

## NOVOS CAMINHOS DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: A PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO ATRAVÉS DAS NOVAS TECNOLOGIAS

Annuska Macedo Santos de França Paiva<sup>(1)</sup>, Ana Adelaide Guedes Pereira Rosa Lira<sup>(3)</sup>.  
Centro de Ciências Jurídicas /Departamento de Direito Público /MONITORIA.

### RESUMO

A democracia é a forma de governo de maior abrangência na atualidade, por integrar os valores de liberdade e interesse social na sua atuação. A prática representativa, no entanto, mostra falhas, e o cidadão se vê insatisfeito com o Governo e com o Estado. Surge, pois, a vontade de atuação para mudar a realidade social: surge um novo conceito de cidadania, que passa de direito político a direito de ação. Neste contexto nasceu a Democracia Participativa como meio efetivo de atuação da sociedade no Governo. O século XXI impôs uma nova dinâmica à sociedade: o imediatismo governa nossas ações, e tudo aquilo que requeira um pouco mais de esforço é evitado. Assim, vemos a necessidade de reavaliar os métodos da Democracia Participativa para que ela possa ser viável nesta nova conjuntura: é preciso, pois, utilizar novos meios de efetividade desta, como a Internet, não apenas como meio de informação, mas como canal atuante entre população e o Governo: eis a Democracia Digital, cuja aplicação pode auxiliar projetos de participação, como o Orçamento Participativo de nossa cidade, possibilitando que atinja uma maior parcela da população.

**Palavras-chave:** Democracia participativa, Orçamento Participativo, Democracia Digital

### 1. INTRODUÇÃO

A democracia é a mais célebre forma de governo. Iniciada pela cultura clássica grega, é louvada por vários autores por sua perfeição teórica, levando a um pragmatismo não passível de aplicação pelos homens, nas concepções de Rousseau e Maurice Duverger. Esse entendimento, entretanto, foi modificado por Kelsen, que a vê como caminho de progressão para a liberdade, e por Lincoln, que a definiu genialmente como “Governo do povo, pelo povo e para o povo”. Châtelet, analisando Tucídides, revela a necessidade de uma constante atenção de todos os cidadãos à democracia, para que esta garanta a isonomia e assegure as liberdades privadas<sup>1</sup>. Assim, entendemos a grande crise enfrentada pelo regime representativo: diante da impossibilidade prática de uma democracia direta, nos moldes da ateniense, veio a democracia representativa, com representantes eleitos, para exercício do poder.

Esta faceta democrática da representação foi, no entanto, desvirtuada em um Estado de Partidos, em que os anseios dos cidadãos são denegridos em prol da máquina do poder. A vontade das massas é obrigatoriamente transmitida através de um órgão intermediário – o partido político –, mas há riscos de alienação presumidos. Segundo Bonavides, os partidos facilmente corrompem-se, e o povo politicamente organizado – corpo eleitoral – sai ferido, já que o partido passa a ser uma ínfima minoria que desnaturou a verdade democrática<sup>2</sup>, caindo o povo em uma “recolonização” aparelhada pela classe política

<sup>1</sup> CHÂTELET, François, DUHAMEL, Olivier e PISIER-KOUCHNER, Evelyne. **História das Idéias Políticas**, Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro, 2000, p. 17

<sup>2</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. Malheiros, São Paulo, 2005. p. 278

dominante e por considerável parcela dos juristas a seu serviço, sem consciência do dano causado ao interesse nacional”<sup>3</sup>. Temos, então, algumas saídas: negar a possibilidade de representação, como Rousseau, idolatrar a política grega, que não apresenta condições de aplicação na atualidade, ou buscar alternativas, em um modelo participativo da democracia.

Constitucionalmente, o Estado brasileiro fundamenta-se em soberania, pluralismo político, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, dignidade da pessoa humana, cidadania e princípio democrático, que exige a atuação do cidadão na vida política do país, contemplando algumas exigências fundamentais da teoria participativa, sendo paradigma essencial, para combater o desmantelamento do setor público. A democracia participativa baseia-se no interesse dos indivíduos na autodeterminação política e no banimento do subjogo de homens por seus pares, além de modificar a relação Estado-sociedade, que passa de vertical para uma rede de interações horizontais, como ressalta Dowbor<sup>4</sup>, buscando simultaneamente regulação própria e resultados positivos globais. Ao lado disso, deparamo-nos com o princípio da legalidade, norteador do Direito Administrativo, bem como o princípio da moralidade administrativa, que submete os administradores dos Estados a valores sociais, como honestidade e justiça devida a cada um dos cidadãos, sendo ambos componentes do sobreprincípio da dignidade da pessoa humana, como explica Uadi Lammêgo Bulos:

A dignidade da pessoa humana enquanto vetor determinante da atividade exegética da Constituição de 1988 consigna um sobreprincípio, ombreando os demais pórticos constitucionais, como o da legalidade (art. 5º, II), o da liberdade de profissão (art. 5º, XIII), o da moralidade administrativa (art. 37) etc. Sua observância é, pois obrigatória para a exegese de qualquer norma constitucional, devido à força centrípeta que possui. Assim, a dignidade da pessoa humana é o carro-chefe dos direitos fundamentais na Constituição de 1988. Esse princípio conferiu ao texto uma tônica especial, porque impregnou-lhe com a intensidade de sua força. Nesse passo, condicionou a atividade do intérprete.<sup>5</sup>

Aplicando este entendimento à administração pública, notamos que a administração deve, sim, observar a legalidade, mas, acima dela, garantir a dignidade da pessoa humana, objetivo crucial do Estado de Direito. Contudo, como explica Canotilho, “o Estado de Direito é democrático e só sendo-o é que é Estado de Direito; o Estado democrático é Estado de direito e só sendo-o é que é democrático. (...) o sentido de uma [componente] não pode deixar de ficar condicionado e ser qualificado em função do sentido da outra”<sup>6</sup>. Por ser o Brasil um Estado Democrático de Direito, são assegurados direitos inalienáveis, sem os quais não haveria democracia nem liberdades públicas, o que leva a sua administração à obrigatoriedade da observância do Direito como um todo, sendo a legalidade um aspecto de sua análise na busca

<sup>3</sup> BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**, 2ª ed. Malheiros, São Paulo, 2003, p.30  
<sup>4</sup> DOWBOR, Ladislau. **A reprodução social: propostas para uma gestão descentralizada**. Petrópolis, Editora Vozes, 1988

<sup>5</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 390

<sup>6</sup> In BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 387

da efetivação do bem-estar social, inferior hierarquicamente à juridicidade. Assim, ressalta Paulo Bonavides:

A justiça incorpora todas as gerações de direitos fundamentais; da primeira à segunda, da segunda à terceira e desta à quarta, passando pelos direitos civis e políticos, pelos direitos sociais, pelo direito dos povos ao desenvolvimento, até alcançar, com a democracia participativa, onde têm sede os direitos de quarta geração – sobretudo o direito à democracia – um paradigma de juridicidade compendiado na dignidade da pessoa humana.<sup>7</sup>

Assis Brandão, ao analisar a crise do regime representativo, apresenta três pontos essenciais para que falemos em democracia na atualidade: “A democracia ou é participativa, ou não é democracia; a democracia moderna somente pode ser direta e representativa; a democracia moderna deve abranger o Estado e a sociedade civil”. Para a formação de um regime nestes moldes, o conceito de cidadania é modificado com a insatisfação quanto ao regime representativo, e deixa de ser mero status para ganhar a esfera de atuação. A conexão entre cidadania e direitos fundamentais existe desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que reconhece a dignidade da pessoa humana como fundamento de quaisquer relações intersubjetivas. O cidadão, conhecedor de seus problemas, passa a sugerir soluções, “fazendo com que o povo se torne parte principal do processo de seu desenvolvimento e promoção: é a idéia de participação”<sup>8</sup>, segundo Fábio Konder Comparato. O eleitor passa a ser um interlocutor ativo no processo de gestão de políticas públicas, o que não fere o princípio da legalidade, já que o sistema normativo define as atribuições das esferas públicas democráticas, sua forma de organização, sua composição e as normas de acesso à tomada de decisão. A participação do cidadão na gerência das políticas públicas é dada pelo Conselho, que engloba a sociedade e o poder público, e a obrigatoriedade de suas decisões está vinculada à legalidade, e este é, ao lado dos Direitos Humanos e de princípios como a legalidade e a juridicidade, um novo limite ao poder estatal. Ganha soberania o cidadão-governante, o cidadão nação, o cidadão titular efetivo de um poder invariavelmente superior e, não raro, supremo e decisivo: o povo é substantivo, e não mais adjetiva a soberania, como ocorria na representação.<sup>9</sup>

Como exemplos de campos de atuação da democracia participativa previstos constitucionalmente, temos a gestão democrática do ensino público (art. 206, VI), a gestão administrativa da seguridade social com a participação da comunidade (art. 114, VI), participação de trabalhadores e empregados nos colegiados de órgãos públicos, para defender interesses profissionais ou previdenciários (art. 10), atuação da comunidade no SUS, em sua organização (art. 198) e o planejamento participativo (art. 29, XII). Também, como instrumentos

<sup>7</sup><sup>7</sup> BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**, 2<sup>a</sup> ed. Malheiros, São Paulo, 2003, p.28  
<sup>8</sup> COMPARATO, Fábio Konder. **A nova cidadania, Direito Público: estudos e pareceres**, Editora Saraiva, São Paulo, 1996

<sup>9</sup>BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**, 2<sup>a</sup> ed. Malheiros, São Paulo, 2003, p.34

de ação popular na administração pública, temos o Plebiscito, o Referendo, a Iniciativa Popular, a Audiência Pública e a Ouvidoria Pública. No âmbito judiciário, tal participação se dá com os princípios do juiz natural e da inafastabilidade da jurisdição, com o tribunal do júri e com os juízes de paz.

Assim, a cidadania se fortifica como um novo paradigma para proteção e promoção dos direitos da pessoa humana, fiscalizando e cobrando do Estado, que deve conter mecanismos eficazes, para garantir essa participação popular organizada e atuante, a qual deve respeitar a legalidade, para ser efetivada, construindo a juridicidade, como explica Carmen Lúcia Antunes Rocha:

“A Administração Pública, inerte, onipotente e altaneira cedeu espaço a uma administração democrática, em que a moral advém como resultado do diálogo e da participação do cidadão cujo sentimento de justiça dita os valores morais que são transformados, quando amadurecidos, em princípios jurídicos adotados pelo Direito.”<sup>10</sup>

O campo de atuação da democracia participativa está em expansão. Em nossa cidade, o exemplo mais claro é o Orçamento Democrático, exemplo do planejamento participativo. No entanto, há grande desconhecimento da sociedade, tanto sobre as formas de participação popular quanto sobre este programa, que sofre com a pequena divulgação, impedindo sua efetividade, como foi demonstrado na pesquisa de campo feita para este artigo – vide o subtópico “Resultados”.

É necessário, assim, ampliar as vias de participação. A sociedade atual enfrenta uma profunda mudança de paradigmas: passamos à era da informática, quando o cibernetico apresenta efeitos concretos na vida humana. Os processos eletrônicos já são realidade, havendo trâmites completos e julgados em apenas 24 horas. A certificação digital de juízes e advogados caminha a passos rápidos, e logo não haverá novos processos em papel. McLuhan considera que a tecnologia cria um ambiente totalmente novo, modificando os indivíduos por suas técnicas de comunicação, e Negroponte ressalta que a informática não tem mais a ver com os computadores, mas com a vida das pessoas. Aí entra a função das tecnologias de informação, que podem permitir a participação de uma grande maioria permanentemente excluída das decisões políticas. A Internet pode ser vista como uma nova forma de controle e fiscalização da administração pública, bem como meio para desburocratizar as relações entre Estado e cidadãos/consumidores. Entramos, pois, na necessidade de um governo eletrônico, que é uma “infra-estrutura única de comunicação compartilhada por diferentes órgãos públicos, utilizando a tecnologia da informação de forma intensiva, para melhorar a gestão pública e o atendimento ao cidadão, colocando o governo ao alcance de todos, ampliando a transparência

---

<sup>10</sup> ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais do Processo Administrativo no Direito Brasileiro**, Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 209: 189-222, jul/set 1997, p. 195

de suas ações e incrementando a participação cidadã”, segundo Rover<sup>11</sup>. Do ponto de vista do Estado, é um instrumento de administração dos poderes do Estado e prestação de serviços públicos, mas a sociedade a vê como forma d realização de fins do Estado Democrático de Direito, tornando a tecnologia e a comunicação instrumentos da interação entre cidadãos. Essa idéia se enquadra perfeitamente na previsão de Bonavides sobre o futuro da Democracia Participativa:

Com o progresso, incremento e expansão dos meios eletrônicos de comunicação, o processo eleitoral direto deixa de ser mistério para a nação, que pode plebiscitar, por meio de consultas populares instantâneas, todas as grandes decisões de interesse nacional, todos os problemas de soberania afetos à necessidade de soluções imediatas e legítimas, bem como referendar leis ordinárias ou emendas constitucionais do mesmo alcance político, social e jurídico daquelas decisões.<sup>12</sup>

A busca por novos caminhos da democracia participativa que se adaptem à frenética realidade social da modernidade é essencial. Os anseios populares por justiça e dignidade não podem mais ser neglicenciados pela administração, que deve se guiar pelo Direito como um todo. Cidadania e direitos humanos devem ser as bases de nosso regime político e, segundo Rosenfield, “a questão da Democracia é crucial a nosso tempo: ou a recriamos e reinventamos, ou estamos condenados a uma perda progressiva da liberdade política com a desagregação social, política e cultural que ela comporta. O destino da democracia veio a ser o nosso próprio destino”.

## 2. DESCRIÇÃO

Atentos à necessidade de atuação direta do cidadão no governo, e nos novos caminhos trazidos pelas novas tecnologias para tal fim, iniciamos o estudo acerca da relação do Estado com essa nova sociedade da informação. A democracia digital – que, segundo Wilson Gomes<sup>13</sup> é “um expediente semântico empregado para referir-se à experiência da internet e de dispositivos que lhe são compatíveis, todos eles voltados para o incremento das potencialidades de participação civil na condução dos negócios públicos”, como promoção de salas de bate-papo e fóruns - e o governo eletrônico – tentativa de unificar os bancos de dados governamentais em um único, facilitando o acesso dos idadãos à informação, aumentando a transparência – são apontados como saídas viáveis para diminuir as distâncias encontradas entre sociedade e administração. No entanto, tais pensamentos só gerarão frutos a partir da diminuição do analfabetismo digital e da proliferação de pontos de acesso à rede, que deve passar, na mentalidade dos governantes, de ponto supérfluo para questão humanitária, já que os excluídos digitalmente ficam alheios a grandes oportunidades do mundo moderno. Esta é uma preocupação

<sup>11</sup> ROVER, Aires José. A Democracia Digital: Algumas Questões de Base, **Revista de Direito das Novas Tecnologias**, São Paulo, IOB e IBDI: 1, jan - jun 2006, p.83

<sup>12</sup> BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**, 2<sup>a</sup> ed. Malheiros, São Paulo, 2003, p.345

<sup>13</sup> <http://revcom2.portcom.intercom.org.br/index.php/fronteiras/article/view/3120/2930>

mundial: a Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação, convocada pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, tendo sido idealizada em dezembro de 2001 durante Assembléia Geral das Nações Unidas, indicou já a existência da infoexclusão:

[...] ao analisar a distribuição dos recursos da Sociedade Informacional, mostra que, no mundo, há um bilhão de linhas telefônicas fixas, distribuídas da seguinte forma: Europa, 35,9%; Ásia, 31,7%; América, 29,2%, e África, 2,0%. Este mesmo relatório indica que a quantidade estimada de usuários de internet em todo o mundo é de 350 milhões, em que a América representa 35,2%, a Europa 32,8%, a Ásia 28,6%, o Pacífico 2,2%, e a África 1,2%.<sup>1</sup>

Para seu combate, foi criado o programa Sociedade da Informação, em que os países se obrigam a melhorar tal prospecto. No Brasil, foi instituído pelo Decreto Presidencial nº 3.294, de 15 de dezembro de 1999, objetivando a inclusão digital através de sete linhas de ação: Mercado, trabalho e oportunidades; Universalização de serviços e formação para a cidadania; Educação na sociedade da informação; Conteúdos e identidade cultural; Governo ao alcance de todos; P&D, tecnologias-chave e aplicações; Infra-estrutura avançada e novos serviços.

A Administração pública já se movimenta para a inclusão digital da população, através de esforços como a criação de telecentros – o que ocorre inclusive na cidade de João Pessoa, nos Centros de Referência da Cidadania. Isto possibilita o avanço da Democracia Digital em seus vários graus: no primeiro, o cidadão alcança os serviços públicos através da Internet; o segundo é caracterizado por consultas ao cidadão acerca da agenda política; no terceiro, encontramos uma maior visibilidade da gestão pública, através da transparência, como ocorre na prestação de contas; atingimos, então um quarto nível, onde une-se a democracia participativa com a representativa: a população está tão atenta ao governo que intervém na elaboração da disposição política; por fim, entrariamos em uma dita democracia “plug'n play”, onde o cidadão, através do voto eletrônico, criaria efetivamente a decisão política.

Este modelo, como apresentado, une os conceitos de participação popular e administração eficiente. Através deste trabalho, visamos a discutir a viabilidade da implantação destas idéias em nossa cidade, como um aprofundamento do programa de Orçamento Participativo.

### 3. METODOLOGIA

Os métodos próprios da Ciência Política, comuns às outras ciências sociais, notadamente a Sociologia, foram usados neste projeto.

O método analítico foi utilizado, para a organização do trabalho, dividindo o tema em partes, e, ao lado da dialética, para conduzir a conclusões.

Vale ressaltar a importância do método histórico-evolutivo, para organizar fatos e, a partir da análise da sociedade, arriscar previsões, baseadas na analogia com eventos similares, ocorridos no pretérito.

---

<sup>1</sup> <http://www.jornaldaciencia.org.br/Detalhe.jsp?id=7907>

A observação direta participativa serviu, para coletar dados em campo, observando a sociedade através do contato promovido pela extensão universitária, bem como a vivência em reuniões do Orçamento Democrático.

As pesquisas apresentadas neste artigo foram feitas em maio de 2007 e entre fevereiro e março de 2008, no centro de João Pessoa, em uma tentativa de atingir o maior número de bairros possível: conseguiu-se colher dados referentes a 33 pontos desta capital. Nas questões acerca de participação popular, foram entrevistadas cem pessoas, e nas referentes ao Orçamento Participativo de João Pessoa, 200 foram os que responderam os questionários em 2008, contra 100, de 2007. Os dados foram colhidos com a ajuda de estudantes da disciplina de Ciência Política.

#### 4. RESULTADOS

As idéias de participação popular ainda não estão disseminadas na população, apesar dos esforços da Prefeitura. O programa de Orçamento Participativo ainda é desconhecido pela população, e o seu formato não consegue engajar parte da população no processo decisório, que alega, cada vez mais, falta de tempo. A modernização das formas de participação é, pois, uma necessidade, e a democracia digital se mostra como uma saída viável, já que as formas de acesso à rede aumentam, com a instalação de telecentros.

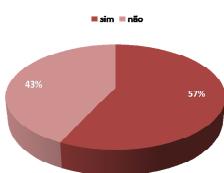


Figura 1: População que declara saber que é Participação Popular

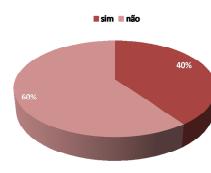


Figura 2: População que conhece outros meios de participação popular, fora o voto



Figura 3: Meios de participação popular conhecidos, excluindo-se o voto

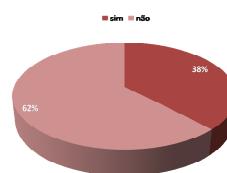


Figura 4: população que declara ter recebido alguma informação sobre participação popular



Figura 5: Meios que atingiram a população com informações acerca da participação popular



Figura 6: 2007: Conhece algo sobre orçamento democrático?



Figura 7: 2008: conhece algo sobre orçamento democrático?



Figura 10: 2007: Por que, apesar do interesse, ainda não participou?



Figura 8: 2007: Por que não tem interesse em participar?



Figura 9: 2008: Por que não tem interesse em participar?

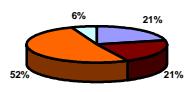


Figura 11: 2008: Por que, apesar do interesse, ainda não participou?

A viabilidade da solução proposta é demonstrada com a experiência de Belo Horizonte, onde, em 2006, os cidadãos puderam escolher também pela *internet* as obras do Orçamento Participativo. As obras do OP Digital foram previamente selecionadas pela COMFORÇA, comissão que acompanha e fiscaliza a execução do Orçamento Participativo: 36 obras foram colocadas em votação no OP Digital, 4 em cada regional da cidade. O período de votação foi de 1º de novembro a 12 de dezembro de 2006. Estava apto a votar qualquer cidadão com domicílio eleitoral em Belo Horizonte. As 9 obras mais votadas, 1 por regional, devem ser executadas pela Prefeitura no biênio 2007/2008. Tal resultado foi possível, já que a Prefeitura Municipal disponibilizou 160 pontos de votação públicos e gratuitos em telecentros, escolas e em órgãos administrativos para quem não tivesse acesso a computador, com a presença de monitores para auxiliar o cidadão que não tinha o hábito de usá-lo. A comunidade também instalou pontos de votação, sem a intervenção do poder público. Foram destinados R\$ 20.250.000,00 (vinte milhões duzentos e cinqüenta mil reais) para o OP Digital. O valor de cada obra é de até R\$ 2.250.000,00 (dois milhões duzentos e cinqüenta mil reais). Nota-se, pois, que tal novidade, além de atingir maior parte da população, também levanta o interesse para a fiscalização das operações governamentais: abrindo-se os olhos dos cidadãos para as obras que devem ser feitas, a cobrança será maior, obrigando que o governo trabalhe com clareza.

## 5. CONCLUSÃO

A democracia participativa é a solução para a crise de identidade do cidadão moderno: só com a sua atuação, tornará a confiar no Governo e ajudá-lo a desenvolver projetos para atingir o bem comum. Para intensificar a população popular, a democracia digital é uma saída interessante, por despertar o interesse da população para a resolução de questões e seu posterior acompanhamento. No entanto, a democracia digital só será possível com investimentos na área de telecomunicações, diminuindo a infoexclusão. Tal demanda já tem instrumentos legislativos viabilizadores. A transparência da administração pública é a solução para que se saia da mera legalidade para a efetividade: eis a juridicidade que rege o pensamento político administrativista atual.

## 6. REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**, 2ª ed. Malheiros, São Paulo, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 390.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais do Processo Administrativo no Direito Brasileiro**, Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 209: 189-222, jul/set 1997, p. 195

SAULE JR., Nelson. **A Participação dos Cidadãos no Controle da Administração Pública**, disponível em [http://www.polis.org.br/obras/arquivo\\_174.pdf](http://www.polis.org.br/obras/arquivo_174.pdf), acessado em 18 de agosto de 2007.

SOUZA SANTOS, Boaventura de (org), **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**.3<sup>a</sup> ed.Rio: Civilização Brasileira,2005.