

Instrumentos para a implementação da democracia participativa e o papel das tecnologias da informação e da comunicação

Rubens Beçak
João Victor Rozatti Longhi

Resumo

Atualmente, o vocábulo “democracia” é utilizado em muitas esferas da sociedade. Por outro lado, na mesma medida em que se repete a palavra, seu uso muitas vezes distancia a prática de seu sentido original. Ainda, a popularização das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) corroborou para a reestruturação da sociedade em formato de rede descentralizada. Por essa razão, a realidade é enriquecida por experiências de participação democrática através das redes de comunicação. Entretanto, tais tendências não prescindem de uma análise crítica. Assim, este trabalho visa analisar primeiramente algumas peculiaridades dos conceitos de democracia direta e indireta, visando ao delineamento da noção de democracia participativa. Por derradeiro, visa também analisar a possível implementação, por meio das TICs, de alguns instrumentos de democracia participativa esboçando uma tendência à sua efetivação.

Palavras-chave: Democracia. Democracia participativa. TICs. Internet. Governo eletrônico.

Abstract

Nowadays, the Word “democracy” is being used in every spheres of society. On the other hand, the much it is spoken is the much it is left away from its original sense. Even thought, the popularization of Communication and Information Technologies (the CITs). Due to this, new experiences of democratic participation trough communication’s nets are being exploited. But this cannot be studied without critical sense. So, this work seeks to investigate first about the concepts of direct and indirect democracy, to shape a concrete idea of participatory democracy. Then, aims also to verify its probable implementation trough the ICTs.

Keywords: Democracy. Participatory democracy. ICTs. Internet. E-governament.

Introdução

Atualmente, ao mesmo passo que a maioria das instituições ao redor do mundo, públicas ou privadas, declarem-se formalmente democráticas, seu conteúdo, em realidade, afasta-se do real sentido da democracia.

A massificação das tecnologias da informação e comunicação¹ alterou sensivelmente o quotidiano nos últimos tempos. Empresas, entidades da sociedade civil, entes estatais e outras formas de agrupamento social passaram a se estruturar de maneira diversa. A disposição estrutural das instituições como redes descentralizadas transforma a função de seus membros, ocasionando grande ruptura na forma de exercício e manutenção do poder em muitas esferas sociais.

Contudo, tal fato não fez desaparecerem as disparidades culturais, econômicas e sociais entre os povos. Ao revés, a falta de acesso às tecnologias pode aumentar sensivelmente as diferenças, privando populações inteiras do acesso e do manejo dos bens culturais.

Por esta razão, este trabalho visa investigar os reflexos e transformações trazidos pela massificação das tecnologias da informação e comunicação, mais especificamente, no contexto político. Expresso de outra forma, o escopo principal deste excerto é analisar algumas mudanças no exercício da democracia pelos cidadãos por meio dessas tecnologias, principalmente a Internet.

Assim, primeiramente, será delimitado o objeto de pesquisa, visando-se melhor explorar o conceito de democracia e suas formas de exercício, direta, semidireta e indireta, para que se chegue à polêmica em torno do real sentido de democracia participativa.

Posto isto, procurar-se-á apontar algumas das transformações ocorridas nos últimos tempos pela eclosão, popularização e consolidação de ferramentas de comunicação à distância, como a Internet, e seus reflexos no exercício da cidadania, ainda que sob uma perspectiva crítica.

Especificamente serão explorados outros aspectos, como as lesões à privacidade de indivíduos via web, principalmente por parte de entidades estatais, desmistificando alegações aparentemente excessivas de que a Internet é um ambiente sem regras, em que a liberdade pode ser exercida sem limites.

Ademais, também serão brevemente tratadas recentes experiências na produção legislativa, apresentando alternativas à iniciativa popular como única forma de participação popular no processo legislativo. Destacam-se, nesse sentido, o Marco Civil para a Internet no Brasil, e o projeto de Código de Proteção de Dados Pessoais.

¹ Expressões como “Era da Informação”, “Sociedade da Informação”, “Sociedade do Conhecimento” e tantas outras, embora sejam largamente reproduzidas, não têm significado unívoco. Em verdade, quanto mais são desenfadadamente repetidos termos como estes, mais se esvaziam de conteúdo. Porém o que se sabe é que a origem histórica diz respeito a um conjunto de esforços em sede internacional para a promoção e fomento ao acesso a bens e serviços voltados para o setor da tecnologia, sob a sigla de Tecnologias da Informação e Comunicação, ou simplesmente “TICs”. Hoje, a expressão indica um conjunto de princípios norteadores da execução de políticas públicas de acesso às TICs em várias jurisdições do planeta. A partir da Cúpula Mundial da Sociedade da Informação (Genebra 2003 – Tunis 2005), promovida pela União Internacional das Telecomunicações (ITU), agência da Organização das Nações Unidas aprova-se a Declaração de Princípios da Sociedade da Informação. Posto isto, doravante, a expressão “TICs” será utilizada como indicativo de tecnologias da informação e comunicação. Cf. SOUZA, Sergio Iglesias Nunes de. *Lesão nos contratos eletrônicos na sociedade da informação. Teoria e prática da juscibernética ao código civil*. São Paulo: Saraiva, 2009, pp. 17-18. Nota 1. v. também EUROPA. Portal da União Europeia. Sociedade da informação. Disponível em: http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/index_pt.htm. Acesso em 12 de janeiro de 2011.

Por derradeiro, buscar-se-á tangenciar a polêmica (sem, contudo, esgotá-la) da prospecção futura, apresentando as diversas visões acerca da possibilidade ou não da transformação do sistema democrático atual, majoritariamente indireto, em uma utópica “ágora cibernética”.

Democracia participativa: perspectiva histórica e delimitação conceitual

Antes de aprofundar o estudo do fenômeno da democracia participativa, seu sentido e as consequências da aplicação de seus postulados às instituições públicas e privadas, mister que sejam feitos alguns delineamentos preliminares.

José Afonso da Silva afirma que a própria noção de democracia como regime político é, antes de tudo, um conceito histórico. Ou seja, o regime democrático não seria um “valor-fim, mas meio e instrumento de realização de valores essenciais da convivência humana”. Logo, a democracia não seria um “mero conceito político abstrato e estático”, mas se traduziria em um “processo”, um conceito não absoluto, pronto e acabado.²

Com efeito, o sentido de democracia passou incontáveis transformações durante inúmeros períodos históricos. Além disso, são também muitas as compreensões dadas ao termo.

Por essa razão, adverte **Paulo Bonavides** acerca das perniciosidades de seu uso equívoco. Ademais, conclui que a democracia deve, antes de tudo, ser utilizada como substantivo, que remeta invariavelmente à participação popular nas decisões políticas.³

Nesse diapasão, **Vânia Sciliano Aieta** também esclarece que qualquer moldura que vise a reduzir a democracia a um só conceito pecaria invariavelmente por limitar sua análise. Entretanto, a autora apresenta a divisão entre os dois tipos mais comuns de uso do vocábulo “democracia”: o uso descritivo, manifesto em sua perspectiva analítica, a qual se subdividiria entre a democracia antiga, essencialmente direta, e a democracia moderna, majoritariamente indireta; e o uso analítico, revelado por uma perspectiva axiológica.⁴

² Cf. SILVA, José Afonso da. O sistema representativo e a democracia semi direta: democracia participativa. In: CANTÚ, Hugo A. *Sistema representativo y democracia semidirecta. Memorial del VII Congreso de Derecho Constitucional. Mexico: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Mexico, 2002*, p. 3.

³ *In verbis*: “Com respeito à democracia, sabemos que o termo se tornou equívoco não por obra dos que a prezam e cultivam – estes nunca se enganam acerca de seu verdadeiro significado, mas precisamente daqueles que a combatem e mistificam. [...] Cuidado, pois, com as palavras da nomenclatura política. Como elas enganam! No Brasil de hoje só há lugar para uma norma de democracia: a democracia-substantivo. Com adjetivos jamais a possuiremos em fase do presente quadro institucional.” BONAVIDES, Paulo. *Constituinte e Constituição. A democracia, o federalismo, a crise contemporânea*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 176.

⁴ Cf. AIETA, Vânia Sciliano. Democracia (verbetes). In: BARRETTO, Vicente de Paulo (org.). *Dicionário de Filosofia do Direito*. São Leopoldo/Rio de Janeiro: Unisinos/Renovar, 2006, p. 190.

Uma análise mais minuciosa de ambos os sentidos e seus desdobramentos invariavelmente redundará nas asseverações acerca das inúmeras formas de materialização e funcionamento dos sistemas políticos democráticos. Assim, posteriormente, proceder-se-á à análise das estruturas, das formas de exercício, de exteriorização da democracia.

Formas de exteriorização da democracia

A sistematização anteriormente apresentada, principalmente no que concerne à perspectiva analítica do uso descritivo de “democracia”, serve de introyto a uma análise mais minuciosa acerca das suas duas grandes formas de materialização. São elas a democracia direta e a democracia representativa.

A primeira, durante muito tempo, constou apenas como objeto de estudos históricos. Afinal, a também chamada “democracia grega”, guarda suas raízes com práticas realizadas em algumas cidades estado da Grécia antiga, especialmente no século de Péricles, em Atenas, quando decisões atinentes a interesses comuns a *polis* eram tomadas através da participação de cada um de seus cidadãos.

A ilustração não está imune a críticas. Contudo, é certo que, na antiguidade, muitos fatores corroboraram para o florescimento e a difusão de ideais de participação política direta por parte dos cidadãos.

Por outro lado, é também certo que, mais próximo aos dias atuais, o movimento iluminista tinha como uma de suas principais matrizes o resgate da filosofia clássica, bem como das práticas políticas da antiguidade.

A democracia dos gregos, assim, foi transplantada para os tempos contemporâneos havendo que incorporar instrumento advindo do Direito Civil para sua viabilização, o mandato⁵. É sob a ideia de representação⁶ que o absolutismo monárquico foi pouco a pouco sendo superado, difundindo-se práticas liberais em muitos países.

Os novos regimes passam, dessa maneira, a praticar a democracia de maneira mediata, cognominada a partir de então de indireta, ou representativa. Nesse sentido, Norberto Bobbio assevera que a expressão “democracia representativa” indica que as deliberações coletivas, ou seja, decisões que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por interpostas pessoas eleitas para esta finalidade.⁷

⁵ V. BEÇAK, Rubens. Instrumentos de democracia participativa. In: *Anais do IX Congresso do Conpedi*. Manaus: CONPEDI, 2008, p. 5930-5931.

⁶ Segundo Paulo Luis Netto Lôbo “representar é pôr-se e atuar no lugar de alguém, diferentemente de apresentar, que é estar presente, característica própria dos órgãos da pessoa jurídica.” LÔBO, Paulo Luis Netto. *Dos contratos em Geral*. In: PEREIRA, Rodrigo da Cunha (coord.). *Código Civil anotado*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2009, p. 352. Com efeito, salienta-se que o contrato de mandato, hoje, é compreendido pelo Direito Civil como um dos possíveis instrumentos de consecução da representação convencional, ao contrário da representação legal, que seria aquela a aquela a norma jurídica confere poder a determinada categoria de pessoas para que atue como representante de outras. No direito privado, a noção é crucial para a compreensão de institutos como o poder familiar, ou as manifestações de vontade das pessoas jurídicas. Todavia, o recurso ao mandato, na esfera da representação política traz peculiaridades inerentes à esfera pública, o distanciam deveras do conceito do mandato do direito privado.

⁷ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 44

Contudo, adverte também acerca do equívoco amiúde cometido ao se equiparar Estado Parlamentar com democracia representativa. Afinal, os Estados onde se utiliza o meio representativo como instrumento de participação política e produção legislativa não necessariamente são democráticos e vice-versa.

Ademais, não é somente no parlamento que há a noção de representatividade. Em outras esferas político administrativas, bem como para o exercício de outras funções do poder, há estados em que não se recorre à noção de representatividade como forma de exercício do poder estatal.⁸ *In verbis*:

“Com isto, creio ter-me colocado em condições de precisar em qual acepção do termo ‘representação’ se diz que um sistema é representativo e se fala habitualmente de democracia representativa: as democracias representativas que conhecemos 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 e não os interesses particulares desta ou daquela categoria.”⁹

Finalmente, conclui que nem todo estado representativo é, por si só, um estado parlamentar, uma vez que pode muito bem não ser uma democracia representativa, assim como a crítica à democracia indireta tampouco implica invariavelmente em defesa da democracia direta.¹⁰ Por essa razão, faz-se por bem analisar alguns aspectos acerca de uma possível terceira via: a democracia participativa.

Democracia participativa

“[...] a democracia participativa resulta da combinação do sistema participativo com institutos de democracia semi direta.”

José Afonso da Silva¹¹

“Afigura-se-nos que a verdadeira substância política da democracia participativa deve incorporar-se ao direito constitucional positivo sob a designação de democracia direta.”

Paulo Bonavides¹²

⁸ É o caso do Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e outros. Há estados em que tais órgãos são eleitos pelo voto popular. Por seu turno, como é o caso do Brasil, tais órgãos não são escolhidos diretamente pelo povo.

⁹ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia* (cit.). p. 47.

¹⁰ *Id.* p. 45.

¹¹ SILVA, José Afonso da. *O sistema representativo e a democracia semi direta* (cit.). p. 3.

¹² BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência; por uma nova hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade*. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 60.

Em uma comparação superficial dos excertos acima, extrai-se única impressão: a compreensão exata acerca do fenômeno da democracia participativa não é de simples averiguação. Ao revés, sob o título de democracia participativa há um sem número de destaques acerca do exercício do poder popular que transcende discussões restritas única e exclusivamente sob o exercício do voto.

Sob a pecha de democracia participativa, hoje, discute-se desde a participação popular na proposição e elaboração de leis, até mesmo os limites de atuação dos membros do Poder Judiciário na efetivação dos valores fundamentais da ordem constitucional. Participativa, pluralista, aberta e outros adjetivos são utilizados para designar, em linhas gerais, as recentes transformações vivenciadas pelos sistemas constitucionais democráticos.

Seu principal fundamento decorre, antes de tudo, da consagração do princípio da dignidade humana como um “epicentro axiológico”¹³ dos ordenamentos jurídicos nacionais.

Segundo Peter Häberle, democracia pluralista e dignidade humana, nos estados constitucionais da atualidade, estão intimamente interligadas. Contudo, a ideia de democracia pluralista não se exaure apenas no exercício do voto, com mais ou menos participação popular na elaboração de normas jurídicas.¹⁴

Em contrapartida, desdobra-se em postulados dos mais diversos vieses, que podem ir desde o direito das minorias culturais, à efetivação de direitos sociais, ao desenvolvimento de políticas públicas com participação ativa de entes não estatais, ao ativismo judicial, procedimentos de participação popular na interpretação da Carta Magna; regras claras e efetivas para o exercício do direito fundamental à liberdade de expressão, dentre outros.

Este trabalho não tem por escopo exaurir os possíveis desdobramentos da democracia participativa frente à atual ordem constitucional. Ao revés, visa-se apenas a destacar alguns aspectos em que corrobora o uso das TICs para a consecução do ideal de maior participação no exercício do poder popular.

Logo, faz-se mister, preliminarmente delinear sua estrutura para, posteriormente, delimitar seu objeto, adequando-o aos objetivos deste excerto.

¹³ Cf. TEPEDINO, Gustavo. Normas constitucionais e direito civil na construção unitária do ordenamento. In: Carlos P. Souza Neto e Daniel Sarmiento (coords.). *A constitucionalização do direito. Fundamentos teóricos e aplicações específicas*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007, p. 314.

¹⁴ “Por esse motivo, a ‘cultura da dignidade humana’ esboçada em termos universais e considerando as especificidades culturais e a ‘cultura da liberdade’ que a concretiza, desenvolvem uma força diretamente fundamentadora da democracia. Cada vez que, com especial êxito na Alemanha, variantes do liberalismo, do positivismo e o pensamento com prometido com as tradições do ‘bourgeois’ ou com as ideias mestras do constitucionalismo alemão tentam separar de forma apolítica a democracia, como mera ‘forma de Estado’, das liberdades fundamentais, o nexos entre a dignidade da pessoa ou das liberdades fundamentais e uma democracia comprometida com a liberdade deve ser enfatizado de modo inequívoco.” HÄBERLE, Peter. Dignidade humana e a democracia pluralista – seu nexos interno. In: SARLET, Ingo Wolfgang (coord.). *Direitos fundamentais, informática e comunicação: algumas proposições*. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2007, p. 21.

Paulo Bonavides leciona que seriam princípios aplicáveis à teoria constitucional da democracia participativa no Brasil: dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), soberania popular (art. 1º, parágrafo único), soberania nacional (art. 1º, I) e unidade da Constituição.¹⁵

A concretização, ainda que incipiente, de alguns destes corolários por meio do uso da tecnologia, principalmente aquelas vinculadas à Internet, será exposta a seguir.

Tecnologias da informação e da comunicação e sua influência na estruturação atual da democracia participativa

Conforme se asseverou, são inúmeros os sentidos dados à ideia de democracia participativa. Além disso, sua abrangência conceitual leva a desdobramentos dos mais diversos.

Por conseguinte, uma análise aprofundada de cada um deles desvirtuaria o objetivo principal deste excerto, o qual visa a explorar alguns aspectos em que o uso de tecnologias da informação e comunicação é tido como um importante meio na busca da efetivação de uma alternativa ao sistema democrático posto, por vezes considerado insuficiente para a concretização dos princípios constitucionais.

Mais especificamente, por exemplo, é o caso do sistema partidário como pilar principal de funcionamento da democracia representativa no Brasil. Ao mesmo passo que todo o sistema eleitoral depende dos partidos políticos para seu funcionamento, além de outras prerrogativas legais e constitucionais de que gozam tal entidade, é nítida a falta de legitimidade que vivem na atualidade.

Por essa razão, Joaquim Falcão assevera sobre a necessidade de fomento à “inovação” para superação deste paradoxo. Nesse diapasão, enfatiza o papel de entidades ligadas ao terceiro setor, tais como organizações da sociedade civil de interesse público, organizações sociais, fundações, dentre outras, como forma de possibilitar a entidades não estatais, mas que tenham por objetivo principal a consecução do interesse público.¹⁶

Assim, segue o primeiro aspecto a ser destacado, formas participativas de discussão e sugestão de projetos de lei que transcendem os limites legais e constitucionais.

¹⁵ BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa (cit.)*, p. 10.

¹⁶ “As empresas e a maior parte da sociedade saúdam e apoiam o surgimento das ongs, associações de bairro, enfim, o fortalecimento do Terceiro Setor. No mundo inteiro, este crescimento das organizações e da mobilização social é sinal de saúde democrática. Aqui, nossos partidos hesitam. E, com honrosas exceções, nossos políticos também. Acabaram afastando-se dos eleitores, não vai ser com esta ambiguidade e distância que vamos ter partidos fortes e representativos.” FALCÃO, Joaquim. *Democracia, direito e terceiro setor*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 41.

Formas colaborativas de produção legislativa e participação popular na elaboração de orçamentos

“This collaboration comes with no guarantees, except the guarantee of a process.”¹⁷

Lawrence Lessig

As considerações sobre a Wikipedia¹⁸, paradigma em termos de produção colaborativa de conteúdo por meio da Internet servem perfeitamente de ilustração dos potenciais deste meio de comunicação.

E, com efeito, são inevitáveis os reflexos de tal revolução no âmbito das antigas estruturas concebidas para exercício do poder estatal.

Em se tratando de democracia representativa, propriamente, tanto por parte dos representantes eleitos como dos cidadãos representados, a Internet parece ter modificado significativamente a manifestação política. Não apenas durante os pleitos eleitorais.¹⁹

A experiência brasileira vem se enriquecendo a cada dia com formas em que a manifestação popular é decisiva na produção de normas jurídicas.

Sabe-se que a Constituição da República consagrou a iniciativa popular como uma das formas de exercício da soberania popular, além do plebiscito e do referendo (art. 14, caput²⁰).

Referindo-se às duas últimas, Gilmar Ferreira Mendes explica que a primeira constitui uma consulta prévia à matéria que será posteriormente discutida no Congresso Nacional, ao passo que a segunda tem natureza posterior, atuando no plano da eficácia das leis seja como condição suspensiva, em caso de atribuição de eficácia que ainda não foi reconhecida, ou condição resolutiva, retirando eficácia provisória concedida a determinado texto normativo. Contudo, ressalta que tais “instrumentos de atenuação dos formalismos da democracia representativa” somente poderão ser efetivados à medida que a população goze de “adequado nível de politização.”²¹

¹⁷ LESSIG, Lawrence. *Code: version 2.0*. New York: Penguin, 2006, p. 243.

¹⁸ Cf. WIKIPEDIA. *A enciclopédia livre*. <http://pt.wikipedia.org/wiki/Wikip%C3%A9dia:Tutorial>. Acesso em 30 de abril de 2011.

¹⁹ Nesse sentido, V. BEÇAK, Rubens; LONGHI, João Victor Rozatti. *Repensando as bases da democracia participativa: o uso das redes sociais da Internet no processo eleitoral*. In: Anais do XIX Congresso Nacional do CONPEDI. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2010. pp. 1078-1086. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/florianopolis/Integra.pdf>. Acesso em 30 de abril de 2011.

²⁰ Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular.

²¹ Cf. MENDES, Gilmar Ferreira. Direitos políticos na constituição. In: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, pp. 800-802. O autor se apoia nas conclusões de Canotilho, a quem descreve cético quanto à possibilidade de fomento a “formas plebiscitárias” corrigirem as “distorções do sistema democrático-representativo”. Cf. CANOTILHO, Joaquim José Gomes. Pode o referendo aprofundar a democracia? In “Brançosos” e interconstitucionalidade: itinerários do discurso sobre a historicidade constitucional. Coimbra: Almedina, 2006, p. 301 *apud Idem*, p. 802.

Em posição diametralmente oposta, Paulo Bonavides, para quem

“Efetivamente, a democracia que se deve concretizar naquele artigo [art. 14] é a democracia direta, [...]. E maiormente com a inspiração de legitimidade, conceito-padrão sobre o qual assenta o edifício de todo poder consentido em sua manifestação mais adiantada, que outra não pode ser senão a da democracia direta.”²²

Nessa auréola, a Carta Magna trouxe alguns instrumentos de participação direta da população na produção normativa. Resta saber se suficientemente.

No que tange a leis propostas por meio da iniciativa popular, especificamente, não é só no âmbito federal que se garante tal possibilidade. Afinal, a Constituição assegura também a existência da iniciativa popular em sede estadual (art. 27, § 4º) e municipal, com manifestação de, no mínimo, 5% dos eleitores do município, em projetos de lei de interesse específico deste, da cidade ou de bairros (art. 29, XIII).

Salienta-se que a lei a que alude o artigo 14, caput, é a Lei nº. 9.709/98. O referido diploma procura operacionalizar as formas de exercício da soberania popular no país. Contudo, timidamente.²³

Ao disciplinar a iniciativa popular, traz certas peculiaridades. A primeira delas é a obrigatoriedade de que o projeto de lei circunscreva-se a um só assunto (art. 13, § 1º). Além disso, traz ainda a garantia de que não possa ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por meio da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação ou desmembrá-lo por assunto para que tramite em separado, caso se constate violação ao parágrafo anterior (art. 13, § 2º, Lei nº. 9.709/08 c.c. art. 252, XI, Regimento Interno da Câmara dos Deputados).

Entretanto, o requisito imposto pela própria Constituição, de que projeto seja subscrito por, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles (art. 61, § 2º, CRFB), dificulta sobremaneira a consagração deste instrumento de efetivação do princípio da soberania popular dentre nós.²⁴

Por essa razão, aliada às críticas ao sistema representativo partidário nacional como um todo²⁵, mister que se promovam alternativas ao problema, sob pena de esvaziamento ainda maior de legitimidade da democracia indireta no Brasil. E a Internet protagoniza algumas delas.

²² BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa (cit.)*. p. 127.

²³ Cf. SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 6. ed. atualizada a emenda constitucional n. 57, de 18/12/2008. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 450.

²⁴ Cf. BEÇAK, Rubens. Instrumentos de democracia participativa. In: *Anais do IX Congresso do Conpedi*. Manaus: CONPEDI, 2008.

²⁵ Um aprofundamento nas críticas ao sistema partidário nacional transcende os escopos almejados neste excerto. Entretanto, ilustrativamente, as reflexões de Paulo Bonavides: “O tumulto de nossa estrutura partidária acompanha de perto a desorientação de toda a política brasileira em matéria institucional. Fazemos a este respeito, um jogo de amadores em que alguém, a seu alvedrio, dita e altera a cada passo as regras da competição, tornando casuístico e incerto o sistema político de participação.” BONAVIDES, Paulo. *Constituinte e Constituição (cit.)*. p. 459.

Destacam-se, em primeiro plano, as proposições legislativas oriundas de discussões colaborativas por meio da rede das redes.

A primeira delas ocorreu com o chamado Marco Regulatório Civil da Internet Brasileira ou simplesmente Marco Civil. Uma forma colaborativa de construção de um projeto de lei, de iniciativa conjunta da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ), em parceria com a Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas (DIREITO RIO).²⁶

O processo ocorre em duas fases.

A primeira foi de discussões em um canal de linguagem blog para a expressão dos diversos pontos de vista acerca de tópicos predeterminados: direitos individuais e coletivos (privacidade, liberdade de expressão e direito de acesso à net); responsabilidade civil de provedores e usuários na Internet; e outras políticas públicas acerca da Internet. Ao final da primeira etapa, apresentou-se a proposta de anteprojeto de lei, sintetizando os debates realizados.

A segunda fase ocorreu da mesma forma, desta vez tendo como base já a minuta do anteprojeto de lei apresentado na fase anterior. Cada momento teve duração de 45 dias, quando puderam ser expressas as opiniões de todos os interessados, com seus diversos pontos de vista.

60 Ao final, o processo foi enviado ao Poder Executivo, aguardando ser formalmente proposto ao Congresso Nacional por meio de sua iniciativa legislativa, dando ensejo ao processo legislativo ordinário.

Importante frisar que a iniciativa contou com a participação maciça e séria de diversos setores da sociedade que puderam sugerir e criticar as redações de possíveis textos normativos sem se prender às amarras da iniciativa popular.

Outro projeto da mesma natureza é o do Código de Proteção de Dados Pessoais para o Ordenamento Jurídico Brasileiro, análogo aos já existentes em outros países como os da Europa, Estados Unidos, Canadá e outros.²⁷

Além disso, outro campo em que a Internet tem contribuído significativamente para a consecução de corolários desta atual faceta da democracia no Brasil é o da participação da população na discussão e na elaboração de propostas orçamentárias. É o chamado orçamento participativo.

A ideia de orçamento participativo é anterior à popularização da Internet. Teve início em meados dos anos 1980, ganhando notoriedade nacional e internacional através da experiência obtida na cidade brasileira de Porto Alegre. Esclarece Lúcia Helena Hann Lüchmann:

²⁶ Ver <http://culturadigital.br/marcocivil/sobre/>. Acesso em 28 de abril de 2011.

²⁷ Ver <http://culturadigital.br/dadospessoais/debata-a-norma/>. Acesso em 28 de abril de 2011. Acerca da necessidade de um código de proteção de dados pessoais no Brasil, V. DONEDA, Danilo. *Da privacidade à proteção dos dados pessoais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, pp. 221 e ss.

“De maneira geral, pode-se dizer que o orçamento participativo é uma modalidade alternativa de tratamento dos recursos públicos, por introduzir a população no processo de discussão e definição da peça orçamentária municipal. O orçamento participativo constitui-se como um novo modelo de administração do orçamento público-estatal, caracterizado pela construção de um conjunto de aparatos institucionais que pretendem romper com uma prática histórica de manuseio orçamentário no Brasil, caracterizada pela opacidade e inacessibilidade da população.”²⁸

Juridicamente, a questão do orçamento participativo até hoje suplanta inúmeras dúvidas. Ilustrativamente, se seria ou não constitucional a obrigatoriedade do instituto, quais seriam os limites orçamentários à disposição para deliberação, como seriam estabelecidas as prioridades nas políticas públicas deliberadas com participação direta da população, dentre muitos outros.²⁹

Certo é que o instituto do orçamento participativo vem sendo cada vez mais utilizado como instrumento de direcionamento de políticas públicas dentro e fora do Brasil. E a Internet também começa a ser utilizada como instrumento para as deliberações. Não obstante, à míngua de regulamentação legal acerca do tema ou pelo menos de normas gerais que definam parâmetros mínimos para a realização do orçamento participativo e uso das tecnologias da informação e comunicação nas deliberações.³⁰

Por esta razão, sendo a democracia definida como um processo, a única impressão que se esboça desta breve análise acerca do uso das TICs na consecução da democracia participativa no Brasil é que muitos processos são iniciados com o escopo de fomentar a participação popular na produção e aplicação de regras jurídicas. Ainda que, pela ausência de normas gerais, principalmente acerca de direitos e deveres dos atores que compõem a Internet.

Resta, assim, trazer o problema principal acerca da democracia participativa, se ela caminha para uma democracia direta ou as TICs apenas aumentaram as possibilidades da consecução de uma democracia semidireta no Brasil.

²⁸ LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre*. Tese de doutorado apresentada à Universidade Estadual de Campinas. UNICAMP: Campinas, 2002, p. 91. Disponível em: <http://www.democraciaparticipativa.org/files/LigiaLuchmann.pdf>. Acesso em: 1º de maio de 2011.

²⁹ Para aprofundamento em algumas destas hipóteses, V. VITALE, Denise. *A institucionalização jurídica do orçamento participativo*. Disponível em: <http://www.democraciaparticipativa.org/files/DeniseVitale-InstitucionalizacaoJuridicaOP.pdf>. Acesso em 1º de maio de 2011.

³⁰ Cita-se como exemplo o programa do Orçamento Participativo Virtual da Prefeitura do Município de Belo Horizonte. Conforme informado no *site*, há um procedimento que envolveu inúmeras entidades ligadas ao município, além do acesso ao banco de dados do Tribunal Eleitoral para a decisão das obras a serem realizadas pelo município. Cf. BELO HORIZONTE (Município). Portal do Orçamento Participativo. Acesso em http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=portaldoop&tax=17243&lang=p_t_BR&pg=6983&taxp=0&. Acesso em 1º de maio de 2011.

Tendências: democracia direta ou semidireta?

Não é dado ao cientista especular. Metodologicamente, prospecções futuras devem ser tidas apenas como indicativos de tendências que aparentemente se esboçam pelas conclusões de determinado trabalho. E o problema a ser brevemente enfrentado é aquele referente à pergunta de muitos estudiosos ao redor do mundo, qual seja o da possibilidade de retorno à democracia direta por intermédio da rede das redes.

A metáfora da “ágora cibernética” é uma premissa que não se encontra imune a ponderações. A primeira delas pode ser extraída das ressalvas feitas por Fábio Konder Comparato:

“Sem dúvida, a invenção da internet, [...], veio alterar o esquema original de comunicação de massa, ao criar um ambiente de diálogo entre pessoas do mundo todo. Mas não extrapolemos inconsideravelmente os efeitos da democratização que esse avanço tecnológico irá produzir. Lembremo-nos de que o público usuário desses engenhos eletrônicos pertence à minoria do extrato econômico superior da sociedade. [...]”³¹

De fato, não raros são os comentários acerca dos óbices ao exercício da cidadania por parte daqueles que não têm acesso frequente à rede.

62

Por essa razão recorre-se à distinção apontada por Rodolfo Romero Flores e Julio Alejandro Téllez Valdéz entre voto eletrônico online e voto eletrônico offline. Segundo os autores, o voto eletrônico offline seria aquele em que não há rede de comunicação pública ou privada conectada ao dispositivo que se utiliza para o exercício do voto, armazenando-se as informações no dispositivo local.

Por seu turno, o voto online seria aquele em que se prescinde da presença física do eleitor, uma vez que este se conecta a uma rede de computadores públicas, podendo ser através da própria Internet ou de uma rede de acesso local (LAN). Contudo, salienta que o voto remoto, nestes moldes, implica múltiplas condições de segurança a serem estabelecidas pelas autoridades eleitorais.³²

Talvez este seja mais um grande entrave à consecução da democracia direta na atualidade. Afinal, ainda que a participação política tenha ganhado novo fôlego com a popularização das tecnologias da informação e comunicação, os riscos de utilização destes meios de comunicação ainda são muitos.

Ainda que haja alguma normativa em níveis nacional e internacional sobre o tema, esta parece ser uma contundente razão para que a democracia eletrônica não seja nem uma nova democracia direta, mas apenas uma democracia representativa cada vez mais participativa.

³¹ COMPARATO, Fábio Konder. Para que o povo tenha enfim a palavra! *In: Revista de direito UFPR*. N. 50. Curitiba: 2009, p.18.

³² Cf. ROMERO FLORES, Rodolfo; TÉLLEZ VALDÉZ, Julio Alejandro. *Voto electrónico, derecho y otras implicaciones*. México: Unam, 2010, p. 11.

- CARVALHO NETO, Menelick de. Controle de constitucionalidade e democracia. In MAUÉS, Antonio G. Moreira (org.). *Constituição e democracia*. São Paulo, Max Limonad, 1998.
- COMPARATO, Fábio Konder. Para que o povo tenha enfim a palavra! In: *Revista de Direito UFPR*. n. 50. Curitiba: 2009.
- CULTURA DIGITAL. <http://culturadigital.br/dadospessoais/debata-a-normal/>. Acesso em 28 de abril de 2011.
- DONEDA, Danilo. *Da privacidade à proteção dos dados pessoais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- EUROPA. *Portal da União Europeia. Sociedade da informação*. Disponível em http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/index_pt.htm. Acesso em 12 de janeiro de 2011.
- FALCÃO, Joaquim. *Democracia, direito e terceiro setor*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- HÄBERLE, Peter. Dignidade humana e a democracia pluralista – seu nexos interno. In: SARLET, Ingo Wolfgang (coord.). *Direitos fundamentais, informática e comunicação: algumas proposições*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.
- LESSIG, Lawrence. *Code: version 2.0*. New York: Penguin, 2006.
- LÔBO, Paulo Luis Netto. Dos contratos em Geral. In: PEREIRA, Rodrigo da Cunha (coord.). *Código Civil anotado*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2009.
- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre*. Tese de Doutorado apresentada à Universidade Estadual de Campinas. UNICAMPI: Campinas, 2002. Disponível em: <http://www.democraciaparticipativa.org/files/LigiaLuchmann.pdf>. Acesso em: 1º de maio de 2011.
- MARCO CIVIL. <http://culturadigital.br/marcocivil/sobre/>. Acesso em 28 de abril de 2011.
- MENDES, Gilmar Ferreira. Direitos políticos na constituição. In: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- ROMERO FLORES, Rodolfo; TÉLLEZ VALDÉZ, Julio Alejandro. *Voto electrónico, derecho y otras implicaciones*. México: Unam, 2010.
- SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 6. ed. atualizada à Emenda Constitucional n. 57, de 18/12/2008. São Paulo: Malheiros, 2009.
- SILVA, José Afonso da. O sistema representativo e a democracia semi direta: democracia participativa. In: CANTÚ, Hugo A. *Sistema representativo y democracia semidirecta*. Memorial del VII Congreso de Derecho Constitucional. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, 2002.
- SOUZA, Sergio Iglesias Nunes de. *Lesão nos contratos eletrônicos na sociedade da informação. Teoria e prática da juscibernética ao Código Civil*. São Paulo: Saraiva, 2009.
- TEPEDINO, Gustavo. Normas constitucionais e direito civil na construção unitária do ordenamento. In: Carlos P. Souza Neto e Daniel Sarmento (coords.). *A constitucionalização do direito. Fundamentos teóricos e aplicações específicas*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.
- VITALE, Denise. *A institucionalização jurídica do orçamento participativo*. Disponível em: <http://www.democraciaparticipativa.org/files/DeniseVitale-InstitucionalizacaoJuridicaOP.pdf>. Acesso em 1º de maio de 2011.
- WIKIPEDIA. *A enciclopédia livre*. <http://pt.wikipedia.org/wiki/Wikip%C3%A9dia:Tutorial>. Acesso em 30 de abril de 2011.