



A democracia direta na era digital

Por: Julian Borba

1 INTRODUÇÃO

O objetivo de minha reflexão será explorar a seguinte questão: quais os instrumentos, possibilidades e limites da democracia direta (e participativa) na era digital? Para adentrar o tema, cabe, em primeiro lugar, explorar o que se entende por "era digital". Para simplificar a discussão, podemos defini-la como um momento, um estágio na organização das sociedades, em que as tecnologias da informação estão disseminadas, de fácil acesso para a coletividade, sendo utilizadas para os mais variados fins, desde a organização da vida privada, o relacionamento entre o "mercado" e os consumidores, chegando até ao relacionamento entre cidadãos e Estado. É nesse último aspecto que cabe falar dos impactos da era digital sobre a democracia direta.

Definida a "era digital", deve-se precisar o que se entende por "democracia direta". Também de forma simplificada, podemos defini-la como aquela forma de organização do poder político em que a soberania é exercida pelo demos (povo), sem intermediários. Como se sabe, a inspiração clássica para esse modelo de democracia é Atenas, com todas as limitações do que se entendia por "povo" naquela época (homens, proprietários, etc.).

Sabemos que, nas complexas sociedades contemporâneas, as condições para o exercício da democracia direta são bastante limitadas. As democracias contemporâneas são, em sua essência, representativas, em que a soberania se exerce por meio de representantes eleitos para desempenhar funções públicas por um determinado período de tempo. Diante disso é que foi criada toda uma engenharia institucional para regular o processo eleitoral, como os sistemas eleitorais, os partidos políticos, a Justiça Eleitoral, etc.

Cabe, porém, destacar que, apesar de serem majoritariamente representativas, as democracias contemporâneas mantiveram preservados alguns instrumentos em que a soberania do povo se exerce de forma direta. Para isso, temos o voto universal, além de outros institutos que variam de acordo com o arcabouço constitucional de cada país.

Nesse sentido, gostaria de destacar que o Brasil tem sido um dos países que fazem uso da democracia direta em sua Constituição, pelos instrumentos do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular. Juntamente com tais institutos, a Constituição também previu um conjunto de mecanismos de democracia participativa, apesar de não ser essa a denominação usada no texto legal. Refiro-me, em especial, àquilo que é definido como o controle social das políticas públicas e posteriormente denominado conselhos gestores e conferências. Por fim, temos acompanhado a emergência de novas formas instituintes de interação entre Estado e Sociedade, que, apesar de não estarem previstas no texto legal, têm provocado uma enorme "inovação democrática" no país (AVRITZER; NAVARRO, 2003), que são os orçamentos participativos.

Vejamos, então, rapidamente, algumas considerações sobre as democracias direta, participativa e eletrônica no Brasil.

2 DEMOCRACIA DIRETA

Como se sabe, a Constituição de 1988 estabeleceu como instrumentos de democracia direta: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Em seu artigo primeiro, define a soberania como um dos fundamentos da República e, no parágrafo único, define que "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição".

No seu art. 14, define que "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”.

A Lei n. 9.709, de 18.11.1998, regulamentou tais institutos e tem sido objeto de imenso debate nos meios acadêmicos e políticos. Defensores da ampliação da democracia direta têm-se articulado para propor mudanças na legislação. As propostas de reforma são os Projetos de Lei n. 4.718/2004 e 1/2006 (Senado), que tratam dos instrumentos acima citados.¹ Outra proposta é o Projeto de Emenda Constitucional n. 73/2005, que trata da revogação de mandatos para os cargos do Legislativo e do Executivo. Em essência, as propostas de reforma regulamentam a forma de convocação de plebiscitos, de referendos e a iniciativa popular legislativa. Apontam quais seriam os objetos de decisão plebiscitária² e de referendo³, além de definir quem pode ser convocado e de que forma.⁴

Já os críticos da democracia direta defendem a manutenção da legislação em vigor. Particularmente interessante acompanhar o debate que foi travado entre o Dr. Fábio Konder Comparato (defensor) e o Dr. Bolívar Lamounier (crítico).⁵ A essência da discórdia está na competência para convocar referendos e plebiscitos. Se esta é somente do Congresso Nacional ou se pode ser estendida para a iniciativa popular. Outra questão amplamente controversa é a revogação dos mandatos. A acusação dos críticos está relacionada ao risco de, ao se procurar democracia direta, encontrar-se autoritarismo. Na expressão de Lamounier (2007), “procurando Rousseau, encontrando Chávez”.

O uso dos mecanismos do referendo e do plebiscito no Brasil foi bastante restrito e, quando foram utilizados, como destaca Avritzer, isso se deveu a “conflitos internos ao Poder Legislativo” (2006, p. 38).⁶ Já a iniciativa popular, apesar de também pouco utilizada, quando o foi “acrescentou uma lógica societária ao sistema político” (idem, p. 38).⁷

3 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Os instrumentos da democracia participativa, na minha opinião e na de outros pesquisadores da temática, como Avritzer (2006, p. 38) e Lavalle et alii (2006) têm sido a grande inovação da democracia brasileira recente. Apesar disso, a discussão sobre tais inovações tem passado despercebida na maioria dos debates sobre reforma política no país.⁸ Tal debate está essencialmente localizado nos dois extremos da discussão: ou no plano essencialmente representativo ou na participação direta.

Quando me refiro aos instrumentos de democracia participativa, tenho em mente arranjos institucionais nos planos municipal, estadual ou federal, que articulam formas de participação direta (e voluntária) da população com algum tipo de representação (individual ou coletiva) em espaços de tomada de decisão coletiva sobre questões públicas. Os três mecanismos mais comumente presentes na realidade brasileira são os conselhos, as conferências e os orçamentos participativos. Os dois primeiros são reflexo direto da Constituição, que estabeleceu a necessidade do controle social das políticas públicas em várias áreas, prevendo para tanto conselhos deliberativos e/ou consultivos. Tais espaços foram regulamentados por legislação específica nos planos federal, estadual e municipal.

Só para dar um exemplo da dimensão do que estamos falando, em 1999 eram 23.987 conselhos existentes no Brasil. Destes, 18.198 eram deliberativos, 5.634 apenas consultivos e 155 eram ignorados quanto a sua competência. Isso com 7 anos de defasagem. No plano da União, em 2006 eram nada menos que 64 conselhos nacionais em funcionamento, 13 deles tendo sido criados no Governo Lula. Em termos de conferências nacionais, foram realizadas 35 no período de 2003 a 2006, além de 2 internacionais. Mais de dois milhões de brasileiros participaram nesse período das diversas conferências municipais, estaduais e nacionais (TEIXEIRA; GOMIDE; ABAMANSUR; DIAS, 2007).

Com relação aos orçamentos participativos, esses não são, em geral, regulamentados por lei. São, na maioria das vezes, produto de acordos morais entre governantes e governados. Estiveram muito associados a governos de esquerda (em especial aos municípios e estados administrados pelo PT a partir de 1989). Hoje a configuração partidária do orçamento participativo é bastante plural, em termos ideológicos e ele já é realizado em mais de 170 municípios do país (AVRITZER, 2006, p. 40).⁹

4 DEMOCRACIA DIGITAL¹⁰

Uma terceira questão que deve ser debatida é quanto às possibilidades que estão

abertas pelas tecnologias da informação e da comunicação (TICs). Como apontam alguns autores, as novas tecnologias apresentam um potencial de reconfiguração das práticas de exercício da democracia atualmente existentes (veja-se, por exemplo, os trabalhos publicados em EISENBERG; CEPIK, 2002).

Um exemplo é o ato de votar, que, entre nós e na maioria dos países do mundo, esteve associado a um momento cívico que envolve sair de casa e ir até um local público para exercer a cidadania política. Estamos diante da possibilidade de fazermos tal exercício democrático de uma forma diferente. Já temos tecnologia disponível – porém com limites em termos de segurança (DICTSON; RAY, 2002) – para praticarmos o ato de votar de uma forma diferenciada, utilizando apenas um computador conectado à rede mundial. Para exercer tal ato, podemos estar em casa, no local de trabalho, em outro país, ou mesmo no espaço (DICTSON; RAY, 2002).

Muitas das nossas relações com o governo já se desenvolvem de forma eletrônica. Pagamos um carnê de IPTU pela internet, preenchemos nossa declaração de imposto de renda, acessamos informações sobre nossos cadastros, etc. Será que não podemos fazer o mesmo com relação ao voto?

Diversos experimentos internacionais de governo eletrônico têm sido analisados em termos de seus potenciais e limites. Os casos mais significativos têm sido aplicados em cidades como Bolonha, na Itália; Espoo, na Finlândia; e Birmingham, na Inglaterra (FREY, 2002). Nessas cidades se desenvolveram mecanismos de governança eletrônica que envolvem inclusão digital, transparência de dados, disponibilização de equipamentos e recursos humanos, fóruns eletrônicos e articulação das redes virtuais com os espaços decisórios. Simulações sobre votação eletrônica e plebiscitos têm sido realizadas também em diversas cidades norte-americanas (DICTSON; RAY, 2002).¹¹ Experimentos acadêmicos, como as “pesquisas deliberativas” e o “dia da deliberação” (FISHKIN, 2002), têm obtido bons resultados em termos das possibilidades abertas pela tecnologia da informação.

A questão que está colocada é a seguinte: que as TICs vieram para ficar, isso é indiscutível. Mas quais de suas dimensões devem ser utilizadas quando aplicadas ao processo político?

5 PROPOSTAS DE REFORMA POLÍTICA

Vejam algumas questões que, na minha opinião, merecem uma maior reflexão:

a) Quanto a plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Acredito que a proposta capitaneada pela OAB tem o mérito de regulamentar tais instrumentos, conferindo um caráter societário a eles (AVRITZER, 2006). Agora tenho algumas dúvidas quanto as suas pretensões (que me parecem muito ambiciosas) em termos do tipo de questões que devem ser objeto de plebiscitos e referendos. Corre-se o risco, com isso, de uma massificação, com o conseqüente descrédito. Se pensarmos em termos do tempo necessário para sua realização e dos recursos humanos e financeiros para tanto, acredito que deveríamos fazer uso desses mecanismos com certa parcimônia.

Acho que tão importante quanto o tipo de questões é pensar nos procedimentos que regulem a realização de plebiscitos e referendos. Exemplo: a questão do financiamento: como financiar tais processos? Acredito que a melhor maneira para tornar tais processos igualitários em termos de capacidade de permitir a formação da opinião pública seja o financiamento público exclusivo (conforme apresentado na proposta de reforma política dos movimentos sociais).

Outra questão é: como garantir a qualidade do debate público? Parece-me que as experiências recentes no Brasil foram pouco eficazes no sentido de garantir um debate público amplo e a mobilização dos cidadãos em torno dos temas em votação. A lógica de tais mecanismos deveria privilegiar espaços públicos de discussão, pela disponibilização ampla e irrestrita das informações necessárias para que os cidadãos tomem suas decisões (principalmente para aqueles cidadãos com menor acesso à informação via meios de comunicação). Nesse sentido, inserir os atores da sociedade civil nos referendos e plebiscitos é de fundamental importância para os resultados de tais iniciativas. Trata-se, como afirma Avritzer (2006), de conferir uma lógica societária a tais institutos.

Por fim, a questão da revogação de mandatos me parece mais complicada, por interferir demais na independência parlamentar. De qualquer forma, não gostaria de me posicionar a respeito, pois acho que deveria haver um maior

aprofundamento do debate público.

b) Quanto à democracia participativa

Acredito que seja necessário incluir tais institucionalidades, existentes no Brasil, no rol das instituições políticas nacionais. Nesses espaços tem-se exercido a representação política de jure e de facto (LAVALLE et alii, 2006), tendo-se inclusive gerado vários conflitos com as instituições políticas tradicionais, conforme mostrado em estudos como o de Dias (2003) sobre o conflito entre Orçamento Participativo e Câmara de Vereadores, e de Gomes da Silva (2003, apud LAVALLE, 2006, p. 83) sobre o conflito entre Conselhos Municipais e Câmaras de Vereadores. A questão é como redefinir as competências entre Executivo, Legislativo e os "espaços participativos". Quem deve fazer o quê? A despeito de já existir jurisprudência que caracteriza tais espaços como vinculados ao Poder Executivo (AVRITZER, 2006), a questão me parece ser mais complexa e digna de maior reflexão. Uma das alternativas apontadas pela literatura como solução para esse problema de conflito de competências é incluir cadeiras para membros do Poder Legislativo nas instâncias participativas. Sinceramente, tenho dúvidas quanto à eficácia de tal medida.

Outras questões são relativas à "representatividade" e "responsividade" dos participantes de experiências de democracia participativa. Como se sabe, tais espaços são preenchidos pelos mais diversos atores que se tornam representantes pelos mais variados métodos, nem sempre compatíveis com as exigências de representatividade e responsividade exigidas pela democracia. Uma questão que precisa ser pensada é a de como tornar mais transparentes e responsáveis os processos de escolha de representantes em espaços de democracia participativa.¹²

c) Quanto à democracia eletrônica

Mesmo reconhecendo-se os potenciais da democracia eletrônica quando aplicados ao voto, penso que as perdas seriam maiores que os ganhos em sua aplicação. Acredito que a eleição é um momento cívico em que a presença física é fundamental. Isso não significa dizer que sou contra a urna eletrônica ou à informatização dos processos eleitorais. Pelo contrário, acho que o uso da tecnologia nas eleições é uma conquista de que o Brasil não pode abrir mão. Temos que aperfeiçoá-lo, porém não ao custo de eliminar o local de votação e criar a "eleição on-line".

Agora, sou favorável a que se ampliem os espaços de governança eletrônica, em que a população possa se comunicar, formar opinião, fazer sugestões para o Estado. Nesse sentido, temos um leque enorme de possibilidades que não necessitam ser de imediato reguladas pelo sistema estatal-legal, pois devem ficar no plano da criatividade e da inovação. A criação de redes cívicas via internet é de fundamental importância para que possamos, inclusive, revitalizar a própria democracia. Juntamente com isso, nada impede que possamos fazer experimentos, simulações, etc. relacionados ao voto eletrônico.

Sobre o tema, vale inserir um importante alerta feito por um estudioso do tema:

Las nuevas tecnologías constituyen un aliado fundamental para el gobierno y la sociedad, si el contexto institucional es eficiente, abierto y permeable a nuevos procesos. En estricto sentido, la implementación del voto electrónico no implica dificultades que el estado actual de las nuevas tecnologías y de la administración electoral no puedan resolver, pero también es cierto que no son necesariamente una solución a los problemas ya existentes. No hay duda del potencial de las nuevas tecnologías para contribuir a cambiar la sociedad, pero el resultado de esos cambios depende precisamente de las características de esa sociedad y el sistema político en el que se implanta. La implementación del voto electrónico en un contexto político debilitado, sistema de partidos fragmentado, desempeño gubernamental ineficiente, cultura política no participativa o no democrática, etc., poco puede hacer para mejorar la democracia. Por ello la cuestión central en el debate del voto electrónico no es su implementación, las diversas modalidades existentes o el sistema que se deba adoptar, sino el contexto institucional y la cultura política existentes en cada país. [...] La implementación del voto electrónico debe ser parte de una estrategia general del fortalecimiento de la democracia y sus instituciones, así como la búsqueda del mejoramiento institucional para ofrecer mejoras a los canales de expresión a la ciudadanía – el voto es el mecanismo más eficiente de las democracias

representativas – y no sólo la introducción de nuevas tecnologías – sean simples o complejas – porque se consideran que son la respuesta a los problemas, porque no lo son [BARRIENTOS DEL MONTE, 2007].

6 À GUIA DE CONCLUSÃO

Por fim, penso que, para se continuar a falar em voto eletrônico e em todas as dimensões do que foi discutido até aqui, é fundamental que se toque numa questão que não faz parte das instituições políticas stricto sensu, mas que interfere diretamente no seu funcionamento: refiro-me ao plano da exclusão social e suas conseqüências em termos de exclusão política e digital. Só conseguiremos avançar no debate sobre reforma política se enfrentarmos de uma vez por todas essa questão. Caso contrário, estaremos fadados a ficar fazendo “malabarismos” institucionais que pouco ou nada interferem na vida e na realidade do país.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. Reforma política no Brasil. Belo Horizonte: UFMG; PNUD, 2006.

AVRITZER, L. Reforma política a participação no Brasil. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. Reforma política no Brasil. Belo Horizonte: UFMG; PNUD, 2006.

AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.). A inovação democrática no Brasil. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

BARRIENTOS DEL MONTE, F. Dimensiones discursivas em torno al voto eletrônico. In: Revista de Ciência Política (Santiago), v. 27, n. 1, p. 111-131, 2007.

BENEVIDES, M. V.; VANNUCHI, P.; KERCHÉ, F. Reforma política e cidadania. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Brasília: Senado Federal, 2006.

DICTSON, D.; RAY, D. A moderna revolução democrática: uma pesquisa objetiva sobre as eleições via Internet. In: EISENBERG, J.; CEPIK, M. Internet e política: teoria e prática da democracia eletrônica. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

FISHKIN, J. S. Possibilidades democráticas virtuais: perspectivas da democracia via Internet. In: EISENBERG, J.; CEPIK, M. Internet e política: teoria e prática da democracia eletrônica. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

FREY, K. Governança eletrônica: experiências de cidades européias e algumas lições para países em desenvolvimento. In: EISENBERG, J.; CEPIK, M. Internet e política: teoria e prática da democracia eletrônica. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

LAMOUNIER, B. Procurando Rousseau, encontrando Chávez. Folha de S.Paulo, São Paulo, 7 mar. 2007.

LAVALLE et alii. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. Lua Nova, São Paulo, n. 67, 2006.

LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. Lua Nova, São Paulo, n. 70, 2007.

TEIXEIRA, A. C.; GOMIDE, D.; ABUMANSUR, H. O, DIAS, N. (Org.). Construindo a plataforma dos movimentos sociais para a reforma do sistema político no Brasil. Reflexões para debate, 2007. Disponível em <http://www2.abong.org.br/final/download/reforma_politica.pdf>. Acesso em set. 2007.

NOTAS

¹ Tais propostas fazem parte de um conjunto de medidas capitaneadas pela OAB e CNBB.

² São eles: modificações político-territoriais das Unidades da Federação, políticas públicas necessárias ao atendimento dos direitos fundamentais, de natureza econômica, social e cultural, alienação de bens pertencentes ao patrimônio nacional ou às pessoas jurídicas de direito público e a concessão administrativa de serviços públicos (Comparato).

³ As leis e emendas constitucionais, tratados e acordos internacionais (Comparato).

⁴ Pelo projeto, por iniciativa popular (1% do eleitorado) ou por iniciativa de um terço da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal (Comparato).

⁵ A discussão foi travada no caderno de Tendências/Debates do jornal Folha de S. Paulo. Inicia com o artigo "Delegados do povo ou donos do poder", de F. K. Comparato (28.2.2007). A resposta de Lamounier vem em 7 de março com o artigo "Procurando Rousseau, encontrando Chávez". Comparato faz a réplica em "Quem tem medo do povo" (13.3.2007). Em 21 de março Lamounier publica "O bebê e a água do banho". A discussão é finalizada em 30 de março com um artigo de Cezar Britto, presidente da OAB, intitulado "Democracia com povo e sem golpe".

⁶ No plano nacional, tivemos o plebiscito de 1993, sobre a forma e o sistema de governo, e o de 1963, que instituiu o retorno ao presidencialismo no país. Têm-se também as experiências municipais de criação de municípios. O referendo foi utilizado somente em 2005 e decidiu quanto à comercialização de armas de fogo.

⁷ São três as experiências de iniciativa popular no plano nacional e várias outras nos legislativos estaduais. São relativas ao plano nacional as que tratam da corrupção eleitoral, da mudança da lei dos crimes hediondos e o projeto de lei sobre o Fundo Nacional de Habitação Popular.

⁸ Com exceção dos trabalhos de AVRITZER; ANASTÁSIA, orgs. (2006) e BENEVIDES; VANUCHI; KERCHÉ, orgs., (2003).

⁹ Existe hoje em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar n. 22/2007, que busca regulamentar a prática dos orçamentos participativos.

¹⁰ Segundo Barrientos del Monte (2007), quando nos referimos a voto eletrônico, estamos fazendo referência a duas questões: "a) urna electrónica: emisión del voto de forma presencial por medio de urnas electrónicas en todas sus posibles variantes, y b) e-voto o voto via Internet: emisión del voto de forma remota desde cualquier dispositivo que utilice la red de la Internet".

¹¹ Deve-se destacar que o sistema eleitoral norte-americano tem uma peculiaridade "porque el sistema electoral en dicho país permite que los niveles de gobierno locales elijan la forma de organizar la votación, de tal forma que los sistemas de votación electrónicos actualmente empleados no se aplican de igual forma para todo el universo de electores a nivel nacional. Cuando se celebran elecciones en EUA, los electores no sólo votan para elegir a un candidato, muchas veces el mismo día votan para aprobar o rechazar una ley o un proyecto de gobierno, como sucede en el estado de California y otros" (BARRIENTOS DEL MONTE, 2007).

¹² Esforços de reflexão teórica e empírica sobre tal questão podem ser encontrados em Lavalle et alii (2006) e Lüchmann (2007), entre outros.

Professor do Departamento de Sociologia e Ciência Política da UFSC.

Publicado na RESENHA ELEITORAL - Nova Série, v. 14, 2007.