiantes do que estavam ao início do processo (FONT e BLANCO, 2003).

Os autores apontam as fases que todo processo participativo deve ter⁴:

Iniciativa: momento em que se toma a iniciativa de impulsionar o processo. A credibilidade do processo está fortemente condicionada a questões como: quem toma a iniciativa, com que objetivos e a partir de quais critérios. A natureza do processo e os objetivos devem ser claros e realistas para conseguir mobilizar os atores sociais e a esfera política, sem gerar falsas expectativas. Deve ficar claro também se as decisões são vinculantes ou não e a real capacidade de influência direta nas políticas públicas. Nesta fase ocorrem diversos acordos políticos, inclusive com a oposição, acordos sociais, administrativos. Os variados diálogos transversais e as negociações aí estabelecidas produzirão as regras de conduta e os procedimentos, viabilizarão o processo e darão legitimidade ao mesmo.

Mobilização: etapa em que se busca atrair a atenção e o engajamento dos envolvidos no processo. Requer uma estratégia de visibilidade, por meio de campanhas publicitárias e estratégias de comunicação, utilizando tanto meios de comunicação locais privados quanto organismos públicos de comunicação (Internet, TVs, rádios, jornais, etc.), para dar conhecimento do processo e incentivar os diversos setores da sociedade. É ideal que a participação seja extensa, plural e representativa de todos os segmentos da sociedade, para que aqueles que serão afetados pelos resultados possam manifestar suas opiniões. Muitos processos podem ter grande número de participantes, porém não representar a pluralidade coletiva. Uma maneira habitual de garantir a representatividade é pela coleta dos dados sociológicos e demográficos dos participantes: idade, sexo, nível de escolaridade, endereço e local de residência, origem étnica, se pertencem a alguma associação, dentre outros. A ideia é incluir aquelas pessoas que normalmente não participam das decisões políticas.

⁴ Para mais detalhes, ver FONT e GOMÀ (2003).

Participação: momento de troca de informações, de debates e de tomada de decisão.

Informação: os cidadãos devem ter todas as informações necessárias para poder se pronunciar com conhecimento sobre os temas em questão. As deliberações e debates devem ser abertos ao público, em ambiente agradável, estimulante, e criar condições de igualdade e liberdade, para que não haja domínios nem marginalizações. As condições e regras do debate devem ser flexíveis para se adaptarem às diferentes capacidades e especificidades de cada grupo: a linguagem utilizada, o espaço físico das discussões, o tempo de fala de cada participante, o formato de cada reunião.

Efeitos e resultados: momento posterior à participação. Influência nas políticas e na própria estrutura; geração de cultura participativa (efeito educativo e cívico) e coerência institucional. No que tange à coerência institucional, os autores ressaltam que o excesso de participação ou de mecanismos participativos pode ser cansativo, desestimulante e causar confusão entre a cidadania. A credibilidade do processo fica ameaçada se a população percebe que o governo mantém em suas mãos as definições das políticas centrais e, em troca, submete à consulta popular políticas periféricas, específicas e sem relevância direta para suas vidas. A coerência institucional não é medida tanto pela quantidade de processos participativos que se abram, mas pela centralidade que esses processos ocupem na sua agenda política e pela relação com a forma habitual de fazer política daquele governo (se é dialógica ou não, se é mais ou menos democrática).

Dentre os vários aspectos, cabe destacar a importância nesta última etapa da devolução ou resposta à população. É o momento em que, após a etapa consultiva, os líderes políticos do governo, por exemplo, darão uma explicação ou retorno aos cidadãos acerca das demandas populares, explicando abertamente aquelas que serão aceitas, ou não, e por que, no caso de não serem vinculantes. Uma comissão de acompanhamento e representação institucional deve ser formada em conjunto com representantes da sociedade civil para acompanhar a implementação dos resultados. “Os cidadãos não ambicionam converter-se em prefeitos, mas querem ser escutados e ter suas ideias tratadas com consideração.” (FONT e GOMÀ, 2003, p. 90).

Dentre os mecanismos e instituições da democracia participativa estão: pesquisa de opinião deliberativa, conselhos cidadãos, comitês consultivos cidadãos, estruturas de participação em bairros, fóruns de discussão, conferências de consenso, mediação ou instrumentos de *democracia eletrônica*, núcleos de intervenção participativa, planos

estratégicos, *Agendas 21*, orçamentos participativos, projetos educativos, etc.

Os autores lembram, contudo, que o fundamental para a aplicação de uma metodologia é conhecer a fundo o local, município ou região, suas tradições associativas, os meios de comunicação, pois nenhum modelo pode ser aplicado sem que se realizem alterações estruturais e contextuais (FONT e GOMÀ, 2003, p. 21).

Os Conselhos de Cidadão, por exemplo, mesmo com seus limites, constituem um importante instrumento na ampliação e melhora da participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão. Em outro texto, Font e Medina (2007), fazem um estudo sobre Conselhos Cidadãos na Espanha, afirmando que essas instituições são positivas ao resolver dois dos principais obstáculos para a participação cidadã na tomada de decisões: a falta de informação e a insuficiência de representatividade dos participantes. Os autores concluem, dentre outras coisas, que, “mesmo que os cidadãos não entendam toda a informação a eles proporcionada, podem tomar decisões razoáveis aplicando o sentido comum e recorrendo às suas experiências pessoais.” (FONT e MEDINA, 2007, p. 173).

Em estudo mais amplo, Brugué, Font e Gomà (2007) concebem a participação cidadã como a atividade que envolve os indivíduos, de alguma forma, nas decisões políticas que afetam a comunidade. Participar comporta tomar parte na definição dos cenários do futuro, em fixar prioridades e em optar por modos alternativos de fazer as coisas. Trata-se de melhorar a relação entre governantes e governados, de forma que estes tenham oportunidades de incidir efetivamente nos assuntos coletivos que lhes afetam. Nesse sentido, os autores consideram frágeis aquelas aproximações à participação que se limitam à dimensão informativa, consultiva ou de cooperação na prestação de serviços públicos (BRUGUÉ, FONT e GOMÀ, 2007, p. 112).

As metodologias e instrumentos participativos devem ser adequados aos diferentes processos participativos, conforme as características, necessidades e objetivos de cada modelo. Tão importante quanto isso, é ter em mente que todo processo político envolve relações de poder, assim como da estrutura social. Devem-se, portanto, levar em conta a realidade e o contexto das localidades ou regiões onde se pretende aplicar métodos participativos para consulta à cidadania.

Os problemas da representação, contudo, não se resolvem automaticamente com a abertura de canais participativos. As desigualdades sociais são apenas uma das preocupações quando se estabelecem requisitos participativos em momentos extraeleitorais. Um dos

principais riscos é dar ênfase a opiniões ou interesses de cidadãos ou grupos com mais recursos para participar, ou seja, corre-se o risco de que a participação não seja representativa do conjunto de interesses e demandas da população (FONT e BLANCO, 2007, p. 220).

Em países democráticos, nos quais a soberania popular está entre os princípios de um Estado de direito, nada parece mais adequado do que a participação dos eleitores nos processos de decisão, cujas políticas afetarão diretamente a cidadania. Cabem, entretanto, ressalvas ao excesso de práticas participativas:

A parceria entre Estado e sociedade parece cada vez ganhar mais adeptos em torno da busca de soluções para remover os obstáculos colocados diante da sociedade na luta pela conquista da cidadania plena. Contudo, antes que a participação popular e a parceria Estado-sociedade sejam encaradas como solução universal para todos os problemas sociais, é indispensável promover a separação entre o joio e o trigo. Em outras palavras, é necessário evitar a homogeneização e vulgarização dessas experiências, procurando distinguir a legítima participação da mera manipulação, formas válidas de cooperação Estado-sociedade da simples cooptação ou, o que é mais grave, da pseudo-participação. (TENÓRIO e ROZEMBERG, 1997, p. 5).

O pleno exercício da cidadania, segundo Demo, requer a emancipação do cidadão fundada nas competências e na capacidade crítica, visando sua autonomia. Um cidadão emancipado e competente não admite tutela e dispensa assistência, mesmo sendo um direito social. O ideal da sociedade é a emancipação, com base na cidadania organizada e na capacidade produtiva (DEMO, 1995, pp. 2/8).

Avritzer e Santos sugerem que a maior parte das experiências participativas nos países recém-democratizados do Sul, tem o seu êxito relacionado “à capacidade dos atores sociais de transferirem práticas e informações do nível social para o nível administrativo” (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 54). Os pensadores defendem que, pela coexistência e complementaridade, é possível combinar democracia representativa e democracia participativa. A coexistência implica a convivência das diferentes formas de procedimentalismo, organização administrativa e configuração institucional. Pressupõe o reconhecimento da capacidade substitutiva dos processos de representação hegemônicos pelo procedimentalismo participativo, pelas formas públicas de controle e monitoramento das administrações e pelos processos de deliberação pública. A complementaridade, asseguram os autores, requer uma profunda articulação entre os dois modelos de democracia. Visa complementar a democracia representativa com formas de renovação cultural, associada a uma nova institucionalidade política, que inclui questões como pluralidade e inclusão social

(SANTOS e AVRITZER, 2002):

[...] Coexistindo com mecanismos tradicionais de participação política das democracias representativas, esses fóruns podem propiciar deliberação ampla e constituem novas formas de exercício coletivo do poder político, indicando a formação de outro tipo de democracia em contraposição às formas tradicionais de democracia representativa. (CORTES e GUGLIANO, 2010, p. 49).

A *democracia participativa* conjuga o exercício da representação pelos eleitos do povo com mecanismos de participação popular, como as assembleias e as discussões públicas em sindicatos, ONGs ou associações de bairros, debates mediados, referendos, plebiscitos e outras iniciativas populares. Faz parte da democracia a participação do povo nas decisões políticas, e essa participação popular legitima o processo democrático. Esse modelo aproxima o eleitor do campo decisório. Até que ponto, contudo, “será possível, em uma sociedade tão marcada pelos desequilíbrios e desigualdades, implantar e fazer funcionar as formas mais avançadas de democracia participativa?”, questiona Maria Benevides (1994, p. 10).

É preciso mais do que recursos tecnológicos, metodologias e instrumentos participativos para que a cidadania possa interferir na vida política de uma comunidade. Na discussão pública, a liberdade de expressão e a igualdade de acesso à informação e à participação, a educação política bem como a compreensão dos participantes sobre as questões políticas em jogo, são elementos fundamentais para a qualidade do processo democrático.

3. ESFERA PÚBLICA: UMA INTRODUÇÃO

Antes de entrar na seara deliberativa, cabe introduzir e atualizar o conceito de *esfera pública* segundo Habermas, já que essa noção vai permear toda a construção teórica sob o viés deliberativos da teoria da democracia.

Marcondes (2006) reconstrói reflexivamente o debate sobre o entendimento da chamada *esfera pública virtual* com a proposta de esfera pública levantada por Habermas em *Mudança estrutural da esfera pública*, de 1962, partindo de *A condição humana* ([1958]1995), de Hannah Arendt. Toma-se a noção de política desta autora como criação agenciada pela ação e pela palavra. Tenta-se fugir da política enquanto técnica e rotinização, embora, como se vê, sua reconfiguração moderna leve a isso.

A esfera pública política sempre foi vista como o lugar da comunicação, deliberação, debate e participação cívica. Esse espaço permite a percepção dos dilemas coletivos e o reconhecimento da diversidade de pontos de vista. Nesse ambiente de conversação e diálogo, segundo Habermas ([1962]1984), deve predominar a universalidade, a racionalidade, a reciprocidade, a igualdade e a não coerção. Sem tais características, de nada adianta existir um espaço de deliberação pública no qual se possa legitimar o processo democrático. Além disso, os cidadãos que dela participam o fazem por motivações e anseios próprios.

Habermas (1984) caracteriza historicamente a essência da esfera pública e, portanto, da atividade política no uso público e argumentado da razão; reconhece que, conforme avança a mudança estrutural da esfera pública, e se começa a vislumbrar um cenário pós-moderno, a realidade é distorcida e entra em declínio, pois a razão dá lugar à distração e ao consumo. A extinção da crítica na esfera pública contribui para a anulação das capacidades políticas do homem e, em consequência, para o abuso de poder e a manipulação das massas.

O processo de transformação do poder social em político precisa tanto de crítica e controle quanto do exercício legítimo do poder sobre a sociedade. Hannah Arendt (1995) e Habermas criticam a atuação ideológica da cultura do consumo. A sociedade mercadológica acabou com aquilo que poderia se contrapor ao *status quo*, minimizando a possibilidade racional de contestação séria e embasada.

Arendt entende que a sociedade de massa não apenas destrói a esfera pública e a privada, como impede que os homens tenham privacidade, pois *invade* seu mundo particular através das mídias. Aqui, há o triunfo do privado sobre o público, porém, seguindo uma nova

ênfase: a esfera social, a esfera do consumo. Por outro lado, “com o surgimento da sociedade de massas, a esfera do social atingiu finalmente, após séculos de desenvolvimento, o ponto em que abrange e controla, igualmente e com igual força, todos os membros de determinada comunidade.” (ARENDR, 1995, pp. 50-51).

Há uma inversão no conceito de vida ativa conforme avança a Modernidade. Na Antiguidade e na Pré-Modernidade, era fundamental a ação criadora da política; atuar na esfera pública significava *status*, reconhecimento e utilidade; ter a possibilidade de usar a palavra para contestar os governantes era um privilégio, diferentemente do ideal democrático atual. Hoje, há o triunfo do privado sobre o público, porém sob uma nova ênfase: a de uma esfera social contraposta à intimista.

Subverte-se o princípio da publicidade: de crítica, passou a publicidade promocional. Arrancada das suas funções originais, e com o surgimento das relações públicas, está agora sob o patrocínio de empresas, associações e partidos, mobilizada pela imposição de uma *secreta* política de interesses, no processo de integração entre Estado e sociedade. A publicidade passa a ser utilizada para exercer pressão política e, à medida que ocorre essa interconexão, a esfera pública perde algumas funções de intermediação, nela sendo descarregados conflitos que alteram, na base, a estrutura do pacto político (HABERMAS, 1984, p. 232).

Perante a esfera pública ampliada, os debates são estilizados e a publicidade passa a ser apenas demonstrativa e acrítica. Arma-se um espetáculo para publicizar as decisões oficiais repletas de burocracia, que dificulta a compreensão pública. Os meios de comunicação de massa criam a ilusão da interatividade: o público ouve, sem opinar, mas mesmo assim, finge ter opinião.

Na tentativa de formar democraticamente a opinião e a vontade das massas, as instituições públicas de caráter privado organizam-se conforme o princípio da publicidade, ou seja, procuram tornar públicas suas ações, utilizando esta publicidade como ferramenta de pressão política, não mais com objetivos críticos e de publicização das ideias, que formariam, democraticamente, uma opinião pública. Quer-se uma democratização das organizações sociais cujas atividades se relacionem com o Estado, “pois o processo de transformação do poder social em político precisa tanto de crítica e controle quanto o exercício legítimo do poder sobre a sociedade.” (HABERMAS, 1984, p. 245).

Emerge uma esfera pública política fabricada apenas em momentos de eleição, enquadrando-se nos moldes da decadente esfera pública burguesa. Esse espaço,

temporariamente estabelecido, reproduz a esfera na qual vigora a lei da cultura de integração: o setor político é conectado ao de consumo. A propaganda também é assumida como função da esfera pública. Por meio do *marketing* político, tenta-se vender a política apoliticamente; os meios de comunicação tornam-se meros transmissores de ideologias políticas; o próprio eleitorado, enquanto público, desintegrou-se. Tem-se um clima de opinião, mas não, efetivamente, uma opinião pública. Para o autor,

um público de cidadãos, desintegrado enquanto público, é de tal maneira mediatizado por meios publicitários que, por um lado, pode ser chamado a legitimar acordos políticos sem que, por outro lado, ele seja capaz de participar de decisões efetivas ou até mesmo de participar (HABERMAS, 1984, p. 258).

O conformismo acrítico vigente não condiz com a utopia democrática, refletindo a manutenção das condições em voga, uma vez que banaliza a capacidade reflexiva e contestadora da sociedade civil.

John Keane (1997), por sua vez, entende que Hannah Arendt lamenta a perda moderna da *vida pública*, entendida como capacidade dos cidadãos de falar e interagir com o propósito de definir e redefinir como desejam viver em comum. Segundo Arendt, tal interação pública foi gradualmente corroída nos tempos modernos pelo ácido do consumismo, pingando ao longo de uma sociedade de trabalhadores que ignora a alegria e a liberdade, que resulta da comunicação em público de assuntos de importância pública (KEANE, 1997, p. 9).

Paul Frissen, do mesmo modo, afirma que a política se dá mais sobre estilos do que sobre conteúdos. Em certa medida, ocorre uma despolitização da política, que já não se dirige para os resultados das decisões, mas para as qualidades das estruturas e dos procedimentos da tomada de decisão social, apoiada e conduzida pelos recursos tecnológicos (FRISSEN, 1997).

Jean Cohen e Andrew Arato, em *Civil society and political theory* (1992), tratam sobre comunicação, espaço público e política, aproximando Jürgen Habermas e Hannah Arendt. Cohen e Arato encontram a base da teoria de Hannah Arendt sobre a sociedade civil em Alexis de Tocqueville, segundo a qual, sem a participação ativa dos cidadãos nas instituições igualitárias, nas associações civis ou nas organizações políticas, não haverá caminho para manter o caráter democrático da política sócio-cultural e das instituições políticas.

Cohen e Arato demonstram a pertinência do conceito de *sociedade civil* para a teoria política moderna. Para tanto, desenvolvem uma estrutura teórica a fim de abordá-la de maneira adequada à modernização do mundo da vida e à inclusão de novos públicos. Num

primeiro momento, sustentam a diferenciação entre *sociedade civil*, *sociedade política* das partes e organizações políticas e políticas públicas da *sociedade econômica*. Em seguida, reivindicam a separação entre os três campos, parecendo indicar que a sociedade civil deveria, de algum modo, incluir e reportar a todo fenômeno social que não esteja ligado ao Estado e à economia. “De acordo com isso, sociedade civil se refere à estrutura de socialização, associação e formas de comunicação organizada do mundo da vida, até o ponto em que são institucionalizadas ou estão em processo de institucionalização.” (COHEN e ARATO, 1992, p. x).

Entretanto, os autores enfatizam que, nas democracias liberais, pode ser um erro opor as três esferas. Sua noção de economia e sociedade política refere-se à mediação desses campos com a sociedade civil, que pode ganhar influência política, administrativa e econômica.

Cohen e Arato sugerem a revisão do conceito de *sociedade civil* como uma esfera privada, dividida pelo liberalismo e pela democracia radical, a fim de compreender suas implicações institucionais e éticas. Renovando e revigorando o conceito, aos autores interessa promover o desenvolvimento e justificar, sistematicamente, a ideia de sociedade civil, repensando partes da noção de autolimitação dos movimentos democráticos, procurando expandir e proteger o espaço das liberdades, recriando formas igualitárias de solidariedade, sem prejudicar economicamente a autoregulação.

Os teóricos localizam a gênese da legitimidade democrática e da participação direta num modelo de sociedade civil diferenciado em relação ao de Arendt. Para eles, seu modelo normativo, que explica a perda política e a ausência de um campo público, tem como paradigma a Antiguidade, o período medieval, como se este fosse padrão para todas as atividades sociais administrativas. Arendt defende o modelo clássico de sociedade política, separando esfera pública e privada, contrariando a realidade do Estado moderno burocrático e a sociedade de massas. Sua democratização e uma esfera pública organizada ajudam na abertura estrutural contida, segundo esses críticos, na política e nas instituições representativas. No entanto, afirmam não ver os movimentos sociais como uma prefiguração da forma de participação cidadã, que desejam substituir os arranjos institucionais da democracia representativa. Para eles, são esses movimentos que promovem e mantêm viva a democracia política e cultural. “Entre outras coisas, os movimentos trazem novas discussões e valores para a esfera pública e contribuem para a reprodução do consenso que o modelo elitista/pluralista de democracia pressupõe, mas nunca se dá ao trabalho de provar esta ideia.”

(COHEN e ARATO, 1992, p. 20).

Para os autores, a criação de novos públicos e de formas alternativas de comunicação, movimenta a inovação cultural e contesta os padrões sociais tradicionais. Cohen e Arato fixam-se ainda na importância da dimensão cultural da sociedade civil, na preservação da esfera da comunicação, do diálogo e da interação entre os cidadãos. Compreendem a sociedade civil como uma esfera de interação social entre Estado e economia, composta pela esfera íntima, a da família em especial, além da esfera das associações (voluntárias), dos movimentos sociais e das formas de comunicação pública. Ela é autocriação, autoconstituição e automobilização.

Para esses autores, também, somente um conceito peculiarmente diferenciado do econômico pode se tornar centro de uma crítica política, numa sociedade em que o mercado econômico está radicalmente desenvolvido, ou em processo de desenvolvimento, na lógica da autonomia (COHEN e ARATO, 1992, p. viii). Os teóricos argumentam, entretanto, que um modelo de diferenciação e modernização não pode ser feito sem um substrato cultural (1992, p. xviii) e sem o espaço da comunicação, no qual ocorre a racionalização da ação normativa coordenada.

Nas ideias de Craig Calhoun, em *Habermas and public sphere* (1992) e *Information technology and the international public sphere* (2004), a análise de Habermas descreve o desenvolvimento dessa esfera pública política fora de uma esfera anterior literária, na qual a opinião sobre trabalhos era elevada pelo discurso crítico-racional. Ele lembra a importância dos jornais e dos cafés como suportes institucionais para a comunicação pública. Contudo, afirma Calhoun, na análise de Habermas, o ideal da esfera pública mascara uma contradição: ela aspira, igualmente, à abertura e ao uso crítico da razão na formação da opinião. Essas sucessivas transformações refletiriam a extensão na qual expandir a esfera pública levou a um processo de degeneração da formação da opinião. A opinião era formada menos racionalmente, porque derivava da manipulação:

O advento das pesquisas de opinião em nada controlou este fato, uma vez que elas simplesmente perguntavam a opinião de pessoas discretas sem proporcionar uma ocasião para indivíduos diferentes se informarem uns aos outros através da discussão. Tais opiniões, por esta razão, tinham menores possibilidades de estarem baseadas em conhecimento. De fato, as pesquisas de opinião apenas fornecem melhores informações àqueles que procuram influenciar ou controlar, tratando-as como objetos, ao invés de capacitá-las a se tornarem melhores sujeitos do discurso público. (CALHOUN, 2004, p. 245).

Calhoun explica que, por trás do relato otimista de Habermas, sobre o século XVIII e do seu relato pessimista das transformações subsequentes, estão as mesmas questões: A comunicação pública pode ser um meio de formar opinião, baseada na razão de melhorar o discurso crítico? Essas opiniões podem informar a criação e a operação de instituições sociais e, mais geralmente, a constituição da vida social? Em outras palavras, pessoas comuns podem usar suas faculdades de raciocínio e de comunicação para escolher a natureza de suas vidas em comunidade, ao invés de ter isso imposto pela tradição herdada, pelo poder político ou riqueza econômica? Para Habermas, a questão principal seria sobre se os cidadãos poderiam guiar um Estado, o que ajuda a explicar por que a esfera pública aparece no singular; ela é a soma das maneiras pelas quais o discurso crítico-racional e aberto dos cidadãos, na sua maioria, pode informar o Estado (CALHOUN, 2004, pp. 245-247).

Calhoun acredita não haver comunicação que não seja também participação na produção e reprodução da cultura. Até mesmo o mais crítico e racional dos debates públicos, organizado pelas regras mais íntegras de procedimentos e baseado no mínimo de autointeresse, é assim condicionado pelo idioma cultural, no qual é conduzido para a formação de uma cultura comum (tanto quanto o reconhecimento das diferentes culturas) entre os participantes. Além disso, na cultura comum é importante o comprometimento dos participantes uns com os outros e com o processo do discurso público. Reconhecer a diferença entre a simples afirmação do povo comum e o diversificado debate público não deve levar a crer que o ideal do discurso racional seja suficiente em si mesmo, para ser considerado em qualquer esfera (CALHOUN, 2004, pp. 247-248).

Craig Calhoun observa que a existência da comunicação, vital como ela é, não responde às questões que se precisa fazer a respeito da esfera pública. É necessário conhecer não somente o que a ação comunicativa é e de que forma a participação é inclusiva e aberta, mas quais são as qualidades dessa comunicação. É necessário, diz ele, atentar para os processos pelos quais a cultura é produzida e reproduzida no público, não a considerando como mera herança ou produto privado de indivíduos ou pequenos grupos. Precisamos perguntar quão responsiva a opinião pública é para argumentar de modo racional e quão bem qualquer esfera pública se beneficia de um potencial de autocorreção e educação, implícitos nas possibilidades do discurso crítico-racional. Deve-se questionar o quão comprometidos estão os participantes com o processo público de discurso e, por meio dele, com os outros. Não menos importante, deve-se indagar quão efetivamente a opinião pública formada pode influenciar as instituições sociais e aqueles que detêm o poder econômico, político e, até

mesmo, cultural.

Estas questões todas devem ser basicamente investigadas dentro das implicações das novas tecnologias da informação para a vida pública e a democracia. Várias tecnologias têm o potencial de restringir ou facilitar a abertura, a razão, a criatividade cultural, a auto-organização e a solidariedade. Isto é verdade tanto internacionalmente quanto domesticamente. Além do mais, questões de acesso desigual, diversidade cultural, e talvez mais basicamente, a multiplicidade de agentes de poder e potenciais objetos de influência pública pairam largamente na arena global. (CALHOUN, 2004, p. 248).

As conclusões de Calhoun levam a entender que as perspectivas para a democratização da ordem global dependem, crucialmente, do desenvolvimento da esfera pública transnacional, tanto quanto da atenção para as injustiças mundiais, dentro do discurso público de sociedades individualistas. Assim, considera-se que as mesmas implicações tecnológicas valem para arenas públicas de menor escala, como as nacionais, as estatais ou municipais.

Em *Shaping the network society* (2004), Douglas Day e Peter Schuler também desenvolvem essa discussão. Os autores partem do princípio de que uma esfera pública é uma *estrutura de mediação*, abstrata, como os partidos políticos, os governos representativos ou a mídia. Uma estrutura mediadora é um mecanismo de ligação cujas intenções são a conexão de pontos de vista diferentes e a possibilidade de dar voz a todos.

Para os autores, o conceito de esfera pública habermasiano é impreciso. O próprio Habermas não a explicaria exatamente, nem ofereceria uma teoria para construí-la. Há uma única e central esfera pública, da qual todos poderiam participar?, perguntam os críticos. Talvez haja dezenas, milhares de esferas públicas, tal como alguns têm sugerido, respondem eles. Quais as consequências dessas limitações, questionam novamente: “[...] elas tornam o conceito inútil ou ele pode ser salvo de alguma forma? Como podemos usar o conceito para que a tecnologia sirva melhor às nossas necessidades? Como, por exemplo, ela nos ajuda a pensar a Internet e sua constante evolução?” (SCHULER e DAY, 2004, p. 5).

Para Garnham, entretanto, em *The media and the public sphere* (1992), a primeira virtude do discurso de Habermas é seu foco sobre a indissolúvel ligação entre as instituições e as práticas de comunicação pública e as instituições e as práticas da democracia política. A segunda virtude da aproximação de Habermas é focar na necessária pesquisa material de base para uma esfera pública. O debate na relação entre comunicação pública e democracia é ainda dominado pelo modelo de imprensa livre, que mantém uma transposição essencialmente idealista do modelo de comunicação face a face em relação à comunicação mediada.

O terceiro ponto forte do seu discurso é fugir da simples dicotomia do mercado livre *versus* o controle estatal, que domina a maior parte do pensamento sobre a política da mídia. Ao contrário disso, Habermas distingue a esfera pública do Estado e do mercado e pode, assim, colocar a questão da ameaça para o desenvolvimento da democracia de um mercado capitalista oligopólico e do desenvolvimento de um moderno Estado intervencionista.

De acordo com Garnham, o conceito de *esfera pública* de Habermas oferece uma profunda base para a análise crítica do atual desenvolvimento da mídia e da democracia política e, também, para a ação política necessária para a reconstrução de sistemas de comunicação e representação democrática adequados ao mundo contemporâneo (GARNHAM, 1992, p. 364).

Em *A esfera pública: Do conceito à palavra de ordem* (1996), Fernando Lattman-Weltman, do mesmo modo, faz uma crítica ao conceito habermasiano de esfera pública, propondo discussões em torno desse paradigma. O que interessa aqui, no entanto, é aquilo que o autor chama de “delimitações e comprometimentos” da noção de *esfera pública* de Habermas. Segundo Lattman-Weltman, a investigação de Habermas dá-se num contexto histórico bem delimitado: no modelo liberal de esfera pública burguesa, originária de outro modelo histórico reprimido, a esfera pública plebeia. Trata-se de um fórum muito especial, em que os atores “[...] encontram-se em condições de dialogicamente exercer a crítica e de se pôr sob o domínio da razão, com autonomia, sem entraves cognitivos ou imposições heteronômicas – da coerção, da persuasão e/ ou da ideologia.” (LATTMAN-WELTMAN, 1996, p. 164).

Mesmo reconhecendo a delimitação histórico-sociológica da esfera pública liberal, Lattman-Weltman parece conduzir sua crítica neste sentido: “Surge assim, já comprometida desde o início com a noção da ‘publicização do privado’. Habermas reconhece esse envolvimento comprometedor para a concepção de esfera pública, com a interpolarização entre a esfera privada e a pública” (HABERMAS, 1984, p. 69). Para Lattman-Weltman, o trabalho de Habermas antecipa o momento da crítica contemporânea de esquerda pela denuncia do caráter plebiscitário-aclamativo da esfera pública dos modernos países industrializados. Desse modo, operar-se-ia uma mudança fundamental no papel exercido pelos órgãos de imprensa, transformados em meios industriais de comunicação de massa; de instrumento de propagação e debate de ideias e projetos políticos a agentes da produção de um comportamento consumista e conformado às relações impostas pelo sistema (LATTMAN-WELTMAN, 1996, p. 165-166).

Noutros termos, Lattman-Weltman critica Habermas por essencializar o conceito de esfera pública, conforme é explicitado, quando diz que a esfera pública plebiscitário-aclamativa apresentar-se-ia como um *simulacro* da esfera pública autêntica, tal como definida pelo autor, onde seria possível produzir a síntese pública igualmente autêntica, não, como atualmente, a indução e a imposição subliminar de seu oposto. Também discorda do autor quanto à linguagem autenticamente representativa que possibilita a efetivação de um diálogo livre de imposições e distorções – linguagem esta que, segundo Habermas, é fundamental para um debate objetivo e racional no espaço público. Lattman entende que os supostos interesses objetivos e coletivizados não podem se reconhecer sem que uma linguagem ou uma cultura os nomeie:

[...] A *esfera pública* perde a força conceitual que Habermas tão árdua e conscienciosamente erigiu, e reduz-se a uma metáfora que pode ou não seduzir, uma palavra-de-ordem que pode ou não ser rentável. E já agora não mais na arena dialógica do debate informado e crítico, mas sim no palco errático e sinuoso da persuasão, da manipulação. Do *status* de conceito, síntese dialética de teoria e empiria, a *esfera pública* vê-se assim degradada à condição de mero símbolo desencarnado, sem uma referência literal possível. (LATTMAN-WELTMAN, 1996, p. 170).

Apesar disso, o que se depreende da obra de Habermas não é uma negação do fato exposto por Lattman. Habermas demonstra claramente a mudança que a esfera pública sofreu em suas estruturas em razão do avanço da sociedade moderna e da primazia do capital. Em inúmeras passagens, deixa claro que a esfera pública, constituída nos moldes da sociedade burguesa, foi substituída por uma simulação de esfera pública formada em momentos propícios para sua encenação, como no caso das eleições (HABERMAS, 1984, p. 208).

Para Habermas, o conceito de uma esfera pública operante na política ainda fornece a perspectiva analítica apropriada para o tratamento da questão das sociedades ocidentais. Andrew Arato e Jean Cohen, em suas tentativas de tornar o conceito da *sociedade civil* frutífero para uma teoria atualizada da democracia, adotam uma arquitetura do “sistema e do mundo da vida” como proposto na *Teoria da ação comunicativa*, de 1981. Essa atitude sugere mencionar, aqui, a reavaliação feita pelo próprio Habermas de seu texto de 1962.

Em *Further reflections on the public sphere* (1992), reflexão posterior de *Mudança estrutural*, Habermas sugere revisões. Ele estava interessado nas repercussões dos complexos desenvolvimentos na direção do Estado de bem-estar social e do capitalismo organizado nas sociedades ocidentais. Em particular, preocupava-se com a repercussão da esfera pública e

das bases sociais da autonomia privada, a estrutura da esfera pública como a composição e o comportamento do público e, finalmente, com o processo de legitimação da democracia de massas em si. Agora, levanta a perspectiva teórica, que emerge quando o sentido normativo da auto-regulação de uma sociedade caracterizada por uma eliminação democrática radical é comparado com a interligação funcional de dois sistemas: a política e a economia.

Habermas retoma naqueles escritos a tarefa de descrever uma esfera pública política caracterizada por dois processos interligados: a geração comunicativa do poder legítimo, por um lado, e o uso manipulativo do poder da mídia na busca da lealdade da massa, da demanda do consumidor e com os acordos com os imperativos sistêmicos, por outro lado. A questão que havia sido deixada pendente, em relação às bases e às fontes da formação informal de opinião em esferas públicas autônomas, agora, não pode ser mais respondida com relação às garantias de *status* do Estado de bem-estar social ou com a demanda holística pela auto-organização política da sociedade.

Ao invés disso, esse é o momento em que o círculo se fecha entre a transformação estrutural da esfera pública e aquelas tendências de longa data que a teoria da ação comunicativa concebe como uma racionalização do mundo da vida. Uma esfera pública que funcione politicamente requer mais do que as garantias institucionais do Estado constitucional; também necessita do espírito de apoio das tradições culturais e dos padrões de socialização, da política cultural, de uma população acostuada com a liberdade.

A questão central de *Mudança estrutural da esfera pública* (1984) é reavaliada sob o nome de *redescoberta da sociedade civil*. A referência global a um espírito de apoio de mundos de vida diferencialmente organizados não é suficiente para tanto. A questão deve se tornar mais concreta, não somente com relação aos padrões de socialização como às tradições culturais. Uma cultura politicamente liberal, enraizada em motivos e orientações de valor, fornece um solo favorável para comunicações públicas espontâneas. As formas de intercâmbio e de organização, as institucionalizações de apoio de uma esfera pública política não subvertidas pelo poder, todavia, são ainda mais importantes (HABERMAS, 1992, pp. 452-453).

Habermas conclui tomando como referência o estudo que trata sobre o impacto da mídia eletrônica na reestruturação das interações básicas, relacionado com a assertiva da dissolução das estruturas, dentro das quais os indivíduos que vivem em sociedade têm identificado suas posições sociais e se posicionado a respeito delas. Segundo Avritzer e Costa (2004, p. 708), naquele momento, Habermas relativiza a tese de que nas sociedades de massa

os cidadãos teriam se transformado em consumidores de entretenimento. Habermas recusa a fórmula baseada em Rousseau, de que a virtude cívica dos cidadãos individuais os orientaria ao bem comum. Agora, a fonte da legitimidade política é resultado do processo comunicativo de formação da opinião e da vontade coletivas.

Em *Direito e democracia*, originalmente publicada em 1992, Habermas, reformula o conceito de esfera pública, antes entendida como única, singular e rígida. Descreve a esfera pública como uma rede comunicacional adequada ao debate, à negociação, à tomada de posição e opiniões reproduzidas por meio do agir comunicativo, que exige apenas o domínio de uma linguagem comum e natural (HABERMAS, 1997a, p. 92).

A esfera pública constitui principalmente como uma *estrutura comunicacional* do agir orientado pelo entendimento, a qual tem a ver com o espaço social gerando no agir comunicativo, não com as funções, nem com os conteúdos da comunicação cotidiana. (...) Qualquer encontro que não se limita a contatos de observação mútua, mas que se alimenta da liberdade comunicativa que uns concedem aos outros, movimenta-se num espaço público, constituído através da linguagem. Em princípio, ela está aberta para parceiros potenciais do diálogo, que se encontram presentes ou que poderiam vir a se juntar (...) Quanto mais elas [as esferas públicas] se desligam de sua presença física tanto mais clara se torna a abstração que acompanha a passagem da estrutura espacial das interações simples para a generalização da esfera pública. (HABERMAS, 1997a, pp. 92-93).

A esfera pública é uma multiplicidade de esferas públicas mais ou menos especializadas e acessíveis a leigos, enquanto local de discussão associado às interações cotidianas e aos fóruns da sociedade civil. A inclusão de novos atores e temas nessas esferas dependerá da tematização e da politização de novas questões, a partir das ações discursivas dos atores da sociedade civil.

Habermas propõe agora três tipos de esfera pública capazes de se interconectar: *episódica* (encontros na rua, bares, cafés, etc.), *presença organizada* (teatro, concertos de *rock*, reuniões partidárias ou congressos de igrejas) e *abstrata*, produzida pela mídia (leitores, ouvintes e espectadores singulares e espalhados globalmente) (HABERMAS, 1997a, p. 107).

Habermas, em seus trabalhos mais recentes (2006, p. 415) entende a *esfera pública* como multiplicidade de arenas em torno de temas específicos, que dialogam por meio de fluxos comunicativos em diferentes níveis – conversação cotidiana na esfera civil, discurso público, comunicação mediada e discursos institucionalizados.

O autor mantém a ideia de uma esfera argumentativa, racional, aberta, episódica, anárquica, abstrata, gerada pelo agir comunicativo, onde se forma a opinião pública, considerada sempre como informal. Numa sociedade secularizada, consciente de sua

complexidade, a solução comunicativa para seus conflitos forma a única fonte possível para uma solidariedade entre estranhos (HABERMAS, 1997a, p. 33).

Agora, mesmo aqueles limites sociais que definiam as coordenadas de espaço e tempo histórico do mundo da vida começaram a se alterar. Os meios de massa, difundidos em larga escala, não têm somente um efeito nocivo. Em contraste com o século XIX, a presença física das massas, antes demonstrada nas praças e ruas, agora se mostra apenas na proporção em que o sistema de mídia permite essa presença ubíqua.

A seguir, aprofunda-se o tema da deliberação em processos participativos por meio de alguns teóricos que entendem a comunicação como fundamental nos processos políticos democráticos.

3.1. Possibilidades da deliberação

Neste subcapítulo analisa-se o modelo deliberacionista de democracia, teoria que tem na comunicação o modo do fazer político. Pretende-se encontrar os alicerces da deliberação, verificar as questões problemáticas da teoria e estabelecer um diálogo entre os autores.

A ideia de deliberação remonta à democracia ateniense, aos gêneros discursivos de Aristóteles, à defesa da soberania e da participação popular em Rousseau. O termo *democracia deliberativa*, no entanto, surgiu com Joseph Bessette, na década de 1980, e foi popularizado nos anos 1990 (BOHMAN, 1998; DRYZEK, 2000).

Os teóricos da deliberação aqui estudados concordam em que as decisões políticas, em sua grande maioria, devem ser tomadas por representantes políticos legitimamente eleitos. Defendem, contudo, que a participação popular, nas diversas esferas públicas temáticas, pode melhorar os processos deliberativos e a representação política por valorizar a pluralidade de discursos. Há teóricos que valorizam o envolvimento direto dos cidadãos nas questões públicas como condição para a legitimidade política e aqueles que se preocupam mais com a qualidade das discussões. Há também os que pretendem a ampliação da inclusão política, seja pela presença ativa de cidadãos e movimentos sociais nos processos decisórios, seja por meios deliberativos (FARIAS, 2010, pp. 106-107).

A vertente deliberacionista de perspectiva mais liberal, reformista e ancorada na moral e na lealdade política está ligada às concepções de John Rawls (1999). Rawls afirma que, para além da democracia liberal, são necessárias mudanças mais radicais no arranjo político para manter a legitimidade e a estabilidade dos sistemas democráticos. Rawls entende que as

desigualdades sociais e econômicas dificultam a liberdade e a igualdade política. O fórum público é constrangido pelos interesses dominantes, e as medidas necessárias para ajustar a regra constitucional não são apresentadas de maneira adequada. A visão substancialista de Rawls prende-se ao conteúdo (substância) das deliberações e nas limitações da ignorância (RAWLS, 1999).

A visão deliberacionista trabalhada nesta tese parte da perspectiva habermasiana, que, apesar do excesso de procedimentalismo, é menos restritiva do que a perspectiva de Rawls, no que tange às temáticas e às formas comunicativas que devem ser discutidas. A visão de Habermas dirige-se mais à interação comunicativa do que ao conteúdo e às características que guiam as comunicações. Entende que cabe à sociedade o poder legítimo da formação da opinião e da vontade comum.

A definição do termo *deliberação* é plural⁵. O termo refere-se à tomada coletiva de decisões por meio da participação direta de todos aqueles que estiverem envolvidos nos resultados da decisão, ou por seus representantes, o que está diretamente relacionado à questão da inclusão política de indivíduos. Sobre o termo *deliberação*, vale ressaltar o apontamento de Leonardo Avritzer em *Teoria democrática e deliberação pública*, de 2000. O autor afirma que o conceito tem duplo sentido: pode significar “ponderar, refletir” ou “decidir, resolver”. Autores como Cohen, Habermas e Bohman adotam uma visão focada no momento argumentativo, enquanto Rousseau privilegia o aspecto decisório, e Rawls marca a transição entre a concepção decisionista e a concepção argumentativa, por exemplo, nos quase vinte anos que separam suas obras *Uma teoria da justiça* (1971) e *O liberalismo político* (1993) (AVRITZER, 2000, pp. 25-33).

(...) em algumas das suas obras, especialmente em sua *Uma teoria da justiça*, ele opera com um consenso decisionístico (ainda que não sem algumas contradições) e, em outras, ele supõe que as diferenças culturais são parte de uma condição de pluralismo que supõe a argumentação e a deliberação. (AVRITZER, 2000, p. 32).

Avritzer compreende que tanto Habermas quanto Rawls recuperaram a dimensão argumentativa do debate público da teoria democrática. Habermas, segundo a percepção de Avritzer, resgata esta dimensão na medida em que rejeita dois pressupostos: de que a vontade da maioria pode se autolegitimar na política moderna e de que é possível barganhar em torno de interesses preestabelecidos. Contudo, Habermas erra ao não pensar nos elementos

⁵ Uma discussão atualizada e mais abrangente sobre deliberação encontra-se em Mendonça (2009).

institucional e/ou decisórios do conceito de deliberação argumentativa (AVRITZER, 2000, pp. 40-41; AVRITZER e COSTA, 2004).

3.1.1. Procedimentalismo habermasiano

Habermas, oriundo da perspectiva crítica marxista, parte de uma concepção procedimental de democracia que procura aliar a garantia dos direitos e liberdades individuais do Liberalismo, com as ideias de soberania popular e representação política, encontradas no republicanismo, sempre ressaltando o aspecto argumentativo da deliberação, para além da decisão, indo além do “deliberacionismo decisionista”, de Rousseau.

Os chamados *deliberacionistas* enfatizam o aspecto discursivo da democracia, associando a visão normativa da participação de todos os cidadãos no debate como critério de legitimidade. “Fundada na tradição da teoria crítica, a democracia deliberativa tornou-se a principal alternativa à visão liberal-pluralista hegemônica (em vez da defesa da participação direta e da democracia industrial (...))” (MIGUEL, 2001. p. 175).

Jürgen Habermas (1995; 1997a) e James Bohman (1997; 1998; 2000) entendem que a legitimidade das decisões políticas é fruto de processos de discussão. A deliberação é um processo idealmente público, não coercitivo, reflexivo, dialógico e interativo, justificado, cooperativo, de trocas argumentativas e de apresentação de perspectivas críticas sobre determinado tema. Para Bohman, a deliberação é mais uma atitude cooperativa e pública do que uma ação discursiva e argumentativa, como pensa Habermas.

Deliberação é entendida aqui como uma ação cooperada de diálogo público justificado, que não visa somente à tomada de decisões ou acordos coletivos consensuais. Esta troca argumentativa, com algum nível de racionalidade, deve ser estruturada de modo a incluir o maior número possível de pessoas, cuja oportunidade de participação é equitativa.

Sheila Benhabib, igualmente percebe que na democracia deliberativa as decisões que afetam o bem-estar de uma coletividade devem ser o resultado de um procedimento de deliberação livre e razoável entre cidadãos considerados iguais, moral e politicamente (BENHABIB, 1996, p. 69). Gutmann e Thompson esperam que os representantes não decidam sozinhos, mas que interajam e ouçam os cidadãos por mecanismos que vão além do voto de ocasião (GUTMANN e THOMPSON, 2004, p. 30).

Em *Três modelos normativos de democracia*, texto apresentado pela primeira vez em 1991, em seminário na Universidade de Valência, Habermas reporta-se aos trabalhos de Frank

Michelman (nos textos da década de 1980, à época professor de Teoria do Estado, da Universidade de Harvard) para comparar as duas concepções (consagradas no debate norteamericano) de política, partindo de uma crítica ao tipo de renovação do “republicanismo” que representa Frank Michelman para desenvolver o conceito procedimental de política deliberativa (HABERMAS, 1995, p. 39).

A concepção procedimental de democracia apoia-se na premissa segundo a qual o modo de operar de um sistema político constituído pelo Estado de direito deve levar em consideração a validade e a força legitimadora da gênese democrática do direito: o voto e a participação.

A *concepção liberal* de democracia entende que o processo democrático cumpre a tarefa de programar o Estado no interesse da sociedade. A política (no sentido da formação política da vontade dos cidadãos) tem a função de agregar e impor os interesses sociais privados perante um aparato estatal especializado no emprego administrativo do poder político para garantir fins coletivos.

Segundo a *concepção republicana*, a política vai além desta mediação: é um elemento constitutivo do processo de formação da sociedade como um todo. A política é entendida como forma de reflexão ética da vida; constitui o meio pelo qual os membros de comunidades solidárias se dão conta de sua dependência recíproca. Com vontade e consciência, esses membros levam adiante as relações de reconhecimento recíproco, transformando a sociedade em que vivem numa associação de cidadãos livres e iguais. Isso muda a arquitetura liberal do Estado e da sociedade: junto à instância do poder administrativo e à instância de regulação descentralizada (mercado e interesses individuais) surge uma fonte de integração social: a *solidariedade* e a orientação pelo *bem comum*. A vontade política forma-se horizontalmente e volta-se ao entendimento, ou mesmo, consenso, alcançado pelo argumento⁶. Esta autodeterminação cidadã requer uma sociedade civil autônoma na sua base, que protegeria a comunicação pública da absorção pelo aparato estatal ou da assimilação pelo mercado.

Na concepção republicana, o espaço público político e a sociedade civil, enquanto estrutura daquele espaço, assumem um significado estratégico, tendo a função de garantir a prática de entendimento entre os cidadãos, sua força integradora e sua autonomia. A esse desacoplamento entre comunicação política e sociedade econômica corresponde um

⁶ Como bem nota Avritzer (2000, p. 37), há uma ruptura com Rousseau. A dimensão argumentativa no interior da relação Estado/sociedade está além do processo de formação da vontade geral. Isso significa que as opiniões dos indivíduos no processo argumentativo não podem ser reduzidas à vontade da maioria.

acoplamento entre o poder administrativo e o poder comunicativo que emana da formação da opinião e da vontade política (HABERMAS, 1995, pp. 39-40).

O *status* dos cidadãos, numa concepção liberal, define-se pelos direitos subjetivos (direitos negativos de escolha livre de coação) que eles têm perante o Estado e dos demais cidadãos. Nessa condição, eles gozam da proteção do Estado, na medida em que se empenham na busca dos próprios interesses privados, dentro dos limites estabelecidos pelas leis. Exercendo seus direitos políticos (cuja estrutura é a mesma dos direitos subjetivos), os cidadãos, enquanto integrantes da vida política, podem controlar em que medida o poder estatal se exerce no interesse deles enquanto pessoas privadas (HABERMAS, 1995, pp. 40-41).

Para os republicanos, só é possível fazer uso das liberdades negativas enquanto pessoa privada. O *status* do cidadão é entendido como uma liberdade positiva. Os direitos da cidadania – direito de participação e de comunicação política – permitem que os cidadãos sejam sujeitos politicamente responsáveis de uma comunidade de pessoas livres e iguais. A existência do Estado justifica-se pela garantia de um processo inclusivo de formação da opinião e da vontade políticas em que cidadãos livres e iguais se entendem acerca do interesse comum. “Espera-se dos cidadãos republicanos muito mais do que meramente orientarem-se por seus interesses privados.” (HABERMAS, 1995, p. 41).

De acordo com a concepção liberal, a política é, essencialmente a luta por posições que assegurem a capacidade de dispor de poder administrativo. O processo de formação da opinião e da vontade políticas, na esfera pública e no parlamento, é determinado pela concorrência entre atores coletivos, que agem estrategicamente visando conservar ou alcançar o poder. Por meio do voto, o eleitor expressará suas preferências; suas decisões de voto assemelham-se à estrutura das escolhas dos participantes de um mercado, que visam o maior benefício possível para si mesmo. Seu meio é a barganha, não o argumento (HABERMAS, 1995, p. 43).

A ênfase da argumentação liberal tem por alvo o potencial perturbador de um poder do Estado que pode estorvar e desarticular o intercâmbio social autônomo entre pessoas privadas o eixo liberal não é a autodeterminação democráticas dos cidadãos deliberantes, mas sim a normatização (em termos de Estado de Direito) de uma sociedade centrada na economia que, mediante a satisfação das expectativas de felicidade de pessoas privadas empreendedoras, deve garantir um bem comum entendido, no fundo, de modo apolítico. (HABERMAS, 1995, p. 47).

Conforme a concepção republicana, a estrutura que guia a formação da opinião e da

vontade política é diversa daquela do mercado: é uma autocompreensão ética; uma estrutura de comunicação pública orientada ao entendimento, cujo paradigma é o diálogo. Habermas usa as palavras de Michelman para afirmar que uma concepção dialógica idealiza a política como uma atividade normativa; entende-a como um processo racional de persuasão argumentativa (não somente de vontade e poder) que busca, por meio do acordo, uma forma justa ou aceitável de organizar as relações sociais. É o que difere o poder comunicativo, vindo da comunicação política, do poder administrativo, que dispõe do aparato estatal (HABERMAS, 1995, p. 43).

Segundo a concepção republicana, a formação da opinião e da vontade políticas dos cidadãos consiste no meio pelo qual se constitui a sociedade como um todo politicamente organizado. A sociedade centra-se no estado; pois na prática da autodeterminação política dos cidadãos a comunidade torna-se consciente de si como totalidade e, mediante a vontade coletiva dos cidadãos, age sobre si mesma. A democracia é sinônimo de auto-organização política da sociedade. (HABERMAS, 1995, p. 46).

Numa sociedade plural, os processos políticos de negociação devem buscar o equilíbrio de interesses pela cooperação: a disposição de, respeitando as regras do jogo, chegar a resultados que possam ser aceitos por todas as partes, ainda que por razões distintas. A política dialógica e a política instrumental podem se entrelaçar no campo das deliberações com formas e procedimentos de comunicação institucionalizados. Surgem daí concepções normativas de Estado e de sociedade.

A ideia de política deliberativa, defendida por Habermas, centra-se nas noções de *esfera pública* como local de formação da opinião pública (sempre informal), como esfera argumentativa, racional, aberta, episódica, organizada e abstrata, gerada pelo agir comunicativo (HABERMAS, 1997a, p. 107), pelos fluxos comunicativos, e na ideia de *ação comunicativa* enquanto uso público da linguagem por meio de atitudes cooperativas e acordadas entre os atores sociais que visam ao bem comum. A *ação comunicativa* serve para transmitir e renovar o conhecimento cultural, a integração social, o estabelecimento da solidariedade e da formação de identidades (HABERMAS, 2001).

O modelo de democracia habermasiano pauta-se pelas condições de comunicação, por meio das quais o processo político pode gerar resultados racionais, porque nele o modo e o estilo da política deliberativa são realizados em sua amplitude (HABERMAS, 1995, p. 45).

A teoria do discurso de Habermas toma elementos de ambas as partes (liberais e republicanos) e os integra ao conceito de procedimento ideal para deliberação e tomada de

decisão, que visa a resultados racionais e equitativos. Dessa forma, a razão prática afasta-se da ideia de direitos universais do homem (liberalismo) e da “eticidade” concreta de uma comunidade (comunitarismo) para associar-se a regras de discurso que buscam sua normatividade na própria comunicação linguística. Dentro do paradigma linguístico, o discurso deve seguir algumas condições como a universalidade, a racionalidade, a não coerção e a reciprocidade.

Pautando-se pelo ideal discursivo, articulando Estado e sociedade, aliando os ideais republicanos de participação e soberania popular (caráter decisório dos cidadãos), aos ideais do modelo liberal, que entende o Estado como mediador e provedor das condições básicas, Habermas apresenta a sua proposta de democracia procedimental, baseada também no uso público da razão, de inspiração kantiana. A teoria do discurso cede lugar central ao processo político de formação da opinião e da vontade comum (concepção republicana), mas sem entender como algo secundário a estruturação em termos de Estado de direito (concepção liberal) (HABERMAS, 1995, p. 46).

Assim como no modelo liberal, também na teoria do discurso os limites entre o Estado e a sociedade são respeitados; mas aqui a sociedade civil, como a base social de espaços públicos autônomos, distingue-se tanto do sistema da ação econômica quanto da administração pública. E dessa visão da democracia segue-se normativamente a exigência de um deslocamento do centro de gravidade da relação entre os recursos representados pelo dinheiro, pelo poder e pela solidariedade, dos quais as sociedades modernas se valem para satisfazer sua necessidade de integração e regulação. As implicações normativas saltam à vista: a força da integração que tem a solidariedade social, não obstante não mais poder ser extraída somente das fontes da ação comunicativa, deve poder desenvolver-se com base em espaços públicos autônomos amplamente diversificados e em procedimentos de formação democrática da opinião e da vontade políticas, institucionalizadas em termos de Estado de Direito; e, com base no meio de Direito, deve ser capaz de afirmar-se também contra os outros dois poderes – o dinheiro e o poder administrativo. (HABERMAS, 1995, pp. 47-48).

Em última instância, Habermas compreende deliberação como um “ato intersubjetivo de comunicação e argumentação, cujo objetivo é alcançar um consenso sobre a solução para determinado problema social” (HABERMAS, 1997b, pp. 305-306). O ideal de deliberação requer procedimentos que regulem as condições de vida comum dos cidadãos, uma vez que aquilo que associa os interlocutores é laço linguístico também capaz de manter uma comunidade coesa.

3.1.2. Pressupostos deliberativos

Em *Teoria da ação comunicativa*, de 1981, e em *Direito e democracia*, de 1992, Habermas estabelece alguns princípios normativos fundamentais para a deliberação pública: a situação ideal de discurso⁷.

Em *Direito e democracia* Habermas retoma e interpreta os postulados de Cohen em *Deliberation and democratic legitimacy*, de 1989, sobre o processo deliberativo: as deliberações realizam-se de forma argumentativa; são inclusivas e públicas; livres de coerções externas e internas, para não colocar em risco a situação de igualdade; visam a um acordo racional; abrangem todas as matérias passíveis de regulação; incluem interpretações de necessidades e a transformação de preferências (HABERMAS, 1997a, pp. 29-30).

Racionalidade refere-se à expressão racional da opinião. Os argumentos devem ser construídos de forma justificada, de modo que possam ser aceitos e questionados pelos demais participantes. Existem precondições para a formação da opinião pública racional na esfera pública: imparcialidade, abertura para qualquer tema e revisibilidade das decisões.

Igualdade discursiva refere-se à prevalência do melhor argumento. Todos devem ter capacidade e igualdade de condições necessárias para participar do processo, não sendo permitidos coerções e uso do poder.

Transparência e publicidade: as regras da deliberação e os argumentos que sustentam pontos de vista devem ser acessíveis, públicos e transparentes.

Inclusividade significa que todos os indivíduos envolvidos de forma direta ou indireta podem participar e contribuir para o debate.

Reciprocidade exige que os interlocutores realizem movimentos dialógicos de forma cooperativa. Os interlocutores podem adotar o ponto de vista do outro e até reformular seus discursos.

Reflexividade é a revisão crítica dos próprios argumentos, valores e pressupostos diante de novas razões, seja para esclarecer algum ponto, seja para indagar a respeito do melhor caminho a ser seguido.

Dada a grande discussão em torno das regras propostas por Habermas e Cohen, alguns autores reexaminam esses pressupostos (MAIA, 2008, p. 32). Segundo observa Farias, “Habermas discorda da amplitude que Cohen atribui ao processo deliberativo. Diferentemente

⁷ A partir dos ideais deliberativos habermasianos, alguns autores pensam a deliberação *online* e adaptam aqueles princípios às discussões *online* (MARQUES, 2010).

deste, Habermas reserva a prática discursiva para a esfera pública e para partes do sistema político, notadamente o parlamento e o poder judiciário.” (FARIAS, 2010, p. 103).

Farias interpreta que a operacionalização prática da deliberação preocupava Bohman, o que o levou a reinterpretar a deliberação não somente como busca pelo consenso, e, sim, como uma

tentativa de resolver as situações problemáticas, restaurar a cooperação entre os atores e coordenar seus resultados. Nesse sentido, para que a deliberação se desenvolva basta que os participantes reconheçam que eles contribuem e influenciam os resultados, mesmo discordando deles. (FARIAS, 2010, p. 103).

James Bohman defende um processo de justificação pautado na cooperação, no diálogo público e no comprometimento dos cidadãos para com os resultados ou respostas produzidos em um espaço de interlocução pública de caráter aberto, plural e inclusivo. Para Bohman, o processo dialógico da deliberação ocorre num contexto social específico, visando solucionar algum conflito que não seria possível resolver sem a organização e a cooperação mútua (BOHMAN, 1996).

Segundo Bohman, existem desigualdades deliberativas que dificultam o processo, porém não o inviabilizam: assimetrias de poder, desigualdades discursivas e pobreza política. Alguns atores contam com mais recursos, oportunidades de participação e poder de influência que outros. A superação destas desigualdades depende do acesso e da inclusão de atores nos debates públicos (BOHMAN, 1996).

Bohman critica a limitação da influência pública no sistema político. Mais pragmático e menos preocupado com a exigência de uma racionalidade discursiva do melhor argumento, entende que a justificativa das opiniões e decisões dá-se a partir da construção pública do interesse comum, democrática e cooperativamente acordado. A deliberação é um processo dialógico voltado para os efeitos práticos da interação pública e deve focar-se nos vários *demos*, nos vários públicos conectados, descentrados e pulverizados (BOHMAN, 2000; 2007).

O discurso está interessado nos argumentos e nas justificativas publicamente convincentes e busca reconstruir ideais de convergência, unanimidade e imparcialidade em termos políticos. Na teoria dos discursos, os pressupostos requeridos para a participação ativa dos cidadãos são muito exigentes, tornando o ato discursivo uma atividade mais fechada, em

comparação à deliberação dialógica, proposta por Bohman⁸.

Só é possível, segundo Bohman, alcançar resultados positivos de experiências de democracia deliberativa pela criação de condições sociais e arranjos institucionais que permitam o diálogo livre e aberto entre cidadãos capazes de formular juízos informados e racionais. Bohman afirma que a complexidade social configura-se como um desafio para a viabilização da democracia deliberativa. Entretanto, recusa os modelos comunitaristas e associativistas⁹, pois nenhum deles oferece soluções viáveis às dificuldades da democracia deliberativa. O autor sustenta que o pluralismo, a complexidade e a desigualdade social podem ser superados a partir da criação de novos fóruns institucionalizados de participação:

O êxito de uma forma deliberativa de democracia depende da criação de condições sociais e arranjos institucionais que propiciem o uso público da razão. A deliberação é pública na medida em que estes arranjos permitem o diálogo livre e aberto entre cidadãos capazes de formular juízos informados e racionais sobre as formas de resolver situações problemáticas. (BOHMAN, 2000, p. 49).

Em contraposição às teorias normativas comunitaristas e kantianas, Bohman percebe a deliberação pública como uma atividade social dinâmica, compartilhada, dialógica, desempenhada por um sujeito plural, cuja razão incrementa as justificativas para as decisões políticas. Essa atividade deve ocorrer em um marco institucional e interpretativo em constante revisão. O contínuo diálogo entre o público deliberante e as instituições organizadoras do processo deliberativo manterá este marco aberto e democrático.

Sem esse diálogo, completa Bohman, a democracia perde sua capacidade de gerar um poder político legítimo. A ampliação da participação democrática e da igualdade na tomada de decisão é uma meta indispensável para sociedades plurais e complexas: “O mais significativo em nosso período é o potencial para expandir as formas de cooperação dos cidadãos na esfera pública” (BOHMAN, 2000, p. 57). A complexidade social, o pluralismo cultural e as crescentes desigualdades sociais só podem ser superadas criando-se novos espaços discursivos e realizando-se reformas institucionais que permitam que os cidadãos

⁸ Para mais detalhes sobre a diferença entre discurso e diálogo, nas concepções de Habermas e Bohman, ver FARIAS (2000; 2010).

⁹ Os comunitaristas exigem demais dos seus cidadãos ao restaurar a concepção de bem comum, segundo a qual os cidadãos fazem da política um dos seus valores mais elevados. A virtude cívica está acima da cooperação entre grupos com valores distintos. As teorias associativistas e da sociedade civil, da mesma forma, exigem muito dos cidadãos no que se refere à participação voluntarista em uma diversidade de associações e organizações. Segundo Bohman, tais associações resultam insuficientes diante da complexidade das sociedades modernas (BOHMAN, 2000, p. 49).

deliberem juntos e façam uso público da razão de diversas formas.

James Fishkin propôs, em 1991, na obra *Democracy and deliberation*, uma pesquisa de opinião pública deliberativa, cuja finalidade era incentivar um “microcosmo da população” a engajar-se numa discussão face a face séria, com o intuito de produzir uma opinião pública bem informada (FISHKIN, 2002, p. 40). Para isso, escolheu, aleatoriamente, alguns cidadãos para realizar sua pesquisa, remunerando-os pelo seu trabalho, e ofereceu-lhes informações prévias sobre determinado tema. Posteriormente, reuniu o grupo de cidadãos para que discutissem entre si, publicamente, diante de uma audiência televisiva. Fishkin percebeu mudanças notáveis nas opiniões individuais. O efeito da deliberação consistia, em muitas ocasiões, no aumento da intensidade com que os indivíduos mantinham suas convicções já existentes.

O autor da proposta sustenta que a pesquisa, além de ter uma função consultiva e educativa, garante a capacidade potencial de restaurar o interesse do público informado. Fishkin enfatiza que esses processos podem mudar a opinião pública, mais do que simplesmente refletir as crenças e sentimentos correntes. Podem também servir como alerta para que candidatos políticos¹⁰, em períodos eleitorais, tornem suas campanhas mais deliberativas. Com suas experiências deliberativas, o autor busca aperfeiçoar o debate público, compreender problemas e encontrar alternativas.

Um dos méritos da proposta de James Fishkin, conforme análise de Bohman (2000), é que a ideia de sondar a opinião pública deliberativa cria novos fóruns deliberativos para a articulação da opinião pública de cidadãos não especialistas, mais amplos e públicos do que as associações voluntárias.

Em *Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa*, publicado em 1996, Joshua Cohen, seguindo uma linha mais próxima ao liberalismo de Rawls, trabalha uma concepção substantiva de democracia que dá lugar à inclusão deliberativa, ao bem comum e à participação, incluindo valores de liberdade e igualdade. A pluralidade de perspectivas e o exercício bem intencionado da razão prática não conduzem necessariamente ao consenso sobre uma filosofia de vida. A combinação entre o pluralismo racional e uma visão substantiva de democracia resulta em uma concepção deliberativa das decisões coletivas que constituem um governo democrático. Cohen vai além da democracia deliberativa

¹⁰ Cabe lembrar a hipótese de *Agenda Setting*, que conclui, dentre outras coisas, que o público tem influência sobre a agenda dos candidatos, tanto quanto sobre os assuntos relevantes a serem tratados pela mídia. Sobre o tema, ver McCOMBS (2009).

procedimental (COHEN, 2000). Concorde que, na *democracia deliberativa*, as decisões coletivas devem ser tomadas diretamente e por meio de um processo deliberativo por aqueles que estão submetidos a ele e que serão atingidos por essas decisões (COHEN, 1997).

Tanto quanto Bohman, Cohen trabalha a questão deliberativa na interseção entre as obras de Habermas e Rawls, contudo está mais atento à institucionalização do processo deliberativo e à capacidade dos indivíduos de chegar a um acordo, mesmo num cenário plural em que se discutam diferentes valores razoáveis. De modo oposto a Habermas, Cohen supõe que pode haver decisões que não ocorram por consenso, mas, ainda assim, serem legítimas, usando-se a regra da maioria (AVRITZER, 2000).

Uma democracia deliberativa institucionaliza o ideal de justificação do exercício do poder político coletivo, assentado no exercício do uso público da razão entre iguais. Cohen afirma que, desta forma, a democracia não é meramente uma forma da política, mas um marco de condições sociais e institucionais que facilita a livre discussão entre iguais, em condições favoráveis à participação, associação e expressão, com aberta autorização para exercer o poder público em tal discussão, mediante disposições que estabeleçam e garantam a responsabilidade e a prestação de contas aos cidadãos por aqueles que exercem o poder, por meio de eleições periódicas competitivas, publicidade e controle legislativo (COHEN, 2000, pp. 29-30).

A deliberação é uma atividade conjunta, baseada em considerações e justificativas racionais e politicamente aceitáveis pela maioria e ancorada na cooperação e no diálogo, que, apesar de orientada a buscar um acordo racional, não visa unicamente ao consenso (e talvez nem chegue a ele), e cujas decisões abrangem a todos os participantes do grupo ou da sociedade. É o que Cohen chama de *autorização popular*. A democracia deliberativa propõe uma forma de autonomia política na qual todos aqueles governados por decisões coletivas devem concordar com as bases destas condições (COHEN, 2000, p. 32).

Concebe os resultados da deliberação como sendo democraticamente legítimos apenas quando forem objeto de um acordo argumentativo estabelecido entre indivíduos iguais e livres (incluindo liberdades religiosas e de expressão). Segundo Cohen, na democracia deliberativa, as instituições exercem um papel central no próprio processo deliberativo, na medida em que devem prover as condições necessárias para a deliberação entre cidadãos: igualdade, liberdade, autonomia e formação do interesse comum (COHEN, 1999, p. 79).

Ancorado no “princípio da diferença”, de John Rawls¹¹, Cohen indica alguns princípios a serem seguidos quanto ao formato de um processo deliberativo: pluralismo – inclusão e igualdade deliberativa – todos os cidadãos têm os mesmos direitos, independentemente de sua condição social, política, religiosa, econômica e cultural; bem comum – respeito às prioridades sociais e promoção de maior justiça social; e princípio da participação – igualdade de direitos, de associação, de voto, de ser eleito, de expressão política e igual oportunidade de participação (COHEN, 2000).

Cohen também destaca o papel do associativismo para buscar o bem comum e corrigir as desigualdades econômicas e de participação, na medida em que as associações e grupos organizados representam os interesses de uma ampla base social. Lembrando que estes ambientes associativos não emergem naturalmente, o autor sugere a utilização dos poderes públicos para estimular o desenvolvimento de tipos de associações e grupos organizados que representem os interesses das minorias excluídas (COHEN, 2000, pp. 43-44).

Cohen e Fung, em *Radical democracy* (2004), indicam tensões entre participação e deliberação. Segundo eles, participação e deliberação são ideias distintas que podem apontar para caminhos diferentes. Existem mecanismos que objetivam melhorar a qualidade dos debates públicos e mecanismos que visam ampliar a participação. Passeatas e referendos são instrumentos que promovem a participação popular, mas não a deliberação. Já os pequenos fóruns e arenas públicas são mais propícios à deliberação, mas limitam a participação da grande massa. Melhorar a qualidade da deliberação e expandir a participação partem de objetivos diferentes (COHEN e FUNG, 2004).

Cabe refletir sobre tal afirmação. Os referendos também podem promover a deliberação, tanto quanto as eleições de representantes políticos, por exemplo. Cria-se um ambiente de discussão pública entre governo, mídia e cidadania, no período que antecede às eleições. Ocorrem momentos deliberativos, mais ou menos racionais, numa interconexão entre as chamadas esferas públicas *episódicas*, de *presença organizada* e *abstrata*, sobre as quais Habermas teorizou.

Para John Dryzek (2000), não apenas o discurso racional legitima a deliberação, apesar de central para a democracia deliberativa. Ainda que careça de comprovação empírica, a inclusão política de diferentes atores sociais pode vir por meio de outras expressões

¹¹ Segundo Cohen, “considerando a igualdade como linha de base, este princípio requer que as desigualdades estabelecidas ou sancionadas pela ação estatal contribuam para propiciar a maior vantagem possível aos menos avantajados” (2000, p. 37).

comunicativas, como a retórica, a emoção, o humor, a fofoca e o testemunho. Defende uma concepção de democracia discursiva que enfatize a competição de discursos na esfera pública. A possibilidade de deliberação é mantida na extensão em que o intercâmbio refletido for possível através das fronteiras de diferentes discursos – traço distintivo de uma modernidade reflexiva (DRYZEK, 2004, p, 51).

Dryzek afirma que a essência da deliberação é geralmente tomada levando em consideração que as alegações favoráveis ou contrárias às decisões coletivas precisam ser justificadas àqueles submetidos às decisões, desde que se tenha a possibilidade de refletir antes de aceitar ou recusar. Dryzek critica, porém, alguns pontos desta percepção, afirmando que, nas deliberações reais, a totalidade ou a maioria dos afetados não parece participar, tornando, assim, a democracia deliberativa vulnerável em relação à sua suposta legitimidade:

No contexto do caso supostamente exemplar de racionamento dos serviços de saúde no Oregon, Ian Shapiro questiona: “Por que deveríamos atribuir alguma legitimidade a um processo deliberativo que envolveu uma pequena parte daqueles cujas prioridades relativas aos serviços de saúde estavam de fato sendo discutidas?” (DRYZEK, 2004, p. 41).

Para Dryzek, colocar a questão em termos de direito, capacidade ou oportunidade universal para deliberar, em vez do exercício efetivo daquele direito, capacidade ou oportunidade, torna a democracia deliberativa mais plausível (DRYZEK, 2004, p. 42). O autor refere-se ao direito de participação, porém lembra que a vasta maioria opta por não exercer esse direito, o que também é legítimo. Dryzek cita Michel Walzer: “A deliberação não é uma atividade para o *demos* ... 100 milhões deles, ou mesmo 1 milhão ou 100.000 não podem plausivelmente *raciocinar conjuntamente*.” (DRYZEK, 2004, p. 42). Essa questão é conhecida como *problema de escala* e refere-se à impossibilidade, em razão do excessivo contingente populacional e aos limites físicos e geográficos das sociedades contemporâneas, de construção de uma nova *ágora* ou assembleias abertas, nas quais os cidadãos se reuniam para discutir a administração da cidade, como na Grécia antiga.

Dryzek argumenta que a deliberação como competição de discursos possibilita alcançar a legitimidade pelo discurso (“legitimidade discursiva”) entre uma ampla variedade de atores competentes (DRYZEK, 2004, p. 58).

Gutmann e Thompson também entendem que a deliberação é caracterizada pela justificação, “que pode assumir contornos processuais e/ou substantivos” (2004, p. 3), contudo, partem de uma perspectiva ainda mais substantiva. O que os preocupa é entender

como os cidadãos lidam com os conflitos cotidianos da política. Não esperam o consenso acerca das questões conflituosas, porém anseiam que haja respeito mútuo entre os participantes de discussões públicas, tanto quanto a compreensão das diferenças entre atores sociais, e que possam, ainda, ser realizadas visando a um acesso horizontal. Além de críticos do procedimentalismo, alertam para o princípio da *responsividade* – responsabilidade diante das políticas que sustentam e quanto às suas consequências (GUTMANN e THOMPSON, 1996).

Michael Froomkin (2004) entende que o ideal discursivo almejado por Habermas requer que todas as vozes sejam ouvidas, que o melhor argumento disponível ao nosso conhecimento seja trazido à tona, sendo colocado sem utilização da força:

O objetivo de Habermas não é a democracia direta tal como ela é. [...] Antes disso, nós precisamos estruturas diferentes que aperfeiçoem a democracia, suplementem o debate, e encorajem o envolvimento do cidadão o que, em última análise, será mais parecido e sentido com a auto-governança (FROOMKIN, 2004, pp. 15-16).

Isso implica também alguns pontos quanto à comunicação ou ao pronunciamento do discurso: que ele seja compreensível, adequado à situação em que é proferido e que seja verdadeiro, assim como aquele que o pronuncia. Froomkin sugere uma nova escala de comunicação, baseada na reunião de forças de pequenas comunidades, na qual haja interação humana face a face e o princípio seja comunicar, não manipular, e força seja só a do melhor argumento (FROOMKIN, 2004, p. 8).

Froomkin propõe uma renovação substancial das esferas públicas, assim como a criação de novos espaços e formas institucionais de engajamento do cidadão no processo de decisão política, pois, também como afirma Farias (2010), a participação nos espaços deliberativos desenvolve virtudes como a cidadania e incentiva os cidadãos a considerarem questões políticas de maneira mais pública, ou seja, visando aos interesses da sociedade como um todo.

Catherine Audard (2006) acredita que seria interessante dar ao cidadão o papel principal na busca e na realização do bem comum. A democracia deliberativa parece ser o meio mais legítimo de tomar decisões, uma vez que proporciona ao cidadão a possibilidade de conhecer argumentos, defender ideias e decidir qual proposta interessa mais à sociedade, à comunidade, ou a si mesmo, ainda que a instância individual não deva ser levada em conta (AUDARD, 2006).

O processo é significativamente legítimo porque, uma vez preparados, a par das informações e argumentos que antes ignoravam, e podendo defender suas posições em termos aceitáveis, os cidadãos cumprirão seus deveres eleitorais e estarão em melhores condições para escolher em quê ou no quê votar, por exemplo, e farão isso como um gesto público, mas também pessoal. Capacitar o eleitor a tomar decisões pode fortalecê-lo como indivíduo, tanto quanto seus laços coletivos.

O ideal de democracia deliberativa procura adaptar as instituições políticas às sociedades complexas, “descentralizadas”, pluralistas, multiculturais, que as formas tradicionais de representação política tendem a trair. Audard afirma que a democracia deliberativa se recusa a confiar apenas em *experts* e em instituições para corrigir os defeitos intrínsecos dos regimes democráticos e foca-se no “uso público da razão” para democratizar as práticas e as instituições políticas, em particular num contexto social cada vez mais fragmentado e atomizado, no qual os cidadãos não partilham mais uma concepção comum de objetivos de vida coletiva. “É igualmente mais urgente se falar, discutir e debater conjuntamente o fato de que poucas coisas nos unem e que a *verdade* é inacessível.” (AUDARD, 2006, p. 66).

Audard vai além da perspectiva habermasiana e alerta que, para evitar o risco de cair no domínio da retórica, é preciso completar as condições de realização e bom funcionamento da deliberação pública descritas por Habermas – publicidade, igualdade de direitos, ausência de enganação e de coação – com uma “concepção de cidadania e de sua relação com a individualidade moral”, em particular, a capacidade que os indivíduos têm de formar “julgamentos refletidos”, de colocar em “equilíbrio reflexivo” convicções pessoais e princípios de justiça, diz a autora, citando John Rawls (AUDARD, 2006, p. 64).

Rousiley Maia afirma que Habermas, em suas obras recentes, considera de maneira mais ativa a dimensão comunicativa na política. A democracia requer a institucionalização dos procedimentos de comunicação entre os cidadãos e da interpenetração entre tomada de decisão institucionalizada e opinião pública racionalizada, juntamente com a ação coletiva da cidadania (MAIA, 2000; 2002).

Maia usa os termos *democracia participativa* e *democracia deliberativa* de forma complementar, sem estabelecer uma diferenciação. A deliberação é parte, ou deveria ser, dos mecanismos de participação da democracia representativa. Como afirma Avritzer, mesmo não sendo sinônimos, parece interessante o fato de todos os arranjos deliberativos se constituírem em formas ampliadas de participação (AVRITZER, 2000, p. 43) - geralmente aqueles que

priorizam os ideais deliberativos. Com base em Habermas, Bohman, Cohen e outros, Maia ressalta que a deliberação democrática, baseada na razão pública, é um processo peculiar e não pode ser confundida com a mera conversação, mesmo sendo um processo informal, fragmentado, que não se deixa organizar completamente.

Avritzer e Costa (2004) afirmam que a concepção discursiva de espaço público na América Latina deve incorporar as modificações sociais no mundo da vida, sobre as quais teorizaram, dentre outros, Cohen e Arato: a força dos novos públicos e a inclusão dos grupos sociais não representados. Isso implica também, levar em conta a necessidade de horizontalizar os processos decisórios, conferindo poder às deliberações públicas:

O modelo discursivo de espaço público requer a separação entre as funções da sociedade civil e a sociedade política e de autolimitação dos atores civis. As reservas são compreensíveis se se considera que o modelo foi formulado por referência empírica a um contexto em que há mecanismos efetivos de controle do Estado pelos cidadãos e os partidos políticos, a despeito do desencantamento dos últimos tempos, ainda funcionam como estruturas eficientes de intermediação entre a sociedade civil e o sistema político. (...) É preciso que, no seio de uma esfera pública porosa e pulsante, temas, posições e argumentos trazidos pelos novos atores sociais encontrem formas institucionais de penetrar o Estado e, por essa via, democratizá-lo, tornando-o objeto de controle dos cidadãos. (AVRITZER e COSTA, 2004, p. 723).

Os trabalhos mais recentes de Habermas (2006, p. 413) sobre deliberação trazem de volta o procedimentalismo e a noção de melhor argumento. Retomando as ideias já publicadas em outros trabalhos, Habermas confirma seu entendimento: o paradigma deliberativo encontra seus alicerces num processo democrático que gera legitimidade por meio de um procedimento de formação da opinião e da vontade, o qual garante publicidade e transparência ao processo, inclusão e igualdade nas oportunidades de participação e mantém a necessária justificação dos argumentos racionais.

Tanto a questão da democracia, como da esfera pública e da cidadania, quanto a questão da ampliação das formas de participação popular, não devem ser pensadas em termos de ideais, repletos de procedimentalismos e normativas excludentes. Cabe adaptar esses conceitos, valorizando e respeitando seu aporte democrático, às novas configurações da sociedade.

A impossibilidade de reunir cem mil pessoas para trocar argumentos de forma racional, as assimetrias de poder e de acesso às instâncias deliberativas, assim como as desigualdades comunicativas, não devem inviabilizar a realização de pequenas assembleias temáticas ou fóruns discursivos. A complexidade faz parte das sociedades, e somente

convivendo com a pluralidade e praticando o diálogo público político em diferentes arenas é que se avança em termos de valores cívicos e na superação de conflitos.

As escolhas dos cidadãos deveriam ser tomadas a partir de sua participação em processos deliberativos temáticos, nos quais se encontram bases para a formação racional, não coercitiva da opinião pública. A deliberação é entendida como parte fundamental dos mecanismos de participação, inseridos na democracia representativa, pois uma opinião pública emancipada leva a população a participar, a controlar e a fiscalizar as instituições públicas.

Entende-se, ainda, que os mecanismos de participação e deliberação não devem partir somente do Estado, para que o poder não fique restrito às instituições governamentais, mas seja distribuído proporcionalmente para que a deliberação pública parta e transite entre as esferas públicas, privada e social, favorecendo visões plurais e possibilitando a representação de vozes periféricas; para que a democracia não se limite ao Estado, mas esteja presente na esfera pública; para que os procedimentos democráticos possam ir além do voto, aproveitando os mecanismos participativos para entender melhor as necessidades da população.

4. TIC'S E PROCESSOS DEMOCRÁTICOS

A Hermenêutica de Profundidade contribui para o aprofundamento interpretativo que se reconstrói ao longo da pesquisa, considerando o contexto social e as formas simbólicas numa narrativa aberta e flexível, passível de ser reescrita e reinterpretada, adaptando-se à realidade estudada. As mudanças socioeconômicas aceleradas e complexificadas pela incorporação das tecnologias da comunicação e da informação, além de diversos fatores relacionados à sociedade pós-moderna e à desilusão popular para com os representantes políticos, acabam interferindo nas instituições políticas e administrações públicas, gerando um efeito reverso ao pretendido ou imaginado pelos que visualizam grandes potenciais democratizantes nas novas tecnologias: o distanciamento da população da vida política.

4.1. As TIC's à luz da Economia Política da Comunicação

Por meio de uma análise de cunho marxista sobre a re-organização econômica e política da nova economia, César Bolaño esclarece que as novas tecnologias da informação e da comunicação representam novas fronteiras de acumulação de capital e seguem mercantilizando todas as esferas da vida e promovendo a exclusão social, “apesar da enorme mudança promovida na forma de organização produtiva e administrativa das empresas, e apesar dos efeitos que têm sobre o cotidiano e a sociabilidade das pessoas.” (BOLAÑO, 2007, p. 15).

No âmbito da lógica de globalização, as novas tecnologias e a implementação do sistema de redes geram novas modalidades de exclusão social em relação ao consumo, ao acesso às TIC's e à cultura de massa.

Em momento anterior, Bolaño já afirmara que a lógica da rede é composta de uma enorme e complexa hierarquia e que a ação de cada agente tem limites diferenciados, segundo níveis de poder, propriedade e conhecimento (BOLAÑO, 2002, p. 9). Para Bolaño, a Internet é o resultado do desenvolvimento das novas tecnologias e da sua interpenetração e expansão global, que cria um novo espaço de ação e socialização em âmbito mundial, uma nova ágora, a base para a constituição de uma esfera global, tão ou mais assimétrica e excludente quanto aquela que prevalecia no estado liberal burguês pré-democrático. Os processos de dominação

e exploração da lógica capitalista não se alteram. Trata-se do “velho capitalismo reorganizado, que exige o aperfeiçoamento constante dos mecanismos de produção, armazenamento e circulação da informação”, tanto para acelerar a acumulação do capital quanto para legitimar a dominação das massas por grupos hegemônicos (BOLAÑO, 2007, p. 44).

As redes digitais possibilitam a circulação de um maior volume de informações e de fontes diversas; também, até certo ponto, descentralizam o processo de produção e veiculação de notícias, dando expressão, embora controlada e rarefeita, a diferentes vozes. Algumas linhas teóricas de viés liberal afirmam que esta descentralização permite a construção de subjetividades opostas, até então excluídas da esfera pública. A descentralização é anunciada como o traço mais significativo da rede, pois permite que se subverta a autoridade política e se enfraqueçam as formas estatais de controle.

Apesar de as tecnologias digitais abrirem espaço a novos emissores, sua lógica é seletiva, competitiva, individualista e envolve formas de exclusão não só econômicas, mas também cognitivas, colaborando para que as relações sociais sigam assimétricas, tanto ou mais em comparação aos meios de comunicação de massa. As condições de acesso a essas tecnologias, por estarem diretamente submetidas à lógica econômica, potencializam as diferenças de classe e geram mais exclusão.

Enquanto o acesso aos meios de comunicação tradicionais requer um nível mínimo de educação e exige menos custos, para se obter informações por meio da Internet, além de aparatos tecnológicos, ainda hoje, com custos elevados, são necessários conhecimentos tecnológicos. Esse conhecimento também está inserido na lógica de concentração capitalista, que preserva o modelo de exclusão pelos preços. Como afirmam Herscovici e Bolaño, a cultura, a informação e a Comunicação Social, no entanto, são bens patrimoniais pertencentes à coletividade, e como tais, não podem ser objeto de uma apropriação privada. O caráter público ou privado de um bem não se define por suas características técnicas, mas é o produto de decisões intrinsecamente políticas.

Bolaño exemplifica o esquema, em comparação aos meios de comunicação tradicionais: enquanto a televisão de massa exige do consumidor a aquisição de um único aparelho, o pagamento mensal da energia elétrica à empresa pública, o acesso à Internet exige a aquisição de um aparelho sofisticado e uma série de periféricos, sujeitos à obsolescência planejada pela indústria, o pagamento da energia elétrica, das faturas de empresas de

telecomunicações e de provedores de acesso (BOLAÑO, 2007, pp. 103-104). Sabe-se, contudo, que essa realidade vem se modificando com o barateamento dos custos de produção desses aparelhos tecnológicos, permitindo que as *classes C e D*, por exemplo, tenham acesso às novas tecnologias digitais da informação e da comunicação.

Pensando esta nova economia em relação ao sistema econômico global, Herscovici afirma que as novas tecnologias da informação e da comunicação correspondem ao modo de regulação pós-fordista, sendo geradoras de exclusões sociais. Esse sistema de regulação, segundo o autor, caracteriza-se por uma intervenção menor do Estado, pela “flexibilização” e segmentação dos diferentes mercados, no âmbito das políticas econômicas liberais, pela privatização das diferentes atividades e por um retrocesso no que diz respeito às políticas e redistribuição de renda. O fordismo, por outro lado, é marcado pelo consumo de massa, gestão planejada por parte dos monopólios públicos e privados, forte intervenção estatal na economia e na administração da relação salarial, assim como pela criação de um sistema comunicacional e tecnológico mundial. O esgotamento do fordismo explica-se pela incapacidade de conter a crise fiscal do Estado e da relação salarial (HERSCOVICI, 2007, pp. 141-142).

A qualidade da informação conseguida pelos cidadãos relaciona-se aos distintos níveis econômicos, de poder e de cognição daqueles que a buscam, e isso leva a Herscovici concluir: “(...) à medida que o modo de regulação pós-fordista é baseado no consumo de certos grupos sociais, acreditamos que não se trata de ampliar aquela rede para o conjunto dos grupos sociais, mas sim para os grupos de maior poder aquisitivo” (HERSCOVICI, 2007, p. 164).

Herscovici entende que os Sistemas de Informação e Comunicação (SIC’s) relacionados ao fordismo, principalmente a cultura de massa e o serviço público, eram mais abertos que os SIC’s ligados às tecnologias digitais de informação, já que os processos de exclusão pelos preços eram menores e permitiam que uma maior parte da população tivesse condições de ter acesso ao sistema mundial. A exclusão pelos preços permite manter qualidades que podem estar relacionadas com a homogeneidade social dos usuários ou com a convergência de interesses em relação à informação divulgada (HERSCOVICI, 2007, pp. 147/160).

O autor conclui que as redes eletrônicas cumprem um papel de coordenação global que não é assegurado pelo mercado e pelo sistema de preços. Nesse sentido, essas redes podem ser entendidas “como um mecanismo semelhante às instituições: pelo fato de se

situarem, pelo menos parcialmente, fora do mercado, elas constituem um mecanismo indispensável, hoje, para a regulação global do sistema” (HERSCOVICI, 2007, p. 164). Enquanto reguladoras do sistema, as redes representam custos de conexão e de coordenação que as empresas têm que assumir para ter acesso ao mercado mundial. “A necessidade de uma instância de regulação que não seja efetuada pelos preços ressalta o papel fundamental das instituições como variáveis reguladoras.” (HERSCOVICI, 2007, pp. 137).

Um viés menos excludente de organização do sistema exigirá políticas públicas ativas de democratização do acesso à rede, incluindo não apenas o fornecimento de acesso a baixo custo às infraestruturas telemáticas universalizadas, mas também, entre outras condições, a reestruturação dos sistemas de ensino (formal e não formal), com o objetivo de garantir a socialização do capital cultural indispensável à apropriação massiva das novas tecnologias, condição básica de competitividade na chamada *sociedade da informação*, que não é outra coisa senão o velho capitalismo reestruturado (BOLAÑO, 2007, p. 234).

4.2. Virtualização da esfera pública

Em tempos de virtualização da cultura, a reflexão sobre a democracia e a participação cívica deve se dar em relação à esfera pública virtual. Pode-se, porém, questionar se as tecnoestruturas comunicacionais são suficientes para fortalecer a democracia ou o movimento deliberativo (MARCONDES, 2006).

A evolução telecomunicacional e as transformações culturais e dos paradigmas socioeconômicos ocorridas nos últimos séculos, provocaram mudanças significativas no modo de produção, reconfigurando espaços de trabalho, produzindo novas ordens hierárquicas, incluindo e excluindo atores sociais e modificando as formas de comunicação e os sistemas comunicacionais, que agora estão mais integrados. A informação tornou-se matéria prima dos processos produtivos e de acúmulo de poder; é traduzida em números que percorrem distâncias ilimitadas em tempo real.

Para Wilson Gomes, por se dirigir prioritariamente à massa, a política, que se apoia na comunicação social, ter-se-ia tornado, de algum modo, plebiscitária, isto é, dependeria da aprovação ou da reprovação direta dos públicos. Com isso, perderiam importância e efetividade as instituições e estruturas que se apresentam, historicamente, como a representação do interesse e da vontade dos cidadãos no interior do mundo político, os

partidos.

Como os partidos cumprem basicamente a função de governar, controlar a quem governa ou constituir uma alternativa de governo, a diminuição da sua importância incidiria gravemente sobre a condução do Estado, com consequências que ainda não podem ser totalmente previstas, mas que, no mínimo, deveriam reconfigurar a política contemporânea como um todo. (GOMES, 2004, p. 5).

Gomes questiona-se sobre a real transformação política e pergunta-se se ela significa uma inovação radical dos fenômenos que constituem a atividade política, ou se significa apenas uma transformação de fenômenos antigos em um novo ambiente técnico e cultural; ou, ainda, se significa uma alteração nas estruturas globais da política?

As evidências da ideia de transformação da política estão associadas ao fato de que a esfera comunicacional controla o fluxo informativo de interesse político e praticamente todo o fluxo de mensagens da esfera política em direção à esfera civil, constituindo-se na única janela para a realidade política, para a maioria dos cidadãos. “Em virtude disso, a esfera da comunicação é predominante na formação das imagens e opiniões públicas políticas, que interferem diretamente nas eleições e no governo.” (GOMES, 2004, p. 18).

Em *Capitalismo, esfera pública global e o debate em torno da televisão digital terrestre no Brasil* (2002), Valério Brittos e César Bolaño apresentam uma discussão sobre o espaço público midiático, retomando a ideia habermasiana de esfera pública, mas sob o enfoque atual da revolução do capitalismo e das tecnologias. É o desenvolvimento das tecnologias midiáticas, viabilizadoras da interconexão mundial de amplos segmentos, que torna necessário retomar a ideia de constituição de uma *esfera pública global*¹², próxima da concepção original de Habermas, porém mais diretamente vinculada a Marx e à discussão sobre a atual reestruturação capitalista.

Para Brittos e Bolaño, pensar, agora, um espaço público contemporâneo requer um estudo rigoroso do papel das tecnologias da informação e da comunicação. Tais dispositivos tecnológicos inserem-se na sociedade de modo determinado historicamente, incorporando, assim, as contradições características de todo tipo de esfera pública burguesa. É nesse processo contraditório que se situam as alternativas democráticas de uma comunicação popular organizada a partir dos movimentos sociais (BRITTOS e BOLAÑO, 2002).

Brittos e Bolaño também entendem haver uma contradição na concepção de esfera

¹² Outra discussão crítica sobre a *esfera pública global* pode ser encontrada em AVRITZER e COSTA (2004).

pública burguesa, teorizada por Habermas. Sugerem que é preciso decidir o modelo de esfera pública a implantar. Para os autores, essa lógica contraditória, inerente ao capitalismo e à esfera pública burguesa, manifesta-se também na estrutura dos meios de comunicação, replicando a contraditoriedade intrínseca ao desenvolvimento tecnológico nesse modo de produção entre forças produtivas e relações de produção. Segundo aqueles autores, nesta nova esfera pública, emergem novos lugares periféricamente articulados, desenvolvendo elementos importantes para um pleno exercício da cidadania, aperfeiçoando os modelos de educação formal e informal, bem como os sistemas de governo eletrônico, dependendo, não apenas da ampliação do número de canais e meios de comunicação por força do desenvolvimento tecnológico, simplesmente, mas principalmente pela definição das políticas nacionais de comunicação, mais ou menos permeáveis às pressões de grupos de interesse hegemônicos ou contra-hegemônicos (BRITTOS e BOLAÑO, 2002).

Os pesquisadores crêem que a parcialidade da esfera pública é inerente à própria condição do capitalismo, sugerindo que, num primeiro momento, não há porque imaginar que a simples inovação tecnológica vá representar sua ampliação. As tecnologias geram impactos econômicos, políticos e nas formas de sociabilidade, atingindo o espaço público. É na disputa para vencer os limites pelo capital e pela expansão da cultura, ligada aos ditames do consumo que se opõem à concretização de uma comunicação popular libertadora, que se articulam democracia e cidadania.

Se a técnica é formatada precipuamente para a circulação de informações, envolvendo os interesses dos capitais, também é o canal principal de interação social. Os autores ressaltam que, para que a TV digital, a Internet, a televisão aberta, o rádio, o cinema ou o jornal possam cumprir um papel de espaço público inclusivo, precisam inverter sua lógica, que não é determinada tecnologicamente, mas construída na relação empresários-Estado-usuários. Conceber outra televisão (ou uma Internet que remonte às utopias projetadas há dez anos) envolve deixar de encarar os meios como ativos imateriais (e materiais) e vê-los como parte bastante significativa do que pode vir a ser um espaço público democrático; caso contrário, prosseguem os autores, há uma inviabilidade de se construir uma esfera pública popular e dialógica, longe do processo de discussão acerca das macromudanças econômico-sociais, em que se forjam ações sociais, posturas estatais e reações conservadoras, bem como a impossibilidade de fazê-lo sem uma ação estatal, invertendo-se o processo original, no qual o Estado era aquele ente que deveria justamente ser controlado e submetido às leis daquele

fórum democrático (BRITTOS e BOLAÑO, 2002).

Mark Nunes (1997) entende que a Internet não pode suprir as condições do discurso democrático, mesmo que os participantes acreditem estar numa arena de troca e de discursos abertos. A imagem produzida sobre a rede é como uma superfície bidimensional, incapaz de realizar uma assembleia democrática tridimensional. As assembleias eletrônicas são programadas e condicionadas por um sistema de controle e, conseqüentemente, não pode haver protestos, nem decisões coletivas, nem consenso ou concordâncias que representem a vontade das massas. O único consenso é congelado tecnologicamente. Diferentemente da ágora ou de suas extensões contemporâneas, a Internet não capacita a objetivação nem a consolidação da vontade geral. Então, pergunta o autor, se a Internet não é um lugar na tradição da ágora, como podem as comunidades virtuais ser consideradas como tais?

Tantas são as ambiguidades da Internet que questões como as colocadas até aqui ficam sem respostas concretas. Se, por um lado, protestos que envolvam grande número de pessoas são viáveis e concebíveis na Internet e por meio de outros suportes tecnológicos, por outro, não se pode dizer que englobem uma massa de indivíduos, mesmo porque, o acesso às tecnologias ainda é restrito. A Internet possibilita a circulação de um maior volume de informações e de fontes diversas; também descentraliza o processo de produção e veiculação de notícias, dando expressão, embora controlada e rarefeita, a diferentes vozes. No entanto, o ciberespaço não é um domínio incontestável (NUNES, 1997). Os detentores políticos do poder do Estado-nação moderno não são facilmente desalojáveis.

A descentralização inerente à Internet também permite a construção de subjetividades opostas, até então excluídas da esfera pública. Desse modo, essa característica é anunciada como o traço mais significativo da rede, o que permite que ela subverta a autoridade política e enfraqueça as formas estatais de controle. Além disso, a Internet encoraja as pequenas narrativas e torna menos assimétricas as relações entre emissores e receptores.

Analisando os trabalhos de Mark Poster (1995; 2001), Brian Loader (1997) acredita que o autor faz a sinergia da cultura pós-moderna com as mudanças políticas, econômicas e sociais mais vastas pela mediação das TIC's. Qualifica Poster como sendo um *pós-modernista* e afirma que esses pensadores concordam com o crescente desencantamento com as ideologias políticas e com o recuo da participação nos partidos políticos de massa:

Contudo, embora este discurso possa refletir a fragmentação e o pluralismo da idade política pós-moderna não é claro que essas narrativas anunciem a emergência da democracia eletrônica. [...] Muito do que é actualmente narrado na Internet tem mais em comum com a política do altifalante barulhento, que consubstancia a comercialização do discurso político, do que com o diálogo político informado [...]. (LOADER, 1997, p. 25).

Para Mark Poster, a Internet é, acima de tudo, um sistema de comunicação descentralizado. Ela instala uma nova relação entre homem e matéria e entre matéria e não-matéria, reconfigurando as relações da tecnologia com a cultura e, desse modo, enfraquecendo o ponto de vista proveniente de um discurso do passado, sobre os efeitos das novas tecnologias. Poster aborda a instância das relações sociais entre os internautas e procura compreender qual é a força da estrutura tecnológica sobre a sociedade, a cultura e as instituições políticas. A Internet e os novos aparatos tecnológicos, bem como as potencialidades das novas mídias deram ao indivíduo maior autonomia, tanto para criar programas e invadir arquivos secretos, quanto para violar direitos civis.

De acordo com Poster, o discurso atual tende a reduzir a Internet a uma simples ferramenta. Contudo, isso é um artifício de produção cultural. Segundo o autor, a rede incorpora organizações que não se ajustam às formas modernas. A preocupação de Poster, no entanto, está no processo histórico da perspectiva política na era virtual. Peremptoriamente, afirma que a democracia, como a conhecemos, já não existe mais, pois o que temos é uma reconceitualização:

Democracia, o governo por todos, é certamente preferível às alternativas históricas. E o termo deve ainda conter potenciais críticos, uma vez que a existência de formas de democracia seguramente não cumpre a promessa de liberdade e igualdade. A colonização do termo pela existência de instituições encoraja outro olhar para o significado de nomear novos padrões de relações de força emergentes em certas partes da Internet. (POSTER, 2001, p. 99).

Dois conflitos emergem daí: primeiro, não há uma adequada teoria política pós-moderna; segundo, o problema da democracia, da política dominante de normas e de ideias, é por si mesma uma categoria moderna associada a um projeto iluminista. Para Poster, os grupos excluídos constituem-se em contraesfera pública; porém, da mesma forma, é preciso redefinir o conceito de público. Mas como diferenciar público e privado no cenário da *cibercultura*? Quais as condições de existência para um discurso democrático? Que tipo de sujeito atua e interage nessa *cibersociedade*?

Não há mais, para Poster, uma esfera pública como a concebida ou delimitada por

Habermas, na qual a igualdade era essência e os objetivos e reivindicações eram comuns. Criticamente, o autor fala da Internet como um novo domínio político (mas qual seria ele?) e a vê como uma ameaça à democracia.

A Internet, então, é moderna no sentido de continuar a tradição de ferramentas como eficientes meios, e no sentido de que as culturas modernas prevalentes transferem suas características para o novo domínio. Estas questões ficam para serem estudadas em detalhe e de uma variedade de pontos de vista, mas por enquanto, é fácil conhecê-las do ponto de vista moderno. O exame do ciberespaço levanta a questão de um novo entendimento da tecnologia e finalmente leva à reavaliação de aspectos políticos da Internet. Eu refiro-me aos serviços de murais que passaram a ser chamados de “comunidades virtuais”, ao fenômeno MOO, e à síntese da realidade virtual tecnológica com a Internet. (POSTER, 2001, p. 107).

Diana Saco (2002) pensa a existência de uma ágora eletrônica como uma esfera pública similar à da antiga Grécia. A esfera pública digital é abordada por Saco, com base nos estudos de Hannah Arendt e Jürgen Habermas. É ao conceito de *espaço público* desses autores que Saco consegue vincular a exaltação do corpo não físico, ou da ausência do corpo, no ciberespaço, particularmente com suas críticas a respeito das modernas tecnologias, com Arendt, e da comunicação de massa, com Habermas: “O que emerge da teoria de Arendt e Habermas são concepções de espaço público que podem ser vistas, particularmente à luz das suas constantes críticas da moderna tecnologia e da mídia de massa, respectivamente.” (SACO, 2002, p. xxvi).

A mistura entre o institucional e o individual, *linkados* na rede, do global e do local em conexão, cria contradições positivas para o ativismo democrático, mas negativas para as novas formas de controle secreto e vigilância governamental. Também a ambiguidade existente entre visibilidade/invisibilidade, na democracia cidadã, tem engendrado diferentes políticas.

Saco consegue produzir uma crítica coerente acerca do mundo tecnológico, do poder e da vigilância no ciberespaço. Para muitos, o ciberespaço não é uma realidade; simplesmente, inexistente. Ao mesmo tempo em que alguns cidadãos podem falar, pessoas são excluídas do ciberespaço. E como o ciberespaço constitui espaços diferenciados em termos de acesso a conteúdos, por exemplo, as relações políticas e a questão da igualdade devem ser entendidas de outra maneira.

Hannah Arendt percebe a tecnologia, não como uma mera ferramenta utilizada na conquista de espaço. Antes disso, são práticas espaciais que engendram novos espaços,

conhecimentos e identidades (SACO, 2002, p. 60).

A questão-chave é entender como o ciberespaço tem sido conceitualizado na teoria democrática, que tende a considerar o espaço como um depósito físico, dentro do qual os próprios cidadãos conduzem suas políticas. Os componentes físicos são a condição de existência do ciberespaço: do monitor à fibra óptica, dos satélites às torres de rádio – aparatos tecnológicos que tornam possível o acesso e a interação virtual.

Ancorada em Habermas, sugere uma esfera pública para se opor ao controle e à vigilância governamentais. Entretanto, esse *público* refere-se a uma pluralidade de indivíduos privados, cujo interesse é exercer suas liberdades pessoais na privacidade. A comunicação efetuada aqui seria do tipo privada, interpessoal, num local exclusivo de pessoas conhecidas entre si, que dariam umas às outras as *chaves públicas* de acesso às informações pessoais. Todavia, Saco vê também outro lado da questão:

[...] este não foi um esquema de comunicação que pretendia produzir uma crítica, um espaço social proto-político para um tipo de debate que qualquer um, no princípio, poderia incorporar. Por esta razão, os esforços até o momento distantes de construir uma criptografia que permita um tipo de uma comunicação democrática tendem a soar falsos. (SACO, 2002, p. 161).

É possível, segundo a autora, que a esfera pública antecipada em segredo, conforme Habermas, possa ser uma nova forma de hierarquia política e de exclusão social, uma vez que não disponibiliza informações públicas, configurando uma prática antidemocrática. As inquietações de Diana Saco relacionam-se à possibilidade de mudança no fluxo do pensamento sobre a democracia política dita *pós-moderna*. Sua percepção é de que se vive uma mistura de formas democráticas: em alguns lugares, tem-se a participação democrática; em outros, a representação democrática.

Revedo sua obra, mais uma vez, Habermas (2006) salienta que os variados miniespaços públicos especializados existentes na Internet poderiam gerar uma maior fragmentação dos públicos que permaneceriam isolados, mesmo quando reunidos, para deliberar sobre questões pontuais.

James Bohman (2004), por outro lado, crê que a questão a ser pensada é: ainda se falha em clarear o entendimento de como a Internet e outras formas de comunicação eletrônica podem contribuir para um novo tipo histórico de esfera pública e, conseqüentemente, para uma potencial nova forma de democracia. Segundo o autor, tanto a visão otimista quanto a pessimista em relação à Internet como uma esfera de interação sofrem

de problemas conceituais. Os primeiros admitem que a mediação tecnológica da comunicação, por ela mesma, é capaz de constituir novas possibilidades para a democracia. Os pessimistas, por sua vez, erram ao validar as instituições soberanas do Estado-nação ou manter as instituições fixas.

Ao contrário, para Bohman, parece haver uma tendência de que a rede de comunicação mediada possa expandir o campo de certos traços da interação comunicativa através do tempo e do espaço. A expansão desse espaço deve ajudar a resolver alguns dos problemas de escala e das limitações culturais inerentes à esfera pública, bem como trazer melhores resultados para a deliberação em instituições de representação democrática. Uma avaliação adequada terá de levar em consideração o fato de que a esfera pública, as tecnologias e as instituições democráticas não existirem independentes umas das outras, mas em relações históricas mutantes e contínuas, segundo Bohman.

Resumindo, o autor analisa a esfera pública e a democracia sob as condições de uma comunicação mediada por computador. Primeiro, ocupa-se da clarificação conceitual das condições necessárias para uma esfera pública com as exigências da democracia deliberativa em mente, na qual o diálogo se torna público somente se é capaz de expandir e transformar as condições da interação comunicativa. Em segundo lugar, considera os potenciais da comunicação mediada na Internet à luz daquelas condições necessárias. Se for verdade, diz ele, que o diálogo é público apenas quando se expande e transforma, a Internet é uma esfera pública somente se agentes a tornam dessa forma, se introduzem um *software* institucional que construa o contexto da comunicação. A Internet torna-se uma esfera pública apenas quando uma diversidade de indivíduos e públicos se engaja em uma atividade reflexiva e cooperativa (BOHMAN, 2004).

Bohman entende que a comunicação (para considerar-se pública) feita nessa esfera deve se dirigir a uma audiência indefinida de interações ilimitadas, de modo que não haja qualquer tipo de exclusão, tendo em vista que isso enfraqueceria sua existência. Um jornal que oferecer a seus assinantes um espaço personalizado diferente daquele disponibilizado aos demais internautas não pode ser considerado como uma esfera pública, assim como os espaços chamados de *intranet*. Esses espaços eletrônicos privados estão em larga ascensão no setor econômico da sociedade, o que pode representar um perigo ao ideal de liberdade e acesso na esfera pública virtual.

Apesar disso, essa prática não representa uma ameaça mais ou menos potente aos

direitos dos cidadãos do que os arquivos secretos de órgãos públicos ou de empresas privadas e reuniões reservadas face a face. Legítima ou não, a principal mudança é no suporte tecnológico pelo qual se dá esse tipo de sigilo. São dois espaços paralelos que necessariamente não excluem um ao outro, tampouco alteram o espaço público como concebido por Habermas, uma vez que não se configuram como tal, e, sim, como uma esfera privada, institucional.

Dadas suas conexões entre instituições e tecnologias, defensores da deliberação frequentemente alegam haver na rede uma perda normativa na mudança para a comunicação mediada, amplificada e promovida pela revolução do controle, pela qual inúmeras corporações e provedores dão capacidade aos indivíduos para controlar quem se dirige a eles, por meio da Internet, e para os quais eles podem responder. Por esse ângulo, Bohman entende que a esfera pública de massa não é substituída por qualquer esfera pública como um todo; antes disso, a comunicação mediada é restituída por formas de controle que elaboram o diálogo e a expansão dos traços deliberativos de comunicação. Porém, ressalta, é errado dizer que os indivíduos gozem de controle imediato; eles têm controle apenas dentro de um determinado consentimento, para uma relação assimétrica para vários agentes que estruturam suas ações no ambiente comunicativo do ciberespaço (BOHMAN, 2004, p. 53).

Bohman conclui que, se o seu argumento estiver correto, ou seja, se a Internet realmente preserva e expande a característica dialógica da esfera pública, numa potencial forma cosmopolita, a democracia transnacional deliberativa pode ser considerada uma *utopia realista*. A Internet possibilitaria o diálogo por meio das fronteiras e dos públicos somente se houver agentes que façam isso e se eles, eventualmente, criarem instituições transnacionais, cujos ideais busquem realizar uma esfera pública transnacional, como a base para a utopia realista de cidadania num mundo conectado (BOHMAN, 2004, pp. 59-60).

Cass Sunstein, em *República.com* (2003) defende uma concepção de democracia deliberativa associada à concepção de liberdade. O autor considera perigosas as decisões individuais (de consumidores e cidadãos), pois podem ser prejudiciais aos objetivos democráticos, quando consideradas em conjunto. Afirma que o Estado deve contar com instituições ou normativas (regulações) que garantam, em algum grau, a reflexão e o debate, não respostas imediatas, a curto prazo, e pouco refletidas, como a democracia direta.

Sunstein lembra o perigo dos entraves deliberativos, virtuais ou não, nos quais a suposta deliberação gira em torno de ideias afins, colocando em risco a estabilidade social. É

danoso usar as TIC's e os fóruns deliberativos para criar muros e isolar as opiniões contrárias (SUNSTEIN, 2003, p. 177), quando se tratar de personalização e imposição de filtros. É contrademocrático ignorar vozes contrárias, ainda que radicais. “Um bom sistema democrático procura garantir as decisões refletidas e bem fundamentadas e não simplesmente as instantâneas (pesquisas) de opiniões individualizadas reunidas à conveniência.” (SUNSTEIN, 2003, p. 47).

4.3. Participação popular via TIC's

Benjamín Barber afirma que a introdução gradual de mecanismos tecnológicos participativos possibilita que os cidadãos aprendam seus valores cívicos e, como resultado desse processo, teríamos uma democracia participativa forte, na qual muitas das instituições representativas também funcionariam, reforçando a ideia de autogoverno e de um sistema de governo mais democrático (BARBER, 1984).

Barber identifica características das TIC's que causam impacto sobre o sistema democrático à medida que a democracia eletrônica se desenvolve: o progresso e a distribuição desigual das tecnologias; o ritmo acelerado das transformações tecnológicas; a defasagem tecnológica proposital, realizada pelos produtores de aparatos tecnológicos; a forma como as tecnologias refletem na sociedade em que surgem (e também nas outras sociedades); a velocidade da comunicação instantânea e seu impacto sobre a deliberação política; sua análise binária, simplista e redutiva dos problemas; a solidão que acompanha o “navegar pelo ciberespaço”; a cultura da imagem e do som em detrimento do texto; a comunicação horizontal; o excesso de informação; a atomização e fragmentação social diante de grupos de interesses conectados através de seus próprios canais de comunicação (BARBER, 2001).

Joan Subirats, em *Los dilemas de una relación inevitable: Innovación democrática y tecnologías de la información e de la comunicación* (2002), afirma que as decisões difíceis que afetam interesses sociais podem alcançar consenso no âmbito técnico, mas dificilmente poderão avançar sem que se abram ao debate, se discutam e se compartilhem custos e benefícios, alternativas e soluções com a sociedade.

As TIC's são realmente capazes de diminuir as distâncias entre governantes e governados ou é simplesmente uma sensação? Será ilusão se estes governantes não ouvirem os eleitores e se não utilizarem bem a interação e as ferramentas de comunicação.

Para Subirats, entretanto, não interessa tanto como as tecnologias serão utilizadas. Importa refletir a serviço de que concepção de democracia elas serão utilizadas. Com um viés crítico ao capitalismo, o autor aponta problemas na estrutura em que as TIC's se desenvolveram e se desenvolvem: estão vinculadas à perspectiva mercantil e econômica; controlam a rede e a produção de *softwares*; e provocam desigualdades de acesso. Quem financia pesquisas e usos das TIC's na política e em outros setores? As administrações públicas não têm recursos materiais e pessoais suficientes para isso, acrescente-se.

Tecnologia e política experimentam velocidades diferentes e seus pontos de partida são distintos, afirma o autor. Interessa analisar que diferenças, efetivamente, as TIC's geram frente aos problemas ou das insuficiências dos sistemas democráticos, a fim de se buscarem conexões úteis entre ambas, já que o que preocupa ou importa é reforçar a democracia e ampliar os espaços de participação, de diálogo entre cidadãos e parlamentares e de participação nas decisões políticas que interferem diretamente na vida dos mesmos cidadãos.

Segundo Subirats, o impacto na democracia suscita três tipos de reações básicas: a visão “pessimista”, entendendo que as tecnologias contribuirão para acirrar os problemas da democracia representativa; a “otimista moderada”, a qual pensa que ajudarão a resolver estes problemas e a “otimista”, que crê que levarão à superação da democracia representativa.

Subirats classifica a utilização das tecnologias nos processos democráticos em função de duas variáveis: o grau de inovação democrática (ambição estratégica ou modificação do sistema em partes essenciais) e o uso em si das TIC's (a disposição em usar as TIC's na democracia representativa, melhorando seu funcionamento ou a relação entre cidadania e instituições representativas, ou explorando novas vias para compreender a cidadania e a política democrática, utilizando as potencialidades que as TIC's oferecem).

No primeiro sentido, as TIC's podem aplicar-se às *policies* (políticas elaboradas e suas gestões), ou na *polity* (política que pressupõe a relação entre cidadãos e instituições públicas). O segundo sentido refere-se à aceitação de processos participativos e à inovação dos processos democráticos: se estão centrados no marco da democracia representativa ou se vão além, englobando a cidadania na gestão pública.

O uso das TIC's e seu grau de inovação e aceitação com a *policy* e a *polity* gera quatro possíveis cenários. Nas primeiras estratégias analisada, *consumerista* e *demo-elitista*, os elementos comunicativos se sobressaem aos aspectos relacionais. Busca-se melhorar a comunicação entre instituições e cidadãos para fidelizá-los enquanto consumidores de

serviços públicos e para legitimar ainda mais o sistema representativo, como o único modelo de democracia possível. Não existe vontade de experimentar formas de relações entre elites e cidadania que pressuponham alteração nas posições hierárquicas tradicionais.

Nas duas últimas estratégias analisadas por Subirats encontra-se a preocupação pela qualidade da participação e capacidade de implicação ativa da cidadania nos assuntos coletivos, não como via para defesa de seus interesses, mas como forma de entender a democracia como mais relacional e participativa.

A opção ou *mecanismos consumeristas* ocorre quando o grau de inovação e o uso das TIC's, no que tange à *policy*, são baixos: são os mais utilizados atualmente e supõem a utilização das TIC's para a gestão das políticas públicas, como elemento de eficiência das instituições, concebendo os cidadãos como consumidores de serviços públicos, porém em outra plataforma, a *online*. É a provisão eletrônica de serviços públicos e tramitações administrativas.

Na crítica do autor, a lógica desta opção é a liberal, que não questiona a forma de operar a democracia constitucional e seus mecanismos de participação, centrados essencialmente em partidos e no voto, nos casos de eleições.

Essa lógica preocupa-se com a eficiência e a capacidade de satisfazer às necessidades dos cidadãos (SUBIRATS, 2002, p. 10). Observam-se incessantes esforços por parte das instituições e dos governos para disponibilizar aos cidadãos, por meio da Internet, informações institucionais sobre os serviços que oferecem, assim como descrição dos responsáveis em cada setor; empenham-se em melhorar os canais de comunicação instituição-cidadania ou partidos-cidadãos. Ao mesmo tempo, essas instituições usam instrumentos de medição da opinião pública como via para suprir a falta de debate e transparência de suas políticas ou propostas eleitorais. O *website* do governo municipal de Barcelona e do estado do Rio Grande do Sul assim o fazem.

As TIC's parecem oferecer a realização de um sonho para os governantes: a máxima descentralização possível sem a perda de controle e da responsabilidade. Assiste-se à transformação de muitas burocracias em "infocracias", afirma Subirats.

Parece claro, continua o autor, que estamos falando de processos até certo ponto despolitizados, nos quais não há questionamento sobre a funcionalidade dos serviços e a quem estejam dirigidos. Contudo, a melhoria na gestão das políticas públicas, e entre cidadãos e canais de comunicação não somente deixa de oferecer novas vias capazes de solucionar os

problemas de insatisfação com a democracia, como também introduz certos problemas que se devem à grande quantidade de informação e dados que os governos passam a armazenar sobre seus cidadãos. O uso das TIC's, mais do que reforçar a capacidade de presença e intervenção da cidadania nos assuntos coletivos, poderia acabar reforçando a capacidade de controle a autoridade das elites institucionais (SUBIRATS, 2002).

A *estratégia demo-elitista* dá-se quando o grau de inovação e o uso das TIC's, no que tange à *polity* são baixos: as TIC's introduzem mudanças no elitismo democrático, revitalizando a democracia por meio das novas formas de participação cidadã no processo político democrático. Nessa visão, as tecnologias facilitam o acesso à informação, abrem canais de participação, porém sem alterar a lógica representativa em relação à decisão final institucional. Trata-se de reforçar a legitimidade das instituições governamentais.

Neste caso, pode-se falar em *e-participação* ou participação eletrônica. É onde se encontram os processos de melhora no sistema democrático em relação à informação e à comunicação. Aqui estão situadas as experiências de consulta à população, como a Consulta Popular do Rio Grande do Sul e o PAM de Barcelona, que, supostamente, tentam reduzir a percepção de distância entre representantes e representados.

Subirats fala num conglomerado *demo-elitista* que está basicamente preocupado com os fluxos de informação e influência entre eleitores e representantes, entre instituições representativas e governo, entre governo e elites externas, e entre estas e grupos de interesse.

Nesse cenário se aplicam as TIC's, buscando a melhora do funcionamento interno dos parlamentos, dos executivos e das administrações; no aperfeiçoamento dos canais de informação pública sobre as atividades parlamentares e governamentais; ou ainda na ampliação das possibilidades de interação e debates entre políticos e cidadãos. As plataformas surgidas a partir das novas tecnologias (*websites*, boletins eletrônicos, listas de *email*, sistemas de informação, pequenas consultas ou votações eletrônicas em momentos pontuais) buscam relegitimar e reorientar as instituições políticas e de governo, pela sofisticação da gestão informativa, segmentação de públicos, *marketing* e comunicação política (SUBIRATS, 2002, pp. 11-13).

A lógica dominante usa as TIC's como mecanismos que permitem uma melhor adaptação do sistema político no que tange ao entorno em transformação, mas sem que isso signifique uma mudança no paradigma de funcionamento do sistema. Estes instrumentos realçam os aspectos mais elitistas do sistema democrático representativo, reforçando a

capacidade de administrar e controlar os fluxos de informação, as inter-relações horizontais e verticais, com outras instituições ou órgãos políticos, ao mesmo tempo em que deixam em segundo plano os aspectos mais democratizantes do sistema: capacidade de resposta, prestação de contas, transparência pública, meios de participação e responsabilização da cidadania.

O *enfoque das redes pluralistas e de prestação de serviços* ocorre quando o grau de inovação e o uso das TIC's, no que tange à *policy* são altos: nesta concepção, as TIC's são utilizadas para gerar processos de decisão compartilhada, supondo uma política mais difusa, que já não pode ser considerada monopólio do Estado, na qual o Estado se inter-relaciona com a esfera civil, permitindo emergir novas formas de cidadania, autonomia e relações políticas. Tomando como base autores como Poster (1997) e Benjamín Barber (2000), Subirats compreende que é justamente este aspecto autônomo e relacional que caracteriza o “novo tecido social”. Recorda que as organizações públicas e econômicas na rede têm um peso significativo, geram e podem gerar novas hierarquias. Apesar disso, à sombra das TIC's, surgem novas comunidades reais ou virtuais, formas de associativismo, identidades, espaços ou esferas públicas; incrementam-se a reflexividade política e as novas autonomias sociais. Subirats entende que uma nova forma de cidadania advém dessas transformações, que encontram seus valores no associativismo.

Nos *processos de democracia direta*, outra classificação de Subirats, o grau de inovação e o uso das TIC's, no que tange à *policy*, são altos. Neste modelo, as decisões políticas seriam tomadas pela cidadania, por meio de processos de discussão e de deliberação constantes. Segundo Subirats, a utilização das TIC's permitiria superar o problema de escala.

Mas em direção à qual democracia as TIC's estão nos levando e para qual queremos ir, pergunta Subirats. É importante salientar que, até agora, as instituições existentes tenderam a utilizar e a modelar as TIC's como mecanismos que reforçam suas posições de poder. Não é surpreendente, portanto, que as instituições políticas e democráticas tenham aplicado tecnologias em suas rotinas sem romper com os paradigmas comunicacionais e de poder já existentes (SUBIRATS, 2002).

Sánchez (2005) pondera que essas perspectivas não são excludentes entre si, tampouco incompatíveis. Não as entende como uma classificação, mas como uma enumeração de discursos sobre estratégias de implementação das tecnologias no ambiente político.

Noé Cornago (2003), amparado nas observações de teóricos aqui referenciados, como

Hague e Loader, Tsagarousianou e Lasagabaster, dentre outros, critica aquilo que chama de “modulações básicas” sobre as implicações das tecnologias para a democracia. Entende que as tecnologias tanto podem contribuir para repensar e reinventar a democracia, como para impossibilitá-la.

A *modulação institucional* trata a questão tecnocraticamente, de modo a avaliar a eficiência e a eficácia das tecnologias. A perspectiva administrativa responde a um planejamento tecnocrático, no qual as tecnologias podem facilitar a transparência das gestões administrativas, oferecendo diversos serviços ao cidadão.

A vertente *participativa* facilita a participação cidadã no processo de tomada de decisões, através do voto eletrônico em diversos níveis, e defende que as TIC's podem revitalizar a democracia.

A perspectiva *utilitarista* entende a democracia eletrônica como ferramenta mercadológica. Prevê o uso das tecnologias no sentido de dar mais poder material ao cidadão diante do Estado, permitindo que este atue de modo mais direto, sem intermediários, na defesa de seus próprios interesses. Entende que a democracia eletrônica deve funcionar como um mercado.

A ótica *comunitarista* evidencia as TIC's como instrumentos criadores de comunidades virtuais que possam desenvolver uma representação política simbólica mais atuante no processo político, valorizando o pluralismo das sociedades.

A visão *deliberativa* defende a democracia eletrônica como facilitadora do diálogo e do discurso, permitindo maior acesso a informações.

A *modulação radical* crê que a Internet pode ser um instrumento alternativo ao sistema democrático e ao *status quo*. As tecnologias são utilizadas pelos “novos” movimentos sociais mais radicais que visam transformar a democracia (CORNAGO, 2003, SÀNCHEZ, 2005).

Rosa Borge Bravo (2005) considera como participação eletrônica toda atividade cidadã voluntária realizada no sentido de influenciar, tanto na escolha de governantes quanto na tomada de decisões públicas que se produzem pelos meios eletrônicos. Para classificar as distintas experiências eletrônicas de participação, Borge toma como base a escala participativa elaborada por Arnstein, em 1969, e um informe da Fundació Bofill¹³, de 2004,

¹³ Fundació Bofill. La participació ciutadana a través de les noves tecnologies. Estratègies per a la utilització de Consensus. Finestra Oberta. N° 42, 2004.

sobre a participação cidadã via tecnologias. Por meio dessa (re)classificação, podem-se aproximar as diferentes iniciativas de participação eletrônica. Adaptando, Borge tem os seguintes níveis: *informação*, *comunicação*, *consulta*, *deliberação* e *participação* em decisões e eleições.

A etapa ou nível de informação supõe a *informação* dos cidadãos em relação aos elementos e a temática do processo participativo em questão. A divulgação de informação é feita por meio da *web*, correios eletrônicos, *links*, comunicados, convocatórias, anúncios, avisos, notícias, e demais documentos.

O nível de *comunicação* implica a relação e o contato bidirecional entre aqueles que impulsionaram o processo e os cidadãos, assim como entre os próprios cidadãos. Elementos comunicativos são perguntas, sugestões, demandas, reclamações, comentários, cartas, organização de convocatórias e reuniões, etc.

A etapa da *consulta* facilita o conhecimento das opiniões dos cidadãos por parte dos governos e administrações. São formas utilizadas pelos governos, administrações e demais instituições para levantamento da opinião dos cidadãos. Elementos consultivos: referendos, entrevistas ou pesquisas, plebiscitos.

O nível *deliberativo* pressupõe um processo de reflexão, debate e discussões acerca das decisões, opções e valores ligados a temas sociopolíticos. Elementos deliberativos: fóruns, *chats*, espaços de debate, elementos de avaliação, reflexão, debate e discussão sobre as decisões, valores ou temáticas objeto do processo.

Participação em decisão ou eleições por meio do voto eletrônico supõe a participação em atividades orientadas para a tomada de decisão, cujo resultado é vinculante para as autoridades: referendos, consultas, debates ou fóruns vinculantes, levantamento de assinaturas para iniciativas legislativas ou para iniciar consultas cidadãs nas prefeituras, etc.

Na democracia representativa, contudo, o nível decisório dos processos de participação cidadã não exclui que a decisão final seja sempre dos representantes políticos (COLOMBO, 2007).

Mesmo com a variedade de tecnologias disponíveis e o número de experiências analisadas por Borge¹⁴, a autora conclui que grande parte delas pertence aos níveis de informação e comunicação; estão, portanto, dentro dos limites estabelecidos pelo modelo de

¹⁴ Borge analisa brevemente exemplos de participação popular com o uso das TIC's nos Estados Unidos e na Europa. Para mais detalhes, ver BERGE, 2005.

democracia representativa, ou seja, o desenvolvimento de mecanismos participativos via Internet não acompanha o desenvolvimento do uso da rede em outros setores, como a economia, ou mesmo na vida cotidiana. Quando ocorrem, as experiências de *e-participação* costumam ser em âmbito local, limitadas pelo tempo, além de que muitas delas são iniciativas privadas ou de organizações de cidadãos.

Parece evidente que os poderes públicos não estão muito dispostos a implementar mecanismos eletrônicos de participação. Por outro lado, os meios eletrônicos são bastante empregados fora das instituições políticas para favorecer a organização e a participação entre os próprios cidadãos, e entre coletivos e organizações variadas da sociedade civil. O maior potencial dos meios eletrônicos de participação parece estar nas mãos dos cidadãos e suas organizações que, por sua vez, podem pressionar e influenciar os governantes (...). (BORGÉ, 2005, pp. 2-3).

Ao final e ao cabo, ressalta Borge, a participação eletrônica é uma forma a mais de participação. Borge segue a mesma reflexão de Subirats (2002) a respeito da lógica que guia o uso das tecnologias por parte das instituições públicas: procuram reforçar a democracia representativa, mas sem ampliar os canais de participação. Não querem que os mecanismos participativos gerem a divisão de poder, debilitando-os. Por outro lado, temem que não haja participação suficiente que justifique todos os recursos empregados. Além disso, afirma Borge, sabem que a abertura para a participação não supõe, necessariamente, maior apoio para os governos locais. Portanto, os benefícios para essas instituições não estão nada claros.

Colombo (2007) analisa a influência das tecnologias nos mecanismos de inovação democrática, explorando as potencialidades e os limites destas tecnologias na incorporação à democracia representativa de uma maior participação da cidadania na esfera pública. Centra-se nos processos participativos impulsionados desde as administrações públicas (instituições). A autora adota o entendimento do termo *democracia* como um “conjunto de regras formais de funcionamento, isto é, como normas jurídicas do exercício democrático” (COLOMBO, 2007, p. 14).

A perspectiva utilizada pela autora, contudo, deixa de lado a ideia de democracia como aspiração igualitária e de transformação social, de igualdade social e econômica, além da igualdade jurídica. Adota uma perspectiva otimista moderada, na classificação de Subirats, a qual percebe as TIC's como um elemento de resolução dos problemas da democracia representativa, sem que haja para tanto uma superação da representatividade.

As TIC's influenciam na reestruturação dos sistemas políticos e seus elementos

comunicativos e interativos permitem a evolução do sistema democrático em direção a novos modelos de democracia (COLOMBO, 2007, pp. 50-51).

A incorporação das TIC's ao âmbito político supõe elementos dinamizadores da democracia representativa, de modernização das administrações públicas e das formas de participação, afirma a autora. As tecnologias contribuem em parte para essa dinamização, já que aumentam a informação e o ciclo noticioso antes da tomada de decisão.

Entretanto, teme que, nos casos de participação via TIC's, a democracia deliberativa se torne mera expressão de opiniões por meios eletrônicos, impedindo a articulação de posições divergentes que ofereçam mecanismos de representação. Colombo destaca outros perigos: erosão dos princípios democráticos, uma vez que supõe certa privatização do político - baseada numa infraestrutura tecnológica de natureza fundamentalmente privada - fazendo emergir novas formas de controle social, caracterizadamente antidemocráticas, e fomentando uma virtualização do vínculo social direto da sociedade civil, cada vez mais fragmentada.

O principal limite para a união entre tecnologias e processos participativos, o mais relevante, sensível e de difícil resolução é a *brecha digital*, a exclusão ou estratificação digital. Segundo Sánchez (1999), a estratificação digital refere-se às desigualdades de acesso físico ao aparato tecnológico ou à conexão telefônica, à habilidade pessoal (repleta de significação) de utilizar este aparato e à capacidade de adaptação psicológica e cultural às tecnologias. Esse problema vai além da simples carência econômica que impede o acesso a computadores conectados à rede, à velocidade de conexão ou ao nível de conhecimento operatório das ferramentas tecnológicas. Dentre as barreiras estão: a incapacidade de muitos indivíduos em transformar informações acessadas na Internet em conhecimento; a incapacidade de discernir informações de qualidade de publicidade prejudicial dentre o gigantesco fluxo informativo diário e o que fazer com tantas informações, como utilizá-las para aperfeiçoar seus conhecimentos e ações.

O acesso desigual às TIC's permite questionar sua utilização em busca de uma democracia mais participativa. Boa parte da população está excluída ou tem um acesso de baixíssima qualidade, fato incompatível com os princípios democráticos.

A estratificação digital estabelece desigualdades entre as sociedades, regiões, pessoas, empresas e instituições que dispõem de condições materiais e culturais para funcionar no mundo digital e as que não têm acesso ou simplesmente não podem se adaptar ao ritmo das mudanças. Há desigualdades de acesso também em razão da idade, lugar de residência,

posição econômica, nível educativo e cultural. A incorporação das TIC's ao sistema democrático pode provocar desigualdades na tomada de decisões e na representatividade. Enquanto não forem superadas as *brechas digitais*, a aplicação da Internet aos processos políticos não poderá ser realmente democrática (COLOMBO, p. 69-71).

Sánchez sugere que a relação entre TIC's e política seja constantemente vigiada para que não gere novas desigualdades. O esforço para que a Internet avance com garantias de poder ser utilizada por todos os setores sociais é a primeira condição para a aplicação das tecnologias às atividades políticas. Garantir isso é a principal obrigação das administrações públicas (SÁNCHEZ, 1999).

Outro problema levantado, advindo do ceticismo elitista e do determinismo humanista, é a possível perda de qualidade da participação e da deliberação política dos processos virtuais, quando comparado aos debates e processos participativos de nível presencial. Preocupa a chamada “perda de valor agregado” dos processos presenciais, como os elementos de socialização, visualidade, oralidade, uso de elementos não verbais, contato físico, etc. Certamente, os tempos e modos de funcionar de um e outro são distintos e não se pode esperar os mesmos resultados diante de uma deliberação ou de uma tomada de decisão. Mudam os suportes, modificam-se a formatação do processo e seus resultados. Contudo, é possível criar regras entre os participantes para evitar a simplificação do processo no que tange à qualidade da discussão, racionalidade, capacidade de escutar o outro, reflexividade e demais características da deliberação.

A falta de cultura participativa, de ambos os lados – instituições e sociedade – também limita a relação tecnologias-política. A Internet dificilmente modificará os hábitos políticos dos cidadãos – governantes e governados. As novas tecnologias podem ser úteis para impulsionar um novo marco de relações políticas, sempre e quando exista uma massa social suficientemente forte e influente para aproveitar o que a Internet oferece. A conduta dessa massa crítica é uma questão de cultura política, não apenas de aspectos tecnológicos. Cabe analisar se estamos diante de uma participação social que opta pela democracia eletrônica ou se é apenas uma nova forma de controle da elite que estende sua influência até o meio virtual (SÁNCHEZ, 2007).

Sánchez sugere que a noção de espaço público virtual facilite tanto encontros de atores sociais e políticos (administradores e administrados, governantes e governados), quanto uma arena destinada à deliberação e ao debate da comunidade. Muitos dos espaços públicos

virtuais existentes hoje atentam basicamente à forma, não ao conteúdo, de suas discussões. Entretanto, “Internet é, sobretudo, forma, mas democracia só tem sentido enquanto substância e conteúdo”, conclui Sánchez (2005, p. 35).

Talvez as tecnologias possam alcançar públicos sem nenhum interesse em política, como parte dos adolescentes, e facilitar sua participação. Porém, isso não é uma garantia, tendo em vista que a cultura político-cidadã não é criada a partir das tecnologias. A participação via tecnologias, contudo, geralmente é uma prática isolada, inconstante, não de fato uma cultura participativa e cívica.

Para que a Internet e as TIC’s possam, efetivamente, contribuir para a participação cidadã na tomada de decisões políticas, no entanto, é imprescindível, além de outras questões já colocadas, que as instituições e administrações públicas abram espaços para iniciativas advindas da sociedade civil e elaborem processos orientados por especialistas em gestão pública e ciência política (e não por técnicos em informática); que garantam o instrumental técnico e teórico; que ampliem os canais informativos; que promovam a transparência das suas ações; que abram espaços para debate e criem campanhas estimulando a participação. Pela participação contínua na vida política, seja local ou estadual, a população poderá se educar para a cidadania, aumentar o interesse e o nível de informação política, responsabilizar-se pelos seus atos enquanto cidadãos e na esfera particular, além de aproximar-se de seus representantes.

4.4. Os rumos da democracia eletrônica

Andrew Shapiro (1999), em seu estudo sobre Internet, mídia, esfera pública e democracia, consegue visualizar tanto as deficiências da técnica quanto a liberdade em potência. Não vê a tecnologia em termos de causa e efeito, mas como um campo de interação entre técnicas e relações sociais, uma moldando a outra. A Internet é pensada pelo teórico não em seu viés tecnológico em si, mas em relação às mudanças sociais dos últimos séculos. Seu pensamento abrange as possibilidades, os riscos e a fortuna que as tecnologias comunicacionais trazem à sociedade pós-moderna.

Segundo Shapiro, a ideia de uma democracia eletrônica direta surgiu com Buckminster Fuller, que em 1940 viu a necessidade de modernizar a democracia. Também em 1970, houve

a experiência da teledemocracia¹⁵, que deu ao cidadão a oportunidade de votar sem sair de casa. Alguns estudiosos da época questionaram se a teledemocracia não acabaria com a democracia representativa tornando, então, o governo federal obsoleto.

Os norte-americanos exercem a democracia direta por meio do plebiscito - processo bastante utilizado na Califórnia e em outros estados do oeste. O referendo público também é frequente na Suíça. Ambos os mecanismos requerem um esforço conjunto. Já a democracia eletrônica direta pode ser simples, instantânea e progressiva. É o que vem sendo chamado de “política do aperto de botão” (*push-button politics*)¹⁶: um tipo de democracia quase-direta, na qual cidadãos manipulam seus representantes como marionetes num palco – o que configura um desenvolvimento preocupante, na mesma razão em que a democracia direta é também perigosa (SHAPIRO, 1999, p. 59/156). Não há, contudo, democracia onde haja imposição, e, sim, a liberdade de escolha e de discurso.

Hague e Loader (1999) entendem que a democracia eletrônica inclui uma variedade de aplicações tecnológicas: discussões parlamentares televisionadas, júris cidadãos, voto eletrônico, campanhas pela Internet, redes cívicas e grupos de discussão via TIC's, prestação de serviços públicos por meio de *sites* governamentais, dentre outros.

A democracia eletrônica faz referência à utilização das TIC's, principalmente da Internet, nos processos políticos democráticos, por parte dos governos, partidos políticos, grupos de interesse, organizações da sociedade civil, movimentos sociais, organizações não governamentais internacionais e pelos cidadãos, individualmente. Na democracia eletrônica, o cidadão poderia exercer um novo tipo de poder civil, o que significaria mais do que a simples habilidade para votar por meio da técnica.

A denominação *democracia eletrônica* refere-se às relações políticas que se dão por meio da rede, enquanto veículo. Sánchez afirma que a rede, por si só, nada mudará sem reformas no modelo burocrático clássico e na maneira como se entende o espaço público. Este, segundo o autor, atualmente não engloba o interesse pelo bem comum (SÀNCHEZ, 2005, pp. 8/25/34).

Sánchez compreende que as ferramentas tecnológicas podem permitir que a política se adapte aos novos tempos, já que reduzem distâncias entre os sistemas político e social,

¹⁵ Também se destacam as experiências das assembleias cidadãs eletrônicas (*electronic town meetings*), dentre as quais a da cidade de Nova York, em 1973, chamada *The New York Regional Plan* (BECKER e SLATON, 2000; p. 80).

¹⁶ Alguns autores desenvolvem melhor a questão e entendem que esta prática pode gerar um público mal informado, além de um populismo tecnológico. Ver HAGUE e LOADER, 1999.

criando uma “democracia da proximidade”. Essa possibilidade de aproximação dá-se em distintos âmbitos: proximidade entre administração e administradores (*e-government*), proximidade entre processos de deliberação e tomada de decisão, e proximidade entre as demandas da cidadania e a agenda política (*e-democracy*) (SÀNCHEZ, 2005, pp. 30-31).

O termo *e-government* – governo eletrônico – nasceu nos anos 90, ligado ao surgimento das TIC’s e à necessidade de modernização administrativa (mais flexível, menos hierárquica e menos compartimentada, mais eficaz e transparente), diante do modelo administrativo tradicional weberiano (hierárquico e clientelista). As tecnologias facilitariam a transparência administrativa, a prestação de contas, a eficiência de prestação de serviços à cidadania e possibilitariam as transações virtuais. Com ele, vieram novas formas de relação ente governos e cidadãos e de comunicação entre cidadãos e administrações. Os cidadãos passam a acessar essas informações e serviços públicos, facilitando a gestão governamental.

Uma das primeiras experiências de governo eletrônico ocorreu nos EUA, na administração Clinton. O projeto *First Gov*¹⁷ era o único *site* oficial do governo federal norte-americano, centralizando todas as informações e serviços, permitindo acesso a documentos, formulários, procedimentos administrativos e judiciais, oferecendo *links* a outros *sites* e agências governamentais (COLOMBO, 2007, p. 60).

A partir daí, inúmeros exemplos¹⁸ surgiram na Europa, Ásia, América Central e América Latina. Além dessas conquistas, em termos administrativos, as TIC’s permitem avançar em busca de uma democracia representativa com forte participação popular, incluindo e integrando diversos atores nos processos políticos, permitindo uma administração pública relacional. A isso se chama *e-governance*: possibilidade de utilizar mecanismos eletrônicos de participação nas decisões públicas. Na Catalunia, a experiência mais relevante foi a *Democracia.web*¹⁹, desenvolvida em 1998 pela Fundação Jaume Bofill e pelo Parlamento da Catalunia, que procurava ser um espaço para debate e participação sobre temas discutidos no Parlamento de Catalunia e pretendia ser um espaço de interação entre cidadãos e parlamentares.

Ao contrário de Sánchez, Colombo não faz distinção entre *e-government* e *e-*

¹⁷ <http://www.firstgov.gov>.

¹⁸ Ver TSAGAROUSIANOU; TAMBINI; BRYAN (1998). EISENBERG; CEPIK (2002); SÁNCHEZ, 2007; SILVA (2009).

¹⁹ Atualmente o *site* não está mais disponível. Tudo indica que o Parlamento da Catalunia adotou o projeto com o nome de Parliament 2.0, onde há diversas ferramentas tecnológicas informativas e espaços para comunicação com parlamentares. Disponível em <http://www.parlament.cat/web/serveis/parlament-20>.

governance e engloba os dois conceitos na ideia de *e-democracy*. Ambos os autores, contudo, entendem que a *e-democracy*, tanto nos modelos *e-government* como *e-governance*, não implica na superação da democracia representativa em direção à democracia direta. Tem pouco sentido planejar modelos de democracia baseados nas tecnologias que se caracterizem por não dispor de sistemas de representação parlamentar. A função dos partidos políticos é animar o debate, promover ideologias e fomentar alianças sociais sobre diversos temas (SÀNCHEZ, 2005, pp. 33-34).

A utilização das tecnologias nos sistemas democráticos é mais uma tentativa de aperfeiçoamento e aproximação da sociedade à política. Mesmo com as inúmeras potencialidades, a incorporação das TIC's pelas instituições e governos tende a ser unidirecional, sem aproveitar a interatividade permitida pelas tecnologias, para debates e participação cidadã. Além disso, os mecanismos tecnológicos não conseguem resolver grande parte dos problemas dos sistemas políticos democráticos (COLOMBO, 2007, p. 63).

A doutrina britânica de governo eletrônico aplica o modelo de *e-business*, no sentido de submeter o governo a um processo de redução de escalas hierárquicas em prol da eficácia e transparência. Por outro lado, concebe o governo centrado em seus cidadãos como clientes. (COLOMBO, 2007).

As literaturas até agora acessadas trazem definições técnicas de *e-governo* focadas nas ações administrativas e comerciais da gestão pública, como atendimento ao cidadão, prestação de serviços, disponibilidade de informações, relacionando o *e-governo* aos conceitos de *e-business* e *e-commerce* (AKUTSU e PINHO, 2002), ou seja, questões estruturais que reduzem o termo *democracia eletrônica* a uma prática democrática exercida por meio do uso das ferramentas tecnológicas.

Dentre os princípios do *e-governo*, para além do voto eletrônico, está o desenvolvimento e fortalecimento da democracia (OLIVEIRA, CUNHA e SANTOS, 2003; CHAHIN et al, 2004). O voto e outras ações de consulta popular eletrônicas são entendidos como iniciativas associadas e complementares à democracia eletrônica. Há, também, questões internas ao governo, como a formulação de políticas públicas com o apoio das TIC's e a utilização dessas nas tomadas de decisão, no aprimoramento dos processos e relacionamentos através de redes e intranet.

Martins (2004) demonstra que o mesmo ocorre em outros países. O governo britânico aponta quatro princípios do programa de governo eletrônico: construir serviços demandados

pelos cidadãos; tornar o governo e os serviços mais fáceis de serem acessados; promover a inclusão social e usar melhor a informação. Também as metas do relatório do governo federal americano sobre o *e-government* voltam-se para a administração pública: tornar mais fácil para os cidadãos a obtenção de serviços e a interação com o governo federal; aumentar a eficiência e a efetividade governamental e aumentar a capacidade de resposta para os cidadãos (MARTINS, 2004, p. 18).

Alguns estudos sobre *e-governo* e democracia eletrônica sugerem que a inovação tecnológica seria a responsável por transformações políticas, como se um sistema de informação eficiente, interativo e altamente tecnológico fosse capaz, por si só, de aprimorar e tornar transparente a gestão pública e a relação Estado/cidadão, esquecendo-se de que, antes da tecnologia, há fatores políticos e filosóficos fundamentais para o entendimento do processo social em jogo. Tais correntes de pensamento negligenciam o contexto sócio-histórico e a complexidade normativa e empírica da comunicação midiática, abordando-a de modo trivial, ignorando a institucionalidade da mídia como um sistema ou campo social (MAIA, 2006, p. 14).

Pierre Lévy (2003) defende uma governança mundial cibernética e um novo tipo de Estado, transparente e a serviço da inteligência coletiva. O pesquisador sugere que certas formas de organização social, nas quais os indivíduos são mais livres e os procedimentos e ferramentas de cooperação intelectual são mais eficazes, têm uma *vantagem competitiva* em relação às sociedades em que as pessoas são oprimidas; as singularidades, abafadas; e a cooperação, desencorajada.

Nesse sentido, portanto, a progressiva emancipação e autonomia do indivíduo desde o final da Idade Média, aprimoram-se ainda mais com as novas tecnologias e com sistemas de comunicação disponíveis à maioria cidadã, uma vez que a capacidade de comunicar tem uma estreita ligação com o desenvolvimento da liberdade. A aceleração do processo de emancipação humana dá sentido a todos os outros. A emergência do ciberespaço apressa a transformação do tempo. Estamos na sociedade do tempo real, diz Lévy.

Lévy, como outros, relaciona a palavra *ciberespaço* à cibernética, entendendo-a como “a ciência do comando e do controle, noutro termos, da *governança*: Em grego, a palavra *kubernétès*, em que Wiener se inspirou para construir *cibernética*, significa *o piloto, o homem do leme*. Nenhuma *governança* é possível sem um circuito de comunicação, sem espaço de circulação de comunicação [...]” (LÉVY, 2003, p. 28). O autor compreende o crescimento da

rede como extensão da esfera pública, “uma esfera pública fractal, rizomática, que se refracta em milhões de ângulos diferentes nos sítios e nas comunidades virtuais do ciberespaço” (LÉVY, 2003, pp. 52).

A opinião pública, segundo o autor, moldar-se-á cada vez mais pelas listas de discussão, comunidades virtuais, fóruns, salas de bate-papo e outros dispositivos tecnológicos de comunicação. Aliás, diz o autor, a maior parte das comunicações no ciberespaço está a adquirir um carácter *público*. Para o pensador, todos os tipos de comunidades virtuais constituem o fundamento social do ciberespaço e a chave da *ciberdemocracia*; são aquilo que o autor define como “ágoras de um novo gênero” (LÉVY, 2003, p. 53).

Lévy insiste nos fundamentos locais da democracia, lembrando que, se foi inventada em cidades, não em impérios, isso ocorreu porque a vizinhança é, de certo modo, o degrau natural para compreendermos que dados assuntos devem ser regulamentados e decididos coletivamente, entre pessoas conhecidas. No entanto, segue Lévy, não se pode reduzir a democracia à simples autogestão de um grupo de vizinhos.

A questão de Lévy é que os novos formatos de esfera pública não devem partir do Estado, mas de empresas privadas ou da organização voluntária da sociedade civil sem fins lucrativos, de modo que haja maiores possibilidades de isenção por parte dos moderadores. Contudo, ele acredita no potencial das “ágoras virtuais comerciais”:

Os ágoras virtuais também não foram inventados por *organismos (ou associações) de fim não lucrativo*. Com efeito, em geral, estes defendem um partido, uma causa, uma ideia. É raro voluntários benévolos estarem prontos a trabalhar para *todas* as opiniões. Os sítios políticos não comerciais [...] são indispensáveis no plano da informação *objectiva* sobre os *sites* comerciais, mas nenhum deles organiza a deliberação e a acção com a eficácia das ágoras virtuais comerciais. Por disporem dos recursos financeiros proporcionados pelo capital de risco (e, eventualmente, pelos seus rendimentos), estes podem empregar os melhores profissionais do universo dos meios de comunicação, da política e da universidade. (LÉVY, 2003, pp. 117-118).

A falha de Lévy está em dar demasiado crédito às instituições financeiras da sociedade, ao passo que, em alguns aspectos, parece desacreditar nas competências solidárias dos indivíduos dispostos a se doar pelo bem coletivo. Atitudes como a participação em associações voluntárias representam a preocupação do cidadão em defender e divulgar seus propósitos de bem coletivo, sem interesses propriamente econômicos, como parece ser o caso das iniciativas privadas.

Mesmo defendendo seu ideal de esfera pública virtual, Lévy diz que, em termos

gerais, ainda não existe uma tradição em matéria de diálogo político democrático pela Internet. Porém, mostra-se esperançoso ao concluir que a disponibilidade de informações a respeito da vida política torna o debate político cada vez mais transparente e prepara uma nova era do diálogo político, que conduz a democracia a um estágio superior: a *ciberdemocracia* ou democracia eletrônica.

Também quanto às características e às potencialidades do *cibermercado* em relação à democracia eletrônica, Lévy é otimista. Considera o mercado como um vasto sistema eleitoral permanente, no seio do qual todo e qualquer ato de compra representa um voto (LÉVY, 2003, pp. 148-149).

Os fundamentos tecnológicos da democracia eletrônica encontram-se nas comunidades virtuais, nos *softwares* de conversação, nas *comunidades inteligentes*, nas *ágoras virtuais*, no *ciberativismo*, nas cidades digitais, no voto eletrônico, enfim, no governo eletrônico, pensa Lévy. No entanto, sabe-se que a Internet é um suporte, um meio, que demanda aprendizados individuais; é uma das ferramentas para o desenvolvimento da cooperação e da troca de ideias que oferece mais possibilidades na direção da iniciativa, da autonomia, da liberdade, da cooperação, do diálogo. Porém, como já foi salientado, o desenvolvimento de uma nova forma de democracia depende muito mais das questões não técnicas do que da tecnologia em si.

A Internet aumenta as possibilidades de informação e controle democrático sobre as ações governamentais, bem como sobre as grandes empresas e todos os poderes de um modo geral. No longo prazo, é possível que seu uso conduza a uma renovação da democracia deliberativa local e a formas de governo mundial mais eficazes do que as atuais. Evidentemente, nada disso acontecerá sem um comprometimento ativo dos cidadãos. A tecnologia limita-se a abrir possibilidades, porém somente a atuação das pessoas permitirá, de fato, uma renovação.

Pensando a Internet como uma *arena conversacional*, Rousiley Maia argumenta que ela reduz os custos da participação política e proporciona um meio de interação pelo qual o público e os políticos podem trocar informações, consultar e debater, de maneira direta, contextualizada, rápida e sem obstáculos burocráticos, o que, de certa forma, propicia o aprendizado por meio da mídia.

Só as tecnoestruturas comunicacionais, porém, não são suficientes para fortalecer a democracia. As tecnologias digitais, com seus *chats*, fóruns de discussão e todos os campos

virtuais de interação, potencialmente capazes de aproximar os cidadãos do debate político, dependem de outras questões que não as técnicas, para promover ou revitalizar os mecanismos democráticos²⁰. Assim, nas palavras de Maia, “[...] a topografia da rede e o procedimento da interação comunicativa são elementos simultaneamente autônomos na sua origem, mas interdependentes no efeito que provocam” (MAIA, 2002a, p. 48), ou que visam alcançar.

Na deliberação, a igualdade de acesso à informação e aos meios de obtê-la é fundamental para a prática discursiva e para a legitimação do processo democrático. O fácil acesso à informação encoraja o cidadão, melhora o debate e pode mudar os resultados. No entanto, oferecer apenas condições físicas ao acesso não é suficiente para permitir uma significativa participação no debate político e a legitimação do processo.

Maia procura indagar quais são as condições necessárias para o estabelecimento de uma esfera pública virtual, examinando o sistema de conexão e o ambiente de conversação propiciado pela Internet, que busque uma aproximação com as regras de universalidade, de não coerção, de racionalidade e de reciprocidade do discurso, tal como proposto por Habermas:

O propósito da deliberação pública é buscar solucionar conflitos ou divergências com outros que possuam perspectivas e interesses distintos. Neste sentido, [...] é útil para esclarecer reciprocamente os parceiros. [...] O debate público – ainda que seja uma atividade constante de interpretação – apresenta a tendência de selecionar e sintetizar, no decorrer do processo, as diferentes compreensões e os pontos de vista, de modo a aglutiná-los em feixes de opiniões tematicamente especificadas. (MAIA, 2002a, p. 62).

Maia vê, nas redes cívicas (movimentos feministas, grupos étnicos e minorias, organizações ou associações específicas, movimentos ecológicos, pela paz, etc.), um potencial promotor da *politização das novas questões*, além de agirem como ativos interlocutores de determinadas esferas sociais. Mesmo assim, não deixa de salientar que, do ponto de vista institucional, essas redes cívicas são ainda pré-políticas (MAIA, 2002, pp. 53-54).

Os grupos cívicos, como movimentos sociais e associações voluntárias, em comparação com os cidadãos comuns, possuem aptidões específicas para organizar conhecimentos próprios, derivados da experiência: atitude reflexiva em relação a sua

²⁰ Os benefícios das tecnologias advêm do modo de apropriação social que se faz delas. Ver coletânea de artigos em TSAGAROUSIANOU, R., TAMBINI, D. e BRYAN, C. (1998) e HAGUE, B. e LOADER, B. D. (1999).

motivação para agir; criticidade ao examinar os próprios desejos e ao interpretar a própria situação na relação com os outros, superando, assim, a apatia e a ignorância políticas, desenvolvendo habilidades cognitivas e promovendo o engajamento cívico. Segundo Maia, essas esferas discursivas temáticas, presentes nas arenas periféricas do sistema político, podem ser entendidas como locais de contestação, de argumentação e de deliberação. É preciso evitar, contudo, uma abordagem espontaneísta e voluntarista dessas práticas comunicativas. Os atores sociais contam com melhores subsídios para sustentar o debate na esfera pública do que o indivíduo isolado, principalmente porque, como lembra Maia, para politizar e produzir sentido, o processo de deliberação precisa ser sustentado por razões públicas, o que demanda comunicação, cooperação e diálogo entre os indivíduos sociais.

Conforme Maia, Habermas (1989), guiado pela *Teoria do agir comunicativo*, assinala as ambiguidades do potencial da mídia para transpor a comunicação face a face de contextos restritos para vastas audiências; para criar redes de comunicação simultânea com conteúdos advindos de diferentes setores sociais e, de tal modo, disponibilizar mensagens em amplas escalas espaçotemporais (MAIA, 2006, p. 12).

Como afirma Froomkin (2004), é improvável, no entanto, que a simples transposição do debate para a Internet, dentre outras coisas, melhore o nível de deliberação, dado o número de decisões que necessitam ser tomadas.

As TIC's podem ser importantes instrumentos facilitadores da mobilização social, constituindo-se em meio ou ferramenta de acesso à ação cidadã. As questões políticas advindas do avanço técnico, no entanto, não se resolvem por meio de mecanismos tecnológicos, e, sim, de mudanças nas estruturas institucionais estanques voltadas ao mercado, tanto quanto pela complexa mudança nos paradigmas sociais.

Por certo, o interesse político e o engajamento cívico não são elementos dados. Não há mecanismos automáticos que levem à democratização da vida pública. As oportunidades oferecidas pela rede [...] devem ser vistas de modo associado às motivações dos próprios atores sociais e aos procedimentos da comunicação estabelecida entre eles. (MAIA, 2002, p. 65).

O pensamento tecnicista afirma que a utilização dos recursos advindos das TIC's, como plataforma ou instrumento para o exercício de preceitos ou práticas democráticas, constitui a base para os conceitos de democracia eletrônica. A democracia eletrônica pode ser mais uma oportunidade de avançar na comunicação entre cidadão e Estado, voltando-se aos espaços públicos surgidos com a (suposta) democratização que pode ser viabilizada e/ou

alavancada com as contribuições oriundas dos recursos tecnológicos (CRUZ, 1999).

O caráter democrático e político do que se chama *governo eletrônico* é utilizado como um meio de promoção das ideias de redemocratização e transparência pública das ações governamentais. Essas abordagens, no entanto, não relevam o caráter público legítimo necessário ao fortalecimento de novas formas democráticas. A literatura até agora estudada demonstra que o governo eletrônico apresenta poucos fatores que o caracterizem como democrático. Primeiro, porque está alicerçado nas tecnologias digitais, que impõem barreiras econômicas e socioculturais; segundo, porque não permite um espaço efetivamente aberto de comunicação e deliberação pública, impossibilitando a troca de ideias, o que demonstra que a democracia eletrônica é mais um jogo conceitual de *marketing*.

Com o avanço da sociedade moderna e do conhecimento operacional, adveio a possibilidade de se criarem novas formas de governo e democracia, aproveitando as inovações nas mídias audiovisuais. As configurações ancoradas nestas novas mídias, como a Internet, estabelecem novas interfaces entre Estado, mídia e sociedade civil. Nesse espaço público midiático, as relações se virtualizam. Em alguns casos, como em determinados modelos de cidades digitais, as fronteiras virtuais e físicas se inter-relacionam. Novas questões emergem dessa reconfiguração e, conforme Marcos Palácios, essa dimensão política não pode ser discutida senão à luz de uma compreensão do funcionamento e das especificidades das redes telemáticas como espaço de socialização, ação social e comunicação (PALÁCIOS, 2006, p. 233).

Mas se pensadas e utilizadas de forma coerente, crítica e tendo claro que suas características são seletivas, num âmbito de respeito e de preocupação com a coletividade e tudo aquilo que a cerca, as tecnologias digitais, podem, sim, contribuir para uma sociedade mais participativa.

Seria valioso utilizar as TIC's para avançar e desenvolver a democracia representativa a fim de sanar seus limites e deficiências, impulsionando o protagonismo dos cidadãos, garantindo-lhes oportunidades de participar mais diretamente dos debates públicos e da esfera política, em geral. Elas teriam capacidade para, ao menos, melhorar o que já existe: comunicação, interação (relações), aproximação, participação e construção da cidadania, controle das ações governamentais, transparência, serviços públicos, legitimação do sistema representativo, responsabilidade coletiva, apoio ao surgimento de novas identidades políticas e civis.

É necessário ter cautela para que as tecnologias e a virtualização das relações entre políticos e governados não iniba os contatos face a face fora dos momentos de uma campanha eleitoral. As TIC's não podem servir de escudo para políticos, e, sim, como um mecanismo de transparência e fiscalização dos atos públicos, um meio de aproximação e uma ferramenta de comunicação para ambos os lados.

4.5. Cidadania e cidadania online: alguma diferença?

Este capítulo é dedicado à análise de questões referentes à cidadania e à cidadania *online*. Como este trabalho não parte de hipóteses, mas procura, através de uma dinâmica de questionamentos, tecer considerações objetivas acerca dos temas principais - *democracia, deliberação e novas tecnologias* - neste momento também se pretende identificar e conceituar *cidadania* e *cidadania online*, para que se possa esclarecer a pergunta-mote deste capítulo: Há diferenças entre estas duas maneiras de se sentir cidadão e participar da vida política da sociedade?

Segundo Aristóteles, cidadão é a pessoa que tem direito e obrigação de participar das funções de governo (administração e justiça) e que também é governado, embora de maneiras diferentes segundo cada forma de governo. Em relação à melhor forma, cidadão é uma pessoa dotada de capacidade e vontade de ser governada e de governar, com vistas a uma vida conforme o mérito de cada um (ARISTÓTELES, 1997, p. 104).

David Held comenta que os atenienses teriam problemas em encontrar cidadãos nas democracias modernas, excetuando os representantes políticos e aqueles que ocupam cargos públicos. Os sistemas de governo atuais seriam considerados pelos atenienses como antidemocráticos (HELD, 1991, p. 52).

O cristianismo modificou a concepção de cidadão, criando a antítese entre *homo politicus* e *homo credens*. A visão de mundo cristã transformou a lógica da ação política da *polis* num sistema teológico. O cidadão perde autonomia política. Somente a Reforma Protestante (século XVI) acabou com a noção cristã de única verdade religiosa (HELD, 1991).

A cidadania é fundamentalmente um método de inclusão social. Historicamente ela representou o surgimento e a celebração do indivíduo enquanto unidade política desvinculado das instituições gremiais e corporativas, cujo início se deu no contexto das revoluções inglesas do século XVII, na Revolução Francesa e no *Bill of Rights*, alguns anos antes. A inspiração comum a todas essas tradições está nos direitos naturais que, enquanto naturais, eram anteriores à instituição do poder civil e, por isso, deveriam ser reconhecidos e protegidos por este poder. (SOUKI, 2006, p. 41).

Marshall (1967) é a referência clássica no estudo do conceito de cidadania. Ele pensou o modelo inglês, ligando-o aos direitos naturais (anteriores e superiores à lei). Marshall defendia que a cidadania, na moderna sociedade ocidental, era resultado da evolução dos direitos do homem, a partir de três tipos de direitos: os civis, os políticos e os sociais. Para o autor, os direitos civis eram característicos do século XVIII, os políticos do século XIX e os sociais do século XX.

Para José Murilo de Carvalho (1996; 2001), a cronologia e a lógica da sequência descrita por Marshall foram invertidas no Brasil, o que gerou uma sobrevalorização do Executivo e uma desvalorização do Legislativo. Vereadores, deputados e senadores sofrem com o desprestígio da população, enquanto esta aguarda por um Estado paternalista, porém, *cobrador de impostos*, na visão de Carvalho.

Pode-se interpretar, por outro ângulo, que essa *inversão* permitiu a equalização dos poderes, no sentido da divisão da responsabilidade das tomadas de decisão, uma vez que o marco constitucional brasileiro permite que tanto os pontos de vista do Executivo quanto os do Legislativo sejam levados em consideração.

Voltando ao pensamento de Carvalho, além da cultura política estadista, a inversão na pirâmide dos direitos favoreceu o corporativismo dos interesses coletivos. Essas inversões são fundamentais para explicar a construção da democracia no Brasil, pois

(...) aqui, primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão de direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular. Depois vieram os direitos políticos, de maneira também bizarra. A maior expansão do direito do voto deu-se em outro período ditatorial, em que os órgãos de representação política foram transformados em peça decorativa do regime. Finalmente, ainda hoje muitos direitos civis, a base da sequência de Marshall, continuam inacessíveis à maioria da população. A pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça para baixo. (...) Seria tolo achar que só há um caminho para a cidadania. A história mostra que não é assim. Dentro da própria Europa houve percursos distintos, como demonstram os casos da Inglaterra, da França e da Alemanha. Mas é razoável supor que caminhos diferentes afetem o produto final, afetem o tipo de cidadão, e, portanto, de democracia, que se gera. (CARVALHO, 2001, pp. 219/221).

A construção da cidadania tem a ver com a identificação das pessoas com o Estado e

com o país. As pessoas tornam-se cidadãs à medida que passam a se sentir parte de uma nação. A maneira como se formam os Estados-nação influencia na construção da cidadania, a redução do poder do Estado afeta a natureza dos direitos políticos e sociais (CARVALHO, 2001, pp. 12-13).

Traçando o longo caminho da cidadania no Brasil, Carvalho afirma que o Brasil herdou de Portugal uma tradição cívica pouco encorajadora. De 1500 a 1822, ano da proclamação da Independência (negociada entre elite brasileira, Coroa portuguesa e Inglaterra), os portugueses tinham construído um enorme país em termos culturais e religiosos, porém haviam “deixado uma população analfabeta, uma sociedade escravocrata, uma economia monocultora e latifundiária, um Estado absolutista. À época da independência, não havia cidadãos brasileiros, nem pátria brasileira” (CARVALHO, 2001, p. 18).

A escravidão foi o fator mais negativo à cidadania, assim como o descaso com a educação e a economia baseada na grande propriedade. Segundo Carvalho, em 1872, apenas 16% da população era alfabetizada. Havia confusão entre poder público do Estado e o poder privado dos proprietários de terras, já que as autoridades locais eram os *capitães-mores*, escolhidos entre os representantes das grandes fazendas.

A escravidão foi abolida somente em 1888, mas a grande propriedade ainda exerce seu poder em algumas áreas do país. A desprivatização do poder público segue atual (CARVALHO, 2001). A educação continua um desafio ao desenvolvimento do Brasil.

A Constituição de 1824 regeu o país até o fim da monarquia. Liberal para os padrões da época, a Constituição regulou os direitos políticos; em tese, permitia que quase toda a população adulta masculina votasse. A eleição era indireta. Entre 1822 e 1930, as eleições foram ininterruptas, sendo suspensas em casos excepcionais e em locais específicos. Os brasileiros tornados cidadãos tinham direito ao voto, mas viviam em condições semelhantes às que viveram em três séculos de colonização. “Mais de 85% eram analfabetos, incapazes de ler um jornal (...). Mais de 90% da população vivia em áreas rurais, sob o controle ou influência dos grandes proprietários. Nas cidades, muitos votantes eram funcionários públicos controlados pelo governo” (CARVALHO, 2001, p. 32). Não tinham noção do que fosse um governo representativo:

[Estes cidadãos] eram convocados às eleições pelos patrões, pelas autoridades do governo, pelos juízes de paz, pelos delegados de polícia, pelos párocos, pelos comandantes da Guarda Nacional. A luta política era intensa e violenta. O que estava em jogo não era o exercício de um direito de cidadão, mas o domínio político local. O chefe político local não podia perder as eleições. (CARVALHO, 2001, pp. 32-33).

Carvalho conta que o voto tornou-se mercadoria e oportunidade para ganhar dinheiro fácil, roupa, chapéu, sapatos ou uma refeição. As eleições eram extremamente fraudulentas e dispendiosas.

Em 1881, votou-se uma lei eleitoral que excluía os analfabetos, aumentava a exigência de renda e tornava o voto facultativo. Na visão de Carvalho, foi um retrocesso, em virtude do baixo nível de alfabetização entre os homens, que girava em 20% da população. A Constituição republicana de 1891 eliminou a exigência da renda, mas não a exclusão dos analfabetos, das mulheres, dos mendigos, dos soldados e dos membros de ordens religiosas. Assim, em 1894, 2,2% da população votaram para a presidência da República (CARVALHO, 2001, p. 41).

O exercício de certos direitos, como a liberdade de pensamento e o voto, não gera automaticamente o gozo dos outros, como a segurança e o emprego. O exercício do voto não garante a existência de governos atentos aos problemas básicos da população. [...] a liberdade e a participação não levam automaticamente, ou rapidamente, à resolução de problemas sociais. Isso quer dizer que a cidadania inclui várias dimensões e que algumas podem estar presentes sem as outras. (CARVALHO, 2001, pp., 8-9).

Segundo a teoria constitucional moderna, cidadão é aquele que tem vínculo jurídico com o Estado. É portador de direitos e deveres fixados pela Constituição e por leis que lhe conferem nacionalidade. “Cidadãos são, em tese, livres e iguais perante a lei, porém súditos ao Estado. Nos regimes democráticos, entende-se que os cidadãos participaram ou aceitaram o pacto fundante da nação ou de uma nova ordem jurídica” (BENEVIDES, 1994a, p. 7) – noção presente no constitucionalismo clássico.

Na concepção democrática liberal, cidadania é o conjunto das liberdades individuais (direitos civis de locomoção, pensamento e expressão, integridade física, associação). A democracia social acrescenta a estes os direitos trabalhistas (educação, saúde, segurança e previdência). A ausência de cidadania, enquanto vínculo jurídico, não implica negação dos direitos humanos. Benevides entende *democracia* como o regime da soberania popular, que respeita as minorias e os direitos humanos (BENEVIDES, 1994a, pp. 8-9).

Benevides discute a participação política através de canais institucionais: eleições, votação (referendo e plebiscito) e a apresentação de projetos de lei ou de iniciativa popular. Entende os mecanismos de participação popular como indispensáveis – porém insuficientes – à representação política tradicional. Para a autora, democracia e cidadania não são sinônimos:

(...) As palavras cidadania e cidadão referem-se, necessariamente, à participação na vida da cidade, entendida como o espaço público para as decisões coletivas. Nessa democracia antiga havia clareza do termo cidadania, porque só se admitia como cidadão o membro ativo, que participava da vida pública. Aquele que não era ativo (o escravo, a mulher, o estrangeiro, por exemplo), simplesmente não era considerado cidadão. (BENEVIDES, 1994b, p. 13).

Norberto Bobbio, por sua vez, reflete sobre as condições de escolha e de decisão dos cidadãos chamados a decidir ou eleger e que, para tanto, precisam ter garantidos os direitos de liberdade de opinião, de expressão, de reunião, de associação e outros. A essas condições Bobbio vincula o modelo de sociedade liberal democrática:

Uma sociedade na qual os que têm direito ao voto são os cidadãos masculinos maiores de idade é mais democrática do que aquela na qual votam apenas os proprietários e é menos democrática do que aquela em que têm direito ao voto também as mulheres. Quando se diz que no século passado ocorreu em alguns países um contínuo processo de democratização quer-se dizer que o número dos indivíduos com direito ao voto sofreu um progressivo alargamento. (BOBBIO, 1986, p. 19).

Benevides defende que a possibilidade de participação popular direta no exercício do poder político confirma a soberania popular como elemento essencial da democracia, servindo como uma escola para a cidadania. A cidadania ativa, para Benevides (1994, p. 9), institui o cidadão como portador de direitos e deveres, “criador de direitos para abrir novos espaços de participação política”. A autora ressalta, contudo, que a inclusão dos mecanismos de participação popular na Constituição não garante, por si só, sua implementação. Tanto é que a realização, autorização de referendos e a convocação de plebiscitos, até o momento, são competências exclusivas dos parlamentares e do presidente da República.

Passados mais de 22 anos da outorga da *Constituição cidadã* no Brasil, uma comissão do Senado aprovou, não sem divergências, Proposta de Emenda Constitucional (PEC) permitindo que a iniciativa popular possa sugerir ao Senado a realização de plebiscitos e referendos sobre temas de interesse nacional. Caso seja aprovada no plenário, deverão seguir as mesmas regras constitucionais previstas para outros projetos de iniciativa popular: ser apresentado à Câmara e ter sido subscrito por, no mínimo, 1% do eleitorado nacional,

distribuído por pelo menos cinco estados, tendo pelo menos 0,3 % dos eleitores de cada um deles²¹. Esclarecendo, *plebiscito* é a consulta pública sobre determinado tema; quando aprovado, torna-se lei. *Referendo* é a consulta popular sobre lei já existente.

Quem é cidadão-eleitor no Brasil? O que define se alguém é cidadão ou não? Somente os direitos civis, políticos e sociais, nacionalidade, certidão de nascimento, título eleitoral?

Segundo Benevides, a ideia – errônea – que se tem de cidadania no Brasil

não significa necessariamente, o reconhecimento de direitos, no sentido mais radical da democracia como soberania popular calcada nos princípios da liberdade e igualdade. [...] Mas que liberdade de escolha terá o analfabeto ou semi-analfabeto, afogado na luta pela sobrevivência? E de que liberdade estamos falando quando os meios de comunicação são regidos pela concessão privada aos amigos do rei e o abuso do poder econômico? (BENEVIDES, 1994, p. 13).

Benevides conclui que, independentemente dos resultados, os processos decisórios que envolvem a participação política são importantes para a educação da cidadania. As campanhas que antecedem esses processos servem como instrumentos de informação para a formação de opiniões acerca de problemas específicos, quando fazem emergir a opinião da minoria. Em si mesmo, o processo é “instrumento para a busca da legitimidade política. Possibilita, nas suas diferentes fases, uma efetiva discussão sobre as questões em causa. Contribui, decisivamente, para a educação política do cidadão.” (BENEVIDES, 1994, p. 16).

A mobilização esporádica, entretanto, não pode ser entendida como o exercício cotidiano da cidadania, afirma Demo (1995, p. 87). Também na visão de Subirats (2002), confunde-se cidadania com uma parcela restrita da população que se organiza, se mobiliza e diz representar o restante da população. Não se pode confundir os 10% interessados, de forma mais ou menos intensa e inconstante, no processo de tomada de decisões políticas, com o restante da população, que se aproxima circunstancialmente a um universo que considera alheio e próprio de especialistas.

4.5.1. Cidadãos do século XXI

Néstor García Canclini analisa como as mudanças nos modos de consumo alteraram as

²¹ A emenda foi aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça em 17 de novembro de 2010. Disponível em <http://oglobo.globo.com/pais/mat/2010/11/17/comissao-do-senado-aprova-proposta-de-realizacao-de-plebiscitos-por-iniciativa-popular-923044464.asp>. Acesso em 20/11/2010.

formas e possibilidades de se exercer a cidadania. Aliado às mudanças na perspectiva do consumo, lembra-nos do esgotamento dos grandes projetos políticos, que também contribui para as mudanças estruturais da cidadania. Para melhor entender, recorremos às palavras do autor: “Homens e mulheres percebem que muitas das perguntas próprias dos cidadãos [...] recebem sua resposta mais através do consumo privado de bens e dos meios de comunicação de massa do que nas regras abstratas da democracia ou pela participação coletiva em espaços públicos.” (CANCLINI, 1999, p. 37).

O ponto de partida de Canclini é um consumidor cidadão, cuja participação cívica se dê pelo consumo consciente de bens e cultura. A identidade desse cidadão constitui-se por meio do consumo, ou do que se deseja consumir. Já a cultura de hoje é um “processo multinacional, uma articulação flexível de partes, uma colagem de traços que qualquer cidadão de qualquer país, religião e ideologia pode ler e utilizar” (CANCLINI, 1999, p. 41). Assim como a cultura do efêmero, de valores dinamizados, as decisões políticas e econômicas se dão em função das seduções imediatistas do consumo.

Canclini sugere, entre outras coisas, que se repense o sentido da cidadania e do consumo. O autor quer desconstruir as concepções que julgam o comportamento dos consumidores como irracionais, tanto quanto aquelas que veem os cidadãos atuando em função da racionalidade ideológica. Segundo o autor, o exercício da cidadania é a relação social existente na política. Porém, há várias facetas dessa cidadania: pode-se exercê-la por meio da cultura, do cuidado com o meio ambiente e da consciência racial. Alcançar-se-ia a cidadania comprando-se produtos ecologicamente corretos, boicotando os ilegais, como os falsificados e as empresas que utilizam mão de obra infantil, ou que não se responsabilizam pelo bem-estar de seus funcionários, por exemplo.

Canclini afirma que, hoje, é o mercado, não mais o Estado, o responsável por estabelecer um regime convergente para as formas de participação na vida pública, e o faz por meio da ordem do consumo. Dessa forma, acredita ser necessário pensar numa concepção estratégica que revise os vínculos entre Estado e sociedade e que admita as novas condições culturais de rearticulação entre público e privado, feitas pela da reestruturação social e com a ascensão dos meios de comunicação de massa (CANCLINI, 1999, p. 48).

No que se refere à mudança estrutural da sociedade, Canclini, retomando, sem o dizer, o pensamento habermasiano sobre a esfera pública e as ideias de Hannah Arendt sobre o fim da *vita activa*, reconhece que o cidadão, como representante de uma opinião pública, deu

lugar a um cidadão interessado em qualidade de vida.

Uma das manifestações desta mudança é que as formas argumentativas e críticas de participação dão lugar à fruição de espetáculos nos meios eletrônicos, em que a narração ou simples acumulação de anedotas prevalece sobre a reflexão em torno dos problemas, e a exibição fugaz dos acontecimentos sobre sua abordagem estrutural e prolongada (CANCLINI, 1999, p. 52).

O autor sabe que a perda da eficácia das formas tradicionais e ilustradas de participação cidadã (partidos, sindicatos, associações de base) não é compensada pela incorporação das massas como consumidoras ou participantes ocasionais dos espetáculos que os poderes políticos, tecnológicos e econômicos oferecem, através dos meios de comunicação de massa. Mesmo levando em consideração essa mudança, para Canclini, “poderíamos dizer, que no momento em que estamos a ponto de sair do século XX, as sociedades se organizaram para fazer-nos consumidores do século XXI e, como cidadãos, levar-nos de volta para o século XVIII.” (CANCLINI, 1999, p. 53).

Após dois séculos de profundas reestruturações sociais, políticas, econômicas, tecnológicas e especialmente culturais, como retroceder a um século no qual os principais meios de informação eram os periódicos impressos e não os eletrônicos, como agora? Junto a essas mudanças e aos avanços tecnológicos, sobreveio outra cultura, na qual os contatos face a face são cada vez mais esparsos; as identidades formam-se pela multiculturalidade veiculada pelos meios eletrônicos; a mídia transmite centenas de informações por minuto, sem contextualizá-las adequadamente; as necessidades de consumo são geradas em tempos cada vez menores; a política se desfaz nos discursos espetacularizados, também pelo mercado; o exercício da cidadania, em resumo, dá-se no momento do voto e, mesmo assim, muitas vezes, essa pseudoatitude democrática está impregnada por um capitalismo agonizante, pela busca doentia por geração de lucro e enriquecimento individual.

Em seu discurso antineoliberal, Canclini salienta que a globalização, dentre outras coisas, é responsável pelo fato de mais de 40% da população latino-americana não ter emprego estável e condições adequadas de segurança (CANCLINI, 1999, p. 42-43). Como pensar num consumidor consciente de suas funções como cidadão se quase metade da população da América Latina não tem renda fixa e muitas vezes precisa pagar pela sua própria segurança? Isso sem mencionar outros índices que mensuram os níveis socioeconômicos e culturais duma população.

O campo científico que pensa o consumo consciente e a responsabilidade social parece

estar em expansão no Brasil. *Marketing de causa* ou *marketing social*, *produtos conscientes* e, mesmo, a nova *responsabilidade social* são, na maioria das vezes, máximas de empresas mais preocupadas com o retorno de seu capital do que com o bem-estar social. Estratégias econômicas, principalmente.

As perspectivas de que esse consumo consciente crescerá a passos largos nas próximas décadas são otimistas em demasia, tanto quanto o idealismo de Canclini, cujo pensamento projeta a emergência e consolidação de novas formas de cidadania via consumo.

Para que o consumo se transforme em uma estratégia política, como quer Canclini, entende-se que deva ser massivo. No entanto, o consumo de massa que se conhece hoje visa, antes, à aquisição pelo preço do que por produtos politicamente corretos, mesmo porque, em se tratando especificamente de Brasil, a grande massa de consumidores sequer tem noção do que é ser um consumidor consciente; pois sua preocupação está em conseguir o melhor preço. Canclini acredita, porém, que o consumo serve para pensar, pois, “quando selecionamos os bens e nos apropriamos deles, definimos o que consideramos publicamente valioso, bem como os modos com que nos integramos e nos distinguimos na sociedade civil, com que combinamos o pragmático e o aprazível.” (CANCLINI, 1999, p. 45).

O desenvolvimento tecnológico é um grande aliado das minorias e dos pequenos grupos bem definidos em nichos de mercado. “Os consumidores são produtos, frequentemente vendidos aos anunciantes.” (SUNSTEIN, 2003, p. 28).

O consumo até pode servir para pensar, entretanto só faz pensar àqueles acostumados com o exercício racional em outras tarefas diárias, na profissão, lendo periódicos, participando de discussão política ou cultural, etc. – ou seja, pouquíssimas pessoas.

Não há como exigir que um trabalhador assalariado compre produtos culturais em lojas autorizadas se no mercado informal são encontrados por menos da metade do preço. Fica difícil exigir consciência de pessoas cujo nível de instrução é mínimo; que trabalham 15 horas por dia e que, para sustentar sua família, fazem dívidas no crescente mercado de financeiras populares; que comprem um eletrodoméstico em 12 parcelas de 10 reais; pessoas que jogam seus lixos nas ruas; que mandam suas crianças para sinaleiras, que não controlam a natalidade, e cujo lazer é assistir a programas de auditório no final do dia.

O exercício da cidadania, hoje, pode ocorrer de forma isolada, por indivíduos reunidos em pequenos grupos, por ONGs ou por empresas privadas que exercem (ou dizem exercer) a responsabilidade social. Apesar de os estudos científicos ainda não terem conseguido

quantificar o retorno financeiro que as ações sociais trazem às empresas, estas não perdem de vista o retorno de capital que terão ao disponibilizar uma creche aos filhos de funcionários, por exemplo, ou ajudar a um grupo indígena na sua autossustentabilidade, comprando-lhes produtos artesanais. Perguntar se o consumidor consciente preferiria produtos dessa corporação ao de outra socialmente não responsável envolve vários fatores, tais como o conhecimento de empresas que exercem tais ações, a consciência de que a responsabilidade social beneficia ou pode vir a beneficiar determinada comunidade, o valor do produto em comparação a outros, etc. Além disso, a entrada e o estabelecimento no mercado de micro e pequenas empresas socialmente responsáveis precisam ser garantidos para que o processo de consumo consciente seja posto em prática com maior força.

Hermílio Santos (2004) afirma que a participação dos indivíduos nos processos de interação social contribui para o exercício da cidadania. Seguindo uma perspectiva sociológica de análise das mídias, Santos entende que estas podem desempenhar importante papel para o fortalecimento da cidadania, quando segmentos sociais marginalizados apropriarem-se das mídias e passarem a produzir conteúdos midiáticos (SANTOS, 2004, p. 129).

O indivíduo torna-se cidadão pela educação. Ninguém nasce cidadão. É necessário formar-se para ser cidadão. Atualmente, contudo, sabe-se que a maioria não tem condições para exercer sua cidadania na rede, ainda que tenha, muitas vezes, condições de passar uma ou duas horas navegando em *sites* de jogos e redes sociais.

4.5.2. Cidadania via TIC's

Para Barbosa (2010), o exercício da cidadania, no contexto histórico atual, envolve noções de participação democrática, de interação com o governo, de diálogo entre sociedade e seus representantes.

O exercício da cidadania em espaços virtuais não se confunde com o governo eletrônico, embora faça parte de seu escopo, visto que o papel do governo, aqui entendido como uma sociedade política, organizada com legitimidade para representar o interesse público e coletivo, transcende a mera disponibilização de serviços públicos eletrônicos na Internet. (BARBOSA et al. 2010, p. 77-78).

Cass Sunstein questiona se as práticas democráticas sociais que estão surgindo com as tecnologias sustentam ou comprometem nossas aspirações como cidadãos e como nos afetam

enquanto tais? (SUNSTEIN, 2003, p. 105).

Andrew Shapiro preocupa-se com a onda de *desintermediação* social advinda do avanço da técnica e que segue concomitante à expansão do individualismo e ao crescimento do controle: a revolução do controle permite tomar o poder desses intermediários para si (SHAPIRO, 1999, p. 55/147).

Shapiro entende que as novas tecnologias permitem a transferência de poder do setor público para o privado. Dentre outras coisas, isso mostra como a Internet pode induzir a abandonar a deliberação, elemento central no processo de representatividade democrática (SHAPIRO, 1999, p. x). O problema é que, dessa forma, as relações sociais também se extinguirão e, com isso, as trocas de conhecimento, a empatia, o *serendipity*, ou encontros casuais, descobertas inusitadas e outras inúmeras interações humanas.

Preservar a democracia, a verdade e o bem-estar individual numa era incerta, requer um renovado senso de responsabilidade e comprometimento pessoal, tanto quanto uma leve aproximação do governo que toma questões e troca o controle das instituições para o indivíduo. Nós devemos realizar um balanço do poder para a era digital – entre o interesse público e o auto-interesse, o mercado e o governo, o controle pessoal e o poder compartilhado. (SHAPIRO, 1999, p. xiv).

Em termos de mídia, o leitor é o próprio editor, que assume a responsabilidade - um típico exemplo da revolução do controle, de acordo com o autor. As premissas jornalísticas estão em transformação. Não há como julgar a veracidade das informações *online*. É necessário, cada vez mais, discernimento ao selecionar e interpretar o que se lê e se ouve. Deve-se dar credibilidade àqueles que publicam a informação exata, independentemente da velocidade com que vai ao ar. Porém, essa não é a solução, apenas um mecanismo de defesa.

O indivíduo passa, aparentemente, a dominar sua própria vida, desde ações corriqueiras a transações financeiras de grande porte. A mudança está no controle das decisões, ou seja, quem decide que notícia ler, que veículos de comunicação ouvir ou ver, a quem dar credibilidade são os próprios cidadãos. Há, agora, a possibilidade de barrar pessoas e informações, os protestos, os crimes e a violência contra os direitos humanos, a miséria, a guerra e toda a dor que permeia a vida e os noticiários ao redor do mundo. Pode-se, perfeitamente, alienar-se à realidade, mesmo conectado à rede mundial de computadores. Se a Internet é a lente da vida, é uma lente que proporciona ao usuário uma alta capacidade de seleção (SHAPIRO, 1999, p. 88).

Caminha-se em direção ao fim do homem intermediário, dos representantes

financeiros, políticos e sociais, dos vendedores, agentes de viagens, corretores, gerentes, guias, bibliotecários e, até mesmo, dos educadores. Embora surja, com o crescimento do acesso e com o avanço tecnológico, o intermediário digital, suas funções também podem ser dispensadas.

A *desintermediação* política assemelha-se à descentralização das decisões políticas: o governo federal transfere tarefas para os estados, os quais as delegam aos municípios, que, por sua vez, deixam-nas a cargo da comunidade. Entregar a escolha ao povo não é uma inovação da Modernidade, embora a popularização da democracia eletrônica seja recente.

Os cidadãos podem usar a rede não só para eleger representantes públicos, mas para expressar suas preferências eleitorais e sua posição referente a decisões políticas de forma instantânea e direta. A Internet pode ser usada por governos, empregadores e internautas para selecionar o recebimento de materiais e o conteúdo a que serão expostos (SHAPIRO, 1999, p. 108). Os critérios de censura e bloqueio ficam a cargo do próprio usuário, o que é um modo de personalização, um nível de controle pessoal das experiências. Shapiro pensa que esse controle pessoal pode ser uma desvantagem quando mal usado, visto que restringe os horizontes de quem o controla. Caso se determine a vida por um filtro (determinar interações, ambientes e informações, por exemplo), pode-se banalizar a capacidade de cognição, de perspectivas e imaginação. Uma experiência não pode ou não deve ofuscar outra.

A personalização é um dos componentes da revolução do controle. O desejo de personalizar experiências é tão básico que quase todos os homens anseiam por controlar. Seu excesso, porém, desencadeia um processo de alienação dos indivíduos ao permitir seu distanciamento das questões sociais pendentes e que desagradam à maioria, como a fome, os discursos marginais e a própria política.

As trocas de poder da revolução do controle podem beneficiar alguns indivíduos mais do que outros. A interação entre diferentes discursos e ideologias é fundamental para a ideia de democracia, como também para escapar um pouco do controle individual. O livre discurso, se for excessivamente ignorado, perder-se-á no ciberespaço. Então, é o caso de se perguntar se, na realidade em que se vive, há liberdade de discurso e escolha ou é simples demagogia de uma forma de governo fragilizada. À democracia cabe assegurar que os cidadãos possam escutar reivindicações, denúncias e protestos antes de eliminá-los, automaticamente, de sua vida. A completa liberdade de seleção priva as vozes periféricas da mínima oportunidade de entrar no tradicional fórum público (SHAPIRO, 1999, p. 129).

Shapiro propõe a abertura do diálogo, sobretudo, entre os membros de comunidades locais. Defende também os encontros casuais, incluindo aí o caos cotidiano, os espaços públicos, tais como os pontos de encontro virtuais.

Sunstein segue a linha de Shapiro e critica o modelo baseado no fim dos intermediários e na personalização da informação. Entende que o Estado deve intervir e regular os filtros, já que, em uma democracia, a liberdade requer a exposição a diferentes temas e opiniões. Isso requer um sistema de comunicação que garanta a exposição a uma ampla variedade de temas e ideias. Nessa linha seguem os estudos de Wolton sobre a pluralidade da televisão ou mídia generalista (WOLTON, 2003). Muitas vezes aqueles que mais necessitam ouvir algo, além do eco de suas próprias vozes, são menos propensos a buscar opiniões alternativas (SUNSTEIN, 2003).

Cidadãos ativos são primordiais para fomentar a democracia e o bem-estar social. A obrigação dos cidadãos consiste em assegurar que as forças deliberativas prevaleçam sobre a arbitrariedade. Para que isso aconteça, é indispensável que o sistema de comunicação fomente objetivos democráticos e de experiências conjuntas, impedindo o uso de filtros ilimitados.

A liberdade não consiste apenas em satisfazer as preferências, senão também na oportunidade de ter preferências e crenças formadas em condições dignas, depois de exposto a uma quantidade suficiente, ampla e variada de informações e opiniões (SUNSTEIN, 2003, p. 56).

As informações não podem ser tratadas como um produto de consumo habitual. Não se podem eleger as informações somente com base em nosso interesse pessoal (SUNSTEIN, 2003, p. 102). A impossibilidade ou a privação de informações não pode ser a razão das nossas preferências e escolhas. Em política e comunicação, a ausência de demanda tende a ser produto de privações ou carências, mas não justifica a privação de informações.

Cabe questionar quem é o *demos* que habita o ciberespaço? Quais são os limites territoriais? Não há mais a relação espacial: *ser natural de* ou *ter nacionalidade*. A ideia de pertencimento se amplia, desvinculando-se de fronteiras geográficas.

Victor Gentili lembra que a tendência à universalização dos direitos humanos, consagrados através da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, da Organização das Nações Unidas (ONU), leva a que

a noção de cidadania ultrapasse as fronteiras dos Estados nacionais e consagre a noção do homem como *cidadão do mundo*. Além disso, o progresso tecnológico tem feito com que temas emergentes como, por exemplo, a engenharia genética e a ecologia, imponham ao mundo a necessidade de formulação de novos direitos que vão sendo concebidos, nestas circunstâncias, já como *universais* e *mundiais*. (GENTILLI, 2002, pp. 3-4).

Direitos humanos, inerentes a toda pessoa, diferem dos direitos do cidadão, os quais podem variar conforme leis e nacionalidade.

Susana Finquelievich (2009) aponta uma série de direitos dos cidadãos na *sociedade da informação*: direito a participar da SI; a dispor de meios de aprendizagem sobre as técnicas e conhecimentos tecnológicos e organizacionais associados à informática; direito de ter acesso comunitário às ferramentas; a estabelecer redes eletrônicas comunitárias; a acesso à informação pública; de ser consultado pelos governos sobre as decisões e planos referentes à cidade e à qualidade de vida de seus habitantes, dentre outros.

Práticas comuns utilizadas por governos para cadastramento de eleitores, por exemplo, como escâner de retina ou impressão digital, requerem maior controle e segurança de dados para que não caiam em mãos erradas, como de empresas seguradoras de saúde, ou mesmo empresas privadas, as quais podem utilizá-los para seleção de profissionais ou segurados (questões éticas). E como confidencializar 100% de tais informações? Como o governo pode garantir que os dados obtidos com essas práticas permaneçam em sigilo? As administrações municipais necessitarão de recursos materiais e de pessoal suficiente para garantir que o voto e as informações do cidadão sejam secretos, que o processo se dê de forma transparente, objetiva, eficiente. Há que se pensar nos dispêndios de manutenção, aquisição de equipamentos, atualizações. Além do cidadão ordinário, quem pagará por todo esse investimento será a iniciativa privada, muitas vezes dominada pela ideia megalomaníaca de crescimento a qualquer custo.

A aplicação das TIC's nos processos eleitorais é simples consequência do mundo desenvolvido e seu aperfeiçoamento ocorrerá paulatinamente, variando conforme o quanto cada país pode investir em tecnologia e em relação às idiossincrasias de cada nação e de sua forma particular de entender e praticar a democracia (KIM, 2002, pp. 107-118).

O princípio igualitário *uma pessoa, um voto* pode ser comprometido caso a votação via TIC's não seja amplamente regulada e fiscalizada. Questão de difícil solução, já que a universalização do acesso também parece ser insuperável.

4.5.3. A questão do acesso

O acesso desigual às tecnologias digitais cria novas e severas assimetrias sociais (WILHELM, 1999; 2000; TSAGAROUSIANOU, 1998; BRITTOS e BOLAÑO; 2002; TAUK SANTOS; 2009). Segundo Maia (2000; 2002), o potencial da rede para expandir os fóruns conversacionais traz à tona o problema do acesso. Maia afirma que, se formos rigorosos na compreensão dos conceitos em relação às tecnologias, “pouco teríamos a recomendar acerca desta *esfera pública virtual*, no sentido de ampliar a participação democrática, com vistas à inclusão de *toda a população*” (MAIA, 2002, p. 52). O alto custo das tecnologias e o elevado índice de analfabetismo barram o acesso de muitos ao espaço cibernético (MAIA, 2002). É preciso levar em conta *o fosso digital*, *digital divide*, em inglês, e *brechas digitais*, na língua espanhola, e seu possível reflexo nos processos participativos.

À luz do que entendemos por *universalidade*, assim como a igualdade no campo social, não é difícil perceber a ausência, nos espaços *online*, de grande parte daquelas características que faziam parte da esfera pública. Ao se falar em democracia e tecnologias, deve-se ter em mente a questão das barreiras digitais que reforçam as assimetrias socioeconômicas e culturais. Além disso, não basta o incentivo fiscal do governo à aquisição de microcomputadores. A utilização das tecnologias em processos políticos requer conhecimento e discernimento do cidadão.

Anthony Wilhelm (2000) trata da pobreza tecnológica. Aponta a lógica de exclusão seguida das novas tecnologias (MAIA, 2000; 2002). Do centro à periferia, como uma célula, distingue os diferentes níveis de acesso e de utilização das tecnologias na sociedade norte-americana: a distância entre os que têm e os que não têm acesso (*have/have-nots*) (WILHELM, 2000, p. 68).

No centro estão aqueles com pleno acesso às tecnologias da informação e da comunicação. A camada seguinte é a dos *usuários periféricos*, os quais, mesmo tendo acesso, utilizam as tecnologias de maneira episódica, com fins comerciais e de entretenimento.

Na camada seguinte encontram-se os usuários que têm *acesso periférico*, os quais possuem computador próprio, mas dependem de acesso público para conectar-se à rede. E na camada mais periférica estão os chamados *imunes ao progresso*, em que se enquadram aqueles que nunca usaram o computador nem possuem educação necessária para fazê-lo. São os excluídos.

Há distintos níveis entre os que têm e os que não têm acesso às tecnologias. Bernardo Nosty (2005) fala em *camadas sociais desiguais*, no que tange às práticas e consumo culturais. Mas o que os separa? Segundo Wilhelm (2000; 2002), fundamentalmente, educação e barreiras econômicas: “Afinal, quais as chances de que os 44 milhões de analfabetos funcionais norte-americanos possam vir a navegar através deste meio de comunicação, cujo elemento básico é o texto?” (WILHELM, 2002, p. 238). Trata-se daquilo que Nosty (2005) chama de *déficit de pensamento*, que mantém alguns cidadãos analfabetos também do ponto de vista democrático.

A análise de Nosty (2005) aponta outro importante tipo de *déficit* quando se pensam as diferenças encontradas na Europa, em termos de consumo midiático-cultural: o *déficit midiático*. Segundo Nosty, o sul da Europa, onde estão países como Espanha, quando comparado ao centro e norte europeu, é rico em ingredientes audiovisuais. Os valores voltados ao entretenimento, ao espetáculo e ao ócio são acentuados. Conseqüentemente, o consumo midiático-cultural dominante nos países do sul da Europa orienta-se em direção aos meios audiovisuais, os quais não exigem leitura textual, por exemplo. O tempo que um espanhol destina à televisão é quase o dobro em relação aos suecos. Os países do centro e norte da Europa, como a Suécia, contam como uma *dieta midiática* distinta, com *ingredientes* ricos em textos orientados à informação, mais do que ao entretenimento, como jornais e revistas. Nosty demonstra que na Espanha há um *déficit midiático* em comparação com os outros países da União Europeia.

Quando ao *déficit educacional*, imagina-se a representação gráfica dos números no Brasil: segundo dados de 2009 do IBGE, 21% da população brasileira é formada por analfabetos funcionais. Considera-se analfabeta funcional a pessoa com 15 anos de idade ou mais com menos de quatro anos de estudo completo. Geralmente, estas pessoas lêem e escrevem frases simples, contudo são incapazes de interpretar textos, por exemplo.

Pesquisa nacional realizada pelo Centro de Estudos sobre as Tecnologias da Informação e da Comunicação (CETIC) em 2009²² indica que 32% dos domicílios brasileiros têm computador. Os indicadores demonstram que 47% dos indivíduos nunca usam computador e 55% nunca acessam a Internet. A proporção de domicílios com acesso à Internet no Brasil era de 24%.

Em 2005, 12,68% do total de cidadãos já utilizavam, de alguma forma, o chamado

²² Disponível em <http://www.cetic.br/usuarios/tic/2009-total-brasil/index.htm>. Acesso em 09/12/2010.

governo eletrônico no Brasil. Dados de 2009 mostram que a população que utilizou serviços eletrônicos até aquele ano era de 27%. Atualmente, buscam-se informações variadas sobre serviços eletrônicos: emissão de documentos, como certificados, atestados, comprovantes e certidões negativas (CUNHA, 2010).

A última pesquisa do Comitê Gestor da Internet no Brasil demonstra que muitas pessoas não acessam a Internet, pelos seguintes motivos: 36% afirmam não terem de onde acessar; 20%, por falta de condições de pagar o acesso e 53%, por não possuir as habilidades necessárias para fazê-lo (CGI, 2010).

Barbosa, Getschko e Gatto (2010) apontam seis fatores considerados habilitadores do uso de espaços virtuais para o exercício da cidadania: posse e uso do computador e da Internet; uso dos centros públicos de acesso pago à Internet; necessidade de comunicação e obtenção de informações; custo do acesso à Internet; inclusão digital; nível de educação e renda familiar.

Contrario sensu, é possível também identificar, pelo menos, dois fatores que inibem os cidadãos de participarem nas atividades públicas *online*: 1) fatores intrínsecos ao espaço virtual criado pelo setor público, tais como a falta de programas democráticos e inclusivos 2) fatores que inibem o cidadão de participarem dos referidos espaços por elementos externos, como falta de capacitação, falta de recursos, indisponibilidade de serviços, dentre outros... (BARBOSA, GETSCHKO e GATTO, 2010, p. 79).

Do total de usuários de Internet no Brasil, 50% acessam a rede desde suas residências. Fora isso, as *lanhouses* ou centros públicos de acesso pago respondem por 45% dos acessos; 26% acessam “na casa de outra pessoa”; 22%, “no trabalho”; 14%, “na escola” e 4%, nos “centros públicos de acesso gratuito”, ou telecentros. Em 74% dos domicílios nos quais não há computador os moradores afirmam não poderem pagar por um equipamento. Cerca de 48% dos moradores cujas residências não têm acesso à Internet afirmam que não o têm por não poderem pagar pelo acesso (CGI.br, 2010).

Os serviços públicos eletrônicos foram utilizados por 27% da população brasileira, composta por 30% da população urbana e 10% da área rural. Isso demonstra que, embora o governo eletrônico esteja avançando, a população brasileira ainda não faz uso efetivo de toda a sua potencialidade. As camadas sociais de menor poder aquisitivo e de baixa renda familiar são as que menos utilizam esses serviços, ainda que sejam as mais populosas. Nas camadas sociais de maior poder aquisitivo, ou seja, com renda de dez salários mínimos ou mais, o percentual da população que já utilizou serviços disponibilizados pelo governo eletrônico chega a 67%, enquanto uma pequena fatia daqueles com renda até um salário mínimo (8%), e entre um e dois salários (18%) realizou essa interação virtualmente. Nessas duas últimas faixas de renda, há cerca da metade da população brasileira representada (CGI.br, 2010). (BARBOSA, GETSCHKO e GATTO, 2010, p. 81).

Os autores indicam dois fatores inibidores do uso de espaços virtuais internos à administração pública: complexidade de uso e comunicação deficiente.

A comunicação do governo com a sociedade sobre a existência dos espaços virtuais de participação democrática é praticamente inexistente. Não há como o cidadão usar esses espaços se ele não tem conhecimento de sua existência. Outro fator ligado à comunicação é que mesmo quando o cidadão a utiliza, por exemplo o “fale conosco” dos órgãos governamentais, raramente ele recebe uma resposta; quando recebe, em geral, não atende à sua expectativa (BARBOSA, *op. cit.*). Melhorar a comunicação do Governo com a sociedade sobre os serviços públicos eletrônicos já disponíveis na Internet deve ser uma prioridade do governo. Na medida em que ocorrer a ampliação dos serviços no ambiente digital, cabe à administração pública propiciar melhor compreensão quanto às possibilidades do seu uso, instruindo a população sobre as potencialidades de uso do governo eletrônico. (BARBOSA, GETSCHKO e GATTO, 2010, 82).

Para os autores, a interação virtual entre governo e cidadãos é limitada e requer esforços, tanto por meio da inclusão digital e da familiaridade do cidadão com o uso das TIC's, quanto de ações efetivas na gestão de programas de governo eletrônico, capazes de oferecer maior visibilidade, segurança, prontidão e eficácia nas respostas dos serviços públicos. Em geral, muitos espaços virtuais, implementados por portais de governo eletrônico apresentam dificuldades de utilização pelo cidadão comum: os menus nem sempre são claros ou autoexplicativos; a navegação pelas páginas é complexa e, muitas vezes, não existem mecanismos de busca eficientes – quando existem, são pouco interativos. É responsabilidade da administração pública proporcionar explicações à população sobre as potencialidades de uso de seus serviços digitais (BARBOSA, GETSCHKO e GATTO, 2010, p. 83).

Também há fatores negativos externos à administração pública que inibem o uso de espaços virtuais: falta de habilidade no uso do computador e da Internet, falta de recursos, falta de infraestrutura ou indisponibilidade do serviço na área. A falta de habilidade com o computador ou com a Internet chega a 53% dos respondentes; a falta de interesse, 36%; a falta

de condições para pagar o acesso corresponde a 20% e a “falta de local para o acesso”, a 21%.

O mesmo cenário aparece no recorte da categoria *grau de instrução*, dado que o motivo *falta de habilidade* é expresso preponderantemente por analfabetos ou pelos que só têm educação infantil. O cidadão brasileiro ainda não está *educado* ou não teve acesso a treinamentos gratuitos específicos para o uso eficiente dos espaços virtuais, entretanto essa habilidade é determinante para tornar viável o uso do computador e da Internet e é pressuposto para uma real inclusão digital no país. (BARBOSA, GETSCHKO e GATTO, 2010, pp. 82-83).

Conforme Wilhelm, tais “barreiras digitais reforçam as assimetrias sociais, econômicas e culturais, ampliando a exclusão, no momento em que as instituições políticas oferecem possibilidades de participação popular via TIC’s.” (WILHELM, 2000; MAIA, 2002, p. 51).

Duas soluções seriam possíveis para impedir o crescimento da exclusão digital, afirma Wilhelm. A primeira é facilmente visualizada nos *sites* e em portais de periódicos brasileiros: criar interfaces que *acomodem* os usuários semianalfabetos. A segunda está mais distante, principalmente num país como o Brasil, em que é necessário dobrar a média de tempo que se passa na escola, segundo sugestões da ONU: investir em educação e proporcionar a aprendizagem para adultos. Em 2010, o IDH brasileiro obteve nota 0,69, num índice que varia de zero (0) a um (1). O Brasil está na 73ª posição. A lista é encabeçada pela Noruega, com nota 0,938, e a média mundial é 0,624²³.

Wilhelm (2004, p. 260) lembra que estratégias foram apresentadas no sentido de superar as barreiras tecnológicas. Fala do *FCC Issues Report*, publicado em 2000. Segundo este relatório, a proposta é estender os programas de serviço universal e investir em pontos de acesso comunitários, como solução provisória, enquanto a utilização universal domiciliar não é alcançada.

As sugestões de Maia (2002) para impedir que essas barreiras ampliem as desigualdades sociais seguem a linha de Wilhelm. A autora afirma, no entanto, que não se pode entender a participação somente em relação ao acesso às tecnologias: participação diz respeito a uma cultura política que aceita e entenda a importância da deliberação pública:

²³ Informações do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – Brasil. Disponível em http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3596&lay=pde. Acesso em 25/11/2010.

Há pouca evidência de que o acesso mais amplo às tecnologias irá, por si só e sem mais, expandir o interesse pelas questões políticas simplesmente porque uma parcela maior do público tem chances de participar. Ao invés disso, estudos recentes têm mostrado que os principais obstáculos para a realização da política deliberativa, a qual pressupõe uma resolução discursiva de problemas afetando o interesse comum, advêm geralmente de uma forma de apatia política, e não de empecilhos à liberdade de expressão ou de comunicação. (MAIA 2000, pp. 5,6).

Um exercício global e pleno da cidadania não virá somente pelo consumo das massas ou dos avanços da tecnologia, como acreditam outros autores. Se algum dia vier a se tornar realidade, será por meio da vontade individual, do senso crítico, que pode ser reforçado pela educação, pelos próprios meios de comunicação, pela amplitude do acesso à cultura, pelo Estado, por instituições privadas realmente sem fins lucrativos e, quem sabe, pelo próprio mercado, quando este se preocupar também com atividades de cunho social, e no momento em que todos essas instituições da sociedade civil puderem, como sugere Canclini, contextualizar o presente.

A noção de cidadania não foi modificada em sua estrutura. Porém, quando transferida para outro espaço, deve ser reavaliada, já que os direitos civis demandam proteção. O cidadão *online* não difere do cidadão tradicional por ter outras motivações e necessidades que o levem ao ciberespaço. Diferem, antes, pelo modo como utilizarão os dispositivos encontrados na rede para exercer seus direitos civis e/ou políticos. O conceito de cidadania não pode ser transposto ao ciberespaço sem que se pense nas modificações que ocorrerão em termos de direitos e deveres. O melhor seria referir-se simplesmente aos cidadãos que utilizam também as tecnologias digitais para exercer seus direitos e deveres (NEVES, 2010, p. 180).

Questões jurídicas devem ser revistas antes de se pensar em concretizar projetos utópicos de *e-democracia* ou *cibercidadania*, principalmente no que tange às leis e aos códigos eleitorais. Deve-se pensar em reformas eleitorais, quando preciso; em inovação ou substituição. As tecnologias só deveriam entrar no processo eleitoral e político para facilitar as condições de todos os cidadãos, não apenas a elite, ou somente para facilitar o trabalho dos gestores eleitorais.

O crescimento socioeconômico de um país e sua imagem perante outras nações estão relacionados com o desenvolvimento tecnológico, o que leva a que países menos desenvolvidos sejam isolados, aumentando o fosso que os separa do mundo desenvolvido.

O problema da democracia, no entanto, não está ligado à sua *performance* ou rendimento. Se assim o fosse, as tecnologias, os *experts* e a tecnocracia resolveriam

rapidamente a questão. Em linhas gerais, entende-se que o fortalecimento da democracia e dos processos democráticos está em tornar confiáveis e éticas as instituições políticas; em aperfeiçoar e ampliar a representatividade de forma que abranja grupos excluídos; voltar a política ao bem comum e geral; investir na educação; estimular a participação popular; tornar transparentes as ações políticas; melhorar os canais de comunicação entre instituições políticas e cidadãos, além dos próprios sistemas de mídias, utilizando as tecnologias da comunicação e informação como instrumentos facilitadores desse processo, não esperando delas mudanças ou funções que, obviamente, cabem ao homem político. Trata-se, ainda, de melhorar o poder representativo, eleito por meio de eleições competitivas entre partidos, de educar e capacitar a cidadania, de potencializar a democracia participativa e os mecanismos de controle e fiscalização do poder legitimamente constituído.

A descentralização vista na Internet dá maior poder aos indivíduos, porém não enfraquece o poder do Estado. O poder individual é limitado quanto à possibilidade de controlar ações do governo e das empresas. A rede é capaz de expandir o campo de interação entre governantes e governados. Por meio dessa capacidade, é possível renovar a democracia. Tais mudanças, contudo, só ocorrerão com o comprometimento ativo dos políticos e com o interesse da cidadania (MARCONDES, 2006).

Noutras palavras, as tecnologias só poderão beneficiar a democracia na medida em que houver motivação para participar da política, o que requer senso de comprometimento com o bem-estar geral: consciência cidadã. O problema está para além da técnica, na apatia política instaurada ainda no início do século XVIII.

Muitos acreditam ser a Internet um lugar democrático por excelência, porém ela não o é (assim como a própria esfera pública entendida por Habermas), em razão, sobretudo, dos fatores geradores de desigualdades. O que tem de democrático um mecanismo no qual a condição *sine qua non* para ingresso diz respeito à questão econômica? Se bem que o caráter econômico parece, desde sempre, andar lado a lado com a democracia. Da antiga Grécia às sociedades capitalistas, o acesso ao campo político requer dos interessados certo *status* econômico (MARCONDES, 2006).

Nas sociedades ditas *democráticas* de hoje, *a priori*, qualquer cidadão pode exercer o direito de voto. E a isso se resume a participação efetiva da maioria dos cidadãos, fundamentalmente porque, para participar do debate político numa democracia deliberativa, é imprescindível um mínimo de informações fidedignas e responsáveis, capazes de contribuir

para a formação do senso crítico e reflexivo daquele que pretende ingressar no processo deliberativo de uma chamada *esfera pública política* (geralmente formada em períodos pré-eleitorais, como recorda Habermas) (MARCONDES, 2006).

Se antes, na esfera pública burguesa, havia condições para uma efetiva reciprocidade (visto que aqueles que falavam tinham a *obrigação*, mesmo que apenas ética, de ouvir outros deliberadores), hoje o espaço virtual destinado ao debate político restringe a possibilidade de ocorrer um diálogo entre muitos, no qual haja, de fato, uma troca argumentativa (MARCONDES, 2006).

O diálogo e a interação proporcionam modificações, se não estruturais, ao menos em termos de ideias. Numa conversação mediada pela tecnologia, dificilmente se pode prever a reação, o *feedback*, pois o retorno vai além das capacidades cognitivas, uma vez que envolve a subjetividade. Neste caso, parte da subjetivação comunicacional é erradicada, empobrecendo o diálogo entre os participantes. Diversos fatores são apagados além das questões físicas, como olhar e gestualidade, o constrangimento da exposição, a intimidação, as estigmatizações socioculturais; também uma variedade maior de pontos de vista é suprimida do debate. No entanto, ao mesmo tempo, quando não se tem relação com o papel social dos participantes, como é o caso de um fórum público virtual, o argumento racional tem grandes chances de triunfar. Muito mais do que o livre discurso, as práticas participativas da vida democrática requerem uma deliberação racional, aberta e igual (MARCONDES, 2006).

O debate face a face, por si só, não cria bases para uma reflexão crítico-racional, porém tampouco as tecnologias determinam os procedimentos de interação comunicativa, nem garantem um raciocínio lógico mais apurado. Se todos falam, quem ouve? Ter em mãos condições de expressão e questionamento não garante a escuta e a compreensão por parte dos interlocutores. É de se examinar, portanto, as condições da racionalidade do debate público na Internet. O que se vê não é sequer a representação de um debate, apenas a emissão de opiniões, muitas delas caracterizadas como reflexões rasas e sem aprofundamento teórico (MARCONDES, 2006).

O debate está sujeito à livre motivação e à ação dos cidadãos, além de ser mais que uma pluralidade de vozes; deveria estar focado e se caracterizar por discussões singulares; requerer que os parceiros construam, de maneira coordenada e cooperativa, um entendimento compartilhado sobre uma matéria comum. Os parceiros da interlocução devem expressar o que têm em mente, devem ouvir o que os outros têm a dizer e responder às questões e objeções

(MARCONDES, 2006).

5. PROCESSOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

Para que o cidadão seja capaz de interferir na vida política de qualquer democracia, é necessário que a sociedade civil e o governo lhe garantam direitos básicos, como a informação e a liberdade de expressão. Mais que isso, é imprescindível que surjam meios de participação popular que fortaleçam a cidadania e os vínculos sociais e possibilitem o comprometimento desses cidadãos com a administração política e com o desenvolvimento regional ou local, que é de interesse de todos.

O objetivo deste capítulo é entender alguns aspectos dos processos de participação popular contemporâneos, que percebem e utilizam as TIC's como ferramentas de ampliação da democracia.

Seguindo a tríade da Hermenêutica de Profundidade, o capítulo inicia retomando o contexto sócio-histórico da participação no Rio Grande do Sul, diretamente vinculadas ao Orçamento Participativo (OP), da cidade de Porto Alegre. Esta fase da metodologia de Thompson inclui a reconstrução das condições sócio-históricas de produção, circulação das formas simbólicas, do exame das regras e convenções, das relações de distribuição de poder, recursos e oportunidades, em virtude dos quais esses contextos constroem campos socialmente estruturados.

O OP constitui-se numa modalidade alternativa de tratamento dos recursos públicos, que insere a população no processo de discussão e definição da peça orçamentária municipal (LUCHMANN, 2002, p. 91). Não é realizado, aqui, um detalhamento do OP, já que na cidade de Porto Alegre o processo não se apoia nas TIC's para promover a participação cidadã.

Sabe-se da existência do OP Digital de Belo Horizonte, criado pela Prefeitura Municipal, em 2006 assim como de outras tantas experiências – de diversos matizes ideológicos – que vêm utilizando as tecnologias na tentativa de ampliar a democracia. Optou-se, contudo, por avaliar somente dois processos participativos, uma vez que o excesso de exemplos prejudicaria o aprofundamento e o foco do trabalho, gerando a perda de qualidade.

Com base no entendimento sobre as raízes dos movimentos participativos, e tendo em vista a hermenêutica de Thompson, parte-se para a análise formal/discursiva da Consulta Popular e do PAM (Programa de Atuação Municipal) de Barcelona, visando conhecer seus históricos, características, objetivos e ideologias para compreender, interpretar e reinterpretar

o uso que estes modelos de participação popular fazem das tecnologias da informação e da comunicação (TIC's). A análise formal ou discursiva ajuda a compreender o objeto de estudo, possibilitando um olhar mais atento, além de propiciar aproximações.

A CP é um processo estadual de participação e decisão acerca do orçamento e das principais estratégias de desenvolvimento regional, que culmina com a votação direta e aberta a toda a população para a definição das prioridades de cada região. O processo está regulado em lei desde 1998.

O PAM, realizado na cidade de Barcelona, Espanha²⁴, é um mecanismo de planificação das ações governamentais e das políticas públicas municipais cujo objetivo é fortalecer a participação cidadã. O PAM, como o OP, integra o Observatório Internacional de Democracia Participativa (OIDP).

O OIDP é espaço aberto a todas as cidades, entidades, organizações e centros de investigação do mundo interessados em conhecer, trocar ou aplicar experiências sobre democracia participativa no âmbito local, a fim de aprofundar a democracia nas governanças locais; conhecer práticas inovadoras de cidadania; promover a integração de todos os habitantes na gestão da cidade e aplicar políticas locais de desenvolvimento sustentável e coesão social.

5.1. As origens dos processos de participação no Brasil

Os fóruns participativos de gestão pública foram constituídos no Brasil a partir do final dos anos 1980. Ao longo dos anos 1990, houve uma aceleração de experiências participativas, aproveitando a conjuntura política favorável e tendo o nível local como seu *hospedeiro-mor*. Soluções criativas vêm sendo buscadas, sobretudo com a inclusão da participação e da parceria Estado-sociedade nas metodologias empregadas (TENÓRIO e ROZENBERG, 1997, p. 27).

No caso brasileiro, afirmam Santos e Avritzer (2002), a motivação participativa é herança do processo de democratização, que levou diferentes atores sociais a disputar espaços participativos. Em relação aos orçamentos participativos, os autores entendem que as experiências participativas dos anos 1970 e 1980 estimularam a criação de “conselhos, centros

²⁴ Não é objetivo analisar o modelo de participação cidadã da Prefeitura de Barcelona como um todo, apenas uma parte dele, justamente aquela que utiliza as TIC's para consultar a população acerca da elaboração do plano de governo.

comunitários em distritos e desenvolveram formas de consulta popular ou de usuários de serviços nas áreas de saúde, desenvolvimento urbano, política ambiental e em processos de decisão sobre o orçamento” (CORTES e GUGLIANO, 2010, p. 55).

Os conselhos de políticas públicas estão ligados às áreas de educação e previdência social e foram criados nas décadas de 1920 e 1930. Atualmente, estão presentes em quase todas as áreas. A Constituição de 1988

estabeleceu a *participação da população* na área de assistência social e *da comunidade* no sistema de saúde (Brasil, 1988, art. 204/II; art. 198/III). As leis que regulam a organização dos sistemas de saúde e de assistência social (Brasil, 1993, Lei 8.742; Brasil, 1990, Lei 8.142) estabeleceram que conselhos deveriam ser criados nos níveis federal, estadual e municipal de gestão. Os participantes dos conselhos também foram definidos por lei ou por normas administrativas. (CORTES e GUGLIANO, 2010, p. 60).

Cortes e Gugliano explicam que o artigo 165 da Constituição brasileira de 1988 define que a elaboração de propostas orçamentárias é de competência exclusiva do Poder Executivo: “todos os processos de orçamentação participativas são necessariamente criados por iniciativa dos dirigentes governamentais” (CORTES e GUGLIANO, 2010, p. 56).

A dinâmica de funcionamento dos orçamentos participativos passa, diretamente, pela vontade política do Executivo. Não obstante, tal definição é, na prática, resultado de um acordo entre a proposição inicial dos governantes e os representantes da sociedade civil envolvidos. Uma vez iniciado o processo, geralmente os regimentos dos orçamentos participativos permitem que os próprios participantes possam redefinir as regras que guiam os trabalhos. Ao ser alcançado um acordo, a agenda de debates e o cronograma das atividades se transformam em informações públicas. Tanto os participantes potenciais quanto aqueles que, de fato, se envolvem com os orçamentos participativos, podem se preparar para os debates e acompanhar as decisões que são tomadas. (CORTES e GUGLIANO, 2010, p. 57).

Como a criação de orçamentos participativos depende do Poder Executivo, por determinação constitucional, as regras de funcionamento geralmente são o resultado de decisão governamental. Não obstante, seguem os autores, o controle governamental é “limitado pelo caráter público do debate orçamentário e pelo papel que lhes é atribuído pelo regulamento decidido de forma consensual” (CORTES e GUGLIANO, 2010, p. 59).

Cortes e Gugliano marcam as diferenças entre os orçamentos participativos e os conselhos de políticas públicas. As diferenças são quanto ao público participante de cada um desses fóruns, ao modo de participação popular e à institucionalização dos mesmos. Os primeiros são abertos a todos os interessados, ao passo que os conselhos são compostos

exclusivamente por representantes. Somente esses são considerados integrantes, com direito a voz e voto. Os orçamentos, por sua vez, conjugam mecanismos de democracia direta e representativa.

Os conselhos são parte da estrutura administrativa das áreas de políticas públicas a que estão vinculados; ainda assim, sua autonomia em relação aos governos é maior do que nos orçamentos participativos. A estrutura geral de funcionamento dos conselhos é determinada por regras “administrativas que sustentam sua existência e delineiam seus modos de funcionamento, acarretam custos políticos altos para aqueles que não as seguirem – ações do Ministério Público, perda de recursos financeiros federais” (CORTES e GUGLIANO, 2010, p. 69), distintamente dos orçamentos. Estes, por sua vez, possuem caráter pouco institucionalizado, o que não oferece garantias de continuidade, diante das mudanças no comando do Poder Executivo.

Sem dúvida, a institucionalização dos conselhos limita a transferência de práticas e de informações da sociedade civil para o seu interior, definindo que os participantes sociais representem grupos de interesses de cada área de política pública. Este é um quesito que funciona com uma maior fluidez no caso dos orçamentos participativos. Porém, é precisamente esta característica a que impede que os governos desconstituam os conselhos e auxilia a explicar o porquê, atualmente, estes organismos estão disseminados em todos os municípios do país, enquanto os orçamentos participativos existem apenas em algumas centenas de cidades. (CORTES e GUGLIANO, 2010, p. 69).

Essa é uma distinção importante entre os Orçamentos Participativos e a Consulta Popular, trabalhada mais adiante, mesmo sendo esta uma forma de orçamento participativo. Para Cortes e Gugliano, contudo, não é uma característica relevante, uma vez que a própria sociedade demanda pelo processo.

Segundo Cortes e Gugliano (2010), ensaios de participação nos debates sobre os orçamentos públicos ocorreram em cidades como Lages, Santa Catarina, entre 1976 e 1981; em Goiás, no município de Vila Velha, entre 1983 e 1986. No Rio Grande do Sul, na cidade de Pelotas, a experiência ocorreu entre 1984 e 1985. A Rede Brasileira de Orçamento Participativo (RBOP) foi criada em 2007 e congrega 42 municípios.

5.2. Orçamento Participativo de Porto Alegre (OP)

Após duas décadas lideradas por governantes ditatoriais de direita, o momento político

do final dos anos de 1980 era de abertura à democracia e à valorização dos movimentos sociais e comunitários. O Partido dos Trabalhadores soube aproveitar as possibilidades geradas pela Constituição de 1988 para implementar sua política social, à época alternativa, que tinha na cultura participativa o diferencial da atuação da esquerda, em Porto Alegre. Acima de tudo, a criação do Orçamento Participativo teve, e conserva, forte caráter de disputa e contraposição ideológica aos governos da então Aliança Democrática – PMDB e PFL.

A experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre foi uma proposta formulada no início dos anos 1980, pela UAMPA (União das Associações de Moradores de Porto Alegre), cujo objetivo era a participação popular direta na definição orçamentária municipal (AVRITZER e NAVARRO, 2003; AVRITZER e WAMPLER, 2004).

Iniciada em 1982, pelo Partido dos Trabalhadores, tornou-se referência no estado, no país e em algumas instituições internacionais, como a OIDP e a rede URBAL, por exemplo. Até hoje, o Partido dos Trabalhadores tem influência sobre o OP no Rio Grande do Sul, especialmente em Porto Alegre, ainda que diferentes partidos tenham dado prosseguimento ao processo quando assumiram a liderança dos poderes executivos municipais.

Das 103 experiências de OP implementadas até o ano de 2000, 51 foram realizadas por prefeitos que não eram do PT (AVRITZER e WAMPLER, 2004). Ainda assim, os principais exemplos de OPs, ou aqueles implementados em cidades de grande porte, como Porto Alegre, Recife e Belo Horizonte, mostram que

a institucionalização do OP demandou a eleição de uma coalizão política de esquerda comprometida com a implementação de novos formatos institucionais baseados na deliberação por parte dos cidadãos sobre a distribuição de recursos escassos. (AVRITZER e WAMPLER, 2004, pp. 233-234).

A ideia inicial do Orçamento Participativo municipal em Porto Alegre começou com a campanha para a prefeitura em 1988, do Partido dos Trabalhadores. A partir de então, o PT governou o município durante quatro mandatos consecutivos.

A implementação do OP dependeu de mudanças legais, trazidas pela Constituição de 1988, e de leis orgânicas que viabilizaram a participação direta dos cidadãos nos processos decisórios (AVRITZER e WAMPLER, 2004, p. 233).

A regulamentação do Orçamento Participativo “não é feita por lei municipal, mas sim, pela própria sociedade, de maneira autônoma” (GENRO; SOUZA, 1997, p. 48). A regulamentação do processo é uma reivindicação antiga da oposição, cujo argumento é de

que, uma vez legalizado, o OP poderia ser fiscalizado e deixaria de ser utilizado como *marketing* partidário (FARIAS, 2003), isso ainda não ocorreu.

Não existe arcabouço legal que fundamente a existência de orçamentos participativos, uma vez que a elaboração de propostas orçamentárias é definida constitucionalmente como prerrogativa de Poder Executivo. Mesmo assim, a inexistência de regras legais não impede a constituição de regras de fato, que podem institucionalizar o fórum, desde que o ambiente político assim o permita. Este parece ser o caso de Porto Alegre, onde governos de orientação político-partidária diferentes têm mantido o Orçamento Participativo em funcionamento. (CORTES e GUGLIANO, 2010, p. 68).

O Regimento Interno do OP é revisto a cada ano pelos participantes do processo²⁵. Sem previsão legal, não há como regulamentar o processo e, ao não regulamentá-lo, torna-se mais difícil controlar quem dele participa, ou fiscalizar se as regras estão sendo cumpridas. É o que também ocorre com o PAM, por exemplo, no qual qualquer pessoa está apta a votar, independentemente da idade ou do domicílio eleitoral.

O objetivo do Orçamento Participativo é permitir que cada cidadão possa interferir na criação das políticas públicas e nas demais decisões do governo municipal. A ideia é uma espécie de *transferência* de poder à classe trabalhadora organizada. Seria um centro decisório, um novo espaço público, onde fosse possível o exercício da cidadania. Ao longo da implantação do Orçamento Participativo, o governo fez um esforço permanente para deixar claro que não discriminava a presença de qualquer cidadão (GENRO e SOUZA, 1997, p. 28).

Segundo Genro, o processo de Orçamento Participativo é também um instrumento de luta contra a uniformização totalitária da opinião pública. Por meio dos Conselhos Populares, implantados em diversas regiões da cidade, o Orçamento Participativo cria estruturas de formação e de reprodução de uma opinião pública independente ao democratizar as decisões e informações sobre as questões públicas. Por meio do Orçamento Participativo, os cidadãos podem operar a luta por seus direitos, combinando a decisão individual (querer participar) com a participação coletiva (que gera decisões públicas).

No caso de Porto Alegre, a população estabelece, de maneira autônoma e por meio de um processo de democracia direta, a forma de funcionamento do Orçamento Participativo: escolhe suas prioridades temáticas, obras e serviços e elege o Conselho do Orçamento Participativo (COP) (GENRO e SOUZA, 1997, p.46).

²⁵ Disponível em http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=20. Acesso em 13/12/2010.

Segundo o *site* do OP, fica a cargo dos Fóruns de Delegados a definição, por ordem de importância, das obras e serviços a serem discutidos e que passarão pela análise e aprovação do Plano de Investimentos e Serviços²⁶.

De acordo com o Regimento Interno do OP²⁷, poderão apresentar demandas as associações, cooperativas, comissões de ruas, segmentos (movimentos sociais, representantes de classes, grupos religiosos, etc.), com exceção dos conselhos e órgãos públicos, em qualquer esfera, municipal, estadual ou federal. As demandas e propostas de prioridades serão encaminhadas pessoalmente (por qualquer meio) ou através da Internet e passarão por avaliação e deliberação nos Fóruns de Delegados do Orçamento Participativo.

A elaboração do orçamento público e do plano de investimentos não é feita apenas pelo governo e seus técnicos isolados em gabinetes, mas, sim, a partir da discussão e do diagnóstico técnico-político, elaborado entre população e governo. Conforme explica Avritzer (2004), o OP representa um ruptura com as formas tradicionais de produção de políticas públicas no Brasil.

Nas Assembleias Regionais e Temáticas, a população define as regras internas de participação. O governo fornece informações técnicas e financeiras sobre os recursos a serem disponibilizados, as quais servem de base para as discussões. Avritzer (2004, p. 222) entende que esses encontros envolvem deliberação na medida em que líderes comunitários tentam convencer os demais participantes a apoiar determinado projeto.

Nesse momento são eleitas as prioridades para o município, os seus conselheiros, e define-se o número de delegados da cidade para os seus respectivos fóruns regionais e grupos de discussão temática. Os Fóruns de Delegados são responsáveis pela hierarquização, por ordem de importância, das obras e serviços que serão discutidos no período de maio a julho e pela análise e aprovação do Plano de Investimentos e Serviços da cada região ou temática.

A disponibilização e alocação de recursos para investimentos baseiam-se na combinação de critérios gerais e técnicos. Procura-se compatibilizar as decisões e regras estabelecidas pelos participantes com as exigências técnicas e legais de ação governamental, respeitando-se os limites financeiros (SANTOS e AVRITZER, 2002).

Há princípios distributivos que antecedem a deliberação: as tabelas de carência, por exemplo, que visam eliminar ou diminuir as desigualdades referentes à distribuição de bens

²⁶ Disponível em http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=15. Acesso em 13/12/2010.

²⁷ Disponível em http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/op/usu_doc/pa002010-op_reg_int.pdf. Acesso em 13/12/2010.

públicos.

As plenárias do Orçamento Participativo, criadas em 1994, que discutem e decidem obras e projetos estruturais da cidade, são precedidas de um conjunto de informações transmitidas pelas associações comunitárias, por meio de jornais de bairro, dos boletins das entidades e por panfletos. O prefeito e os secretários, os coordenadores regionais do Orçamento Participativo e os conselheiros das regiões ou das plenárias participam das assembleias. Os delegados regionais, juntamente com os conselheiros, coordenam todo o processo de discussão com a população na priorização dos temas, obras e serviços.

Na segunda rodada de reuniões, a população, devidamente credenciada, elege, de maneira direta, em cada uma das regiões e plenárias temáticas, dois conselheiros titulares e dois suplentes para representá-la no Conselho do Orçamento Participativo, cujo mandato é de um ano.

Neste momento, a população, que realiza o processo de democracia direta e já escolheu suas prioridades, delega representação a estes conselheiros para elaborarem, em co-gestão com o governo, o orçamento público e o plano de obras para o ano seguinte. (GENRO e SOUZA, 1997, p. 60).

No processo do Orçamento Participativo, a decisão tem um percurso determinado, que necessariamente precisa ser articulado com as demandas de outras regiões, segundo Genro e Souza. De modo resumido, o *site* do OP²⁸ explica as regras de funcionamento. Todas as pessoas, no momento do credenciamento, recebem uma cédula para votar em quatro prioridades escolhidas dentre as prioridades temáticas: saneamento básico; política habitacional; pavimentação; transporte e circulação; saúde; assistência social; educação; áreas de lazer; esporte e lazer; iluminação pública; desenvolvimento econômico; cultura; saneamento ambiental; acessibilidade e mobilidade urbana; juventude e turismo.

Ainda conforme o Regimento Interno do Orçamento Participativo 2008/2009, após os debates, no momento indicado, cada cidadão escreverá na cédula os números das quatro prioridades que considera mais importantes, aplicando notas de quatro (4) a um (1), sendo quatro (4) a de maior prioridade (1^a). Somando-se as notas de todas as prioridades escolhidas pelas 17 regiões, chega-se às três prioridades, que serão as de maior pontuação, de forma que os critérios gerais (carência do serviço ou infra-estrutura, população total da região, prioridade temática da região) serão aplicados para a distribuição de recursos nas três primeiras

²⁸ Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/>.

prioridades temáticas escolhidas globalmente pelas 17 regiões, com exceção do DMAE, que têm critérios próprios.

Para Santos e Avritzer (2002), existem mecanismos públicos de controle da administração pública de Porto Alegre, como o Conselho do OP, que, supostamente, evitam a corrupção e o desvio de verbas. Ainda assim, o processo do OP descentraliza e democratiza apenas o processo de deliberação, mantendo nas mãos da prefeitura o processo de implementação administrativa das decisões populares (AVRITZER, 2000).

A participação governamental é assimétrica em relação à dos representantes da sociedade civil e está fundada no acesso diferenciado ao poder. Este espaço deliberativo, assim, tem relativa autonomia e tornou-se “um espaço de incorporação de demandas e proposições dos diferentes atores que integram a sociedade civil, transferindo práticas e informações da esfera societal para a governamental” (CORTES e GUGLIANO, 2010, pp. 67-68).

Avritzer, em *A inovação democrática no Brasil: O Orçamento Participativo* (2003), destaca quatro características necessárias à existência de processos participativos: a vontade política, a densidade do tecido associativo correspondente ao grau de coesão e de organização societária, elementos do desenho institucional e capacidade administrativa e de recursos financeiros para pôr em prática a proposta.

Com a vitória do PT, em 1998, o Orçamento Participativo foi implantando no estado. Contudo, a experiência do OP em nível estadual não obteve sucesso. A justificativa para o fracasso é que a experiência foi desenvolvida com certo automatismo e por ter marginalizado os COREDES (Conselhos Regionais de Desenvolvimento), recusando seu apoio, estrutura e participação. Os COREDES foram criados pela sociedade civil organizada, institucionalizados em 1994 pela Lei nº 10.283. Esses conselhos, discutidos a seguir, reúnem representantes do estado, das regiões, dos municípios, de universidades e de diversas organizações da sociedade civil (HOHLFELDT, 2006b).

Para Hohlfeldt (2006a), é indiscutível que os princípios que norteiam o Orçamento Participativo, em sua maioria, eram os desejáveis para uma verdadeira participação popular na definição e no acompanhamento da execução das prioridades do Estado. A gestão governamental do PT, de 1999 a 2002, não conseguiu, porém, aplicar efetivamente esses princípios:

A participação da sociedade restringiu-se aos cidadãos que compareceram às assembleias públicas municipais. Em 1999, seu primeiro ano, o processo do OP-RS reuniu quase 190 mil pessoas; em 2002, seu último ano, em torno de 378 mil pessoas. Provavelmente, mais pessoas participariam, não fosse a limitada capacidade dos locais onde se realizavam as assembleias. Escolhidas as prioridades nas APM, a sociedade não tinha mais voz direta no processo, sendo, a partir daí, representada pelos delegados eleitos e, posteriormente, pelos conselheiros, ou seja, o processo ia se fechando, sendo a decisão final tomada por um número reduzido de pessoas. Não havia uma segunda oportunidade para as pessoas que não pudessem ir na APM de seu município de entrar no processo, apontando suas opções entre as prioridades elencadas nas assembleias. Desta forma, não se pode afirmar que fosse assegurada a participação universal de todo o cidadão. (HOHLFELDT, 2006a, p. 36).

Hohlfeldt lembra, além disso, que é uma ingenuidade pensar em discutir todo o orçamento de um município com a comunidade, como previa a UAMPA e o OP, ou em processo de participação popular que se implemente:

A folha de pagamento dos servidores; as operações de crédito e os convênios que já pré-determinam a utilização dos recursos quando de suas formalizações; o pagamento da dívida pública, o custeio da máquina pública (água, luz, telefone, aluguéis, estagiários, materiais de consumo, etc.) e as vinculações constitucionais (educação, saúde, ciência e tecnologia, ensino superior, transferências a municípios, etc.) somam quase cem por cento dos recursos orçamentários. Sobra muito pouco para investimentos, e é esta parcela que pode realmente ser discutida com a sociedade para definir a sua melhor utilização. Não deixar bem esclarecido isto para a população é criar falsa expectativa de investimentos públicos, é orçar recursos inexistentes, é elevar a distorção entre o orçado e o executado, é comprometer a credibilidade do processo. O Balanço Geral do Estado, divulgado pela CAGE, ano a ano, demonstra o que está dito, basta ver os números de cada ano, recém-findo. (HOHLFELDT, 2006a, p. 36).

Quanto às tecnologias digitais, o OP utiliza-as como ferramentas de gestão administrativa e informativa, mas não como instrumento de participação popular. Há um *site* com a peça orçamentária, mas a divulgação pública do acompanhamento da execução do processo é feita por meio de publicações em papel. “Isto significa que a participação social era pouco pró-ativa, pois quando a sociedade recebia informações concretas sobre os números do processo, bom espaço de tempo já havia transcorrido, ou seja, a sociedade era informada do passado, nunca do presente” (HOHLFELDT, 2006a, p. 38).

O PT volta ao governo do Estado do Rio Grande do Sul em 2011, com Tarso Genro como governador. Apesar de afirmar que manterá a Consulta Popular, permanece a dúvida a respeito de como o fará.

5.3. A criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (CRD)

As primeiras experiências de participação no Rio Grande do Sul ocorreram na cidade de Pelotas, entre 1984 e 1985. A gestão do prefeito Bernardo de Souza (PMDB) é apontada por muitos como uma das primeiras experiências concretas de orçamento participativo. Essas práticas de participação, no entanto, não foram oficializadas em projeto de lei, restringindo-se ao mandato da administração vigente (HOHLFELDT, 2005).

Retomando a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, de 1989, Hohlfeldt (2006a) lembra que ofereceu a base legal e política para a participação e a descentralização da administração pública e para a ampliação da esfera pública para iniciativas de cooperação em gestão pública entre a sociedade política e a sociedade civil. O Capítulo II da Constituição dedica-se à política de desenvolvimento estadual e regional e incentiva novas experiências de participação na gestão dos espaços públicos.

O art. 167 determina que caberá a um órgão específico, com representação paritária do Governo do Estado e da sociedade civil, através dos trabalhadores rurais e urbanos, servidores públicos e empresários, dentre outros, todos eleitos em sua entidades representativas, a definição das diretrizes globais, regionais e setoriais da política de desenvolvimento. O art. 168 afirma que o sistema de planejamento será integrado pelo órgão previsto no art. 167 e disporá de mecanismos que assegurem ao cidadão o acesso às informações sobre qualidade de vida, meio ambiente, condições de serviços e atividades econômicas e sociais, bem como a participação popular no processo decisório. A CE, em seu art. 149, § 8º, diz que os orçamentos anuais devem ser compatíveis com o plano plurianual, regionalizados, e visar à redução das desigualdades regionais. (HOHLFELDT, 2006a, p. 26).

A partir dessa base legal, orientação e cultura política, nasceram os COREDES, por meio do estímulo do então governador Alceu Collares, que conclamou a sociedade a se organizar em Conselhos Regionais de Desenvolvimento para que pudesse participar mais diretamente das ações do governo. Segundo o programa de governo de Collares, a implementação dos Conselhos Regionais tinha como meta criar um espaço descentralizado de decisão, aberto à participação plural, com suporte técnico para decidir, considerando as restrições, com decisões baseadas nas políticas públicas do governo em exercício e assumindo corresponsabilidade nas decisões (HOHLFELDT, 2006a)

Mas ao lado disso, as próprias comunidades começaram a se organizar. A Universidade Federal de Santa Maria atuou desde o início no processo de desenvolvimento estadual, sediando-o. Políticos, empresários, trabalhadores, estudantes e professores

universitários definiram as linhas básicas de atuação dos conselhos. Após receber sinalização dos representantes dos conselhos que vinham se organizando, o Poder Executivo enviou um projeto de lei à Assembleia Legislativa. Foram, então, institucionalizados os Conselhos Regionais de Desenvolvimento pela Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, regulamentados pelo Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994.

A exemplo do que se fazia no Orçamento Participativo em nível municipal, a divisão do estado em *regiões funcionais* serviu para descentralizar e facilitar o processo. Em cada região, a população foi chamada a discutir e a decidir prioridades de obras, serviços e programas públicos. Os termos envolviam as áreas da Agricultura, Assistência Social, Cultura, Educação, Energia, Trabalho e Renda, Habitação, saneamento, Saúde, Segurança, Transporte e Pavimentação.

Segundo João Gilberto Lucas Coelho (2005), as Secretarias do Estado consideram-se *gavetas* separadas e resistiam a programas interdisciplinares. A descentralização do planejamento e as limitações orçamentárias causaram alguma frustração. Na prática, os obstáculos enfrentados para a consolidação dos Conselhos de Desenvolvimento foram as resistências normais a uma nova ideia e as dificuldades enfrentadas pelas regiões. Isso se deu porque essas regiões apresentavam estágios diferenciados de desenvolvimento e um cenário assimétrico no que se refere à participação comunitária.

5.4. Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES)

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) foram institucionalizados em 1994, pela Lei nº 10.283, atualizada pela Lei 11.451 e Lei 11.305, que dispunham sobre sua criação, estruturação e funcionamento, visando ao desenvolvimento das várias regiões do Rio Grande do Sul.

A divisão geográfica do estado, inicialmente composta por 21 regiões, foi alterada em 1998 com a criação do COREDE Metropolitano Delta do Jacuí. Em 2003 alterou-se novamente com a criação dos COREDES Alto da Serra do Botucará e Jacuí Centro. Em 2006 foram criados os COREDES Campos de Cima da Serra e Rio da Várzea. Em 10 de janeiro de 2008, pelo do Decreto 45.436, foram criadas as regiões do Vale do Jaguari e Celeiro. Assim, o

estado passa a contar com 28 COREDES²⁹.

Os objetivos dos COREDES são: a promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável; a integração dos recursos e das ações do governo na região; a melhoria da qualidade de vida da população; a distribuição equitativa da riqueza produzida; o estímulo à permanência do homem em sua região; a preservação e recuperação do meio ambiente.

De acordo com o *PRÓ-RS IV* (FRIZZO, COELHO e MARCONDES, 2010), dentre os princípios dos COREDES destacam-se alguns: promoção do desenvolvimento regional, compatibilizando competitividade, equidade e sustentabilidade; autonomia, isenção e neutralidade em relação às diferentes instâncias governamentais, às correntes político-partidárias ou a quaisquer outras organizações da região ou de fora da região; pluralidade e identificação de consensos e diálogo com integração, articulação e consolidação das identidades regionais.

Os COREDES funcionam como fóruns de discussão e participação a respeito de políticas e ações. Objetivam facilitar o acesso dos cidadãos às informações sobre as finanças públicas, promovendo o diálogo e a interação permanentes entre governo e sociedade; promover a inclusão digital e viabilizar uma gestão pública mais democrática, na qual as regiões possam atuar na elaboração de ações públicas de desenvolvimento da sociedade e da economia gaúchas.

Os COREDES são entidades administradas por pessoal voluntário, com verba do governo estadual. Participam destes conselhos os deputados estaduais e federais; os prefeitos e presidentes das Câmaras de Vereadores, como representantes dos poderes públicos da região; os representantes das instituições de ensino superior; os representantes das associações, sindicatos e conselhos setoriais criados por lei. Segmentos da sociedade civil organizada também interagem, como empresários e trabalhadores da indústria, do comércio e dos serviços; empresários e trabalhadores rurais; cooperativas e associações de produtores; conselhos de desenvolvimento municipal; movimentos ecológicos; movimentos comunitários; entidades da sociedade organizada e cidadãos residentes na região de abrangência.

Dessa forma, os Conselhos de Desenvolvimento configuram-se como instrumentos que possibilitam a participação política na construção do poder, na medida em que viabilizam uma gestão pública participativa, pela qual as regiões atuam na elaboração de ações públicas de desenvolvimento da sociedade e da economia gaúcha.

²⁹ Disponível em <http://www.seplag.rs.gov.br/>.

Os Conselhos Regionais reúnem, periodicamente, representantes dos municípios e das regiões para debater sobre a alocação de recursos para suprir as dificuldades regionais. Nesses encontros, discute-se sobre o andamento do planejamento estratégico e demais assuntos de relevância política e social.

As assembleias gerais dos COREDES ocorrem mensalmente, na Assembleia Legislativa de Porto Alegre, em espaço cedido pelo Fórum Democrático, onde se localiza a sede do Fórum dos COREDES-RS. Também participam das reuniões mensais representantes do governo e do Conselho Consultivo da Consulta Popular e membros da sociedade civil organizada.

Nessas reuniões ocorrem o acompanhamento e a avaliação de execução da Consulta Popular; discute-se sobre o andamento do planejamento estratégico de cada região; sobre a possibilidade de se conseguirem mais recursos para as regiões, além de vários outros assuntos administrativos e burocráticos.

Grupos de trabalho e cursos são organizados pelo Fórum dos COREDES-RS, visando oferecer subsídios sobre gestão pública e políticas públicas, para que os representantes dos conselhos pensem melhor o desenvolvimento de suas regiões. Em encontros anuais fazem-se a avaliação e o planejamento dos COREDES.

5.5. Conselhos Municipais de Desenvolvimento (COMUDES)

Os COMUDES foram criados pela Lei nº 11.451, de 28 de março de 2000, que acresce dispositivos à Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994. A lei de 2000 foi vetada pelo então governador Olívio Dutra, por meio de ação direta de inconstitucionalidade (ADI 2217-4)³⁰. A Petição Inicial³¹ do processo refere o artigo 18 da Constituição Federal, segundo o qual “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.” (CF, 1988). A ação está pendente de julgamento perante o Supremo Tribunal Federal.

³⁰ Disponível em

<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=2217&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>. Acesso em 18/12/10.

³¹ Disponível em

<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=1824601>. Acesso em 18/12/10.

De fato, não é função do Estado a criação dos Conselhos Municipais. Cabe às Prefeituras Municipais a criação dos COMUDES, caso entendam necessário.

Em 2003, Germano Rigotto (PMDB), ao assumir o governo estadual, propôs alternativas para a participação dos COMUDES na Consulta Popular. No Decreto 42.293, artigo 4º, inciso 6º, consta que, nos municípios onde não estiverem organizados os COMUDES, deverão ser designadas pelos COREDES Comissões Provisórias Municipais para auxiliar na organização do processo da Consulta Popular.

Nas assembleias realizadas pelos COMUDES, os problemas e as prioridades locais são discutidos entre sociedade civil e governo municipal. Estes conselhos seguem o mesmo modelo de funcionamento dos COREDES, visando coordenar a discussão orçamentária nos municípios, por meio de audiências públicas, na escolha das suas prioridades. Além disso, os cidadãos, individualmente ou organizados em associações de bairros e sindicatos, encontram nesses espaços oportunidades de fazer ouvir suas reivindicações.

5.6. Secretaria Extraordinária de Relações Institucionais (SRI)

A Secretaria Extraordinária de Relações Institucionais, criada pela Lei nº 12.697, de 4 de maio de 2007, e extinta em 2011, surgiu na tentativa de reorganizar o governo e descentralizar tarefas para melhor atender ao Estado. Age como interlocutora entre o Estado e os Municípios. São de sua responsabilidade a Participação Popular, por meio da realização e organização da Consulta Popular junto aos COREDES, o cooperativismo e associativismo, os municípios e órgãos de representação da sociedade.

No que tange aos COREDES, a SRI tem como função proceder:

- à articulação das relações Estado-Municípios, prestando assessoramento técnico, administrativo e político a prefeitos, vereadores, entidades, associações, lideranças e COREDES, em demandas encaminhadas a diversas esferas dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário;

- a projetos e atividades visando ao desenvolvimento regional e à regionalização do orçamento do Estado. Apoiar seminários e assembleias organizados pelo Fórum dos COREDES-RS.

Quanto à Consulta Popular, cabem-lhe a organização, execução e gerenciamento do Sistema de Controle da Consulta Popular; atualização, acompanhamento e execução

orçamentária e financeira das demandas eleitas, bem como suplementações necessárias.

A SRI, juntamente com os COREDES e o Departamento de Cooperativismo, discute as necessidades orçamentárias daquela secretaria. O documento produzido é encaminhado à Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG), que, então, formaliza a Proposta Orçamentária do Estado para o ano seguinte.

O governo estadual, por meio da Secretaria Extraordinária de Relações Institucionais (SRI), que concentra a organização da Consulta Popular, repassa mensalmente recursos aos COREDES e COMUDES para cobrir despesas de material, viagens, estadia, organização das assembleias e da Consulta Popular. Esses recursos advêm de convênios firmados entre governo, secretarias, municípios, representantes da sociedade civil e comissão da Consulta Popular. Os COREDES devem estar em dia com a documentação para que o governo possa publicar a súmula e liberar a verba de manutenção (duodécimos). O Fórum dos COREDES-RS empenha-se, ao máximo, para ajustar as súmulas de publicação dos convênios, de modo a conseguir organizar melhor o tempo para utilização dos convênios e dos duodécimos.

Na maioria dos casos, esse dinheiro não é suficiente para dar conta dos custos, o que obriga os presidentes, vice-presidentes e secretários dos conselhos a retirar do próprio bolso os valores necessários para custear despesas de viagens e participar das reuniões e assembleias. Também, em razão da máquina burocrática estatal, em algumas ocasiões, os conselhos são obrigados a devolver parte da verba que não foi utilizada naquele ano, impedindo que se faça uma reserva orçamentária.

É interessante ressaltar que o equilíbrio na distribuição de verbas e convênios pelo Estado possibilita a manutenção da autonomia daqueles conselhos. Ao se aumentar excessivamente os subsídios aos COREDES e utilizar mais poder e recursos da máquina estatal, corre-se o risco de tornar as funções dos representantes desses *cargos políticos* a serem distribuídos pelo Poder Executivo, usados como *moeda de troca*, ou como atrativos para a corrupção; ou, ainda, de transformar o processo de participação popular em instrumento de propaganda da administração vigente.

Entende-se que o processo de participação popular tem na Consulta Popular o seu momento mais significativo, no entanto não se restringe a ele. Os COREDES e os COMUDES trabalham visando ao desenvolvimento regional do Estado, servindo como instrumento de participação e aproximação entre Estado e população, levando até às instâncias públicas políticas as necessidades regionais, inúmeras vezes desconhecidas ou

distantes do Poder Executivo e do Legislativo estadual.

5.7. O processo de participação: a Consulta Popular

A Consulta Popular, no Rio Grande do Sul, é um processo de participação popular acerca do orçamento estadual e também sobre as principais estratégias de desenvolvimento regional. A participação popular ocorre de forma direta e indireta durante todas as fases do processo. O processo de Consulta Popular diz não ter foco partidário; sua constituição pelo PMDB, entretanto, foi fortemente marcada como uma oposição ao PT e ao OP.

No final dos anos 1990, o PMDB observou que as práticas participativas propostas pela esquerda não passavam de experimentos, ainda que bem-sucedidos e apoiados pela população. A crítica que faziam ao OP era a ausência de institucionalização daquela prática. O PMDB conhecia bem as possibilidades da Constituição brasileira, tanto quanto as exigências de regionalização do orçamento, impostas pela Constituição do Estado, de 1989. Alguns idealizadores da CP entendiam que havia necessidade de se fixar em lei um processo participativo para que tivesse legitimidade. O OP, até hoje, não consta da legislação do Estado, ou das leis orgânicas, mas segue como uma experiência legitimada pela população. Segundo seus dirigentes, isso basta para mantê-lo em funcionamento.

Como oposição política, o PMDB idealiza um processo de participação popular e consegue aprovação em lei. Em 1998, realizou-se a primeira Consulta Popular. Era o último ano de mandato do governador Antônio Britto. O modelo de participação popular que se estava apresentando “postulava que as diferenças regionais deveriam ser superadas, baseado no processo de redemocratização brasileira, iniciada com a promulgação da Constituição de 1988”. O modelo contava com o amparo legal e político da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, de 03 de outubro de 1989 (ROTH, 2005, p. 21).

Nesse processo de participação popular envolvem-se as Câmaras de Vereadores, as Prefeituras Municipais, as entidades representativas da sociedade civil, os cidadãos organizados, sindicatos, associações comunitárias, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) e o cidadão, em nível individual. Busca-se englobar todos os setores da sociedade para que a representação seja o mais justa possível.

As diretrizes básicas seguidas pela Consulta Popular são:

I – valorização dos COREDES e das lideranças municipais;

- II – assembleias abertas a todo o cidadão;
- III – o eleitor define as prioridades votando em plebiscito popular;
- IV – equalização na divisão orçamentária - mais recursos para as regiões mais pobres;
- V – transparência na elaboração do Orçamento.

Conforme texto do artigo 3º da Lei de 1998, modificado em 2003, a Consulta Popular, no âmbito dos COREDES, deveria observar os seguintes procedimentos: I - o fornecimento de dados pelo Poder Executivo aos COREDES, incluindo o valor destinado aos investimentos de interesse regional, com as restrições determinadas pela legislação pertinente, e uma lista de investimentos-tipo, de competência estadual, com a indicação de valores unitários médios; II - elaboração, pelos COREDES, de uma lista de investimentos de interesse regional, individualizando as obras a serem submetidas por estes à Consulta Popular, com base nos dados de que trata o inciso anterior; III - consulta pelos COREDES às associações de municípios, às administrações municipais, às Câmaras de Vereadores e outras organizações representativas da sociedade da respectiva região, promovendo amplo debate público para elaboração da lista a que se refere o inciso II.

Em 1998, a lista de investimentos de interesse regional de cada COREDE deveria conter, no mínimo, 10 (dez) e, no máximo, 20 (vinte) indicações de ações, cujo valor global não poderia ser inferior a uma vez e meia, nem superior a duas vezes e meia o valor global dos recursos assinalados para cada região.

Cabe aos COREDES imprimir a cédula contendo a lista de investimentos de interesse regional. A escolha dos eleitores, em 1998, limitava-se a cinco ações dentre as arroladas na cédula.

A Lei de 1998 afirmava que seriam considerados válidos, para fins de inclusão na proposta orçamentária do Poder Executivo, os resultados das consultas nas quais o número de participantes superasse 1%, em 1998; 2%, em 1999; 3%, em 2000; 4%, em 2001; 5%, em 2002 e 6%, em 2003, do total dos eleitores da região.

Em 1998, caso o número de eleitores participantes fosse inferior a 1% do total da região, as preferências apuradas seriam encaminhadas à Secretaria da Coordenação e Planejamento apenas como subsídio para a elaboração da proposta orçamentária. Excepcionalmente, nesse ano, a lei permitiu que o processo se realizasse de acordo com os termos determinados pelos representantes dos COREDES. A utilização de urnas volantes ou de urnas eletrônicas seria admitida, a juízo dos COREDES.

O Poder Executivo, em 1998, disponibilizou crédito adicional de até 290 mil reais para atender às despesas decorrentes da implementação do processo. Os COREDES organizaram os debates e designaram as Comissões Regionais para a organização dos atos preparatórios da Consulta Popular das respectivas regiões. A votação foi por cédulas de papel. O título de eleitor comprovava que o eleitor estava apto a votar naquela região. Desde a primeira edição do processo, exigiu-se que os eleitores votassem apenas em demandas dos seus domicílios eleitorais. Aqueles que não portassem o título de eleitor deveriam assinar lista onde declaravam, sob as penas da lei, serem eleitores registrados num dos municípios da região (HOHLFELDT, 2006a). A apuração das urnas ocorreu na Assembleia Legislativa de Porto Alegre. Participaram 379.205 eleitores, o que representava 7.02% do eleitorado gaúcho.

Hohlfeldt (2006a) esclarece que, em 1998, a Consulta Popular não se valeu da tecnologia para dar publicidade ao processo, nem foi viabilizado um canal público para acompanhamento da execução dos investimentos regionais. A administração que assumiu o governo estadual em 1999 defendia outra metodologia de participação popular, não tendo interesse em consagrar a iniciativa do governo anterior.

Com a ascensão do Partido dos Trabalhadores ao governo estadual em 1998, o processo foi interrompido e substituído pelo Orçamento Participativo em nível estadual. Como se sabe, o processo não obteve êxito. A crítica do ex-vice governador do Estado, Antonio Hohlfeldt, é que o OP ignorou a Lei da Consulta Popular, promulgada no governo anterior (1998):

a auto-regulamentação do OP é outro princípio bastante defendido pelos seus mentores, tendo em vista que o processo é dialético e sujeito a contradições, devendo, desta forma, ser constantemente modernizado, através de uma avaliação da rica experiência da participação popular. Defende-se o estabelecimento de regras claras no OP, mas que o regramento seja firmado num contrato social entre o Governo e a sociedade. Sendo assim, ignorou-se a Lei da Consulta Popular promulgada no governo anterior (HOHLFELDT, 2006a, p. 34).

5.7.1. A retomada do processo

O PMDB, tendo em vista a importância de legalizar a participação popular na elaboração da peça orçamentária estadual, trabalhou para instituir um modelo mais amplo de Consulta Popular. “O Governo evidenciava a consciência de que é dever do Estado a busca da minimização das desigualdades regionais, apoiando cada município na exploração de sua

vocação” (HOHLFELDT, 2006a, pp. 44-45).

Retomada em 2003, a Consulta Popular, por decreto específico do governador do estado, Germano Rigotto (PMDB), passou a ser coordenada diretamente pelo Gabinete do Vice-Governador. À época, o então vice-governador Antonio Carlos Hohlfeldt (PSDB) empenhou-se na melhoria e ampliação do processo. Era competência do vice-governador firmar atos e instrumentos específicos com o objetivo de implementar ações e procedimentos relativos à Consulta Popular. À administração que iniciava cabia explicitar o plano de governo, elaborar e encaminhar à Assembleia Legislativa o projeto de Lei do Plano Plurianual 2004-2007 (PPA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o ano seguinte, 2004 (HOHLFELDT, 2006a).

Conforme a Lei 11.920, de 2003, o Poder Executivo repassaria aos COREDES os recursos necessários à implementação da Consulta Popular. O governo, juntamente com a Comissão Estadual da CP, elaboraria o plano de divulgação do processo da Consulta Popular. Destinaram-se cerca de 700 mil reais para a realização do processo, sendo 350 mil destinados às despesas de publicidade e divulgação.

Em 2003, nos municípios que não tivessem COMUDE os trabalhos seriam coordenados por uma comissão composta por um membro indicado pelo prefeito; outro pelo presidente da Câmara de Vereadores e até três, pelo COREDE da região correspondente, escolhidos entre dirigentes de organizações da sociedade civil do município.

Conforme texto do Decreto de 2003, para a montagem das listas de votação, os COREDES e COMUDES deveriam ter como base o quadro de recursos disponíveis para a Consulta Popular. Esse quadro era elaborado previamente pela Secretaria Estadual da Coordenação e Planejamento. Os eleitores poderiam votar em até seis itens da lista de votação, sendo quatro referentes a prioridades regionais e dois a prioridades municipais.

A Lei de 2003 inovou com a implementação do voto pela Internet. Caberia à PROCERGS (Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul) criar e disponibilizar página na Internet para a votação na Consulta Popular. Os eleitores deveriam se cadastrar até sete dias antes da realização do processo. Receberiam, pelo correio, senha para votação. Para votar através da página da Internet, o eleitor precisaria do número do título eleitoral e da senha. Computadores conectados à Internet poderiam ser disponibilizados em locais públicos, devendo ser operados por cidadãos credenciados pelas Comissões Regionais ou Municipais e estão sujeitos à fiscalização. Por meio destes terminais, os eleitores poderiam

se cadastrar e votar. Apoiada pela PROCERGS, a Comissão Eleitoral faria o controle do voto eletrônico, podendo anulá-lo se constatasse que o eleitor votara também em urna.

O processo estava regulado pela Lei nº 11.179, de 25 de junho de 1998, aprovada pela Assembleia Legislativa e alterada pela Lei nº 11.920, de 10 de junho de 2003, e detalhada pelo Decreto 47.170, de 08 de abril de 2010³². A cada ano publica-se um novo decreto, regulamentando as condições de realização da Consulta Popular, definindo também o orçamento e outras regras.

A Lei nº 11.179³³, de 1998, dispõe sobre a consulta direta à população quanto à destinação de parcela do Orçamento do Estado do Rio Grande do Sul, voltada a serviços e investimentos de Programas Finalísticos a serem incluídos na Proposta Orçamentária do Estado, para atendimento das prioridades de interesse municipal e regional.

A lei estabelece que a realização da Consulta Popular seja anual. As decisões finais sobre as prioridades serão tomadas pelos cidadãos, por meio de voto secreto, em urna, ou por meio eletrônico, via Internet.

Os investimentos orçamentários são divididos em: investimentos de interesse geral regional e investimentos de interesse regional local.

A Lei 11.920, de 2003³⁴, alterou os artigos 1º, 3º, 4º e 5º da Lei de 1998. Segundo art. 1º da Lei de 2003, cabe ao Poder Executivo promover consulta direta à população:

§ 1º - A consulta popular mencionada no *caput* será precedida de audiência pública regional e de assembleias públicas municipais e regionais.

§ 2º - Competirá aos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) e aos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (COMUDEs) organizar a consulta popular, nos termos dispostos nos arts. 3º e 4º desta Lei.

§ 3º - A coordenação executiva da consulta popular será feita pela Comissão Geral de Coordenação da Consulta Popular prevista no art. 3º, inciso VII, desta Lei.

Até 2006, a Consulta Popular foi coordenada diretamente pelo Gabinete do Vice-Governador do Estado. A Comissão era composta pelo vice-governador e outro representante, representantes da Secretaria da Coordenação e Planejamento, da Secretaria Especial de Combate às Desigualdades Regionais, da Casa Civil e da Secretaria da Justiça e da Segurança, dos COREDES, FAMURS, AGM e da UVERGS.

Em 2007, definiu-se que a Consulta Popular passaria a ser coordenada pela Secretaria

³² <http://www.al.rs.gov.br/legis>. Último acesso em 1º/12/2010.

³³ <http://www.al.rs.gov.br/legiscomp>. Último acesso em 2/12/2010.

³⁴ <http://www.al.rs.gov.br/legis>. Último acesso em 2/12/2010.

Extraordinária de Relações Institucionais, criada pela governadora Yeda Crusius (PSDB). A Comissão Geral, a partir de então, é presidida pelo secretário Extraordinário de Relações Institucionais e composta por mais um representante dessa secretaria, além de representantes da Secretaria do Planejamento e Gestão, Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais, Secretaria da Fazenda, da Casa Civil, dos COREDES, da FAMURS, AGM e UVERGS, todos com seus respectivos suplentes.

Os membros da Comissão Geral de Coordenação da Consulta Popular são designados pelo governador do Estado, segundo indicação dos titulares dos órgãos e entidades representados na referida comissão. O mandato dos membros da Comissão Geral tem prazo de vigência anual.

O Poder Executivo repassa aos COREDES os recursos necessários à implementação da Consulta Popular. Como referência para o orçamento, a Secretaria de Planejamento e Gestão do Governo do Estado³⁵ indica que as despesas decorrentes correm à conta do Órgão 08, Unidade Orçamentária 08, Projeto 6426.

A Lei de 1998 definia que o Poder Executivo deveria fornecer aos COREDES dados sobre o valor destinado aos investimentos de interesse regional e uma lista de investimento-tipo, de competência estadual, com a indicação de valores unitários médios. O decreto de 2003 previu a realização de Assembleias Regionais Ampliadas com os representantes dos COMUDES, para sistematizar e compatibilizar as prioridades regionais e municipais, fazer a indicação de programas, investimentos e serviços a serem incluídos na lista a ser submetida à Consulta Popular.

Em 2004, foram criadas as Listas de Ações Elegíveis pelo Executivo, baseadas no Plano Plurianual. O decreto daquele ano estipulou que o Poder Executivo disponibilizaria lista com os programas elegíveis de cada órgão na Consulta Popular, definindo a abrangência (regional e/ou municipal), de acordo com os objetivos e metas de cada programa, constante do Plano Plurianual.

O Decreto 44.416, de 2006, definiu que, além de seguir as metas do Plano Plurianual, deveriam ser priorizados os programas estruturantes de cada região funcional do estado, previstos no *Rumos 2015* – trabalho analítico, encomendado pelo governo estadual, sobre o desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul, onde constam os objetivos macroeconômicos de desenvolvimento do Estado. Em 2008, por exemplo, o decreto

³⁵ Disponível em <http://www.seplag.rs.gov.br/epo/default.asp>. Acesso em 18/12/10.

estipulava que a cédula deveria ser composta por, no mínimo, seis e, no máximo, dez itens com ações estruturantes previstas no Plano Plurianual.

A Lei de 2003 impôs a obrigatoriedade da realização de audiências públicas em cada região e em cada município, a serem realizadas, respectivamente, pelos COREDES e pelos COMUDES. Essas reuniões têm o objetivo de definir as diretrizes estratégicas e os programas estruturantes do desenvolvimento regional, que servirão de subsídio à Consulta Popular. A organização das assembleias públicas regionais ampliadas fica a cargo dos COREDES, as quais têm a função de sistematizar as prioridades regionais, fazer a indicação de programas prioritários e definir as opções de investimentos a serem incluídas na cédula para votação.

O debate público obedece às seguintes regras: a apresentação de sugestões à elaboração da lista deve ser feita em audiência pública, cujo dia, hora, local e regras de discussão e deliberação serão amplamente divulgados pelos meios de comunicação, com pelo menos 15 (quinze) dias de antecedência; os eleitores da região também podem apresentar sugestões e defendê-las na audiência pública.

As assembleias públicas municipais são abertas, com direito a voz a todos os cidadãos e voto aos com domicílio eleitoral no município. Nas assembleias regionais ampliadas têm direito a voz e voto os membros estatutários do COREDE, além dos delegados eleitos nas assembleias públicas municipais, na proporção de um para cada cinquenta participantes, ficando garantido, no mínimo, um representante por município.

As Comissões Regionais podem credenciar colaboradores voluntários. Os órgãos da Administração Estadual prestam o apoio necessário às comissões regionais para a realização das assembleias e à Consulta Popular. Nos municípios onde não há COMUDE, Comissões Municipais podem ser designadas pelos COREDES para auxiliar na organização do processo eletivo.

Em encontros periódicos, a Comissão Geral da CP busca organizar o processo, definir as regras para inserção de demandas nas listas de votação e diretrizes da participação e votação. Compete-lhe providenciar ampla divulgação de todos os eventos vinculados ao processo da Consulta Popular em todos os meios disponíveis e em prazos compatíveis com os mesmos. Além disso, cabe-lhe definir e supervisionar a realização de procedimentos, receber e proclamar o resultado do processo. Também define o calendário das Audiências Públicas Regionais de lançamento da CP nos 28 COREDES.

A Comissão Geral também define os modelos a serem seguidos na confecção das

cédulas, listas de identificação dos presentes, atas, mapas de totalização e outros materiais necessários à realização da Consulta Popular.

Cada COREDE repassa à Comissão geral a lista contendo a localização das seções eleitorais da respectiva região, de maneira a possibilitar a divulgação dessas informações. Todo este trabalho é realizado por meio de plataforma *online*. Para a montagem das listas com as opções de investimentos e serviços, os COREDES e os COMUDES tomam por base o quadro de recursos e a lista de ações disponíveis para a Consulta Popular, elaborado anualmente pela Secretaria do Planejamento e Gestão, com apoio dos COREDES.

Conforme a Lei de 2003, cabe às Comissões Regionais e Municipais decidir sobre a localização das seções eleitorais. Devem designar um presidente e dois mesários, que serão responsáveis pelo processo de votação em cada uma das seções.

Deve-se priorizar a instalação de urnas em locais já utilizados em consultas anteriores. O horário de votação ocorria entre 9 horas e 18 horas. Todo município tem a obrigatoriedade de manter em funcionamento até às 21 horas pelo menos uma urna em local de fácil acesso. Poderão ser distribuídas senhas para assegurar a votação de todos os eleitores que se encontrem à espera no local garantindo, assim, o direito de votação.

O título de eleitor confirma que o votante é domiciliado em um dos municípios da região; até hoje é o documento que comprova a habilitação para participar da Consulta Popular. Excepcionalmente, o voto poderá ser realizado mediante a apresentação do documento de identidade, com a verificação, pelos mesários, no momento da votação, do domicílio eleitoral junto às listas do Tribunal Regional Eleitoral. Todos os eleitores devem assinar lista de presença, com indicação do número do título eleitoral. Serão considerados nulos os resultados das seções cujas urnas apresentarem indícios de violação do lacre.

A Lei de 2003 estabeleceu regras para o voto pela Internet. A PROCERGS (Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul) passou a disponibilizar uma página na Internet para a Consulta Popular, possibilitando o voto por meio eletrônico:

- I - no dia da Consulta Popular, na mesma página da internet, das 8h às 24h, o eleitor poderá votar, com o número do seu título de eleitor e carteira de identidade;
- II - no dia da Consulta Popular, além da votação em cédula nas urnas, poderão ser disponibilizados, em local público, computadores com acesso à internet;
- III - a Comissão Eleitoral, com o apoio da PROCERGS, fará o controle do voto eletrônico.

Já em 2003, o governo estadual, após negociação com o TRE, pôde disponibilizar *link* daquele tribunal para que os cidadãos pudessem consultar o número do seu título eleitoral. O horário de votação pela Internet era o mesmo das urnas físicas: das 8 horas até as 21 horas. Em 2006, ampliou-se o horário para votação via Internet: podia-se votar das 8 horas às 22 horas. Depois, estendeu-se até as 23 horas e 30 minutos. A partir de 2009, o horário ampliou-se até as 24 horas.

Cabe à Fundação de Economia e Estatística do Governo do Estado do Rio Grande do Sul (FEE) a elaboração de indicadores de desenvolvimento socioeconômico regional, que servem como parâmetro para a ponderação dos investimentos e serviços disponíveis para cada região, devendo ser destinadas parcelas proporcionalmente maiores de investimentos e serviços às regiões que apresentarem indicadores mais desfavoráveis.

A FEE calcula o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico para o Rio Grande do Sul, seus municípios e COREDES. O IDESE³⁶ é um índice sintético, inspirado no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)³⁷, que abrange um conjunto amplo de indicadores sociais e econômicos, classificados em quatro blocos temáticos: educação; renda; saneamento e domicílios; e saúde. O IDESE tem por objetivo mensurar e acompanhar o nível de desenvolvimento do estado, de seus municípios e Coredes, informando a sociedade e orientando os governos (municipal e estadual) nas suas políticas socioeconômicas. O IDESE varia de zero a um e, assim como o IDH, permitem que se classifique o estado, os municípios ou os COREDES em três níveis de desenvolvimento: baixo (índices até 0,499), médio (entre 0,500 e 0,799) ou alto (maiores ou iguais que 0,800).

A cada ano, o Poder Executivo, por meio da SRI e de interlocutores da Secretaria de Coordenação e Planejamento, e em acordo com a Junta de Coordenação Orçamentária, faz uma previsão dos recursos disponíveis para investimentos no exercício do próximo ano, estabelecendo os valores destinados a investimentos de interesse regional. Esse valor não está definido por lei, sendo resultado da negociação entre governo, SRI, COREDES, COMUDES

³⁶ Segundo Hohlfeldt (2007), a Fundação de Economia e Estatística (FEE) constituiu o IDESE – Índice de Desenvolvimento Econômico e Social, constituído de dois grandes blocos de indicadores que apresentam os parâmetros de desenvolvimento social e de desenvolvimento econômico de cada região e de cada município, a partir do que se produzia a ponderabilidade de dados para a divisão dos recursos postos à disposição da Consulta Popular.

³⁷ O IDH foi publicado pela primeira vez em 1990. É índice-chave dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas. “Parte do pressuposto de que para aferir o avanço de uma população não se deve considerar apenas a dimensão econômica (o PIB – Produto Interno Bruto), mas também outras características sociais, culturais e políticas que influenciam a qualidade da vida humana”. Disponível em <http://www.pnud.org.br/idh>. Último acesso em 18/12/2010.

e demais representantes da sociedade civil. A verba do quarto ano de administração daquele governo é definida pela média de recursos destinados ao processo nos últimos três anos. Publica-se decreto anual onde constam as regras de participação, de votação e o total de recursos destinados ao processo.

Em 2003, o número de eleitores que votou no processo foi de 462.299, ou 7,36% do eleitorado da época. Votaram pelo *site* da consulta 3.137 eleitores (0,7%). Segundo tabela disponibilizada pelo Estado, a CP de 2004 teve a participação de 9,26% de eleitores, e o voto pela Internet passou para 6.224 (1,1%). Houve um incremento na votação pela Internet de 99% em relação a 2003.

Já em 2005 a participação aumentou para 674.075 votantes, chegando a 10,74% do total de eleitores registrados no Tribunal Regional Eleitoral. Neste ano, 44.549 eleitores utilizaram o *site* para escolher as prioridades de obras públicas do Estado para sua região (6,6%). No ano de 2006, último ano do governo Rigotto, o processo de participação popular alcançou um total de 726.980 eleitores, ou 10,98% dos eleitores aptos a votar naquele ano. Desses, 85.982 escolheram o voto pela Internet (11,8%). Houve uma alta de 93% em relação aos votos virtuais do ano anterior.

A Consulta 2006/2007 incluiu as propostas do diagnóstico *Rumos 2015*. Em 2004, 2005 e 2006, foram definidos pela Consulta 742,4 milhões de reais e empenhados 445,6 milhões de reais, ou 60% do total.

Apesar dos esforços para ampliar o processo em todo o estado e mantê-lo anualmente, no final do mandato do PMDB os passivos referentes à CP somavam 183 milhões de reais (24,7%). O orçamento destinado às demandas votadas em 2006 era de 310 milhões de reais. A gestão seguinte, a cargo do PSDB, no entanto, comprometeu-se em pagar 190 milhões de reais (61,3%) ao longo dos quatro anos seguintes. De acordo com informações do Estado³⁸, até 2008 foram pagos cerca de 370 milhões de reais (49,8%) referentes a dívidas de processos anteriores a 2006. A dívida está sendo paga em parcelas anuais e até o final do mandato do PSDB todo o débito deverá estar quitado.

Em 2007, já sob o governo do PSDB, além de criada a SRI, foi assinado um “Protocolo de Intenções” com a Comissão Geral de Coordenação da Consulta Popular, cujo objetivo era honrar o pagamento de todos os projetos desta ou de outras gestões. Apesar dos

³⁸ Publicado no *site* do Estado, Agência de Notícias, em 27/07/09. Disponível em <http://www.estado.rs.gov.br/geral>. Acesso em 28/07/2009.

esforços da governadora, destinaram-se somente 40 milhões de reais ao pleito - aproximadamente 13% dos cerca de 310 milhões de reais oferecidos em 2006. Em face das circunstâncias de nova metodologia, menos recursos e tempo reduzido para sua preparação, o número de participantes caiu expressivamente para 369.417, ou 5,6% dos eleitores.

O ano de 2008 teve um aumento significativo, passando para 7,14% de eleitores, ou seja, 478.310 votantes. O Decreto 45.593, daquele ano, definiu que o cálculo do IDESE obedeceria à ponderação de 25% de fatores de renda e 75% de fatores sociais. Além disso, criou a obrigatoriedade de se revisar a cada dois anos a metodologia daquele cálculo. Na edição de 2008, os eleitores podiam votar em até três itens dos incluídos na cédula de votação. A cédula seria composta por, no mínimo, seis e, no máximo, dez itens, com ações estruturantes previstas no Plano Plurianual. O somatório de recursos das ações incluídas na cédula deveria ser, no mínimo, duas vezes o montante dos recursos destinados à região.

Em 2009, o crescimento foi ainda mais significativo: 950.077 votos, ou 14,18% dos eleitores do Rio Grande do Sul naquele momento. O voto pela Internet aumentou 176% em comparação com o ano de 2008: 136.377 mil eleitores (14,3%) indicaram suas preferências via rede entre os projetos estruturantes propostos em todo o estado.

Houve acréscimo de 99% em relação à participação da Consulta Popular 2008/2009, apesar do fechamento temporário das escolas em virtude da *Influenza A* no inverno de 2009, que, supunha-se, atrapalharia a CP. Segundo o governo, 20% dos participantes da sondagem sobre projetos prioritários das comunidades são formados por estudantes. Nesse ano havia em torno de oito milhões de reais em verbas pendentes, referentes a projetos eleitos, só na região do COREDE Serra, em consultas anteriores.

O orçamento previsto era de 115 milhões de reais. Instalaram-se 10 mil urnas nos 496 municípios do Rio Grande do Sul. O governo reservou 115 milhões de reais para executar as prioridades votadas na CP. Definiu-se que 15% dos recursos destinados à CP deveriam ser distribuídos conforme a participação de eleitores em cada ano, com base no coeficiente de participação.

Conforme o Decreto 46.332, de 2009, esse coeficiente seria calculado da seguinte forma:

- a) Índice de Eleitores COREDE\Estado = Total de eleitores habilitados a votar no COREDE, divididos pelo total de eleitores habilitados a votar no Estado;
- b) Percentual de Eleitores Votantes no COREDE = Total de eleitores que compareceram na votação multiplicados por 100 (cem), divididos pelo Total de eleitores habilitados no COREDE;
- c) Percentual de votantes no Estado = Total de eleitores que compareceram na votação no Estado, multiplicados por 100 (cem), divididos pelo total de eleitores habilitados no Estado;
- d) COEFICIENTE DE PARTICIPAÇÃO= Índice de Eleitores COREDE\Estado multiplicado pelo percentual de eleitores votantes no COREDE, divididos pelo percentual de votantes no Estado.

Ainda segundo o decreto de 2009, para a apuração do coeficiente foram utilizados os dados obtidos da votação realizada em cada ano eleitoral. Os valores dos recursos disponíveis para a região seriam calculados após a realização da votação, da qual seriam obtidos os dados para o cálculo do Coeficiente de Participação. Todos os COREDES tinham a expectativa de duplicar ou até triplicar o número de eleitores em relação ao ano anterior. Caso isso fosse possível, algumas regiões receberiam 500 mil reais a mais, como bônus. A maioria, porém, não conseguiu. Dos 496 municípios, 41 tiveram presença superior a 50% dos cidadãos aptos a votar.

O COREDE Médio Alto Uruguai teve a maior participação de eleitores na edição de 2009. Entre as dez cidades que registraram maior número de votantes, sete estão localizadas na região, onde a participação foi 115% superior à de 2008. No município de Vista Alegre, 90,8% da população votou na Consulta Popular 2009³⁹. A região da Fronteira Oeste garantiu cerca de 650 mil reais a mais, em razão do crescimento da votação, totalizando cerca de 5 milhões de reais.

Em Santa Maria, 41 urnas foram distribuídas em órgãos públicos, entidades e na rua. No interior, três distritos contaram com urnas itinerantes. O Estado destinou 3,5 milhões de reais para as obras da CP na região. Para o COREDE Produção foram garantidos 3,2 milhões de reais. Em 2008, cerca de 16 mil eleitores da região participaram. O município de Porto Alegre teve 400 urnas espalhadas em órgãos e espaços públicos; bairros mais retirados, como Restinga, Lomba do Pinheiro, ilhas Pavão, Flores e Pintada, também contaram com urnas.

De forma geral, em todas as consultas as áreas mais votadas são educação, saúde e segurança, assistência social, esporte, meio ambiente, agropecuária e planejamento regional.

³⁹ Notícia publicada no *site* do Estado do RS pela Agência de Notícias do Estado, em 13/08/09. <http://www.rs.gov.br/geral>. Acesso em 14/08/2009.

5.7.2. Escolhas feitas segundo os eixos de atuação

A base para as ações e investimentos a serem votados na Consulta Popular são as áreas de prioridade do Estado, indicadas por meio do Plano de Governo, Plano Plurianual e Programas Estruturantes. Com esses documentos, onde constam os planos de atuação estadual e as grandes áreas a serem trabalhadas, os COMUDES e os COREDES definem as listas de votação.

O Plano de Governo⁴⁰ é um documento que apresenta as diretrizes gerais do projeto de governo do candidato eleito. Por meio de uma análise da conjuntura do Estado, ressalta fragilidades e potencialidades, destacando também as prioridades das ações do governo eleito.

O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento coordenador das ações governamentais e orienta as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e os Orçamentos Anuais (LOAs), bem como a diretriz estratégica dos orçamentos anuais e todos os planos setoriais instituídos durante o seu período de vigência (quatro anos). A Constituição Federal impõe que o governo eleito, ao assumir seu mandato, deve enviar ao Legislativo um projeto de lei relativo ao Plano Plurianual, referente ao período que engloba o segundo ano de sua gestão até o primeiro ano da próxima gestão de governo (HOHLFELDT, 2006a).

Na elaboração do PPA 2004-2007, segundo Hohlfeldt (2006a), foi proposto um novo modelo de planejamento e gestão por programas. Os princípios e premissas daquele PPA eram guiados pela promoção da inclusão social, atração de investimentos e fomento ao desenvolvimento econômico, combate às desigualdades regionais e modernização da gestão e dos serviços públicos.

No PPA 2004-2007 havia três tipos de programas: os Finalísticos, que resultam em bens ou serviços ofertados diretamente à sociedade; os de Gestão de Políticas Públicas, que abrangem ações relacionadas à formulação, coordenação, supervisão, avaliação e divulgação de políticas públicas; os de Apoio Administrativo, que englobam ações de natureza administrativas (HOHLFELDT, 2006a).

A elaboração dos Cadernos de Regionalização do Plano Plurianual 2008-2011, por exemplo, baseou-se na divisão regional dos 28 COREDES, correspondendo às nove Regiões Funcionais de Planejamento identificadas no *Rumos 2015*.

⁴⁰ Disponível em <http://www.seplag.rs.gov.br/>. Acesso em 14/07/2010.

Os Programas Estruturantes⁴¹ também atendem a três eixos: Desenvolvimento Econômico Sustentável, Desenvolvimento Social, e Finanças e Gestão Pública. Juntamente com outras iniciativas, estes programas norteiam as ações do Estado.

É importante lembrar que a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul define que o Estado adote uma política de regionalização do orçamento que vise ao desenvolvimento harmônico e à correção dos desequilíbrios regionais, respeitadas as peculiaridades locais. A regionalização do orçamento consta no artigo 149:

§1º - A lei que aprovar o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas, quantificadas física e financeiramente, dos programas da administração [...].

[...]

§8º - Os orçamentos anuais e a lei de diretrizes orçamentárias, compatibilizados com o plano plurianual, deverão ser regionalizados e terão, entre suas finalidades, a de reduzir desigualdades sociais e regionais.

A regionalização do orçamento visa resguardar maiores investimentos públicos para as regiões mais pobres do estado, procurando diminuir as desigualdades do desenvolvimento regional gaúcho (HOHLFELDT, 2007).

5.7.3. As fases do processo

Anualmente, entre os meses de abril e agosto, os meios de comunicação divulgam o calendário de eventos, as assembleias municipais, as regionais e o dia da Consulta Popular. A população é convidada a participar da elaboração, desenvolvimento e acompanhamento do processo, que culmina em consulta direta, através de urnas distribuídas em todos os municípios, e via Internet, possibilitando que os eleitores participem mesmo estando distantes de seu domicílio eleitoral. Nesse dia os eleitores decidirão parte do destino do orçamento do Estado.

Nas primeiras assembleias, o governo, por intermédio da Secretaria Extraordinária de Relações Institucionais (SRI), presta contas do andamento das obras demandadas pela população daquela região e informa às comunidades a previsão dos recursos disponíveis no tesouro do estado a serem destinados à Consulta Popular. Essas informações técnicas e financeiras servirão de base para as negociações e discussões entre aqueles que participam das

⁴¹ Mais informações em http://www.estruturantes.rs.gov.br/index.php?option=com_programa&Itemid=2.

assembleias regionais e locais. Nesse momento, as negociações acerca da destinação do orçamento da CP a serem aplicados no próximo ano já foram realizadas entre governo, secretarias, SRI, Fórum dos COREDES e representantes da sociedade civil.

Assistindo e participando das reuniões, os cidadãos identificarão “contrapartidas e pré-condições para o atendimento às demandas. Por exemplo, quando se vota uma sala de aula, é preciso saber que, por exigências legais, deve-se prever a construção de um novo banheiro para cada turma, e disponibilidade de mais metros quadrados de pátio, etc.” (HOHLFELDT, 2005, p. 67).

Os debates iniciam nas assembleias municipais, abertas a todos os cidadãos que comprovem o seu domicílio eleitoral naquela cidade. A fim de se preservar a autonomia do processo, a organização das assembleias cabe às entidades representativas da comunidade local, por intermédio dos COMUDES. Como resultado do processo de negociação e deliberação entre os participantes, a localidade elege prioridades de investimentos e estratégias de desenvolvimento, seguindo os PPAs e os Programas Estruturantes. Essas prioridades são remetidas a uma assembleia regional.

Após vários outros processos deliberativos, envolvendo negociação e argumentação entre os participantes das diferentes localidades daquele COREDE, define-se a cédula onde constarão as alternativas de investimentos que serão submetidos à CP e decididas, ao final do processo, mediante votação aberta.

As assembleias preparatórias para a Consulta Popular, tanto quanto as reuniões municipais ou regionais entre COREDES e COMUDES, são oportunidades nas quais representantes de organismos sociais, como meioambiente, saúde, educação, cultura, combate às drogas, dentre outros, levam suas reivindicações e preocupações ao conhecimento público. Essas assembleias são momentos importantes no que tange à mobilização social. Nesses encontros, a capacidade de negociação e a força do melhor argumento são postos em prática. Os representantes de diferentes setores da sociedade precisam explicar e convencer os demais participantes sobre a necessidade de aplicação de recursos em determinada área; visam incluir suas demandas na lista de votação, na medida em que as demandas sempre são amplamente superiores ao orçamento, e os debates geram repercussão municipal. Além disso, na edição de 2010 apenas 14 demandas constavam nas listas de votação de cada um dos 28 COREDES.

Os gastos com material impresso de divulgação da CP, campanhas publicitárias em TV, rádio, jornais e Internet estão incluídos no orçamento do Estado e são administrados pela

Secretaria Extraordinária de Relações Institucionais. A campanha de divulgação foca-se no rádio, pois a SRI acredita ser o veículo de maior alcance. Caso alguma região ou município julgue necessário divulgar o processo de participação popular em outros meios de comunicação, poderá fazê-lo com verba dos convênios ou por meio de acordos com os próprios veículos de comunicação, o que é o mais comum.

As cédulas e todo o material utilizado no dia da CP, como as listas de eleitores por município, são impressas pelos próprios COREDES e COMUDES, com verba repassada pela SRI, por meio dos convênios assinados com o Estado e pagos em 12 parcelas mensais.

Conforme Hohlfeldt (2005), no segundo ano de implantação do processo a coordenação do projeto passou a editar os *Manuais da Consulta Popular*. Destinados a COREDES e COMUDES, tinham o intuito de facilitar a identificação das Secretarias de Estado responsáveis pelas áreas de investimento, os custos de equipamentos diversos, como veículos, caminhão de bombeiros, por exemplo, e o custo detalhado de obras. No decreto, publicado anualmente, constam as diretrizes a serem seguidas pelo processo.

Atualmente, os manuais não são mais editados. A Secretaria Extraordinária de Relações Institucionais disponibiliza aos COREDES e COMUDES todas as informações e procedimentos para a realização da CP e o andamento das obras por meio de plataforma *online*. A troca de informações e o contato entre os Conselhos Regionais e o governo do Estado são feitos, primordialmente, por meio desta plataforma. Segundo Hohlfeldt (2005), a articulação eficiente entre governo do Estado, governos municipais, conselhos e lideranças regionais contribui para manter democrático um processo que tenderia à disputa constante entre as partes pelos recursos.

5.7.4. As tecnologias da informação e da comunicação

A coordenação do processo e as administrações municipais devem estar atentas para encaminhar, em tempo hábil, o atendimento das demandas, segundo exigências legais e características dos mesmos. Para que as obras possam ser realizadas dentro do tempo previsto, além de outros fatores, é imprescindível que as Prefeituras estejam em dia com a prestação de contas do município e providenciem, dentro do período determinado, a documentação requerida de cada obra ou projeto a ser desenvolvido.

Por meio de plataforma *online*, o acompanhamento do andamento das obras ou das licitações resultantes das demandas populares mais votadas é gerenciado pela Comissão da Consulta Popular, sediada na SRI. Esta ferramenta permite que a coordenação do processo possa intervir, corrigir erros, modificar ações ou criar alternativas. O uso das tecnologias da comunicação e da informação permite agilizar a tramitação dos processos; garantir liberações mais rápidas na Secretaria do Planejamento ou da Fazenda e auxiliar na montagem dos processos em cada uma das secretarias de Estado envolvidas em todo o trabalho (HOHLFELDT, 2005).

O Estado mantém *sites*⁴² nos quais os cidadãos podem encontrar informações sobre orçamentos, votações anteriores, andamento de obras, conclusão de demandas eleitas, entrega de viaturas ou inauguração de obras geradas a partir da Consulta Popular. Esses *sites* servem também como canais de comunicação entre o Estado, por intermédio da SRI, COREDES e COMUDES, por meio de plataformas *online* aí situadas. O acesso às informações se dá por múltiplas alternativas: região, município, secretaria de Estado, número do processo.

A criação de canal *online* de acompanhamento da Consulta Popular, em parceria com a PROCERGS e com a Contadoria e Auditoria-Geral do Estado (CAGE), ocorreu somente depois da edição de 2010 da CP. Por meio desse canal é possível consultar e acompanhar os investimentos realizados e a execução financeira desde 2004.

Conforme informações da SRI, o canal é semelhante ao utilizado pela Secretaria de Estado da Transparência e Probidade Administrativa. No caso da CP, a pesquisa pode ser feita pelo ano de realização do processo; ano do exercício ou execução; por município, região ou COREDE. Informam-se o órgão, o projeto, a descrição da demanda, o empenho, o processo, o credor, a data e o valor empenhado e/ou liquidado e/ou pago. Disponibiliza-se um *link* para a Secretaria de Estado da Administração e dos Recursos Humanos (SARH) para informações sobre o andamento dos processos. O acompanhamento das demandas que ainda não possuam empenho é feito pelo modo tradicional, por intermédio da Secretaria e dos interlocutores da Consulta Popular, junto aos respectivos órgãos do Estado.

⁴² www.consultapopular.rs.gov.br, www.ppp.rs.gov.br ou www.sri.rs.gov.br.

5.7.5. O dia da votação

O ponto alto do processo é o dia da consulta à população. É quando a mobilização pelo apoio popular, realizada no período anterior à votação, mostra ou não seus resultados: envolvem-se os distintos setores sociais, escolas, hospitais, empresas, sindicatos, lojistas, alunos, professores universitários e as próprias instituições de ensino, partidos e representantes políticos, bem como funcionários das Prefeituras Municipais.

O Decreto de 2010 estipulou que o eleitorado pode decidir por quatro dentre 14 demandas. Cada projeto explicita os valores orçados. As escolhas ficam vinculadas às áreas estratégicas definidas previamente pela equipe de governo que comanda o Estado, ou seja, a autonomia do eleitor fica parcialmente engessada, uma vez que, nesse momento, somente pode definir as ações a serem realizadas dentro daquelas possibilidades. Como referenciado acima, as assembleias locais e regionais são espaços públicos deliberativos, destinados a levantar novas questões e a deslocar questões do nível privado ao nível público.

A votação nas demandas pré-elencadas ocorre durante um dia, por meio da Internet ou da cédula física, com urnas itinerantes e espalhadas em pontos estratégicos de cada município: escolas, universidades, hospitais, locais públicos de grande movimentação. Algumas empresas também estimulam a participação do quadro de funcionários, divulgando o processo, interna e externamente, e disponibilizando computadores conectados à Internet.

Informações cadastrais do Estado do Rio Grande do Sul e do Tribunal Regional Eleitoral (TRE) são utilizadas para a verificação da veracidade dos dados de eleitores.

A cada cidadão corresponde exclusivamente um voto. No dia de votação da Consulta Popular é obrigatória a apresentação do título de eleitor ou sua indicação, pelo acesso ao *site* do Tribunal Regional Eleitoral, que possibilita tal informação. O voto do eleitor fica restrito a seu domicílio eleitoral e a sua região de interesse. O controle do processo via tecnologias é feito para impedir, ou ao menos dificultar, o voto duplo, já que o sistema pode identificar os eleitores a cada voto processado, e é programado para bloquear o acesso, caso alguém tente votar mais de uma vez com o mesmo título eleitoral.

O escrutínio das cédulas é realizado de modo manual e controlado pelos presidentes de COREDES. Após a apuração, os resultados são divulgados para a mídia e disponibilizados nos *sites* da SRI, da Assembleia Legislativa e do Estado. As mídias locais também divulgam as demandas eleitas de suas respectivas regiões.

A proposta orçamentária, que inclui a verba destinada à Consulta Popular, vai à apreciação da Assembleia Legislativa e, geralmente, não recebe emendas dos deputados, por se tratar de demanda popular. Isso ocorre no momento da votação da peça orçamentária para o ano seguinte.

5.7.6. A Consulta Popular de 2010

Os COREDES começam a pensar na CP já em março, organizando as assembleias municipais e as regionais ampliadas. A SRI movimenta-se mais ativamente no mês de junho, quando são distribuídos aos COREDES de todo o estado, *folders*, cartazes e material de divulgação *online*. Além disso, mais de duzentas emissoras de rádio, da capital e do interior, fazem a divulgação do processo de votação popular. A SRI prepara arquivos para divulgação digital, distribuindo-os através de empresas parceiras. A CORAG (Companhia Rio-grandense de Artes Gráficas) apoia o processo da CP com a impressão de materiais de divulgação.

Na CP de 2010 foram realizadas mais de 120 visitas a órgãos e secretarias de governo, entidades de classe, clubes esportivos e empresas com elevados números de funcionários. Durante as visitas, o secretário apresentava e explicava a importância do processo e solicitava a parceria da entidade na sua divulgação. Algumas empresas aprovaram a inserção de *banners* no *site* de suas instituições. Esperava-se que essas entidades se comprometessem em participar do processo e estimulassem o voto entre os funcionários, colaboradores e associados. A intenção da SRI era integrar toda a comunidade no processo da Consulta Popular.

Nos últimos dias que antecederam à Consulta Popular, foram distribuídas em todo o estado mais de 12 mil urnas e milhares de cédulas de votação. Os *sites* da secretaria e da Consulta Popular foram testados diversas vezes por técnicos da PROCERGS, a fim de garantir a segurança da votação pela Internet.

Cerca de 150 milhões de reais foram destinados para o atendimento das prioridades eleitas de população, que passaram a constar no orçamento do Estado do ano seguinte. A governadora Yeda prometeu mais 30 milhões de reais de bônus, que seriam divididos da seguinte forma: 15 milhões repassados caso o número de votantes se mantivesse igual ao do ano anterior ou aumentasse; os outros 15 milhões, caso o número de votantes no Rio Grande do Sul superasse em 50% a votação de 2009, atingindo 1.425.115 eleitores. Esses recursos

deveriam ser distribuídos observando-se o cálculo do coeficiente de participação, estipulado em 2009 e mantido inalterado pelo Decreto de 2010. Pela Internet, a votação, até o final da tarde, já havia superado a marca conquistada no ano anterior, de 136.377 votantes.

As redes de relacionamento pela Internet foram utilizadas para motivar a participação. Por diversos momentos, a Consulta Popular ganhou destaque no chamado *Trend Topic Brasil – ranking*, que elenca os dez assuntos mais comentados no *Twitter*.

A Coordenação da Consulta Popular chegou a computar 500 votos por minuto pela Internet. Foram 177.596 ou 14,6% de votos *online* e 1.039.471, ou 85,45%, de votos nas urnas manuais. Foram 1.217.067 de participantes, ou 18,16% do total de eleitores do estado. Com esses números, o processo conquistou somente uma das metas estipuladas pela governadora do Estado, que era atingir, no mínimo, o mesmo número de votantes de 2009. Recebeu, assim, um incremento de 15 milhões de reais, totalizando 165 milhões de reais a serem distribuídos entre os projetos mais votados.

O Vale do Rio dos Sinos foi o COREDE que teve o maior aumento do número de votantes de 2009 para 2010, com a ampliação de 80,19%. Em segundo lugar ficou a Região das Hortênsias, com o acréscimo de 70,54% e, na terceira posição, o COREDE Fronteira Oeste, com 68,12%.

Na comparação entre 2003 e 2010, o nível de participação de eleitores cresceu 263%. O crescimento da participação de 2006 para 2010 foi de 167% e, de 2007 para 2010, houve um incremento de 229,46% de participação total de eleitores. Comparando-se o número de eleitores que votaram via Internet em 2003 e 2010, o crescimento foi de 5648%. De 2006 para 2010, o número de votantes pela Internet cresceu 206%; de 2007 para 2010, ampliou-se em 446,4%.

5.7.7. Passivos

Segundo dados do governo estadual, o passivo de anos anteriores soma 183 milhões de reais. Em 2010, a SRI afirmou que restava um saldo passivo de apenas 33 milhões de reais a serem pagos até o final da gestão Yeda. No total, incluindo valores relativos tanto ao passivo quanto às consultas realizadas nesta gestão, o Estado pagou em torno de 255 milhões de reais.

Conforme o secretário de Relações Institucionais, Hugo Prevedello, o pagamento é reflexo da valorização dada pelo governo Yeda Crusius ao processo de participação popular:

“O repasse da Consulta Popular em dia dá credibilidade ao processo, e, assim, a população passa a creditar mais valor a esta votação, se mobilizando cada vez mais, e em comunidade, para que aquele recurso tão necessário venha para o seu município”⁴³.

5.7.8. Avaliação da Consulta 2010-2011

Os 28 COREDES avaliaram a Consulta Popular 2010. O Fórum dos COREDES resumiu os pontos em documento enviado à SRI⁴⁴. Como pontos positivos, ressaltam-se, dentre outros, o cumprimento do acordo entre Estado e Fórum dos COREDES sobre a execução das demandas pendentes, garantindo maior legitimidade e credibilidade ao processo; o processo continua melhorando a democracia participativa do Estado; o Planejamento Estratégico dos COREDES qualificou a escolha das demandas para a cédula de votação; o bônus pela participação motivou os envolvidos no processo, resultando no aumento do número de votantes; houve maior envolvimento das secretarias de Estado e ocorreu aumento da eficiência e do interesse público pelos COREDES.

Dentre os pontos negativos em relação às regras e ao Estado, apontam-se a situação ainda confusa da possibilidade de votação apenas com carteira de identidade⁴⁵; falhas no processo de apuração na totalização dos votos e no preenchimento das atas, por parte de alguns COMUDES; práticas antiéticas e/ou cerceadoras da livre escolha, deseducando o cidadão/eleitor e comprometendo o fortalecimento da cidadania e da democracia (ex.: preenchimento prévio de cédulas, listas de votação e coleta de assinaturas fora das mesas eleitorais e horários de votação); os riscos de fraudes no voto pela Internet; problemas operacionais na votação pela Internet; o grande passivo, ainda existente, em especial na área da Educação; o baixo valor dos recursos destinado à CP; a não aprovação da segunda parcela de aumento de recursos pela participação; a antecipação da CP para junho atropelou o processo; a demora na assinatura dos convênios pela governadora retardou a liberação dos recursos; o engessamento de demandas e verbas; valores superestimados para alguns itens; inclusão de projetos na cédula de votação que deveriam ser atendidos com recursos do orçamento das secretarias de governo, sem passar pela CP, especialmente em relação à

⁴³ Disponível em <http://www.sri.rs.gov.br/>. Acesso em 02/07/2010.

⁴⁴ *Avaliação da Consulta Popular 2010-20011*. Porto Alegre, 14 de outubro de 2010.

⁴⁵ Caso o eleitor não tenha o título, ou seu número, em mãos, é possível consultá-lo no *site* do Tribunal Regional Eleitoral, inserindo o número do RG (Carteira de Identidade), além de outros dados requeridos pelo TRE. O mesmo procedimento pode ser realizado ao se votar através de computadores públicos conectados à Internet.

manutenção de escolas; privilégio de algumas áreas em detrimento de outras; em alguns casos, persistência de propostas sem abrangência regional; as diferentes regionalizações de algumas secretarias de Estado, que não coincidem com as regiões utilizadas pelos COREDES, causam confusão.

Os COREDES destacam a baixa participação das Associações de Municípios, dos prefeitos, dos vereadores, de gestores de órgãos regionais do Estado e das escolas estaduais nos trabalhos da CP e, em especial, nas Comissões Setoriais, em alguns COREDES.

Quanto ao uso da mídia, os COREDES apontam como negativa a desinformação da população a respeito da CP; a falta de divulgação das demandas eleitas na CP, ou de referência à CP, quando de sua execução e/ou inauguração; a pouca divulgação da CP na mídia e o pouco destaque na mídia ao desempenho da votação da CP de 2010. Por outro lado, a entrega do material para realização da CP com maior antecedência, ajudou na condução do processo. O material de divulgação do processo era de boa qualidade. Elogiou-se também a parceria com os meios de comunicação, o que permitiu ampliar a divulgação na mídia regional.

Outros pontos positivos são lembrados: vinculação do rateio dos recursos com a questão das desigualdades regionais; o aumento do montante de recursos destinados à CP; autonomia para os COREDES elaborarem a cédula de votação; limitação da destinação de recursos por área, o que permite que seja contemplado um número maior de interesses e de projetos; criação de bônus pela participação motivou os envolvidos no processo, resultando no aumento do número de eleitores; o crescimento da participação popular demonstra que o processo está consolidado; fortalecimento do caráter apartidário do processo; o elevado nível das discussões; o caráter democrático do processo; o aumento do interesse público pelos COREDES; a antecipação dos prazos, oferecendo mais tempo para a execução da CP; maior agilidade do sistema de processamento da PROCERGS; apoio da equipe da SRI; o aumento dos recursos para os COREDES e COMUDES promoverem a CP nas regiões; apoio dos prefeitos e vereadores, por meio de suas associações, dos órgãos regionais de governo, das universidades, escolas, empresas e dos meios de comunicação; maior envolvimento das secretarias de Estado.

O mesmo documento apresenta as sugestões propostas pelos COREDES:

- ampliação dos recursos disponibilizados para a Consulta Popular, para possibilitar o atendimento de um maior número de projetos e alcançar o percentual de 2% do orçamento nos

próximos anos;

- ampliação dos recursos para a CP, permitindo maior divulgação nas regiões e apoio aos COMUDES na coordenação local do processo;

- definição em lei do percentual de recursos do orçamento a ser destinado à CP;

- retirada de qualquer condicionante de percentual de participação para concessão do bônus pela participação;

- inclusão dos programas e projetos dos Planos Estratégicos dos COREDES na Lista de Ações Elegíveis;

- flexibilização do destino dos recursos da CP, desde que previstos no PPA e no Plano Estratégico de Desenvolvimento do respectivo COREDE;

- submissão da Lista de Ações Elegíveis aos COREDES antes de oficializá-la, para que se possa propor a inclusão de prioridades da região;

- incentivo à inclusão de ações regionais na cédula de votação, evitando a pulverização de recursos;

- antecipação do início do processo de realização da CP, ampliando o horário de votação;

- introdução de etapa preparatória nas regiões antes da Assembleia Geral de lançamento da CP;

- criação de um programa estadual de fortalecimento dos COMUDES, com a participação das diversas esferas das administrações públicas e do Fórum dos COREDES, capacitando-os para o exercício de suas funções, entre as quais a CP;

- elaboração, por parte do Estado, de sistema informatizado para a votação e a apuração dos votos da CP;

- reserva de maior tempo entre a homologação da cédula de votação e a votação, para que a comunidade possa se informar mais sobre as opções de voto;

- garantia de que os recursos dos projetos eleitos na CP sejam integralmente investidos na respectiva região;

- busca de maior participação dos órgãos do Estado em todo o processo;

- certeza de que todos os municípios sejam contemplados com uma parcela do recurso;

- revisão da estrutura da votação na CP;

- aumento para dois dias da votação em urna e para uma semana na Internet;

- substituição das urnas de lona pelas urnas eletrônicas do TRE;

- incentivo à votação pela Internet. Alguns COREDES sugerem votação apenas pela Internet;
- busca de formas para coibir a fraude na votação pela Internet (pessoas votando por outras, por terem acesso ao número dos documentos exigidos);
- aperfeiçoamento do Sistema de Acompanhamento da execução dos projetos eleitos na CP, com acesso *online*, no mínimo, para os COREDES e COMUDES;
- maior divulgação na grande mídia, começando-se com maior antecedência;
- destaque, na execução e inauguração de obras e serviços da CP, da origem dos recursos;
- sugestão para rateio do bônus pela participação: distribuição de uma parte do montante do bônus para os COREDES com os maiores índices de participação, dividido em parcelas iguais; rateio da parcela restante, também em parcelas iguais, entre os demais COREDES.

5.8. Programa de Atuação Municipal de Barcelona (PAM)

Roberto Blanco Valdés (2003), no artigo *Viagem ao centro da Constituição espanhola*, conta que a Espanha sofreu mais de sessenta anos de negação do constitucionalismo e sobreviveu a outros sessenta de constitucionalismo fechado e fictício. A II República aprovou a Constituição de 1931, envolta por um clima de esperança desconhecido até então.

Segundo Carvajal e Magro (2004), durante o primeiro terço do século XX, em toda a Europa enfrentou-se a crise dos sistemas políticos liberais que haviam predominado durante o século XIX. As massas assumiram espaços de poder. Foi a época da construção das primeiras democracias de massa. As elites tradicionais que estavam no poder eram incapazes de assimilar a nova realidade social, o que gerou uma série de reações, instabilidades sociais e política.

Àquela época, a Espanha era incapaz de construir um regime político plenamente democrático, que pudesse reconhecer a crescente pluralidade política, social, territorial, religiosa e cultural existente no país. Havia dificuldades em assumir regras que fossem aceitas pela maioria dos espanhóis, como alternativa civilizada ao enfrentamento político-partidário de então. Essa incapacidade levou a Espanha a viver três anos imersa numa guerra civil, iniciada em 1936 e que desembocaria em um extenso período ditatorial, comandado por

Francisco Franco.

Com a morte do ditador Franco, em 1975, Juan Carlos I foi proclamado rei, em um contexto político permeado por incertezas. Era o início do processo de transição, que levaria ao sistema democrático. Todos os grandes problemas estavam ali, congelados, esperando uma solução.

Carlos Arias Navarro foi empossado presidente do governo espanhol. As reformas políticas propostas por Arias eram tímidas, assim como a ruptura com o regime ditatorial. Adolfo Suárez sucedeu a Arias e apostou numa reforma mais contundente, voltada à soberania popular. Em 1976, a Lei para a Reforma Política acabou, definitivamente, com o regime de Franco e estabeleceu um sistema bicameral, baseado no sufrágio universal⁴⁶.

A Constituição de 1978 é resultado de um pacto nacional para a convivência pacífica e livre. O método para a sua formulação estava fundado no acordo de não se introduzir no texto constitucional nenhuma norma, regra ou princípio que resultasse absolutamente inaceitável para alguma das forças políticas que, representando o povo espanhol, participavam da redação daquele texto. Aceita pelas Cortes Constituintes, foi aprovada pelos cidadãos, por meio de referendo nacional.

A Constituição espanhola concebe a participação como um direito fundamental dos cidadãos e como um dever básico dos poderes públicos. Apesar disso, na prática, o exercício da participação depende também da vontade política do Executivo de propor processos participativos, além da manifestação dos próprios cidadãos, individualmente ou por meio de associações da sociedade civil.

A crítica de Subirats (2004) à Constituição espanhola volta-se para a inexistência de vias participativas que vão além da participação por meio dos partidos políticos e dos âmbitos setoriais (justiça, segurança social, empresa). Genericamente, segundo o artigo 9, item 2, da Constituição espanhola, os poderes públicos têm o dever de “facilitar a participação de todos os cidadãos na vida política, econômica, cultural e social” (CE, Art. 9.2, 1978)⁴⁷.

A regulação do referendo, como mecanismo de participação direta, pelo artigo 92 daquela Constituição, é restritiva e ambígua, segundo Subirats. Pode-se entender que as decisões políticas de transcendência especial poderão ser submetidas a referendo. Este, contudo, tem caráter meramente consultivo e só pode ser convocado pelo rei, mediante

⁴⁶ Disponível em <http://www.historiasiglo20.org/HE/16a-1.htm>. Último acesso em 07/12/10.

⁴⁷ Disponível em <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=9&tipo=2>. Acesso em 07/12/10.

proposta do presidente do governo e prévia autorização do Congresso dos Deputados.

A magnitude de tais cautelas casam mal com um mecanismo de participação direta da cidadania que se bem havia sido utilizado de forma tendenciosa e perversa durante o franquismo, teve e tem larga tradição em muitos países de impecável tradição democrática (Suíça, Estados Unidos, França, países nórdicos,...). Muitos anos depois, aqueles argumentos razoáveis se tornaram simples barreiras a mecanismos de participação mais direta. Não é estranho que, vendo como acabaram funcionando as coisas, se escute muitos cidadãos dizendo “deixem de jogar conosco”. (SUBIRATS, 2004, pp. 6-7).

As decisões advindas de processos populares não são vinculantes, portanto, não costumam afetar as decisões dos políticos. O marco constitucional espanhol permite que aquelas decisões sejam vinculantes, juridicamente, se forem feitas por intermediação do Poder Executivo. Assim como no Brasil, a decisão final cabe ao Legislativo. Também lá se valoriza o caráter público das decisões populares, havendo comprometimento dos representantes políticos em aprová-las.

Na Espanha, a Lei Orgânica do Regime Eleitoral Geral vigente, que regula os processos eleitorais, não permite outra forma de sufrágio além da cédula em papel, não mencionando a possibilidade do voto eletrônico em eleições políticas, por exemplo.

As experiências de participação eletrônica naquele país são variadas e interessantes, mas não estão suficientemente disseminadas entre a população. A primeira experiência de voto eletrônico ocorreu nas eleições ao Parlamento da Catalunia, em 1995, em colégios eleitorais de Barcelona e Anglés, em Girona, utilizando-se cartões magnéticos (ARNALDO; D'AMBROSIO, 1998).

Em Barcelona, capital da Catalunia, a esquerda espanhola está no Poder Executivo municipal há quase trinta anos, o que permite o desenvolvimento e prosseguimento de projetos de desenvolvimento. O governo é composto por uma aliança entre três partidos: o Partido dos Socialistas da Catalunia (PSC), a Iniciativa pela Catalunia Verde e a Esquerda Unida e Alternativa (ICV-EUiA).

O Preâmbulo da Carta Magna de Barcelona de 1998, modificada em 2006, objetiva, dentre outras coisas, aprofundar os mecanismos de participação cidadã, reforçar a prática democrática e estimular a cooperação entre prefeitura, movimento associativo e agentes sociais, estimulando o progresso e a coesão social da cidade. O título IV desta mesma carta garante a participação cidadã, especialmente nas matérias que dizem respeito à qualidade de vida do cidadão.

5.8.1. O processo participativo de Barcelona

O Programa de Atuação Municipal (PAM), regulado pela Lei Orgânica Municipal, desde 2003 é um mecanismo de planejamento das atividades e da distribuição orçamentária municipal durante os quatro anos de mandato. O PAM é formado por uma comissão do governo, que planifica o projeto do programa e envia-o aos conselheiros do distrito para seu conhecimento e aprovação. A iniciativa deve partir do Executivo e a consulta à população sobre o plano de atuação daquele governo está garantida por lei.

Abre-se o projeto para informação pública e, nesse período, podem-se apresentar propostas e considerações; igualmente, durante esse período convoca-se uma audiência pública, dirigida a toda a sociedade. Por fim, o Conselho Plenário da Prefeitura de Barcelona aprova definitivamente o PAM.

O processo de Barcelona é referência internacional no uso das tecnologias para participação popular. O PAM faz parte das *Buenas Prácticas en participación ciudadana*, do Observatório Internacional de Democracia Participativa (OIDP). Este Observatório nasceu no âmbito dos Projetos de Cooperação Descentralizada do Programa URB-AL, da Comissão Europeia *EuropeAid* é a Direção Geral da Comissão Europeia, responsável pelos programas e projetos de ajuda exterior. Trabalha com outros organismos internacionais, dentre os quais o Banco Mundial, Nações Unidas, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Além da experiência catalã, existem inúmeros processos de participação popular, como se pode ver pelas redes de trabalho do Observatório Internacional de Democracia Participativa (OIDP)⁴⁸, que engloba o Observatório Local de Democracia Participativa (OLDP), ambos pertencentes ao projeto URB-AL⁴⁹ - Rede 3⁵⁰, cujas cidades-membro são Barcelona, Buenos Aires, Donostia, El Bosque, La Paz, Porto Alegre, Saint Denis e São

⁴⁸ Participam do OIDP as seguintes cidades e províncias: Barcelona e Jerez (Espanha); Issy les Moulineaux, Lille e Saint-Denis (França); Quetzaltenango (Guatemala); Cuenca (Equador); Delgado (San Salvador); Porto Alegre, Ipatinga (Brasil); La Paz (Bolívia); Risaralda (Colômbia).

⁴⁹ O Programa URB-AL, lançado em 1995 pela Comissão Europeia, é uma iniciativa comunitária destinada a criar laços de colaboração entre cidades europeias e latino-americanas. O programa conta com a participação de cerca de 2.500 cidades, integradas em 13 redes temáticas, com mais de 10.000 participantes. Concretizaram-se, até agora, mais de 180 projetos comuns. Atualmente, o projeto está na fase 3 www.centrourbal.com e http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/apply_es.htm.

⁵⁰ A cidade de Issy les Moulineaux (França) é a responsável pela Rede 3 - Democracia na cidade. Os trabalhos da rede iniciaram em 1998 e se desenvolveram durante quatro anos. O enfoque metodológico baseou-se na busca de experiências e práticas de democracia local.

Paulo.

O governo de Barcelona opta pela democracia participativa como complemento e aprofundamento da democracia representativa. Para torná-la efetiva e promover a interlocução entre governo e sociedade civil, o regulamento procura refletir as pluralidades que configuram a cidade, seguir os direitos da cidadania, vinculados à participação, garantir a existência de canais de participação suficientes, abertos e flexíveis, além de apostar no associacionismo, vinculando as tecnologias da informação e da comunicação, especialmente a Internet, às práticas participativas.

O Programa de Atuação Municipal de Barcelona (PAM) é o conjunto de ações que o governo realizará nos quatro anos de mandato. No documento devem constar também as previsões de recursos econômicos e financeiros necessários para levar a cabo aquelas ações.

O PAM está regulado pelo título V, capítulo 3º, seções 1ª e 2ª, da Lei Orgânica Municipal de 1999, revisada em 2003. Este Regulamento Orgânico estabelece que a elaboração do PAM deve ser aberta à consulta e colaboração popular.

As Normas Reguladoras da Participação Cidadã, estabelecidas em 1986 e atualizadas em 2002, foram criadas tendo em vista a orientação dos processos participativos da cidade e estabelecem critérios para o exercício da participação civil nas políticas públicas de Barcelona, objetivando a promoção e o desenvolvimento da democracia participativa.

As normas desenvolvem os aspectos relativos à participação cidadã, recolhidas na Carta Municipal, e incluem os compromissos firmados pela administração municipal na Carta Europeia de Salvaguarda dos Direitos Humanos na Cidade, em que a administração de Barcelona se compromete não somente em garantir a participação, como também a promovê-la ativamente.

Dentre os princípios das Normas Reguladoras está a criação de canais que facilitem a participação universal, a partir da ideia de que todos aqueles que desejem participar possam fazê-lo e que a participação seja acompanhada por uma ação instigadora do governo ou de instituições da sociedade civil. O artigo 5 dessas normas versa sobre o Direito de Participação e afirma que todos têm direito a intervir na gestão de assuntos públicos, podendo sugerir propostas, tanto no âmbito da cidade como dos distritos.

As tecnologias da informação e da comunicação a serviço da participação são tema do título V. O artigo 30 estipula, dentre outras coisas:

- a Internet, a televisão local de Barcelona e os meios de comunicação locais são

alguns dos instrumentos essenciais da participação cidadã;

- as tecnologias telemáticas são utilizadas a fim de permitir a todo cidadão o acesso à informação geral, de maneira rápida e simples; acesso ao debate produzido no interior das instituições; permitir que o cidadão possa expressar suas opiniões em momentos oportunos e compartilhar reflexões sobre temas de interesse da cidadania com responsáveis políticos, técnicos e outros cidadãos;

- todos os equipamentos públicos municipais contarão com conexão à Internet e estarão disponíveis ao acesso da cidadania;

- todos os cidadãos e associações de Barcelona podem dispor de um correio eletrônico;

- as tecnologias da comunicação e da informação servirão de complemento a outros mecanismos de participação;

- a televisão local é uma ferramenta que cabe incorporar ao processo de participação e cuja utilização será complementar a outros espaços de participação e debate;

- é permitido o acompanhamento ao vivo do pleno municipal, tanto por meio da Internet como da televisão.

Em 2007, a Prefeitura de Barcelona, por intermédio da Direção de Participação e Associacionismo, deu início à primeira fase de elaboração do Plano Diretor Municipal de Participação Cidadã, com o objetivo de consolidar a democracia participativa como um eixo estratégico de administração da cidade. Elaborou-se um diagnóstico visando conhecer o estado atual da participação cidadã de Barcelona, tendo em conta a organização social e territorial da cidade.

Com base em estudos encomendados, em entrevistas em profundidade e questionários, o diagnóstico foi realizado, tendo como fontes de informação a opinião do tecido associativo, por meio de um estudo do Observatório do Terceiro Setor; perguntas à cidadania, referentes às propostas enviadas pelos próprios cidadãos, durante o processo participativo, para elaboração do Plano de Atuação Municipal (PAM); estudo encomendado à Fundação Catalunya Século XXI, que analisou o funcionamento dos órgãos e mecanismos de participação da cidade, segundo ótica dos técnicos municipais, e atualização do mapa da participação cidadã, tanto em nível distrital, como no municipal. Além disso, o diagnóstico comporta o *Catálogo de órgãos, mecanismos e processos de participação da Prefeitura*.

O PAM é elaborado pela comissão de governo a partir de uma consulta popular. Esta comissão, composta pelo prefeito, conselheiros da equipe de governo e delegados setoriais,

cria um documento-base para debate, onde constam um mapa socioeconômico da cidade e as linhas estratégicas de atuação.

5.8.2. As fases de elaboração do PAM

As fases do processo participativo do PAM também estão reguladas pelas Normas de Participação:

a) Informação e Comunicação: informam-se os cidadãos por meio de mecanismos adequados ao conteúdo e à participação. Nesta fase, é produzido documento informativo a ser distribuído entre a população;

b) Sugestões dos cidadãos: propostas formuladas pelos cidadãos, em nível individual ou por meio de associações. A Prefeitura Municipal coloca à disposição canais e mecanismos participativos que considera pertinentes;

c) Devolução: o Executivo local dá respostas às sugestões dos cidadãos, por meio de canais estabelecidos.

Na primeira fase, a Prefeitura elabora e oferece à sociedade civil e grupos políticos um documento-base para debate. Dele constam informações sobre vários setores da cidade, previsão orçamentária para realização das ações e outros dados que podem facilitar a compreensão acerca das áreas prioritárias em que a Prefeitura pretende atuar.

O Poder Executivo municipal indica as linhas estratégicas e as áreas de atuação, de acordo com as quais o cidadão deve guiar suas propostas, ainda que ele possa encaminhar propostas alternativas. As linhas são: Coesão social e inclusão; Economia do conhecimento e ocupação de qualidade; Proximidade e convivência; Sustentabilidade e meio ambiente; Barcelona Capital da Catalunia (*Capitalitat*).

Barcelona é composta por dez distritos em que se divide territorialmente a cidade, os quais se distinguem por suas diferentes realidades sociais. Tendo em vista as peculiaridades e necessidades de cada distrito, a Prefeitura da cidade inclui no Programa de Atuação Municipal (PAM), o Programa de Atuação por Distrito (PAD), possibilitando que a população decida sobre as prioridades regionais. Os dez distritos de Barcelona são: Ciutat Vella, Eixample, Sants-Montjuic, Les Corts, Sarrià-Sant Gervasi, Gràcia, Horta-Guinardó, Nou Barris, Sant Martí, Sant Andreu. Além de sugerir mudanças e contribuir para a construção do plano de governo municipal, o cidadão barcelonês pode participar, ao mesmo tempo, da elaboração do

PAD, cujo funcionamento segue as mesmas regras do PAM.

Os dez distritos desenvolvem estratégias de comunicação e mecanismos participativos em função das características de cada bairro. Em todos os distritos são realizadas assembleias, reuniões e jornadas informativas com moradores dos bairros, para apresentar o processo e as bases programáticas para a elaboração dos Planos de Atuação Distrital, assim como sessões de debate. Foram mais de 252 sessões de trabalho, com mais de 6.200 participantes, representando mais de 214 entidades.

Os cidadãos puderam participar durante o período de um mês, por meio dos seguintes canais:

- questionários eletrônicos na Internet;
- formulários em papel a ser depositado em urnas espalhadas pela cidade: um formulário sobre o PAM, com linhas estratégicas direcionadas ao desenvolvimento da cidade; outro específico para cada distrito (PAD), objetivando centralizar o debate em temas referentes à convivência;
- telefone do cidadão com chamada gratuita;
- SMS;
- *blog*: elemento inovador no processo de 2007 - permitiu dar continuidade a vários debates temáticos;

Todas as sugestões foram inseridas em uma base de dados para facilitar a posterior gestão informativa. Esta ferramenta da tecnologia da informação permitiu o acompanhamento estatístico e o controle de todo o processo, facilitando a realização da fase três da consulta: a resposta à cidadania.

Quanto aos critérios para o processamento dos dados, as sugestões foram divididas em grupos:

- sugestões ao PAM: categorias em função de seis linhas estratégicas, seis áreas de atuação municipal e os objetivos de cada uma dessas áreas, distribuídas entre cinquenta âmbitos de atuação. Isso permitiu uma grande variedade de informações direcionadas a cada eixo estratégico;
- sugestões ao PAD: realizou-se trabalho específico para cada um dos dez distritos, com base nas questões formuladas nos questionários.

Em ambos os casos o texto integral de cada sugestão foram incluídos. Após processadas as informações, foi elaborado um informe para cada distrito e para cada uma das

áreas de atuação. Finalizado o processamento das sugestões, foram feitas análises quantitativas e qualitativas.

No segundo momento, na fase participativa, associações, conselhos, entidades representativas e o cidadão em nível individual podem apresentar propostas também por meio de vídeos, intervenções em reuniões presenciais e documentos enviados por correio convencional ao Registro Municipal. Boa parte das sugestões foi feita via associações. O formulário estava disponível na *Revista Barcelona Informació*, em locais públicos, bibliotecas, centros cívicos, oficinas de atenção ao cidadão e mercados. Bastava preenchê-lo e depositá-lo em um dos mais de duzentos pontos disponíveis em toda a cidade.

Nos formulários individualizados estavam resumidas as seis áreas de atuação, predefinidas pela equipe de governo. Em cada uma delas havia uma breve explicação sobre os âmbitos em que a prefeitura atuaria, seguida da pergunta: “¿Tú qué harías?” e um pequeno espaço para a resposta.

Após a fase de recolhimento das sugestões (processo participativo em si), inicia-se o processo administrativo e dos acordos políticos para a tramitação e elaboração do Programa de Atuação.

A Comissão de Governo Municipal aprova um texto inicial, proposto à Comissão de Plenário da Presidência, Território e Função Pública. Com o acordo desta Comissão, publica-se um edital convocando uma audiência pública, cuja ata desta será a memória do processo participativo. Esta é apresentada ao Conselho da Cidade e, finalmente, votada pelo Conselho Plenário Municipal.

5.8.3. Respostas aos cidadãos

A fase de devolução é tão importante quanto a fase de participação. É o momento em que o governo dá resposta às demandas populares, estabelecendo novas bases para o diálogo. A equipe de governo, responsável pela gestão de sistemas de informação, criou um mecanismo de controle de dados, chamado *Plataforma PAM*, onde se encontram todas as sugestões e suas respectivas respostas.

As respostas foram feitas por *e-mail* ou correio postal. Aqueles que participaram via SMS foram comunicados também por aquele meio após a aprovação final do PAM e informados de que o documento final estava disponível na página da Prefeitura.

A equipe responsável pelo processo participativo enviou, em nome do prefeito Jordi Ereu, 18 mil respostas, pelo correio eletrônico e postal, a 52.279 propostas que cidadãos e entidades apresentaram para a elaboração do Programa de Atuação Municipal (PAM) 2008-2011. Às respostas escritas se somam 11.500 oferecidas em audiências públicas distritais.

A resposta personalizada foi concretizada por meio do canal escolhido pelo cidadão, desde que identificasse corretamente nome e endereço. A equipe de governo explica ao cidadão os motivos pelos quais aceitou ou não suas sugestões. Se o cidadão fez cinco proposições, todas terão uma resposta, mais ou menos individualizada. As aceitas e incorporadas levam uma indicação sobre sua localização na memória participativa disponibilizada ao público. Junto à resposta envia-se uma carta-padrão, assinada pelo prefeito, de agradecimento pela participação no processo.

No PAM 2008-2011, mais de 80% das propostas formaram parte do programa a ser executado; dessas, 42,5% foram aceitas e 41,2%, assimiladas, ou seja, já faziam parte do texto inicial⁵¹.

As Normas de Participação Cidadã estipulam a obrigação de se confeccionar uma memória participativa com os resultados do processo e disponibilizá-la ao Conselho da Cidade, Plenário Municipal e aos grupos políticos municipais. Disponibiliza-se o documento final⁵² em versão eletrônica (www.bcn.cat/participacio) e também em versão impressa.

5.8.4. A campanha de divulgação

A publicidade das ações que dizem respeito ao PAM é divulgada à mídia e à população por meio de diferentes canais. O governo municipal lançou a exposição *Fent Barcelona*, idealizada para explicar o Programa de Atuação Municipal e a participação cidadã no processo. O evento teve repercussão negativa e foi criticada pela oposição. A polêmica girou em torno de dois aspectos: investiram-se 1,4 milhões de euros em uma campanha que teve 2.700 visitantes até princípios de abril de 2009; o Conselho de Audiovisual da Catalunia considerou que a mensagem propagandística da campanha institucional superava o razoável.

A campanha de comunicação visava a dois objetivos: levar o PAM ao conhecimento

⁵¹ Recolhido em 1º de setembro de 2009, de http://w3.bcn.es/V55/Serveis/Noticies/V55NoticiesLlistatNoticiesCti/0,2138,161450665_161511549_2_579790820,00.html?accio=detall&home=.

⁵² Programa D'Actuació Municipal Ajuntament de Barcelona 2008-2011. Edita: Ajuntament de Barcelona.

público e convidar a população a participar. As principais ações foram:

- edição de um folheto-questionário para o PAM e outro para cada um dos dez distritos de Barcelona (PAD);

- edição de um folheto-questionário para o PAM, bilíngue (catalão e espanhol), distribuído gratuitamente à imprensa;

- confecção de quatro edições mensais especiais da revista *Barcelona Informació* e das revistas de bairro sobre o PAM. As revistas levavam como encarte o formulário-questionário, com franquia paga para envio pelos correios, nos meses de outubro e novembro;

- divulgação nos meios de comunicação impressos, convidando à participação;

- inserções de rádio: 10 e 20 segundos e microespaços de um a três minutos;

- Internet: *banners* e outros recursos em jornais digital, *messenger e-mailing*;

- elementos gráficos distribuídos pela cidade e locais estratégicos, como metrô, ônibus.

Finalizada a campanha, a Prefeitura considerou que a *Revista Barcelona Informació* fora um dos canais mais importantes. A Internet (*web* e *blog*) também foi fundamental para a difusão e participação popular.

As críticas e contraposições ao processo vieram por meio de informe qualitativo sobre as sugestões individuais, elaborado pela Direção de Participação e Associativismo:

- a participação no PAM não responde a uma mostra da população;

- o formulário direciona a participação ao indicar os eixos de atuação;

- o canal de respostas às reclamações não foi bem avaliado pela população.

O informe considera que a cidadania não se sentiu suficientemente orientada e que os canais de participação não foram suficientes, inclusive para os idosos, que disseram não encontrar na cidade pontos de participação. Além disso, a comunicação pública foi falha e a linguagem pouco clara prejudicou o processo. Muitos cidadãos sugeriram novos e melhores canais de comunicação e o reforço de canais participativos e informativos nos bairros da cidade. A cidadania sugeriu, ainda, melhorar a representatividade e aumentar a qualidade da participação.

Em junho de 2009, na metade do mandato, o governo divulgou diferentes informes, os quais demonstram a realização de 54% das medidas aprovadas no documento final do PAM. Nesses balanços estão detalhadas as áreas de atuação, as respectivas ações levadas a cabo durante os dois anos de mandato e outros resultados alcançados. A publicação do acompanhamento do processo estava prevista no documento definitivo do PAM.

Alguns dados do processo participativo PAM 2008-2011 a destacar:

- cada participante realizou uma média entre três e quatro sugestões. Alguns cidadãos contribuíram com projetos e outras documentações gráficas;
- 28.503 pessoas participaram, com 85.777 sugestões;
- 51% participaram através do formulário impresso e 24% via Internet;

As áreas de habitação, urbanismo e interior receberam 21.274 sugestões, foi seguida pela área de prevenção, segurança e mobilidade, com 15.506 sugestões. Logo após veio a área de bem-estar social e coesão territorial, com 11.170 sugestões; fazenda e promoção econômica, com 10.134 sugestões; meio ambiente, com 10.123 sugestões. Por fim, a área de ação social e cidadania recebeu 7.091 sugestões.

As sugestões e propostas classificam-se da seguinte forma:

- cidadãos de Barcelona;
- participantes de fora de Barcelona;
- participantes anônimos;
- propostas singulares, por sua extensão e/ou características (gráficos, mapas, fotografias, etc.).

As propostas vindas de associações foram classificadas em função da tipologia da entidade, independentemente de seus conteúdos.

5.9. Análise do PAM

O processo de participação popular estudado, a princípio, promove a cidadania, uma vez que o cidadão entra em contato com a administração local. Em teoria, o processo lhe proporciona certa autonomia para opinar em que áreas o governo deve investir. Se os resultados forem fidedignos à vontade popular, o mecanismo democrático também será legitimado e reforçado.

O Executivo utiliza-se, em grande medida, das tecnologias da informação para oferecer informação e estabelecer comunicação com os cidadãos, mas são tantos os canais, inclusive alguns ineficientes, que podem desgastar e prejudicar o processo participativo. Alguns exemplos: página *web* de participação e atenção ao cidadão; telefone de civismo (gratuito) e de informação (pago); oficinas de atenção ao cidadão; *website* do prefeito; correio convencional e eletrônico; *blog* da cidade; página para trâmites *online*; página temática para

informações, consultas e reclamações; transmissão direta das atividades do Plenário; Barcelona Televisão, canal digital com grade de programação e informações sobre a cidade; Barcelona WIFI, até o momento com 105 pontos de acesso à Internet; Centro de Meios de Comunicação, com informações *online* atualizadas e serviço de busca; revistas e outros boletins informativos. A Prefeitura da cidade participa, também, de redes sociais, como o *Facebook*. O governo oferece um *email* pessoal a todo cidadão interessado. Ademais, está em processo de elaboração uma cartilha de participação cidadã.

Pode-se considerar que a Prefeitura de Barcelona está bem inserida na *sociedade da informação* e aproveita os recursos tecnológicos para divulgação de suas ações e atividades. As páginas na Internet da Prefeitura (www.bcn.cat) estão disponíveis em castelhano, catalão e inglês, ainda que alguns conteúdos e arquivos estejam somente em catalão.

A assessoria via telefone, *site*, oficinas de atenção aos cidadãos e em todos os locais de participação, tanto quanto as ações em locais públicos, realizadas por pessoas contratadas para explicar, estimular e auxiliar a participação popular, demonstram a tentativa de aproximação do governo com a cidadania e a importância que se deu à comunicação, à informação e à publicidade do processo. Mesmo diante das reclamações dos cidadãos sobre as falhas comunicacionais, observa-se que o processo não pecou pela inexistência de canais informativos e participativos. Pode, sim, ter pecado pela ineficiência comunicativa destes canais.

Apesar dos esforços governamentais, da sociedade civil e de ONGs, no sentido de estimular a inclusão digital e desenvolver *sociedade da informação*, o acesso às tecnologias é ainda restrito, mesmo em países desenvolvidos. Um estudo realizado pela União Europeia, divulgado em agosto de 2009, cujo título é *Informe de competitividade digital*⁵³, com dados de 2008, demonstra que pelo menos um de cada quatro cidadãos europeus nunca utilizou computador e um de cada três nunca acessou a Internet. Dentre esses, alguns afirmam não sentir necessidade e outros, que não podem se permitir o acesso por questões econômicas. Na Espanha, quatro de cada dez pessoas nunca usaram a rede. No entanto, mais da metade dos cidadãos europeus é usuária habitual da Internet. Os dados do informe da União Europeia indicam ainda que quase 70% dos menores de 24 anos acessam a Internet todos os dias.

Mesmo que o PAM oferecesse recursos tecnológicos variados, 54,7% da população de

⁵³ Disponível em http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/annual_report/2009/com_2009_390_en.pdf. Acesso em 1º/09/09.

Barcelona preferia utilizar o formulário impresso para opinar. Os resultados do processo participativo, que culminou na aprovação do PAM, demonstram que 24% dos participantes encaminharam suas sugestões via formulário eletrônico e *blog*.

Barcelona tem 1.595.110 habitantes⁵⁴, dos quais 1.234.311 são eleitores⁵⁵ potenciais. Nas últimas eleições municipais, 49,6% compareceram às urnas. Em relação ao total de habitantes, 1,8% participaram do PAM. No entanto, se pode levar em consideração o número de eleitores, uma vez que todo cidadão de qualquer idade ou nacionalidade poderia participar do processo.

O objetivo deste trabalho não é fazer uma análise estatística. É interessante, contudo, considerar que, apesar de a amostra ser significativa, a metodologia do processo provavelmente não foi bem elaborada, e isso pode gerar desconfianças acerca da confiabilidade dos resultados. Os participantes não precisaram apresentar documento de identificação. Nesse processo, um eleitor não corresponde a um voto. Os dados demonstram que 391 pessoas entre zero e 17 anos participaram do processo. Mais de 15 mil pessoas não indicaram idade.

Como os participantes não precisaram apresentar documento de identificação, qualquer pessoa, inclusive estrangeiros, de qualquer idade, poderia enviar sugestões. Sem controle dessas informações, crianças participaram e uma mesma pessoa poderia fazê-lo mais de uma vez, usando nomes diferentes. Consta, porém, no título V, artigo 28, item 09, das Normas de Regulação da Participação que os resultados da consulta à cidadania devem contar com, no mínimo, 50% de pessoas maiores de dezesseis anos.

Considera-se falha a metodologia aplicada no processo, pois os dados não foram coletados de maneira eficaz. Como consequência desta metodologia, há informações pouco exploradas, o que dificulta uma análise posterior, pelo menos no que tange aos documentos disponibilizados à autora e à população. Conclui-se que as TIC's serviram mais como canal publicitário do que participativo. Apesar de utilizar os meios massivos, o principal canal foi a Internet. Isso demonstra a verticalização do processo participativo, já que retoma o caráter excludente e crítico da esfera pública burguesa clássica.

Entende-se que este modelo de participação, via tecnologias, pode reforçar assimetrias

⁵⁴ Departament d'Estadística. Ajuntament de Barcelona. Fuente: Junta Electoral. Disponível em <http://www.bcn.cat/estadistica/castella/dades/tpob/ine/evo/evo01.htm>. Acesso em 1º/09/09.

⁵⁵ Disponível em <http://www.bcn.cat/estadistica/castella/dades/telec/loc/loc07/cloc0701.htm>. Acesso em 1º/09/09.

e gerar outras formas de exclusão. As assimetrias exemplificam-se pelos canais de participação e pela diferença de espaço disponível para opinar, por meio de formas eletrônicas e do formulário impresso.

A Prefeitura de Barcelona não levou em conta as garantias de acesso relacionadas ao poder econômico e cognitivo e as características de exclusão, que podem ser encontradas nas redes. Além de gerar conflitos, o uso das TIC's de forma pouco refletida pode levar a crer que os resultados do PAM talvez representem a vontade de apenas uma parcela da população, que tem necessidades não condizentes com aquelas do coletivo.

5.9.1. Análise da Consulta Popular

Em 2010, a Consulta Popular tomou dimensões ainda maiores, se comparadas aos outros anos. O processo deste ano realizou-se em meio ao período eleitoral, recebendo tratamento diferenciado de representantes políticos de todo o estado, inclusive da própria governadora Yeda Crusius. O governo e alguns candidatos a deputado estadual utilizaram-se do processo para autopromoção, afirmando seu comprometimento e empenho para a realização do mesmo.

A publicização das obras, serviços e investimentos entregues à população foram enfatizadas; divulgou-se, incansavelmente, que o governo cumprira com acordos, entregara obras em dia e realizara o pagamento de passivos atrasados. O total de pagamentos referentes à Consulta Popular, até junho de 2010, foi de R\$ 5.428.593,00 milhões de reais.

Foram lançados os Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional, realizados por 26 COREDES. Na administração do PSDB, o governo do Estado, por intermédio da Secretaria de Relações Institucionais, estimulou os COREDES a elaborar o planejamento estratégico de suas regiões. Esses planos fazem parte do *Programa Estruturante Nossas Cidades*. Segundo informações obtidas no *site* da SRI, o objetivo dos planos estratégicos é mapear a vocação de cada região e elencar suas prioridades e necessidades. Os planos servirão como subsídios ao Estado na realização das próximas peças orçamentárias, já que evidenciam as diferenças regionais.

Também em 2010, o governo do Estado, por meio da PROCERGS, foi premiado em concurso nacional que visava identificar a melhor iniciativa de governo eletrônico no Brasil, abrangendo instituições federais, estaduais e municipais. A comissão julgadora do Prêmio TI

& Governo entregou o prêmio à equipe da PROCERGS pela realização da Consulta Popular.

Nesse ano, o *site*, que desde 2007 não recebia alterações significativas e sequer era atualizado com notícias, foi remodelado, ganhando cores de interatividade. A SRI utilizou as redes sociais para divulgar a CP.

A própria SRI incrementou seu trabalho, focando-se na divulgação do processo por meio das diferentes mídias. As notícias levantadas pela assessoria de imprensa do governo estadual passaram a fazer parte do *site* da secretaria. A mídia acompanhou o ritmo dos organizadores do processo e passou a divulgá-lo com maior intensidade, porém continuou mantendo distanciamento e certa descrença em relação à CP. Por isso, a campanha comunicacional e o debate público sobre as ações a serem votadas deixam ainda muito a desejar. Excetuando dados gerais sobre o Orçamento Estadual, encontrados no *site* do governo, a SRI não disponibilizou dados suficientes para que se possa compará-la à campanha realizada pelo Executivo de Barcelona.

Problemas metodológicos também comprometem uma análise mais detalhada sobre a Consulta Popular. Alguns motivos dificultam o conhecimento de dados importantes para uma análise mais profunda sobre a utilização das tecnologias no processo. O TRE não libera informações detalhadas sobre os eleitores, somente o número do título e o domicílio eleitoral: não se conhece quem são os eleitores que participam da CP, quais suas condições de vida, classe social, escolaridade, renda, sexo ou idade. Sabe-se seu domicílio eleitoral, apenas.

A falta desses dados, por exemplo, impede que se tenha clareza sobre quem utiliza as tecnologias para participação popular nas decisões políticas do Estado. Não se pode afirmar, portanto, com segurança, que a Consulta Popular promove a inclusão digital. É provável que aqueles que votam via Internet sejam os cidadãos já incluídos digitalmente e que podem dispor das tecnologias, seja no trabalho, em casa, em *lanhouses*, escolas, universidades, seja em centros de acesso público. De qualquer forma, esses eleitores já têm certo conhecimento operacional para utilizar a rede e habilidades para participar, ainda que esta participação se configure em indicar alternativas preexistentes, através do *aperto de botão* ou *push-button politics*.

Tampouco seria correto afirmar que a CP (ou o PAM), ao utilizar as tecnologias, estimule a participação de eleitores. Não há como comprovar que o eleitor vote no processo de definição de parte do orçamento do Estado unicamente por estar conectado, ou por visualizar um *banner* em algum *site*, ou mesmo por saber da existência do processo. As

tecnologias, em si mesmas, não estimulam a participação, apenas facilitam o processo. Um processo que se inicia pela vontade individual, motivada externamente, ou não, por campanhas de divulgação, interesse político ou particular.

Pode-se afirmar, contudo, que, da forma como vem sendo operacionalizado até agora, o processo é democrático ao disponibilizar meios de votação que não apenas aquele via Internet. Por mais tímidas que tenham sido as campanhas publicitárias da CP, é positivo o fato de não se limitarem à informação e à comunicação via rede. A Internet ainda não é um veículo de alcance massivo. As classes mais desfavorecidas ainda não têm total acesso às tecnologias da informação e da comunicação. Se o propósito é incluir o maior número e segmentos possíveis no processo participativo, é perigoso focar sua publicidade em apenas um meio de comunicação.

No âmbito dos COREDES e do governo estadual, levantou-se o debate sobre a inclusão da urna eletrônica como substituta da urna física. Alguns representantes de COREDES sugeriram que a votação seja realizada somente via Internet. Certamente a contagem dos votos seria muito mais rápida, e alguns problemas poderiam ser evitados, como a falta de pessoal para a contagem das cédulas. A urna eletrônica, porém, requer a presença de mesários, secretários, fiscais, além de cursos preparatórios para essas pessoas acerca do uso desses aparatos o trabalho esse todo realizado de forma voluntária.

O uso exclusivo da Internet para participação implicaria no declínio do processo, pois torná-lo-ia antidemocrático e extremamente elitista. Deve-se levar em conta que, dos 1.217.067 eleitores, 14,6% (177.596) votaram pela Internet. Os votos manuais representam 85,4% (1.039.471) do total. Vale lembrar os indicadores da pesquisa do CETIC de 2009⁵⁶: 47% dos brasileiros nunca usaram computador e 55% nunca acessaram a Internet. Essa disparidade cresce no sul do Brasil, muito provavelmente em virtude da grande população rural, da qual, por enquanto, apenas 29% acessam a rede.

Alguns setores dos COREDES defendem que a população pode se intimidar com a tecnologia e decidir não participar do processo, uma vez que o voto é facultativo. Além disso, com a retirada da urna itinerante, as populações rurais afastadas dos centros deixariam de participar. Essa mudança requer avaliação profunda sobre o impacto da exclusão das urnas físicas tradicionais. Eliminá-las, no momento, seria negativo para processos dessa natureza, inclusive porque há dúvidas quanto a se todas as camadas sociais estão representadas no

⁵⁶ Disponível em <http://www.cetic.br/usuarios/tic/2009-total-brasil/index.htm>. Acesso em 09/12/2010.

processo decisório.

Quando as circunstâncias materiais incapacitam a participação de pessoas em processo de tomada de decisão pública, nota-se que o processo carece de legitimidade advinda da própria representatividade e pluralidade. Qualquer tipo de participação política cujo pré-requisito seja acesso às tecnologias deixaria o caráter democrático comprometido. As barreiras tecnológicas dificultam a participação de grande parte da população brasileira, por exemplo. Aqueles que já não têm motivação política poderão perceber na tecnologia mais um empecilho à sua participação.

Todo processo calcado exclusivamente nas tecnologias digitais da informação e da comunicação e realizado somente por meio delas pode afastar aqueles que não dispõem de acesso aos recursos tecnológicos. Por esse fato, uma consulta popular realizada unicamente pela Internet corre o risco de ser um processo excludente e antidemocrático.

Projeta-se que, para o orçamento de 2012, sejam investidos mais 165 milhões de reais em obras demandadas pela população, por meio da CP. Sabe-se que a disputa política partidária ultrapassa alguns limites éticos e ignora o bem-estar da coletividade. Muitos partidos, ao assumir o poder, não levam em consideração programas sociais e realizações de governos anteriores, motivados pela luta de interesses; outras vezes, a prática comum é assumir programas e desviá-los de seus objetivos iniciais. A sociedade é o centro da política e não deve ser prejudicada em nome de contraposições ideológicas.

Por meio de processos públicos de definição orçamentária, o Poder Executivo funciona como mediador entre a população e o Legislativo. Propondo oficialmente processos participativos, abre espaço para a manifestação da sociedade, dando-lhe voz, ainda que minimamente, tomando conhecimento de suas necessidades e prioridades e levando-as ao Legislativo, a quem caberá a decisão final.

Mesmo que, no caso da Consulta Popular, os deputados estaduais possam barrar e/ou alterar as propostas advindas da população, por questões lógicas, costumam aprová-las sem alterações. Isso, contudo, sempre dependerá das disputas políticas internas e partidárias.

Num Estado democrático, levando-se em conta o texto constitucional, que, formalmente, preocupa-se com o bem-estar da cidadania, parece evidente que os representantes políticos não irão de encontro às reivindicações sociais legitimadas por um processo popular, legalmente reconhecido por lei. Inclusive porque até os representantes das alas mais conservadoras não podem se esquecer do caráter público do debate orçamentário.

Além disso, a Constituição brasileira prevê a participação popular por meio de referendos, plebiscitos e consultas populares e define a obrigatoriedade da participação popular em determinadas áreas, como a saúde, por exemplo.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A última etapa desta tese destina-se a aproximar Consulta Popular e PAM, não com o intuito de qualificar ou desqualificar um ou outro processo, mas, sim, de gerar subsídios para que se possam qualificar os modelos participativos pautados na deliberação e na comunicação alicerçado pelas TIC's, para que garantam a amplitude do processo democrático.

A Hermenêutica de Profundidade (HP) de Thompson foi utilizada no percurso metodológico deste trabalho para avaliar o papel das TIC's nos processos participativos de Barcelona (PAM) e do Rio Grande do Sul (CP).

Thompson afirma que a Hermenêutica de Profundidade busca determinar o conteúdo e significado das formas simbólicas e práticas sociais. Esses contextos e os processos estão estruturados de várias maneiras, podendo estar caracterizados por relações assimétricas de poder, por acesso diferenciado a recursos e oportunidades e por mecanismos institucionalizados de produção, transmissão e recepção de formas simbólicas (THOMPSON, 2007, p. 181).

Analisar estes processos exigiu, de fato, um movimento novo do pensamento, de síntese e de construção criativa de possíveis significados (THOMPSON, 2007), pois a análise é uma explicação interpretativa do que já foi representado ou dito.

Guiando-se pela tríade de análises complementares propostas pelo autor, elaborou-se, primeiramente, a análise sócio-histórica, por meio da descrição, da contextualização dos processos e das modificações ocorridas segundo seus desdobramentos. Posteriormente, analisaram-se os discursos de cada um desses processos participativos, demonstrando-se suas ideologias e propósitos.

Para finalizar esta tese, concretiza-se a última fase da HP: a análise interpretativa/reinterpretativa da CP e do PAM, construída por meio da razão argumentativa e crítica possibilitada pela coleta de dados, análise documental, pesquisa bibliográfica, entrevistas e observações.

A estrutura do PAM e da Consulta Popular é bastante próxima: contam com um mecanismo deliberativo, em maior ou menor grau – as assembleias, nas quais a população tem a oportunidade de expressar-se.

O PAM disponibiliza vários mecanismos para que o público participe. Ainda que se tenha em conta as características excludentes da rede, como se viu, o PAM e a CP oferecem

ferramentais para a participação e debate via tecnologias digitais, mas o PAM consideravelmente mais que a CP.

O PAM de Barcelona é um processo local, que envolve somente a administração municipal. A ideologia na qual se baseia o partido governista definirá as linhas estratégicas e os eixos de atuação que deverão constar do Plano de Governo. O processo inicia com definições prévias entre líderes governistas e oposição e, posteriormente, aberto à população, por meio de assembleias públicas e debates mediados. O processo de participação popular que se segue mostrará ao governo a vontade de parte da população – não exatamente de toda a sociedade, mas tendo esta a possibilidade de votar, entende-se que é uma vontade coletiva.

O documento elaborado com base na opinião popular é colocado em debate novamente entre governo e oposição. A partir dessa deliberação interna, as propostas vinculadas ao Plano de Governo Municipal serão transformadas em obrigações assumidas pelo governo municipal.

O movimento da Consulta Popular aproxima-se ao do PAM: as deliberações começam com reuniões entre presidentes dos COREDES, Comissão da CP e representantes da sociedade civil, para definição das regras gerais da CP, revisão do estatuto e outras decisões administrativas, como dia da votação, por exemplo. O processo abre-se para assembleias municipais, por intermédio dos COMUDES, e depois para as assembleias regionais, que definirão a cédula de votação, culminando num processo amplo, aberto a todos os eleitores do estado.

As reuniões e assembleias são administrativas, de difícil compreensão para leigos. Em relação à CP, o governo não estimula como deveria a participação – excetuando quando lhe interessa divulgar o governo, como em momentos eleitorais. Parece não haver interesse do governo do Estado em priorizar a participação do eleitorado gaúcho. Em ano eleitoral, contudo, esta preocupação parece mudar, como foi o caso de 2010.

As administrações municipais, mesmo com a imposição burocrática que emperra o andamento do processo, devem estar em dia com suas contas e atender às solicitações de encaminhamento da documentação requerida pelo governo estadual dentro do prazo predeterminado, sob pena de não receber os recursos destinados pela Consulta Popular. Esse critério, geralmente desconhecido pela maioria dos eleitores é um dos motivos pelos quais centenas de obras demandadas pela população não saem do papel. As verbas muitas vezes sequer são repassadas aos municípios, em virtude das irregularidades daquelas administrações. A concretização das ações eleitas, assim, pode demorar anos ou nem se

realizar.

A relativamente baixa participação popular, além de fatores como apatia política e não cumprimento de metas pelo governo, pode ser resultado da escassa campanha de divulgação que se faz da CP. Talvez a CP enfrente resistência dos eleitores, ao menos em cidades onde o OP é forte. A rivalidade entre PT e PMDB é conhecida no Rio Grande do Sul.

Nos processos realizados entre 2007 e 2010, a mídia, de modo geral, não deu eco à Consulta Popular. Ainda que a edição de 2010 tenha sido particularmente distinta, por ser ano eleitoral, e o governo tenha se empenhado em dar visibilidade às obras e demandas concretizadas, a mídia não ampliou e pouco reproduziu o debate acerca do processo, não se configurando como uma esfera pública midiática. Nos municípios, algumas emissoras de rádio e jornais locais e/ou regionais deram maior atenção ao conjunto do processo. O mesmo não se pode dizer dos meios de comunicação impressos de maior alcance e tiragem, da mídia eletrônica e da televisão, que se limitaram a informar a população nos momentos que antecederam a votação.

A CP poderia se basear no exemplo do sistema de informação e comunicação do PAM, que soube utilizar os meios de comunicação de modo mais eficiente para atingir o público e informá-lo sobre o processo e acerca das possibilidades de votação, por meio de campanhas explicativas, e de diferentes recursos comunicacionais disponíveis graças a uma grande assessoria de comunicação.

A Secretaria de Relações Institucionais do Governo do Estado do Rio Grande do Sul afirma que a verba para divulgação midiática e organização do processo é restrita, o que impediria maior difusão do processo. No entanto, a equipe encarregada da organização das edições da Consulta Popular de 2003 a 2006 deu especial atenção à publicização do processo nos meios de comunicação de todo o estado, ainda que a verba para publicidade também fosse limitada. A campanha de divulgação sobre um processo participativo começa pelo interesse político que se tem, ou não, em dar publicidade e ênfase ao tema.

Além disso, cabe pensar sobre a importância de manter uma equipe de especialistas em comunicação dentre os responsáveis pela organização do processo. Não basta, contudo, destinar um ou dois funcionários, pouco especializados em comunicação, porém muito afins com as tecnologias digitais, para que fiquem *twitando* e *retwitando* mensagens 140 caracteres (*twitts*), incessantemente.

No dia 23 de junho, dia da votação no processo participativo do Rio Grande do Sul, o

site da SRI divulgou nota⁵⁷ afirmando que a Consulta Popular ganhara destaque no *Trend Topic Brasil*, um dos inúmeros *rankings* de pesquisa de audiência na Internet, que elencam os assuntos mais *tratados*, no *Twitter*, no Brasil.

É evidente que as tecnologias digitais possibilitam maior difusão de informações, mas não é correto pensar que bastam, por si só, em termos comunicacionais.

As diretrizes que guiam tanto o PAM quanto a CP são determinadas por linhas gerais de atuação do governo, como planos plurianuais, por exemplo. A CP baseia-se em eixos estruturantes, a partir dos quais propõe as listas de votação. Nos mesmos moldes, o PAM orienta a população a pensar em melhorias dentro das cinco linhas de atuação, baseadas nas principais linhas e ideias de condutas políticas e ideológicas do programa eleitoral do partido: se é mais voltado para as ideologias de esquerda, dará prioridade ao social; se está voltado mais à direita, ao desenvolvimento econômico, e assim por diante.

As escolhas dos eleitores ficam vinculadas às áreas estratégicas definidas previamente pela equipe do governo que comande o Estado. Por um lado, a autonomia do eleitor fica parcialmente engessada, uma vez que, naquele momento, o eleitor somente pode definir as ações a serem realizadas dentro daquelas possibilidades. Por outro lado, as assembleias locais e regionais são espaços públicos, abertos a todos os cidadãos que queiram se pronunciar, destinados a levantar novas questões e a deslocar temas do nível privado ao nível público.

Até que ponto a suposta autonomia e poder de decisão dos eleitores são reais e em que termos eles decidem? Deve-se analisar se esses processos funcionam como simulacros de autonomia e participação, produzindo uma impressão de *empoderamento* do cidadão, já que lhe é dado o direito de escolher apenas entre obras de orçamento restrito, ou seja, a parcela destinada a esses processos de consulta representa apenas uma pequena parte do orçamento dos governos, fato que limita a participação popular e evita que se discutam abertamente as grandes questões sociais. Cabe questionar, ainda, se esses espaços de comunicação e participação legitimam tais questões (participação, decisão e autonomia popular) ou são apenas atrativos usados para falar em ampliação da democracia?

Defensores da democracia participativa, por outro lado, afirmam que,

mesmo considerando que as decisões tomadas se referem a uma parcela limitada do orçamento, elas afetam a todas as áreas da administração pública, favorecendo a construção de consensos nos quais cada grupo de interesse precisa levar em conta as demandas dos outros participantes. (CORTES e GUGLIANO, 2010, p. 61).

⁵⁷ “Consulta Popular é *Trend Topic* do *twitter* Brasil” Disponível <http://www.sri.rs.gov.br/>, *Notícias*.

Predefinir as linhas e as áreas nas quais a população deve votar, por um lado, é justificável em termos metodológicos, administrativos e estratégicos; por outro, induz o povo a querer algo. Recorre-se a Giovanni Sartori para esclarecer e demonstrar como se entende a questão e defender o ponto de vista apresentado nesta tese:

Mesmo nas circunstâncias mais favoráveis, quase nunca acontece que a soberania popular seja o verdadeiro ponto de partida. Antes de exercer uma influência, o povo é influenciado. Antes do povo desejar algo, ele é amiúde preparado para almejar alguma coisa. [...] A vontade do povo é o produto e não a força motivadora do processo político. (SARTORI, 1965, pp. 92-93).

Os COREDES, contudo, têm autonomia para destinar parte dos recursos para determinada área, como vêm fazendo alguns presidentes. Essa intervenção é feita para que áreas como educação, saúde e segurança (itens mais votados) não levem toda a verba, excluindo a possibilidade de investimentos em pesquisa e tecnologia, meio ambiente, etc. Cabe pensar se esse é um procedimento justo para com a população, a qual elencou suas prioridades. Com essa atitude, por um lado, depreende-se que a organização do processo e o governo entendem que os cidadãos não são capazes de fazer as melhores escolhas; por outro, percebe-se aí a tentativa de equalizar o processo democrático, defendendo as minorias e os setores com menor representatividade.

Em prefácio à obra de Avritzer e Navarro (2003, p. 8), Boaventura de Sousa Santos faz alguns questionamentos importantes a respeito do OP, partindo do pressuposto de que essas experiências enriquecem a articulação entre democracia representativa e participativa: Qual a influência da escala para o bom funcionamento de uma experiência participativa? Como se avalia a qualidade e a autonomia dos processos participativos e deliberativos? E que condições pode ocorrer a intervenção partidária para que o movimento não perca autonomia?

Pode-se dizer, por fim, que ambos os processos, a princípio, ampliam a participação popular nas questões públicas e promovem a cidadania, possibilitando ao cidadão entrar em contato com a administração da sua região e oferecendo-lhe certa autonomia para decidir em que áreas o governo deve investir. Se as decisões populares forem executadas pelos governos, o mecanismo democrático também será reforçado, pois, como antes mencionado, a participação popular é um dos princípios básicos de um sistema democrático. Se os resultados forem fidedignos à vontade popular, o mecanismo democrático também será reforçado.

A aplicação ideologicamente direcionada das TIC's pode gerar conflitos em termos democráticos. É arriscado oferecer somente canais tecnológicos de participação, sem pensar

nas assimetrias, nas garantias de acesso relacionadas ao poder econômico e cognitivo e no caráter de exclusão, potencialmente encontrado nas redes. Muitas vozes e reivindicações não chegam a ser escutadas pelos governantes, já que não se somam às da classe dominante ou incluída digitalmente. Os resultados de tais processos participativos podem representar apenas a vontade de uma parcela da população, que tem necessidades não condizentes com aquelas do coletivo.

Quando se trata de participações pontuais, como as consultas populares, a realidade segue longe do idealismo eufórico de muitos teóricos das novas tecnologias, cujas ideias não consideram o desenho hierárquico das redes. Geralmente, participam desses processos via Internet aqueles que, além de ter à sua disposição o aparato tecnológico necessário à votação, são dotados de conhecimento e racionalidade suficientes para perceber a importância da sua participação num processo popular. Mas aqueles que mais necessitam ser ouvidos e representados, que enfrentam as piores condições para sobreviver, que estão em situação de contingência, podem não ter oportunidade de votar, ou por não possuir título de eleitor ou qualquer outro documento de identidade, ou por desconhecer o processo e estar à margem da sociedade, ou simplesmente por não acreditar no processo, uma vez que sempre foram excluídos.

Outro problema encontrado nos processos de participação popular é quando empresas ou instituições da sociedade civil se organizam e mobilizam seus funcionários ou sindicalizados para votar em determinada demanda ou área. Será negativo à democracia caso somente a população mobilizada, organizada ou representada logre melhorias.

Sob essa perspectiva, considera-se razoável o estabelecimento prévio, pelos governos, das linhas gerais de atuação, pois, supostamente, visam ao equilíbrio na distribuição de recursos e investimentos ao englobar ações prioritárias que podem atingir diferentes setores da sociedade.

A população tem, sim, capacidade de discernir quanto a melhor para a sua região, porém é primordial que as administrações municipais apontem áreas que devem ser priorizadas, para que se alcance o bom funcionamento da localidade ou região, evitando que interesses particulares incidam sobre os coletivos.

Conclui-se que cada processo tem suas peculiaridades e propósitos. Percebe-se que uma análise a seu respeito deve partir dos objetivos propostos pelos mesmos. De acordo com Sauca Cano e Simon (2009), não se pode desqualificar um processo por não alcançar altos níveis de participação, quando seu propósito se restringe a informar e conhecer a opinião

popular. O que se pode criticar são as estratégias e os próprios objetivos daqueles que propõem uma experiência participativa.

Sauca Cano e Simon (2009) discutem sobre a classificação das formas participativas, proposta em 2000 pela *International Association for Public Participation (IAP2)*⁵⁸, adaptada a experiências contemporâneas. Seu *espectro de participação pública* pode ser utilizado tanto na análise da CP quanto do PAM. Os cinco níveis do espectro da IAP2 estão presentes na CP e correspondem a cada fase do processo.

- a *informação* é o nível mais básico, no qual a comunicação é unidirecional;
- a *consulta* dá-se através da comunicação bidirecional. Pretende conhecer a opinião pública;
- o *envolvimento dos cidadãos no processo* inclui as demandas populares na agenda política, assegurando que a opinião popular será levada em conta;
- a *colaboração* dá-se quando governo e cidadania trabalham juntos em todas as fase do processo;
- a *atribuição de poder* ocorre quando as decisões ficam a cargo dos cidadãos.

Consideram-se esses estágios básicos num processo de participação que vise conhecer e atender às sugestões populares, a exemplo dos aqui analisados. Contudo, é fundamental ir além, como no caso do PAM, em que as fases avançam, chegando a dois momentos importantíssimos do processo. Como descrito anteriormente, no primeiro passo da devolução, o Executivo municipal elabora resposta mais ou menos individualizada a cada um dos participantes, esclarecendo quais das suas sugestões foram incorporadas ao plano de governo e quais não o foram, detalhando os motivos.

O segundo passo é informar claramente a população, explicando o significado e os porquês da participação e as vantagens que a participação aporta. O método - como se participa: apontam-se as condições de participação, sendo aquele um espaço deliberativo. A temática - sobre o quê se participa; explicar sobre os temas que serão deliberados; especificar claramente quais os requisitos necessários à participação, evidenciando o que leva a incluir no processo somente eleitores aptos a votar. Mostra o impacto dos debates, das iniciativas e das incidências da participação nas políticas públicas.

O terceiro momento é a resposta a toda cidadania, dada na forma de protocolo ou documento de intenções, no qual o governo municipal, de forma simples, acessível e

⁵⁸ Disponível em <http://www.iap2.org/displaycommon.cfm?an=1&subarticlenbr=81>. Acesso em 19/12/10.

detalhada, compromete-se a realizar os investimentos nas áreas priorizadas pela população. Este documento é levado a conhecimento público por meio de ampla divulgação nos mais diversos meios de comunicação e disponibilizado em vários órgãos públicos, assim como nos *sites* dos órgãos públicos do município.

A fase da devolução ou resposta à cidadania, realizada no processo de Barcelona, é diferencial do processo em termos democráticos e comunicacionais e em relação à Consulta Popular. Além de ser uma prestação de contas do governo, serve para aproximar o cidadão do poder público. A devolução ocorre após todas as etapas de discussão pública e acordos políticos com a oposição. Em relação à Consulta Popular, seria o momento posterior à aprovação da proposta orçamentária pelo Legislativo estadual.

Pode-se argumentar que na Consulta Popular do Rio Grande do Sul a lei indica a necessidade da realização das obras, serviços e investimentos eleitos pela população. Contra-argumenta-se, contudo, que o fato de apenas constar em lei a obrigatoriedade de se cumprir a vontade do povo não basta como resposta à população. Tampouco é suficiente apenas divulgar os resultados pelos veículos de massa, de forma unidirecional. O diálogo pode e deve continuar, inclusive por intermédio dos COREDES e COMUDES.

Os COREDES, que exercem a função de interlocutores entre a sociedade civil e o Executivo, realizam a tarefa de prestar contas do processo participativo à população, principalmente nas assembleias preparatórias locais e regionais. Essa ação, contudo, deveria ter maior visibilidade midiática, uma vez que envolve demandas da população.

O Poder Executivo parece não levar em conta que a sociedade merece resposta imediata após a aprovação do orçamento; ela precisa saber se suas demandas fazem parte ou não da proposta orçamentária e por quê. Não é interessante que se espere até a conclusão da obra ou a realização do investimento ou serviço demandado. A velocidade da informação e da política, nesse momento específico, pode e deve ser a mesma. Uma vez que a informação política é liberada pela Assembleia, deve ser amplamente divulgada a toda a população, através dos mais diversos meios, garantindo que chegue a essa de maneira acessível e de fácil entendimento. A população tem o direito de saber como e quando o Executivo pretende realizar aqueles investimentos. Acima de tudo, e muito além de estar, as informações devem ser acessíveis ao público leigo.

São admiráveis as iniciativas da SRI e do governo gaúcho de criar ambientes públicos virtuais de transparência e controle da Consulta Popular. Esses espaços, porém, pecam pelo tecnicismo, tanto quanto as informações nele disponíveis, em seus formatos padronizados

pelos tecnocratas da gestão pública. São dados truncados, de difícil compreensão por leigos em administração ou por pessoas pouco íntimas de processos orçamentários. Soluções não técnicas devem surgir para superar essas falhas. Mas isso só ocorre se for de interesse do próprio governo simplificar e desnudar os planos e dados do poder público.

É preciso adaptar novas práticas às características de cada processo. Nenhum processo será igual a outro. Não se podem copiar fórmulas participativas, como bem alertam Font e Blanco (2003). Ou, segundo lembra Boaventura de Sousa Santos (2003), devem-se reconhecer as condições históricas, políticas e sociológicas específicas de cada região. Por isso, os planejamentos estratégicos regionais, concluídos pelos COREDES, com apoio do poder público estadual, serão fundamentais para o aperfeiçoamento da Consulta Popular e para o desenvolvimento da região.

Além das sugestões propostas pelos COREDES, na avaliação da CP 2010 a Comissão e o governo devem levar em consideração alguns pontos positivos da experiência do PAM e de outros processos, caso queiram manter e ampliar o processo democrático.

O governo do Estado deve dar maior atenção e fortalecer o processo de participação popular no Estado, equalizando melhor o orçamento destinado à realização da CP, inclusive incrementando a verba para a campanha de divulgação, por exemplo.

Visando aperfeiçoar o processo e estimular a participação popular, cabe ainda ao governo

- investir na educação para a cidadania e atentar para a importância da participação;
- educar a população, monitores e educadores para pensar criticamente antes de somente utilizar as tecnologias;
- criar centros de ensino gratuitos de iniciação às tecnologias digitais e espaços de inclusão digital;
- oferecer cursos, palestras, ou aulas de crítica às tecnologias e cursos de capacitação para a população das mais variadas faixas etárias;
- potencializar os telecentros do estado;
- estabelecer parcerias com centros de estudo, universidades, laboratórios, escolas, com a iniciativa privada e organismos internacionais;
- estimular a criação de um diagnóstico da participação nas diferentes regiões do estado, dando completa autonomia aos pesquisadores para estabelecer críticas e apontar problemas;
- eliminar os passivos e manter as contas da CP em dia, evitando, em parte, o

descontentamento e a apatia da população;

- fortalecer e ampliar as redes públicas e gratuitas de acesso às novas tecnologias;
- ampliar a banda larga no estado;
- criar alternativas tecnológicas às barreiras econômicas, como é o caso da Internet via

rede elétrica;

No que tange à comunicação, sugere-se ainda:

- divulgar melhor o processo, destinando mais recursos à campanha midiática;
- utilizar melhor as redes sociais e os recursos da Internet, inclusive divulgando melhor

a CP nos *sites* do governo e dos órgãos públicos;

- elaborar plano de mídia no Estado, utilizando melhor as possibilidades e recursos publicitários;

- elaborar e editar manuais informativos à população, assim como cartilhas, livros e todo o tipo de material explicativo;

- realizar exposições públicas;

- enviar material informativo aos eleitores, seja por *email*, seja por correio convencional;

- explicar melhor o processo: divulgar e detalhar os projetos da lista de votação entre as quais o eleitor poderá escolher.

No que concerne à organização, é fundamental ampliar:

- o orçamento destinado à organização e divulgação da CP;

- o período destinado à votação pode incrementar a participação: a exemplo do PAM, pode-se manter a votação aberta por mais tempo, tanto nas urnas físicas como na Internet;

- o tempo destinado aos debates que antecedem a votação;

- o próprio debate, incluindo diferentes atores no processo;

- focar-se na parcela da população que fica fora do processo, direcionando para ela boa parte da campanha publicitária.

A relevância de projetos de participação popular está no aperfeiçoamento da democracia e na possibilidade de educar a população para a cidadania, pela mobilização e fortalecimento da opinião pública. As decisões oriundas da participação política refletem-se no cotidiano dos eleitores e se projetarão no futuro das próximas gerações (MARCONDES, 2006). A educação da cidadania é construída pela cultura participativa e por experiências constantes, que estimulam a população a mobilizar-se em busca de seus interesses.

Pela participação cidadã nas decisões políticas, os diferentes setores da sociedade

tomam conhecimento das reais necessidades daquelas esferas excluídas ou menos favorecidas, já que a representação política nem sempre é capaz de compreendê-las inequivocamente. A participação da sociedade civil fortalece a cidadania e os vínculos sociais, garante os direitos individuais e possibilita o comprometimento dos cidadãos com a administração política e com o desenvolvimento regional ou local.

A vertente crítica da Economia Política da Comunicação, aqui referenciada por autores como Bolaño, Brittos e Herscovici, entende que a questão não está determinada tecnologicamente, e, sim, pelo modelo de relações público-privadas, de estrutura de trabalho, de produção e acumulação capitalista. É verdade que o suporte muda, porém cabe ressaltar que as assimetrias do modelo capitalista continuam a produzir hierarquias e exclusões além das já conhecidas, cerceando a liberdade individual ao impor barreiras de acesso às tecnologias.

Nos estudos sobre tecnologia e democracia, há uma tendência a crer que as TIC's podem incrementar a participação civil, estimular o interesse de jovens e os debates sobre a vida política, em razão da praticidade oferecida por um computador conectado à Internet. A rede está saturada de *blogs*, redes sociais e páginas de opinião sobre questões políticas de todos os níveis. Os periódicos e portais informativos abrem espaço para que o cidadão participe, envie sugestões, matérias, fotos, imagens, e se dizem interativos por isso. Sabe-se que o *marketing* está por trás dessa lógica e que, nesses casos, o termo *democracia* é empregado com fins puramente comerciais. A euforia e o uso irrefletido das TIC's, contudo, podem reforçar os riscos de tornar ideias como *democratização* e *fortalecimento da participação popular nas decisões políticas* *slogans* de campanhas eleitoreiras e palavras de uso banal em discursos políticos provenientes de todas as bandeiras ideológicas.

Segundo Bolaño (2007), a reestruturação da esfera pública, da qual a Internet é o exemplo mais importante, retoma o caráter excludente e crítico da esfera pública burguesa clássica, mantendo e aprofundando, para a maioria da população mundial, o paradigma da cultura de massa e do Estado nacional. A Internet teria uma rede complexa e assimétrica,

onde a capacidade de comunicação e de acesso à informação relevante depende justamente daqueles elementos que no passado garantiam o acesso à esfera pública liberal: poder econômico (propriedade), político e conhecimento, nessa ordem de importância. (BOLAÑO, 2007, p. 58).

Hohlfeldt (2007) entende que o Estado tem o dever de buscar a universalização do

acesso às TIC's a todos os seus cidadãos, uma vez que a exclusão digital leva à exclusão social. A tecnologia deve servir de instrumento para a sociedade como um todo. Para não deixar que se concentre nas mãos de poucos, devem ser implementadas ações públicas que promovam a entrada do cidadão na *economia do conhecimento*.

As redes digitais possibilitam a circulação de um maior volume de informações e de fontes diversas; também, até certo ponto, descentralizam o processo de produção e veiculação de notícias, dando expressão, embora controlada e rarefeita, a diferentes vozes. Algumas linhas teóricas de viés liberal afirmam que essa descentralização permite a construção de subjetividades opostas, até então excluídas da esfera pública. A descentralização é anunciada como o traço mais significativo da rede, pois permite que se subverta a autoridade política e se enfraqueçam as formas estatais de controle.

Apesar de as tecnologias digitais abrirem espaço a novos emissores, em sua origem, também é seletiva, competitiva e individualista. As condições de acesso a essas tecnologias, por estarem diretamente submetidas à lógica econômica, potencializam as diferenças de classe e geram novas formas de exclusão.

Enquanto o acesso aos tradicionais meios de comunicação requer um nível mínimo de conhecimento e exige menos custos, para se obter informações através da Internet, além dos aparatos tecnológicos, que tendem a ter seus custos minimizados, são necessários outros tipos de conhecimentos para que se encontrem, por exemplo, pontos de vista distintos daquele apresentado pela mídia hegemônica.

O cenário atual está povoado pela espetacularização da política. A mídia invade todos os espaços públicos e privados. A indústria da tecnorrônica e da informação, cria constantemente, novas modalidades e dispositivos de comunicação, entretenimento e vigilância. Estimula-se incessantemente o uso das tecnologias da comunicação e da informação pela população de diferentes faixas etárias, pela esfera pública, privada, pelos governantes e pelo próprio campo acadêmico. Na maioria das vezes, este uso (e o próprio estímulo) é feito sem debate, sem questionamento, inclusive por aqueles que deveriam prezar pela crítica (MARCONDES, 2006). Como tudo o que é humano, também a tecnologia pode ser prejudicial, quando utilizada com intuítos negativos.

As tecnologias digitais, por outro lado, vêm sendo criadas para facilitar a inclusão digital e permitir que cidadãos com pouca instrução e nível de conhecimento operacional possam fazer uso de suas possibilidades. A Internet via rede elétrica é uma opção de custo acessível, contudo, por enquanto, no Brasil a tecnologia é restrita (MARCONDES, 2009).

A TV digital é pensada visando atender a distintos segmentos da sociedade. Diferentes configurações de *menus* de celulares, televisões, aplicativos digitais, assim como serviços e produtos são criados especificamente para atender a cada público, de acordo com suas habilidades. Tecnologias, aplicativos e filtros permitem que o usuário crie seu próprio *menu*, não apenas em termos de *design*, mas com conteúdos do seu interesse.

A cada nova geração de equipamentos tecnológicos, os *softwares* e o *design* dos aparelhos são menos complexos, exigem menor habilidade e familiaridade, permitindo que o usuário encontre os recursos pela própria intuição e pela experimentação.

O *webjornalismo* apropria-se e aperfeiçoa recursos da mídia de massa, ao criar interfaces, mecanismos e ferramentas que *acomodam* o internauta semi-analfabeto e facilitam o entendimento acerca de informações complexas ou técnicas. A exemplo do que faz a mídia de massa, os portais de notícias, *sites* voltados ao entretenimento, ao comércio, à educação, etc., utilizam linguagem o menos formal possível, com pouco texto; informações superficiais, frases curtas; redundâncias; ícones; muitas imagens autoexplicativas; sonoras; animações, apresentações em diversos formatos, etc. Este modelo é o de maior viabilidade atualmente e por isso, deve ser seguido pelos *sites* institucionais que oferecem serviços públicos via Internet.

Isso faz parte da evolução específica de cada tecnologia, não só com aquelas da informação ou da comunicação. Em maior ou menor grau, ocorreu com o automóvel, ou antes, com o próprio fogo e com outros materiais criados e/ou aperfeiçoados pelo homem no decorrer dos anos. O avanço na popularização das tecnologias é questão de tempo. A universalização do acesso talvez permaneça como utopia.

O interessante da Internet, na visão de Bolaño (2007), é sua característica potencialmente democratizadora da informação. Apesar de seguir o modelo capitalista hegemônico, existe na rede certa cultura política que favorece ações economicamente desinteressadas, além de uma relativa autonomia dos usuários e de um espaço para a ação política contra-hegemônica. O caráter interativo da Internet pode ser fundamental para a criação de comunidades e grupos de interesse global, com o objetivo de potencializar a ação política localizada. As tecnologias digitais, contudo, possibilitarão diálogos transfronteiriços somente se agentes globais interessados criarem redes comunicativas contra-hegemônicas, cujos ideais busquem realizar uma esfera pública global, como base para uma cidadania estruturada e conectada.

É fácil concluir que as tecnologias tiveram importante papel no crescimento da

participação popular da CP desde 2003. É sabido que as tecnologias permitem maior transparência dos gastos públicos, facilitam a comunicação entre diferentes instâncias governamentais e possibilitam a realização de processos participativos mais ágeis e que abrangem o maior número de participantes. Também é fato que as tecnologias oferecem aos cidadãos conectados a oportunidade de conhecer e fiscalizar melhor o poder público. Conforme demonstrado pela literatura específica, aqui analisada, não é possível, porém, afirmar que este incremento na votação e as melhorias realizadas no processo se devem somente às inúmeras possibilidades tecnológicas. Diversos motivos levaram a isso.

A política e a sociedade não funcionam de forma compartimentalizada. A utilização das tecnologias da comunicação tem muito a contribuir para o avanço de processos participativos. Não se podem esperar milagres da técnica. Nenhuma transformação social ocorre exclusivamente em função da simples utilização de uma determinada tecnologia. Ela deve ser adaptada a diferentes realidades, assim como a política deve se adaptar aos tempos atuais. É preciso levar em conta que política e tecnologia têm tempos diferentes.

Evidencia-se que o uso das TIC's a serviço de uma cultura participativa de forma refletida contribui para a democratização dos processos políticos. Em termos democráticos, terá maior êxito se visar à inclusão e à pluralidade de opiniões. Como é utópico falar em universalização do acesso ou em grandes espaços deliberativos, é importante, ao menos, que os processos participativos que utilizam as TIC's não excluam outras formas participativas e motivem a deliberação em ambientes públicos, permitindo que todos os segmentos da sociedade possam estar representados de alguma forma.

Em determinados momentos, as tecnologias digitais contribuem com a auto-organização de segmentos da sociedade, como na hora de representar e defender seus direitos e valores. Pela rapidez com que a informação se difunde, o SMS, *Twitter*, *Facebook*, *Orkut*, *email* servem aos cidadãos como canais de participação ou de demonstração de solidariedade, por meio dos quais grupos engajados, ou mesmo o cidadão individualmente, podem expressar suas opiniões, organizar protestos ou outro tipo de eventos públicos com fins políticos, mobilizar outras pessoas por uma causa, seja política, seja ambiental, seja em defesa dos direitos humanos, etc.

São inúmeros os exemplos de mobilização via TIC's. Ocorreu com o movimento "A Hora do Planeta"⁵⁹, iniciado em Sidney, na Austrália. No segundo ano do ato, em 2008,

⁵⁹ <http://www.horadoplaneta.org.br>.

participaram 371 cidades. Em 2009, o Brasil integrou-se à iniciativa. Mais de 4 mil cidades, em 88 países, apagaram as luzes durante uma hora, no mesmo horário. Monumentos como a Torre Eiffel, Coliseu, Cristo Redentor, e locais como a Times Square, o Congresso Nacional Brasileiro mostraram a adesão de governos ao movimento.

Outro exemplo ocorreu em 2004, após o maremoto que atingiu alguns países da Ásia e da África. Nesse caso, as tecnologias móveis, como celulares e Internet sem fio (WIFI), além de *blogs*, ajudaram as vítimas de *tsunamis* (LEMOS, 2005). O desenvolvimento de novas tecnologias permite criar mecanismos de participação política e renovar o panorama das democracias modernas.

A “digitalização da sociedade é um processo irreversível” (SICHEL, 1984, p. 20). Não se pode, contudo, embarcar na onda de *euforia coletiva digital*, como Marques de Melo (2010) aponta exemplarmente, com a crença de que a revolução tecnológica constitui a solução para todos os problemas da humanidade.

Não se pode esperar que mudanças venham apenas graças à técnica. Isso é ilusório, como demonstrado neste trabalho. Seguramente, a debilidade da cultura cívica (a falta de responsabilidade voltada ao bem comum) o *déficit de pensamento* (NOSTY, 2005), juntamente com a corrupção, são elementos prejudiciais ao funcionamento democrático dos sistemas políticos e das próprias sociedades.

De pouco adianta modificar o sistema participativo, “se nada for feito no campo da informação, da conscientização, do estímulo à organização e à participação popular, desde a base” (BENEVIDES, 1994, p. 13).

A participação política depende mais das motivações, valores e contextos que condicionam a cultura política de cada um do que da tecnologia. No entanto, a inovação nos mecanismos e estruturas de participação pode trazer mudanças às motivações pessoais, já que as tecnologias, potencialmente, e se bem aplicadas, contribuem para minimizar os custos que derivam da disponibilidade de tempo e da apatia cidadã.

A função de intermediação entre cidadania e governo, exercida pelos representantes partidários, está debilitada e é, atualmente, desempenhada pela mídia. Em certo grau, políticos e governantes terão de rever seus papéis e funções que tradicionalmente desempenham na democracia liberal representativa, já que as tecnologias trarão efeitos consideráveis a esses.

Por outro lado, a intermediação feita pela mídia, forjada pelos interesses econômicos dos conglomerados de comunicação, pode vir a ser complementada por meio do exercício contínuo de conversação entre governantes e cidadãos, da prestação de contas, de trocas de

informação.

A tese apresentada pretendeu contribuir, muito modestamente, com o debate acerca dos mecanismos de participação digital, especialmente quanto aos seus principais conflitos, limitações e oportunidades, tomando como exemplo dois casos e duas realidades distintas. Procurou-se pensar criticamente o desenvolvimento e as transformações da democracia, da política e da cidadania.

Mais uma vez, toma-se Subirats (2002) como apoio para iluminar o ponto de vista aqui apresentado. Ele diz que suas reflexões não estão isentas de normativismo, pois lhe interessa aquilo que reforce a democracia e amplie seus espaços de participação cívica. A serviço de que modelos democráticos estão sendo aplicadas as tecnologias? É primordial expandir e fortalecer a participação cidadã dos segmentos menos organizados da sociedade, ampliando a representatividade desses setores no processo democrático

Se o eleitor, de modo geral, pouco conhece sobre as metas do governo, sobre a divisão orçamentária e a distribuição de recursos, por exemplo, facilitar o acesso a essas informações é um apoio ao progresso da democracia.

Por outro lado, à medida em que o governo abre suas contas à população e estimula a democracia e a transparência, torna-se passível de questionamentos, fiscalização e oposição – o que também é saudável para a democracia. Mas quais são os reais motivos que levam um governo a estimular a transparência e a incentivar a participação popular?

Em virtude das mudanças de paradigmas, como o final das ditaduras, exige-se essa postura de países democráticos, não sendo mais possível manter os processos políticos como no século XX, quando a cidadania era mantida distante das decisões políticas e dos planos de governos. Cabe adaptar as instituições aos novos mecanismos e inovações tecnológicas para acompanhar a evolução das sociedades. É de suma importância que as administrações públicas, os partidos políticos e a sociedade civil trabalhem juntas para impulsionar o uso das TIC's, de forma cuidadosa, para que não se criem novos problemas, como estratégia para avançar em direção a uma democracia mais participativa, abrangente, horizontal e transparente.

REFERÊNCIAS

AJUNTAMENT de Barcelona. (2008). “El 80% de las propuestas ciudadanas formarán parte del PALMO 2008-2011” Disponível em http://w3.bcn.es/V55/Serveis/Noticies/V55NoticiesLlistatNoticiesCtl/0,2138,161450665_161511549_2_579790820,00.html?accio=detall&home=. Acesso em 1º/09/2009.

AJUNTAMENT de Barcelona. *Introducció recull d'aportacions al procés participatiu PAM/PAD 2008-2011*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 2008.

AJUNTAMENT de Barcelona. *Programa D'Actuació Municipal Ajuntament de Barcelona 2008-2011*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 2008.

AKUTSU, L.; PINHO, J.A.G. de. “Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa”. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, V. 36, Nº 5, set./out. 2002.

ALLEBRANDT, Sérgio Luís. *Cidadania e gestão do processo de desenvolvimento: um estudo sobre a atuação dos conselhos regionais e municipais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul, de 1990 a 2009*. Doutorado (Tese). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul, 2010.

ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

ARISTÓTELES. *Política*. Brasília: UNB, 1997.

ARNALDO ALCUBILLA, Enrique; D'AMBROSIO i GOMÁRIZ, Aldo. “El voto electrónico: Algunas experiencias recientes.” Cuadernos de Derecho Público. Nº 4, 1998, pp. 159-169.

ARNSTEIN, S. “A Ladder of citizen participation”. The Journal of the American Institute of Planners. V. 35, Nº 4, 1969, pp. 216-224. Disponível em http://www2.eastwestcenter.org/environment/CBFM/2_Arnstein.pdf. Acesso em 27 out. 2010.

AUAD, Denise; MARTIMIANO, Maria; PEDROSA, J. C. Hernandez; TANGANELLI, Rogério F. “Mecanismos de participação popular no Brasil: Plebiscito, referendo e iniciativa popular.” Revista Brasileira de Direito Constitucional. São Paulo, V. 1, pp. 291-323, 2004. Disponível em http://www.unibero.edu.br/download/revistaelectronica/Set05_Artigos/DIR_PROF%20DENIS E_OK.pdf. Último acesso em 07/12/10.

AVRITZER, Leonardo. “Teoria democrática e deliberação pública”. Lua Nova. Nº 50, 2000, pp. 25-46.

AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. “Teoria Crítica, democracia e esfera pública: Concepções e usos na América Latina”. *DADOS*. Rio de Janeiro, V. 47, Nº 4, 2004a, pp. 703-728. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/dados/v47n4/a03v47n4.pdf>.

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. (Eds.). *A inovação democrática no Brasil: O Orçamento Participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, Leonardo; WAMPLER, Brian. “Públicos participativos: Sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático”. In: COELHO, Vera; NOBRE, Marcos. (Orgs.). *Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004b.

BANDEIRA, Pedro S. *Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional*. Brasília: IPEA, 1999. Disponível em www.ipea.gov.br/pub/td/td_99/td_630.pdf. Acesso em 08/09/2010.

BANDEIRA, Pedro. “As desigualdades regionais gaúchas no novo milênio”. In: COELHO, G. L. João; FRIZZO, A. Paulo; MARCONDES, Valéria. (Orgs.). *PRÓ-RS: IV Propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul (2011-2014)*. PassoGrafic: Passo Fundo: 2010.

BARBER, Benjamín. “The uncertainty of digital politics. Democracy’s uneasy relationship with information technology”. *Harvard International Review*. V. XXIII, Nº 1, 2001.

BARBER, Benjamín. *Strong democracy: Participatory politics for a new age*. Berkeley: University of California, 1984.

BARBOSA, Alexandre; GETSCHKO, Demi; GATTO Raquel. “Internet e cidadania: A importância dos espaços virtuais no seu exercício”. In: *CGI.br. Pesquisa sobre o uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação no Brasil 2005-2009*. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2010. Disponível em <http://www.cetic.br/tic/5anos/index.htm>. Acesso em 09/12/10.

BECKER, Ted; SLATON, Christa. *The future of democracy*. USA: Praeger, 2000.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. “Cidadania e Democracia”. *Lua Nova*. Nº 33, pp. 5-16. São Paulo: ANPOCS, 1994a.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. “Democracia e cidadania”. *Pólis*. São Paulo, Nº14, p.11-19, 1994b.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa*. São Paulo: Ática, 2000.

BLANCO, Ismael e GOMÀ, Ricard. “Gobiernos locales y redes participativas: Retos e innovaciones”. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

BLANCO, Ismael e GOMÀ, Ricard. “La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno de la *governance* participativa e de proximidad”. *Revista Gestión y*

Política Pública. México, DF, V. XII, N°1, 1º semestre 2003, pp. 5-42.

BOBBIO, Norberto. *A teoria das formas de governo*. Brasília: UNB: 1997.

BOBBIO, Norberto. *As ideologias e o poder em crise*. Brasília/São Paulo: UNB/Pólis, 1990.

BOBBIO, Norberto; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Brasília, UNB, 2000.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: Uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOGARD, William. *The simulation of surveillance: Hypercontrol in telematic societies*. New York: Cambridge University, 1996.

BOHMAN, James. "Expanding dialogue: The Internet, public sphere, and transnational democracy". In: SHANE, Peter (Ed.). *Democracy online: The prospects for political renewal through the Internet*. New York: Routledge, 2004.

BOHMAN, James. "La democracia deliberativa y sus críticos". Metapolítica. México, V. 4, N. 14, pp.48-57, abr./jun., 2000.

BOHMAN, James. "The coming age of deliberative democracy". The journal of political philosophy. V. 6, N° 4, 1998, pp. 400-425.

BOHMAN, James. *Democracy across borders. From Dêmos to Dêmoi*. Combridge: MIT, 2007.

BOHMAN, James. *Public deliberation: Pluralism, complexity and democracy*. Massachusetts: MIT, 2000.

BOHMAN, James; Rehg, Willian. (Eds.). *Deliberative Democracy: Essays on reason and politics*. Massachusetts: MIT, 1997.

BOLAÑO, César. (Ed.). *Economia Política da Internet*. São Cristóvão: UFS, 2007.

BOLAÑO, César. "A economia política da Internet e da chamada convergência". In: BOLAÑO, C. (Ed.). *Economia política da Internet*. São Cristóvão: UFS, 2007.

BOLAÑO, César. *O império contra-ataca*. Aracaju, 2002. Disponível em <http://www.eptic.com.br/arquivos/Publicacoes/textos%20para%20discussao/textdisc3.pdf> Acesso em 13/08/09.

BORGE, Rosa. "La participación electrónica: estado de la cuestión y aproximación a su clasificación". Revista de Internet, Derecho y Política. N.º 1. UOC, 2005. Disponível em <http://www.uoc.edu/idp/1/dt/esp/borge.pdf> ISSN 1699-8154.

BRITTOS, Valério. (Org.). *Comunicação, informação e espaço público. Exclusão no mundo globalizado*. Rio de Janeiro: Papel&Virtual, 2002.

BUENAS Prácticas en participación ciudadana. Disponível em <http://www.oidp.net/pdf/BP.2007.Candidatures.pdf>; www.bcn.cat/participacio. Acesso em 30/10/08.

CALHOUN, Craig (Ed.). *Habermas and the public sphere*. USA: MIT, 1992.

CALHOUN, Craig. "Information technology and the international public sphere". In: SCHULER, Douglas; DAY, Peter (Eds.). *Shaping the network society. The new role of civil society in cyberspace*. London, MIT, 2004.

CANALS, Isidré. *Democràcia i Internet. La contribució d'Internet a la democràcia*. 2001. Disponível em http://www.democraciaweb.org/demointernet_IC.pdf. Acesso em 08/11/2010.

CANALS, Isidré; MARTÍ, J.L. (Coord.). *L'àgora digital. Internet al servei de la participació democràtica*. Barcelona: Fundació Catalunya Segle XXI, 2003.

CANCLINI, Nestor Garcia. *Consumidores e cidadãos : conflitos multiculturais da globalização*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999.

CARVAJAL, Luis Enrique; MAGRO, Ángel Bahamonde. "O século XX". In: *Enciclopedia temática Oxford. V. 15. España*. Barcelona: 62/Difusió Editorial, 2004, pp. 155-226. Disponível em http://www.uclm.es/ab/humanidades/profesores/descarga/manuel_ortiz/luisenrique.pdf. Último acesso em 07/12/10.

CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

COMITÊ Gestor da Internet - CGI.br. *Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação no Brasil 2008. TIC Domicílios e TIC Empresas*. São Paulo: Comitê Gestor da Internet, 2009. Disponível em <http://www.cetic.br/tic/2009/index.htm>. Acesso em 09/12/10.

CGI.br. *Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação no Brasil 2009 TIC Domicílios e TIC Empresas*. São Paulo: Comitê Gestor da Internet, 2010.

CHAHIN, A.; CUNHA, M. A.; KNIGHT, P. T.; PINTO, S. L. *E-gov.br. A próxima revolução brasileira. Eficiência, qualidade e democracia: O governo eletrônico no Brasil e no mundo*. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

COELHO, G. L. João; FRIZZO, A. Paulo; MARCONDES, Valéria. (Orgs.). *PRÓ-RS IV Propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul (2011-2014)*. PassoGráfico: Passo Fundo, 2010.

COELHO, J. Gilberto Lucas. "Superando os desafios". In: ROTH, J. L. O. (Ed.). *Sala 406: Onde tudo começou. COREDES: a participação popular*. Santa Maria: Casa Editorial, 2005:

COHEN, J. "Democracia y libertad". In: ELSTER, J. *La democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa, 2001.

COHEN, J. “Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa”. *Metapolítica*. México: DF. Vol. 4, Nº 14, abr./jun., 2000, pp. 24-47.

COHEN, J; FUNG, ARCHON. “Radical Democracy”. *Swiss Journal of Political Science*. V. 10, Nº. 4, 2004, pp. 23-46. Disponível em http://www.archonfung.net/papers/Cohen_Fung_Debate_SPSR2004.pdf. Acesso em 07/11/2010.

COHEN, Jean; ARATO, Andrew. *Civil society and political theory*. Cambridge: MIT, 1992.

COHEN, Joshua. “Deliberation and democratic legitimacy”. In: BOHMAN, J; REHG, W. (Eds.). *Deliberative democracy*. London: MIT, 1997.

COLOMBO, Clelia. *E-participación: Las TIC al servicio de la innovación democrática*. UOC: 2007.

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. 1989. Disponível em <http://www.al.rs.gov.br/prop/Legislacao/Constituicao/constituicaoestadual.pdf>. Acesso em 04/09/2007.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm.

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA, 1978. Disponível em <http://www.congreso.es/consti/constitucion>. Acesso em 07/12/10.

CONSULTA POPULAR. Disponível em <http://www.ppp.rs.gov.br/portalppp/index.jsp>.

CORNAGO, Noé. *El debate sobre la democracia electrónica como síntoma: Hacia un replanteamiento del problema*. 2003. Disponível em <http://www.democraciaweb.org/NoeCornago.PDF>.

CORTES, Soraya Vargas; GUGLIANO, Alfredo. “Entre neocorporativistas e deliberativos: Uma interpretação sobre os paradigmas de análise dos fóruns participativos no Brasil”. *Sociologias*. Porto Alegre, Ano 12, Nº 24, mai./ago. 2010, pp. 44-75 Disponível em <http://seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/14964/8785>. Acesso em 21/11/2010.

CRUZ, M. S. *Tecnologia da informação no espaço público: O caso telecidadão no Paraná*. Dissertação (Mestrado). Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 1999.

CUNHA, Maria Alexandra. “Governo Eletrônico no Brasil: avanços e impactos na sociedade brasileira.” In: CGI.br. *Pesquisa sobre o uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação no Brasil 2005-2009*. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2010. Disponível em <http://www.cetic.br/tic/5anos/index.htm>. Acesso em 09/12/10.

DRYZEK, John. “Legitimidade e economia na democracia deliberativa”. In: COELHO, Vera; NOBRE, Marcos. (Orgs.). *Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004.

DRYZEK, John. *Deliberative democracy and beyond: Liberals, critics, contestation*. Oxford: University, 2000.

EISENBERG, José; CEPIK, Marco. (Orgs.). *Internet e política: Teoria e prática da democracia eletrônica*. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

ELSTER, J. *La democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa, 2001.

FADUL, Anamaria. “Políticas culturais e processo político brasileiro”. In: MELO, José Marques (Org.). *Comunicação e transição democrática*. Porto Alegre: Mercado Aberto. Nº16, 1985.

FARIAS, Cláudia. “Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman”. *Lua Nova*. Nº 50, 2000, pp. 47-68.

FARIAS, Cláudia. “Do conflito jurídico ao consenso democrático: Uma versão da implementação do OP-RS”. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. (Eds.). *A inovação democrática no Brasil: O Orçamento Participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

FARIAS, Cláudia. “O que há de radical na teoria democrática contemporânea. Análise do debate entre ativistas e deliberativos”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. V. 25, Nº 73, jun. 2010, pp. 101-176.

FINQUELIEVICH, Susana. *E-democracia y e-participacion*. 2009. Disponível em <http://www.links.org.ar/weblinks/infoteca2.php>. Último acesso em 07/12/10.

FISHKIN, James. “Possibilidades democráticas virtuais. Perspectivas da democracia via Internet”. In: EISENBERG, José; CEPIK, Marco. (Org.). *Internet e política: Teoria e prática da democracia eletrônica*. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

FISHKIN, James. *Democracy and deliberation: New direction for democratic reforms*. New Haven: Yale University, 1991.

FONT, Joan. (Coord). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel, 2007.

FRISSEN, Paul. “O Estado virtual: Pós-modernização, informatização e administração pública”. In: LOADER, Brian. (Org.). *A política do ciberespaço: Política, tecnologia e reestruturação global*. Lisboa: Piaget, 1997.

FROOMKIN, Michael. “Technologies for democracy”. In: SHANE, Peter. (Ed.). *Democracy online: The prospects for political renewal through the Internet*. New York: Routledge, 2004.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. *Índice de Desenvolvimento Econômico do RS (IDESE): 1991-2000*. Porto Alegre: FEE, 2003. (Documentos FEE nº 58).

GARNHAM, Nicholas. “The media and the public sphere”. In: CALHOUN, Craig. (Ed.). *Habermas and the public sphere*. Massachusetts: MIT, 1992.

GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan. *Orçamento participativo: A experiência de Porto Alegre*.

São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.

GENTILLI, Victor. “O conceito de cidadania, origens históricas e bases conceituais: os vínculos com a comunicação”. Famecos. Porto Alegre, Nº 19, dez. 2002, pp.41-51. Disponível em <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/revistafamecos/article/viewFile/3184/2451>.

GOMES, Wilson. “Sobre a transformação da política na era da comunicação de massa”. XIII COMPÓS: São Bernardo do Campo. Disponível em http://www.compos.org.br/data/biblioteca_134.pdf. Acesso em 18/06/2007.

GOVERNO DO RIO GRANDE DO SUL. *Rumos 2015: Estudo sobre desenvolvimento regional e logística de transportes no RS*. Porto Alegre: Secretaria de Coordenação e Planejamento, 2005.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. [1934].

GRANADOS, Ignacio Martín. “Utopías y realidades del gobierno electrónico en España. Mapa descriptivo”. Iº Congreso *online* del Observatorio para la CiberSociedad, 2002. Disponível em <http://www.cibersociedad.net/congreso/comms/g08martin.htm>. Acesso em 10/04/07.

GUGLIANO *Alfredo Alejandro*. “Democracia, participação e deliberação. Contribuições ao debate sobre possíveis transformações na esfera democrática”. Civitas. Porto Alegre, V. 4. Nº 2, jul./dez., 2004.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro; LOECK, Robson; ORSATO, Andréia; PEREIRA, André Luis. “Processos participativos e estratégias de redistribuição: Resgatando o Orçamento Participativo em Pelotas (1984-1985)”. In: MARQUETTI, Adalmir; PIRES, Roberto; CAMPOS, Geraldo Adriano G. de. (Orgs.). *Democracia participativa e redistribuição. Análise de experiências de orçamento participativo*. São Paulo: Xamã, 2008.

GUGLIANO, Alfredo. “Sobre o ato e o efeito de participar: O caso da descentralização participativa de Montevidéu”. Seminário Mercosul. Disponível em <http://www.democraciaparticipativa.org/files/seminariomercosul/AlfredoGuglianoSobreAtoEfeitoParticipar.pdf>. Acesso em 23/11/10

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. *Democracy and disagreement*. Cambridge: Harvard University, 1996.

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. *Why deliberative democracy?* Princeton: Princeton University, 2004.

HABERMAS, Jürgen. “Concluding comments on empirical approaches to deliberative politics”. Acta Politica. V.40, 2005, pp. 384-392.

HABERMAS, Jürgen. “Further reflections on the public sphere”. In: CALHOUN, Craig (Ed.). *Habermas and the public sphere*. USA: MIT, 1992.

HABERMAS, Jürgen. “Political communication in media society: Does democracy still enjoy an epistemic dimension? The impact of normative theory on empirical research”. Communication Theory. V.16, 2006, pp. 411-426.

HABERMAS, Jürgen. “Três modelos normativos de democracia”. Lua Nova. São Paulo, Nº 36, pp. 39-53, 1995.

HABERMAS, Jürgen. *Between facts and norms*. Londres, Polity Press, 1997b.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: Entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997a [1992].

HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública: Investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HABERMAS, Jürgen. *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus, 2001[1983].

HAGUE, B.; LOADER, B. D. (Org.). *Digital democracy: Discourse and decision making in the information age*. London: Routledge, 1999.

HELD, David. *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza, 1991 [1988].

HERSCOVICI, Alexandre. “Redes eletrônicas e acumulação capitalista: elementos de análise”. In: BOLAÑO, C. (Ed.). *Economia política da Internet*. São Cristóvão: UFS, 2007.

HERSCOVICI, Alexandre; BOLAÑO, C. “Economia política da Comunicação. As novas tecnologias da cultura, da informação e da comunicação: uma análise crítica”. EPTIC. Disponível em http://www.eptic.com.br/eptic_pt/interna.php?c=185&ct=480&o=1. Acesso em 01/09/09

HOHLFELDT, Antonio. (Org.). *Estudos sobre regionalização*, 2006a. Inédito

HOHLFELDT, Antonio. (Org.). *O Rio Grande da conciliação. Administração Germano Rigotto 2003/2006*. Porto Alegre: Fundação Ulysses Guimarães - PMDB/RS, 2006b.

HOHLFELDT, Antonio. “A participação popular e seu amadurecimento no Rio Grande do Sul”. In: ROTH, J. L. O. (Ed.). *Sala 406: Onde tudo começou. COREDES: A participação popular*. Santa Maria: Casa Editorial, 2005.

HOHLFELDT, Antonio; ROSES, João Olavo. (Orgs.). *COREDES: Quinze anos de desenvolvimento participativo*. Porto Alegre: Fundação Ulysses Guimarães - PMDB/RS, 2007. Mimeo.

INTERNATIONAL Association for Public Participation IAP2. 2000. Disponível em <http://www.iap2.org/>. Acesso em 19/12/10.

KEANE, John. “Transformações estruturais da esfera pública”. Comunicação & Política. V. 3, Nº. 2, 1996, pp. 6-29.

KELSEN, H. *A democracia*. São Paulo: Martin Fontes, 1929.

KIM, Alexander. “La sociedad americana e las nuevas tecnologías aplicadas a la democracia.” In: LASAGABASTER Herrarte, Iñak. (Edit). *Nuevas tecnologías para la democracia*. Instituto Vasco de Administração Pública: Oñati, 2002.

LATTMAN-WELTMAN, Fernando. “A *esfera pública*: Do conceito à palavra de ordem. Notas para uma alternativa pragmatista de intervenção na comunicação política brasileira”. Comunicação & Política. V.3, Nº.1, jan./abr., 1996, pp. 160-175.

LEI Orgânica Municipal de Barcelona. In: Gaseta Municipal, Núm. 21 / Any LC 10 de juliol de 2003. Disponível em <http://www.ajuntament.bcn>.

LEMONS, André; NOVAS, Lorena. “Cibercultura e *Tsunamis*. Tecnologias de comunicação móvel, *blogs* e mobilização social”. In: Famecos. Porto Alegre, Nº. 26, 2005, pp. 29-40.

LÉVY, Pierre. *Ciberdemocracia*. Lisboa: Piaget, 2003.

LOADER, Brian. (Org.). *A política do ciberespaço: Política, tecnologia e reestruturação global*. Lisboa: Piaget, 1997.

LÜCHMANN, Lígia. *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Campinas, 2002.

LYON, David. “A sociabilidade do ciberespaço: Controvérsias sobre relações mediadas por computador”. In: LOADER, Brian. (Org.). *A política do ciberespaço: Política, tecnologia e reestruturação global*. Lisboa: Piaget, 1997.

MAIA, Rousiley. “Democracia e Internet como esfera pública virtual: Aproximando as condições do discurso e da deliberação”. Congresso Internacional “Internet, democracia e bens públicos. Belo Horizonte: UFMG, 2000. Disponível em <http://vsites.unb.br/fac/comunicacaoepolitica/Rousiley2001.pdf>. Acesso em 06/06/2005.

MAIA, Rousiley. “Política deliberativa e tipologia da esfera pública.” Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais. Nº 36, 2007, pp. 89-114.

MAIA, Rousiley. “Redes cívicas e Internet: Do ambiente informativo denso às condições da deliberação pública”. In: EISENBERG, José; CEPIK, Marco. (Orgs.). *Internet e política: Teoria e prática da democracia eletrônica*. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

MAIA, Rousiley; CASTRO, Maria Ceres Pimenta Spínola. (Orgs.). *Esfera Pública e Identidades Coletivas*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

MARCONDES, Valéria. “Internet via rede elétrica”. MídiaComDemocracia, 2009. Disponível em <http://www.fndc.org.br/>.

MARCONDES, Valéria. “Sociedade da Informação”. In: Enciclopédia *INTERCOM de Comunicação*. São Paulo: Intercom, 2010b, pp. 1122-1123.

MARCONDES, Valéria. *Esfera pública virtual: elementos para o estudo teórico sobre comunicação e política no ciberespaço*. Dissertação (Mestrado). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2006.

MARQUES, A. C. S. “A conversação informal na Internet: Condições interacionais e contribuições para uma análise qualitativa”. In: BRAGA, J. L.; LOPES, I. V.; MARTINO, L.C. (Orgs.). *Pesquisa empírica em comunicação*. São Paulo: Paulus, 2010.

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

MARTINS, Wolney M. “Classificação das atividades de governo eletrônico e as oportunidades de aperfeiçoamento das relações sociedade/Estado”. In: FERRER, Florência; SANTOS, Paula. (Orgs.). *E-government: O governo eletrônico no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2004.

MATOS, Carolina, *Jornalismo e política democrática no Brasil*. São Paulo: Publifolha, 2008.

McCOMBS, Maxwell. *A teoria da agenda: A mídia e a opinião pública*. Petrópolis: 2009.

MELO, José Marques. “Políticas públicas para a mídia digital interativa: Olhar brasileiro”. Congresso Panamericano de comunicação. Brasília, 2010.

MENDONÇA, Ricardo. *Reconhecimento e deliberação: As lutas das pessoas atingidas pela hanseníase em diferentes âmbitos internacionais*. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Minas Gerais, 2009.

MIGUEL, Luis. “Promessas e limites da democracia deliberativa.” Revista Brasileira de Ciências Sociais. V. 16, Nº 46, jun., 2001, pp. 175-177.

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

MOLINA, Ignácio. *Conceptos fundamentales de ciencia política*. Madrid: Alianza, 2008.

NEVES, Bárbara Barbosa. “Cidadania Digital? Das cidades digitais a Barack Obama”. In: MORGADO, Isabel Salema; ROSAS, António. (Orgs.) *Cidadania digital*. LabCom Books, 2010. Disponível em <http://www.livroslabcom.ubi.pt/pdfs/morgado-rosas-cidadania-2010.pdf>. Acesso em 25/11/2010.

NOBRE, Marcos. “Participação e deliberação na teoria democrática: Uma introdução.” In: COELHO, Vera; NOBRE, Marcos. (Orgs.). *Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004.

NOSTY, Bernardo Días. *El déficit mediático*. Barcelona: Bosch, 2005.

NUNES, Mark. “What’s space is cyberspace?” In: LOADER, Brian. (Org.). *A política do ciberespaço. Política, tecnologia e reestruturação global*. Lisboa: Piaget, 1997.

OBSERVATÓRIO Internacional de Democracia Participativa. Disponível em

http://www.oidp.net/portugues/h_que.php. Acesso em 30/10/08.

OLIVEIRA, J. B. *Governo eletrônico: Uma proposta de modelo para o provimento de recursos da tecnologia da informação e comunicação em prefeituras*. Dissertação (Mestrado). Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2006.

OLIVEIRA, L. C. A.; CUNHA, M. A. V. C.; SANTOS, Hermílio. “A tecnologia da informação na relação entre o estado e o cidadão: a expectativa dos excluídos digitais num estudo de caso no Estado do Paraná”. Congresso da ANPAD, 2003. Disponível em http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=48&cod_evento_edicao=7&cod_edicao_trabalho=1637. Acesso em 06/10/2006.

ORÇAMENTO Participativo. Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/#>.

OUTHWAITE, W; BOTTOMORE, T. (Ed.). *Dicionário do pensamento social do século XX*. Rio de Janeiro: Zahar, 1996.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. [1970].

PINTO, Céli. *Teorias da democracia. Diferenças e identidades na contemporaneidade*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004.

POSTER, Mark. *The information subject: Critical voices in art, theory and culture*. Commentary Stanley Aronowitz. Amsterdam: G + B Arts International, 2001.

POSTER. *The second media age*. USA: Polity Press, 1995.

PREFEITURA Municipal de Porto Alegre. Disponível em http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/op/usu_doc/op-ri_2008_separado.pdf. Acesso em 30/10/08.

PUTNAM, Robert. “The prosperous community: Social capital and public life”. *American Prospect*. N° 13, 1993, pp. 35-42. Disponível em <http://www.prospect.org/print/V4/13/putnam-r.html>.

PUTNAM, Robert. “The strange disappearance of social capital in America”. *Political Science and Politics*. V. 28, N° 4, 1995, pp.664-683.

PUTNAM, Robert. *Comunidade e democracia: A experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RAWLS, John. *A theory of justice*. Harvard University, 1999[1971].

ROTH, J. L. DE OLIVEIRA. *Sala 406: Onde tudo começou. COREDES: A participação popular*. Santa Maria: Casa Editorial, 2005.

SACO, Diana. *Cybering democracy: Public space and Internet*. London: Electronic Mediations, 2002.

SÁNCHEZ, Jordi. “Internet como instrumento de participación”. In: FONT, Joan. (Coord). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel, 2007.

SÁNCHEZ, Jordi. *Internet i política. Cap a un democràcia inèdita?* (1999). Disponível em <http://www.democraciaweb.org/demoa.htm>. Acesso em 08/2010.

SANTOS, Boaventura de S.; AVRITZER, L. “Introdução: para ampliar o cânone democrático”. In: SANTOS, B. S. (Ed.). *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira. 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. “Prefácio”. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. (Eds.). *A inovação democrática no Brasil: O Orçamento Participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. “Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo”. In: OLIVEIRA, Francisco; PAOLI, Maria Célia. (Orgs.). *Os sentidos da democracia*. Petrópolis, Vozes, 1999.

SANTOS, Hermílio. “Cidadania interativa, comunidade e sociedade: uma análise com prelúdio e três atos”. *Famecos*. Porto Alegre. Nº 23, abr., 2004, pp. 128-139.

SANTOS, Hermílio; TORRES, J.; LIMA, R. S. *Rumos 2015: Estudo sobre desenvolvimento regional e logística de transportes no Rio Grande do Sul*. 2006. Secretaria da Coordenação e Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em www.scp.rs.gov.br.

SARTORI, Giovanni. *Teoria da Democracia*. Fundo de Cultura, 1995.

SAUCA CANO, José María; WENCES SIMON, María Isabel. “Participación ciudadana y diversidad cultural: la Comisión Bouchard-Taylor”. *Andamios*: México. V. 5, Nº 10, abr., 2009. Disponível em http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632009000100002&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 27 out. 2010.

SCHMITTER, Philippe C. “Still the Century of Corporatism?” *Review of Politics*. V. 36, Nº. 1, 1974, pp. 85-131.

SCHUMPETER, J. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984[1942].

SHANE, Peter. (Ed.). *Democracy online: The prospects for political renewal through the Internet*. New York: Routledge, 2004.

SHAPIRO, Andrew. *The control revolution: How the Internet is putting individuals in charge and changing the world we know*. New York: Century Foundation, 1999.

SICHEL, Berta. “A Sociedade digital”. *Intercom*. São Paulo: Intercom, 1984.

SILVA, Sivaldo Pereira. *Estado, democracia e Internet: Requisitos democráticos e dimensões analíticas para a interface digital do Estado*. Tese (Doutorado). Universidade Federal da

Bahia, 2009.

SOUKI, Lea Guimarães. “A atualidade de T. H. Marshall no estudo da cidadania no Brasil”. *Civitas*. Porto Alegre, V. 6, N° 1, jan./jun., 2006. Disponível em <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/viewFile/21/3260>. Acesso em 18/03/2009.

SUBIRATS, Joan. “Los dilemas de una relación inevitable: Innovación democrática y tecnologías de la información e de a comunicación”. In: CAROU, Cairo Heriberto. *Democracia digital: Limites e oportunidades*. Madrid: Trotta, 2002. Disponível em <http://www.democraciaweb.org/subirats>. Acesso em 08/11/2010.

SUBIRATS, Joan. “Nuevos mecanismos participativos y democracia: Promesas y amenazas”. In: FONT, Joan. (Coord). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel, 2007.

SUBIRATS, Joan. “Reflexiones desde el ámbito económico y social. ¿Qué democracia para qué sociedad? Una propuesta de reflexión tras 25 años de transformaciones sociales y políticas”. Ciclo de conferencias: Democracia y disidencia: 25 años de evolución e involución en la convivencia. Pamplona, 19 de Abril de 2004. Disponível em www.fundacioncarranza.com/ambito%20economico-social.doc. Acesso em 07/12/10.

SUNSTEIN, Cass. R. *República.com: Internet, democracia y libertad*. Barcelona: Paidós, 2003 [2001].

TENÓRIO, F. G.; ROZEMBERG, J. E. “Gestão pública e cidadania: Metodologias participativas em ação”. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*. Escola Brasileira de Administração Pública/FGV, V.7, 1997.

THOMPSON, John B. *Ideologia e cultura moderna: Teoria social e crítica na era dos meios de comunicação de massa*. Petrópolis: Vozes, 2007[1990].

TSAGAROUSIANOU, R.; TAMBINI, D.; BRYAN, C. (Orgs.) *Cyberdemocracy: Technology, cities and civic networks*. London: Routledge, 1998.

UNIÓN Europeia. (2009). *Informe de competitividad digital*. Disponível em http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/annual_report/2009/com_2009_3_90_en.pdf. Acesso em 1º/09/09.

VALDÉS, Roberto Blanco. *Viagem ao centro da constituição*. 2003. Disponível em <http://www.congreso.es/consti/constitucion/zonajoven/pregunta3.htm>. Último acesso em 07/12/10.

VEIGA, José Eli. “Vicissitudes da Governança Cidadã: Os Conselhos Regionais Gaúchos (COREDE)”. *Revista de Desenvolvimento Econômico*. Ano VIII, N° 13, jan., 2006. pp. 19-27. Disponível em www.econ.fea.usp.br/zeeli/Textos/ArtigosCientificos/2006_vicissitudes_RdE_Jan.pdf. Último acesso em 28/10/10.

VITALE. Denise. “Democracia direta e poder local: A experiência brasileira do orçamento

participativo”. In: COELHO, Vera; NOBRE, Marcos. (Orgs.). *Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004.

WILHELM, Anthony. “A democracia dividida”. In: EISENBERG, J. e CEPIK, M. (Orgs.). *Internet e política. Teoria e pratica da democracia eletrônica*. Humanitas, 2004.

WOLTON, Dominique. *Internet, e depois? Uma teoria crítica das novas mídias*. Porto Alegre: Sulina, 2003.

PÁGINAS DA INTERNET

www.bcn.cat

www.bcn.cat/media

www.bcn.cat/participacio

<http://w3.bcn.es/XMLServeis/XMLHomeLinkPl/0,4022,242671375,00.html>

<http://www.blogbarcelona.cat/main.do?dispatch=getMain>

<http://www.estado.rs.gov.br/geral>

<http://oglobo.globo.com/pais/mat/2010/11/17/comissao-do-senado-aprova-proposta-de-realizacao-de-plebiscitos-por-iniciativa-popular-923044464.asp>.

<http://www.parlament.cat/web/serveis/parlament-20>.

<http://www.firstgov.gov>.

http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=15.

http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/op/usu_doc/pa002010-op_reg_int.pdf.

http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=20.

http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3596&lay=pde.

<http://www.cetic.br/usuarios/tic/2009-total-brasil/index.htm>.

<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=2217&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>.

<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=1824601>

<http://www.al.rs.gov.br/legis>.

<http://www.al.rs.gov.br/legiscomp>.

<http://www.seplag.rs.gov.br/epo/default.asp>

<http://www.pnud.org.br/idh/>

www.consultapopular.rs.gov.br

www.ppp.rs.gov.br

www.sri.rs.gov.br.

http://www.estruturantes.rs.gov.br/index.php?option=com_programa&Itemid=2

<http://www.horadoplaneta.org.br>

ANEXO

CONSULTA POPULAR 2003-2010

PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

PERCENTUAL ELEITORES X VOTANTES CONSULTA POPULAR (CLASSIFICADO POR PERCENTUAL DE ELEITORES NA CP 2010)																					
Nº	COREDE	2003	%Eleitores	2004	%Eleitores	2005	%Eleitores	2006	%Eleitores	Eleitores	2007	%Eleitores	Eleitores	2008	%Eleitores	Eleitores	2009	%Eleitores	Eleitores	2010	%Eleitores
9	Médio Alto Uruguai	14.318	12,77	21.400	19,09	33.489	29,86	45.474	38,03	99.114	15.495	15,03	99.114	21.145	21,33	99.114	45.532	45,94	99.114	51.419	51,68
28	Celeiro	-	-	-	-	-	-	-	-	91.140	15.417	16,92	91.140	22.688	24,89	91.140	39.156	42,96	91.140	41.880	45,73
11	Nordeste	9.074	10,84	10.872	12,98	11.683	13,95	13.212	15,00	82.279	10.350	12,58	82.279	14.603	17,75	82.279	25.888	31,46	82.279	31.339	38,08
5	Fronteira Noroeste	9.255	7,07	12.433	9,50	11.410	8,72	10.405	7,88	135.159	9.083	6,71	135.159	21.476	15,90	135.159	20.693	15,26	135.159	47.793	35,38
26	Rio da Várzea	-	-	-	-	-	-	-	-	73.001	9.643	13,21	73.001	12.226	16,75	73.001	22.898	31,37	73.001	25.036	34,30
25	Campos de Cima da Serra	-	-	-	-	-	-	-	-	62.271	9.019	14,48	62.271	8.145	13,08	62.271	13.775	22,12	62.271	20.807	33,09
14	Paranhana - Encosta da Serra	11.482	10,28	23.880	21,38	21.770	19,49	20.651	17,40	122.913	18.289	13,25	122.913	20.959	17,05	122.913	33.933	27,61	122.913	40.163	32,88
1	Alto do Jacuí	17.548	17,75	21.837	22,09	15.485	15,66	21.324	20,54	103.950	9.784	9,39	103.950	13.488	12,96	103.950	23.700	22,80	103.950	32.237	31,01
10	Missões	19.475	11,96	31.284	19,20	38.517	23,65	38.045	21,90	186.302	15.131	8,10	186.302	25.847	15,54	186.302	43.450	26,13	186.302	51.384	30,90
24	Jacuí-Centro	9.226	8,79	12.230	12,98	15.102	16,03	23.361	23,82	99.292	10.555	10,63	99.292	16.021	16,14	99.292	21.176	21,33	99.292	28.810	29,02
7	Hortênsias	10.456	8,61	11.916	9,82	20.495	16,89	30.618	23,79	80.881	7.710	9,56	80.881	10.820	13,41	80.881	13.532	16,77	80.881	23.077	28,60
27	Vale do Jaguarí	-	-	-	-	-	-	-	-	80.615	5.940	7,37	80.615	9.896	12,28	80.615	20.137	24,98	80.615	22.712	28,17
13	Norte	13.278	8,88	14.661	10,89	17.230	12,80	21.504	14,77	146.133	14.443	9,88	146.133	17.425	11,92	146.133	25.656	17,56	146.133	36.835	25,07
12	Noroeste Colonial	33.177	17,40	46.786	24,53	44.055	23,10	48.484	23,16	106.091	13.808	13,02	106.091	11.984	11,30	106.091	24.536	23,13	106.091	25.024	23,59
20	Vale do Rio Fardo	29.509	11,74	32.294	12,81	47.845	19,03	48.793	18,38	272.837	19.422	7,12	272.837	23.187	8,50	272.837	47.775	17,51	272.837	93.005	33,31
21	Vale do Taquari	21.226	10,56	18.294	9,10	21.622	10,75	13.089	6,17	212.944	8.216	2,92	212.944	7.659	3,50	212.944	50.106	23,53	212.944	49.221	23,11
23	Alto da Serra do Botucaraí	7.953	12,11	8.061	12,32	6.239	9,50	5.278	7,87	68.886	4.427	6,45	68.886	5.195	7,56	68.886	14.444	21,03	68.886	15.789	22,99
16	Produção	21.780	9,37	22.721	8,74	20.247	10,06	38.029	13,45	215.997	19.793	9,68	215.997	16.619	7,76	215.997	61.416	28,00	215.997	44.032	20,39
6	Fronteira Oeste	26.342	8,01	50.704	15,42	39.516	12,02	39.787	11,53	341.967	22.409	6,55	341.967	25.101	7,34	341.967	41.456	12,12	341.967	69.995	20,38
4	Centro-Sul	14.403	9,72	15.405	10,39	17.658	11,91	17.523	11,22	157.764	15.056	9,54	157.764	12.639	8,01	157.764	25.291	16,03	157.764	31.558	20,00
16	Serra	39.444	8,27	39.421	8,26	32.502	6,81	78.559	15,42	522.290	24.963	4,78	522.290	23.705	4,54	522.290	65.102	12,46	522.290	99.103	18,97
8	Litoral Norte	13.097	8,07	13.592	8,37	19.312	11,90	25.779	14,82	185.467	8.251	4,45	185.467	12.242	6,60	185.467	29.509	15,91	185.467	33.039	17,81
3	Central	33.607	10,82	38.345	12,34	34.937	11,24	27.475	8,42	247.738	8.942	3,61	247.738	11.820	4,77	247.738	23.671	9,55	247.738	38.830	15,67
17	Sul	40.217	7,94	40.424	7,98	57.248	11,30	38.523	6,85	538.203	23.020	4,28	538.203	38.833	7,22	538.203	50.612	9,40	538.203	68.989	12,80
2	Campanha	12.107	9,18	11.660	8,87	9.121	6,92	10.860	7,80	134.563	3.616	2,69	134.563	8.272	4,86	134.563	14.479	10,76	134.563	17.180	12,77
18	Vale do Cai	9.077	9,29	9.150	9,36	8.596	8,80	8.426	8,13	107.318	2.770	2,58	107.318	3.274	3,05	107.318	7.635	7,11	107.318	11.652	10,88
22	Metropolitano do Delta do Jacuí	20.102	1,47	43.136	3,16	65.412	4,79	51.562	3,59	1.456.680	29.595	2,03	1.456.680	38.845	2,53	1.456.680	114.030	7,83	1.456.680	139.768	9,60
19	Vale do Rio dos Sinos	26.168	3,58	30.669	4,20	56.584	7,75	57.259	7,37	790.394	19.400	2,45	790.394	28.019	3,54	790.394	31.500	3,99	790.394	58.761	7,18
TOTAL VOTOS VÁLIDOS		462.298	7,36	981.115	9,26	674.075	10,74	726.380	10,38	6.701.769	369.417	5,6	6.701.769	478.310	7,14	6.701.769	990.977	14,18	6.701.769	1.217.087	18,16

Fonte: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Comissão Geral da Consulta Popular.