

A AMÉRICA LATINA NO MUNDO

Desenvolvimento
Regional e Governança
Internacional

RICARDO LAGOS

(coordenação)

Mireya Dávila

Fabíola Wüst Zibetti

(organização)

Cátedra José

edusp

Copyright © 2013 by Centro Ibero-americano da Universidade de São Paulo

A responsabilidade pelo conteúdo dos textos publicados nesta obra é exclusiva dos autores; sua publicação não significa a concordância dos organizadores e das instituições com as ideias neles contidas.

Ficha Catalográfica elaborada pelo Departamento Técnico
do Sistema Integrado de Bibliotecas da USP

Lagos, Ricardo.

A América Latina no Mundo: Desenvolvimento Regional e Governança Internacional / Ricardo Lagos (coordenação). São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

304 p.; 22 cm.

Inclui anexo.

ISBN 978-85-314-1455-8

1. Economia política – América Latina. 2. Política econômica. 3. Economia internacional. I. Rodas, João Grandino. II. Título. III. Título: Desenvolvimento regional e governança internacional.

CDD 330.98

330.98 A512m
M104712



2462867-10



Powered by RfidProStar - www.itgprocess.com.br

Direitos reservados à

Edusp – Editora da Universidade de São Paulo
Rua da Praça do Relógio, 109-A, Cidade Universitária
05508-050 – São Paulo – SP – Brasil
Divisão Comercial: Tel. (11) 3091-4008 / 3091-4150
www.edusp.com.br – e-mail: edusp@usp.br

Printed in Brazil 2013

Foi feito o depósito legal

Das ruas às redes virtuais: a e-democracia na América Latina

KARINA DENARI GOMES DE MATTOS¹

Introdução

Historicamente, pode-se dizer que o interesse pela política surge quando o pensamento grego desloca o enfoque de análise do homem em sua dimensão na natureza para sua dimensão na sociedade; que pode ser retratada pelo brocardo latino *homo est naturaliter politicus, id est, socialis* (o homem é, por natureza, político, isto é, social). A reflexão política grega, especialmente por sua democracia deliberativa praticada na ágora, até hoje nos empresta conceitos e bases que são fontes de inspiração aos regimes políticos modernos.

Com o passar dos séculos, a prática política instrumentalizou-se com métodos, técnicas e linguagens próprios, culminando, em pleno século XXI, em disciplina científica autônoma e independente, dando origem ao termo – ainda pouco explorado no Brasil – “legística”². Com essa evolução lenta e gradual, a produção da disciplina tornou-se, em grande parte, restrita aos juristas ou cientistas políticos, com limitada participação da sociedade civil.

O povo – destinatário da lei e real detentor do poder político – acaba, muitas vezes, sendo desconsiderado nos embates travados no Poder

1. Mestranda do programa de pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FD-USP).
2. Ver Monica Salem Herman Caggiano, “Processo Legislativo, Técnica Legislativa e Legística”, *Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Município de São Paulo*, São Paulo, Centro de Estudos Jurídicos, 2009; Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *Do Processo Legislativo*, 7. ed., São Paulo, Saraiva, 2012 e “A Legística e a ‘Filosofia da Lei’”, *Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Município de São Paulo*, São Paulo, Centro de Estudos Jurídicos, 2009; Carlos Blanco de Moraes, *Manual de Legística: Critérios Científicos e Técnicos para Legislar Melhor*, Lisboa, Verbo, 2007.

Legislativo de todos os níveis da federação, e a tramitação legislativa resta cultivada em meio a um espaço restrito de debates e eivado da formalidade técnico-jurídica tendente a satisfazer o interesse de *lobby* congressional e grupos de pressão.

A participação política do povo, a consulta de atores civis na preparação das leis, é considerada atualmente uma das principais preocupações dos Estados democráticos modernos, entre os quais se encontram os Estados latino-americanos. Nesse sentido, entende-se que legitimação e transparência do procedimento legislativo só são possíveis com a inserção e efetiva utilização dos métodos de consulta popular.

Nos últimos anos, em diversos países e, recentemente, no Brasil, a explosão das massas nas ruas tem sido explicada, em parte, pela corrupção cada vez mais explícita por parte dos agentes políticos e, sobretudo, por esse déficit na representação política. Nesse contexto, a reunião da população em torno das novas tecnologias de informação e comunicação (TICS), como as redes sociais e os inúmeros *blogs* espalhados pela internet, evidencia a necessidade de articulação desses instrumentos pelos dois atores que dividem o cenário político: Estado e sociedade.

O implemento de uma nova infraestrutura de conectividade em rede pelo Estado a favor da participação política é peça fundamental de desenvolvimento de cidadania.

São diversos os exemplos de iniciativas de governos na América Latina, como a Ley de Participación Popular da Bolívia³, a adoção de mecanismos de inclusão digital no Chile, recentemente posicionado como o terceiro colocado entre os países mais desenvolvidos em e-democracia em toda a América⁴. Entre tantas iniciativas louváveis em território latino-americano, a atenção deste ensaio se voltará à iniciativa brasileira chamada “orçamento participativo”.

3. Ver Amrita Daniere e Claudia Marcondes, “The Implementation of *Participación Popular* in Bolivia: Decentralization of Public Services in Cochabamba”, *Public Administration and Development*, 1998. Disponível em: http://www.utoronto.ca/urban/pdf/pop_partic.pdf. Acesso em: 11 set. 2013.

4. *United Nations E-Government Survey 2012: E-Government for the People*, Nova York, United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA), 2012, p. 19.

Partindo desse contexto, este ensaio tem como objetivo geral demonstrar que, além dos institutos clássicos, as populações dispõem de novos meios para a atuação política: os meios digitais. Isto é, a internet surge como uma ferramenta alternativa viável para promover essa participação.

Para o desenvolvimento deste trabalho, inicialmente se analisam as bases de funcionamento do sistema democrático e as origens do princípio representativo, com sustentação na análise das democracias latino-americanas. Na sequência, são examinadas as formas tradicionais e os novos meios de participação democrática, destacando-se a “democracia digital”, também chamada de “e-democracia”. Esse exame é seguido pelo estudo de caso do orçamento participativo no Brasil. No fim, apresentam-se breves considerações que destacam a importância da participação popular a fim de evitar a proliferação de regimes autoritários e demonstrar que há iniciativas positivas que se apresentam no desenho institucional dos países da América Latina.

Democracia representativa na América Latina

A democracia – como realização dos valores de igualdade, liberdade e dignidade da pessoa – é um conceito mais abrangente que estado de direito, que surge como máxima da democracia liberal. Norberto Bobbio simplifica o conceito de democracia em dois fundamentos:

É inegável que historicamente “democracia” tem dois significados prevaletentes, ao menos na origem, conforme se ponha em maior evidência o conjunto das regras cuja observância é necessária para que o poder político seja efetivamente distribuído entre a maior parte dos cidadãos, as chamadas regras do jogo, ou o ideal em que um governo democrático deveria se inspirar, que é o da igualdade. À base dessa distinção costuma-se distinguir a democracia formal da substancial⁵.

Diante dessas bases, para que determinado estado de direito seja alçado à categoria democrática, além da submissão do governo ao princípio da le-

5. Norberto Bobbio, *Liberalismo e Democracia*, 6. ed., São Paulo, Brasiliense, 1994, p. 37.

galidade, à organização pautada pela liberdade e igualdade com a previsão de direitos fundamentais, é necessário que o poder emane do povo e que o Estado represente de forma fiel e transparente o cidadão na condução da máquina pública:

As considerações supra mostram que o Estado de Direito, que como Estado Liberal quer como Estado Social de Direito, nem sempre caracteriza Estado Democrático. Este se funda no princípio da Soberania Popular, que “impõe a participação efetiva e operante do povo na coisa pública, participação que não se exaure, como veremos, na simples formação das instituições representativas, que constituem um estágio da evolução do Estado Democrático, mas não o seu completo desenvolvimento”. Visa, assim, a realizar o princípio democrático como garantia geral dos direitos fundamentais da pessoa humana⁶.

Atualmente, observa-se que os anseios da população não mais se exauram apenas na necessidade de representação, mas em sua efetividade. Considerando-se a necessidade de maior participação popular e de novos mecanismos de representação política que assegurem a real equivalência entre a vontade popular e a vontade expressada pelo legislativo, surgiram nos últimos anos novas ideias para o desenvolvimento de nossos sistemas legislativo e eleitoral, seja por meio da regulamentação dos grupos de pressão, seja pela adoção de outros novos instrumentos de participação política. Monica Salem Herman Caggiano defende essa necessidade, afirmando que a “[...] nova abordagem da mecânica representativa, agora já não mais quanto a ótica do veículo, mas colocando sob mira precisa e direta as técnicas utilizadas no âmbito do processo pelo qual o povo intervém no jogo político, selecionando e indicando seus representantes”⁷.

Na América Latina, especificamente, a representatividade democrática passou por um longo processo de desestabilização, sendo categorizada

6. José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 25. ed., São Paulo, Malheiros, 2005, p. 117.

7. Monica Salem Herman Caggiano, *Sistemas Eleitorais x Representação Política*, tese de doutorado, São Paulo, Universidade de São Paulo, 1989, p. 2.

pela Organização das Nações Unidas (ONU) como um extraordinário paradoxo. Apesar de poder se orgulhar de mais de duas décadas de governos democráticos, a região não está desvinculada da crise social decorrente das profundas desigualdades que ainda subsistem⁸.

Segundo relatório da ONU, o grau elevado de corrupção nos governos latino-americanos, aliado a políticas públicas ainda insubsistentes, coloca a região em uma situação delicada, em que a população – descontente com a prestação adequada dos direitos sociais – protesta e demanda diuturnamente por melhor qualidade de vida⁹.

Esse cenário demonstra que o impacto da revolução tecnológica, principalmente na América Latina, não pode estar ausente do aspecto político. O uso pelos governos locais das TICs existentes é de grande importância para complementar os esforços para uma administração pública mais democrática e eficiente, com instituições transparentes, que prestem contas e desenvolvam as aptidões necessárias a desempenhar a prestação dos serviços essenciais.

O desafio implica, contudo, a atuação conjunta do Estado e da sociedade civil, ambos mobilizados na fiscalização e excelência da prestação dos serviços. Nesse ponto, os impulsos sociais suscitados pelas esperanças e frustrações representam o motor de transformações na estrutura dos governos.

Nesse sentido, o já citado relatório da ONU sobre democracia na América Latina valoriza os principais avanços da democracia como regime político dominante na América Latina e identifica a desigualdade e a pobreza como suas principais deficiências. Além disso, aponta a urgência de uma política geradora de poder democrático cujo objetivo seja a cidadania integral.

Entre as problemáticas latino-americanas mencionadas no relatório, as de maior destaque para a agenda da e-democracia são as restrições à liberdade eleitoral, apesar de a tendência geral ser positiva, mas principalmente

8. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), *A Democracia na América Latina Rumo a uma Democracia de Cidadãos e Cidadãs*, Santana do Parnaíba, LM&X, 2004.

9. *Idem*.

quanto à baixa participação eleitoral, ou quando feita de forma irregular, com a percepção de algumas barreiras para a entrada de novos atores¹⁰.

Ao ler esse relatório, é possível inferir que os partidos políticos, como agentes de representação, atravessam uma severa crise, que se traduz em desconfiança, porque as pessoas os sentem distantes, ou seja, são atores indiferentes e profissionalizados que não encarnam um projeto de futuro compartilhado. Essa desconfiança enfrentada pelos agentes de representação é um dos principais desafios para o desenvolvimento democrático que têm alto potencial de mudança por meio da utilização de novas tecnologias.

O relatório conclui o seguinte:

Conseqüentemente, inicia-se um período de transformação tanto nos conteúdos da democracia quanto em suas vinculações com a economia e com a dinâmica social, em um contexto global também de mudança, desconcentração de riqueza e de internacionalização crescente da política. A questão é que a política, como se pode constatar em vários pontos do Relatório, tem grandes limitações e está em crise¹¹.

Segundo Ricardo Lagos, em seu texto “Chile 2030: Siete Desafíos Estratégicos y un Imperativo de Equidad”¹², entre os sete desafios propostos no Chile – que poderiam ser estendidos também para outros países latino-americanos –, está a reforma profunda da democracia e a implementação de políticas que coloquem a população como principal motor no processo de desenvolvimento. Nesse sentido, Lagos cunha a expressão “democracia 2.0”¹³, para evidenciar o novo modelo de participação cidadã na condução dos negócios públicos, na qual o uso de novas tecnologias ocupa um papel essencial no aprimoramento da representação política, desvinculando-se da democracia tradicional ou, pelos moldes do autor, “democracia 1.0”.

10. *Idem*, p. 26.

11. *Idem*, p. 28.

12. Ricardo Lagos, “Chile 2030: Siete Desafíos Estratégicos y un Imperativo de Equidad”, em Ricardo Lagos e Oscar Landerretche (orgs.), *El Chile que se Viene: Ideas, Miradas, Perspectivas y Sueños para el 2030*, Santiago, Catalonia, 2011, pp. 15-43.

13. *Idem*, pp. 27-28.

Nesse novo e atual cenário são destacadas a seguir as formas tradicionais e as alternativas viáveis (que podem ser) experimentadas para incremento da representação popular e do desenvolvimento regional.

Formas tradicionais e novos meios de participação democrática no Brasil

Com relação às formas de democracia representativa, é possível distingui-las entre democracias diretas, indiretas e mistas ou participativas.

A democracia representativa direta diz respeito ao regime de governo no qual a sociedade participa diretamente das ações do Estado, sem intervenção de um representante. As democracias indiretas e mistas pressupõem um mediador na externalização da vontade popular. Na primeira, indireta, a representação é feita única e exclusivamente pelos agentes escolhidos. Na segunda, a mista, há convivência de mecanismos diretos e indiretos na consecução de uma melhor tomada de decisões¹⁴.

Na Antiguidade grega, a democracia direta ocorria nos espaços de permanente discussão política e embates filosóficos em Atenas. Nos Estados modernos, de fato, é considerada uma forma praticamente inviável, pela dificuldade de realização de assembleias-gerais com a totalidade ou com parte do povo de um determinado Estado ou nação para decisão de questões de governo. Diante disso, foram criados institutos de participação direta em democracias indiretas, resguardando-se alguns direitos próprios dos cidadãos.

No Brasil, esses institutos estão previstos na Constituição Federal¹⁵, como a ação popular (ver artigo 5º, LXXIII), a iniciativa popular, o referendo popular e o plebiscito.

Quanto à iniciativa popular, exercida por meio de abaixo-assinado, a representação da vontade do povo consiste em apresentar o projeto de

14. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *Curso de Direito Constitucional*, 37. ed., São Paulo, Saraiva, 2011, pp. 109 ss.

15. *Constituição da República Federativa do Brasil*, Brasília, Senado Federal, 1988.

lei à Câmara dos Deputados, que poderá ser convertido em lei. Para a efetivação do projeto de lei requer-se, além das assinaturas equivalentes a 1% do eleitorado nacional (espalhadas em pelo menos cinco estados federativos) e, no mínimo, a 0,3% dos eleitores em casa em um desses estados (ver artigo 14, III, e artigo 61, § 2º). Exemplos de uso dessa previsão constitucional encontram-se na lei n. 8 072/1990¹⁶, na lei n. 8 930/1994¹⁷, referente aos crimes hediondos, e na lei n. 9 840/1999¹⁸, resultado da mobilização da sociedade por meio da organização do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE)¹⁹. A Lei Ficha Limpa, lei complementar n. 135/2010²⁰, também é um exemplo de iniciativa popular, que encerrou um período de quase cinco anos sem que uma matéria dessa categoria fosse convertida em lei pelo Congresso Nacional²¹.

Para alguns doutrinadores, a iniciativa popular é o instituto de democracia semidireta que melhor atende aos interesses de participação na legislação. Porque, por vezes, pelo referendo se pode impedir uma legislação não querida, mas pela iniciativa é possível conseguir impor

16. Lei n. 8 072, 25 jul. 1990. Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do artigo 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. *Diário Oficial* [da República Federativa do Brasil], Brasília, 26 jul. 1990, p. 14 303.

17. Lei n. 8 930, 6 set. 1994. Dá nova redação ao artigo 1º da lei n. 8 072, 25 jul. 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do artigo 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. *Diário Oficial* [da República Federativa do Brasil], Brasília, 7 set. 1994, p. 13 469.

18. Lei n. 9 840, 28 set. 1999. Altera dispositivos da lei n. 9 504, 30 set. 1997, e da lei n. 4 737, 15 jul. 1965 – Código Eleitoral. *Diário Oficial* [da República Federativa do Brasil], Brasília, 29 set. 1999, p. 1.

19. Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, *Lei 9.840: Vamos Combater a Corrupção Eleitoral*, 3. ed., Brasília, ago. 2012. Disponível em: http://www.mcce.org.br/site/pdf/CARTILHA_9840_2012.pdf. Acesso em: 11 set. 2013.

20. Lei complementar n. 135, 4 jun. 2010. Altera a lei complementar n. 64, 18 maio 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do artigo 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. *Diário Oficial* [da República Federativa do Brasil], Brasília, 7 jun. 2010, p. 1.

21. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *Estado de Direito e Constituição*, 4. ed., São Paulo, Saraiva, 2007.

uma verdadeira orientação governamental, configurando uma participação popular mais efetiva²².

O referendo popular, termo proveniente da expressão latina *ad referendum* de meados do século xv, é baseado na hipótese pela qual os eleitores vão às urnas para confirmar um ato já emanado pela autoridade competente, normalmente um ato normativo (artigos 14, ii, e 49, xv).

Na mesma linha, o plebiscito constitui a interpelação dos eleitores para um ato futuro que acontecerá se a população coadunar (artigos 14, i, e 18, §§ 3º e 4º). Em regra, envolve questões de ordem política, como o plebiscito quanto à república/monarquia constitucional e ao sistema de governo presidencialista ou parlamentarista de 1993, de acordo com o artigo 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988.

A essas formas de participação instituídas constitucionalmente no Brasil – que podem ser consideradas tradicionais –, acrescentam-se novas formas de participação democrática que foram adotadas com o propósito de promover a transparência, como o orçamento participativo.

A tecnologia a serviço da cidadania: o orçamento participativo

O orçamento participativo surgiu de uma iniciativa no município de Porto Alegre (RS), em 1989, com o apoio da população, e expandiu-se para outros municípios brasileiros – Belém (PA), Santo André (SP), Aracaju (SE), Blumenau (SC) e Belo Horizonte (MG) – e também cidades no exterior – tais como Saint-Denis (França), Rosário (Argentina), Montevidéu (Uruguai), Barcelona (Espanha), Toronto (Canadá) e Bruxelas (Bélgica)²³.

Ele se caracteriza como “um processo dinâmico que se adequa periodicamente às necessidades locais, buscando sempre um formato facilitador, ampliador e aprimorador do debate entre o Governo Municipal e a população”²⁴.

22. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *op. cit.*, 2011, pp. 124-125.

23. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, *Orçamento Participativo*. Disponível em: <http://www.portoalegre.rs.gov.br/op>. Acesso em: 11 set. 2013.

24. *Idem*.

Consiste, basicamente, em um processo pelo qual a população decide de forma direta a aplicação dos recursos em obras e serviços que serão executados pela administração municipal. O início se dá por meio de reuniões preparatórias, momento em que a prefeitura presta contas do exercício passado, apresenta o Plano de Investimentos e Serviços (PIS) para o ano seguinte, acompanhada pelas secretarias municipais e autarquias com esclarecimentos técnicos acerca do processo e viabilidade das demandas. Já nas assembleias regionais e temáticas, a população elege as prioridades para o município e seus conselheiros e define o número de delegados da cidade para seus respectivos fóruns regionais e grupos de discussões temáticas²⁵.

Essa iniciativa utiliza a ajuda das novas TICs para a organização e o desenvolvimento transparente do processo de participação e propõe mais que o atendimento às demandas sociais, mas o aprendizado cívico de caráter deliberativo. Nesse sentido, suas assembleias habilitam os cidadãos a compor diferentes temas de forma cooperada para a consecução dos interesses comuns²⁶.

Há algumas críticas que visam contribuir para o aperfeiçoamento desse sistema participativo praticado no município de Porto Alegre, por exemplo, sua vulnerabilidade à partidarização:

Ahora bien, cabe ser cauto sobre los límites a la deliberación pública que plantea la práctica del presupuesto participativo en Porto Alegre, dada su vulnerabilidad a la instrumentalización partidista. Esta situación, que durante los últimos tiempos ha empezado a ser señalada por algunos de los más reconocidos especialistas en la materia, no presenta todavía evidencias que permitan ir más allá de establecer ciertas hipótesis de carácter tentativo. Una de ellas sería el vuelco en las preferencias electorales que se ha producido en aquellas áreas de la ciudad donde el funcionamiento del presupuesto participativo ha sido más activo²⁷.

25. *Idem*.

26. *Idem*.

27. José Ignacio Porras, "Internet y las Nuevas Oportunidades para la Deliberación Pública en los Espacios Locales", *Revista Nueva Sociedad*, n. 195, pp. 112-113, jan.-fev. 2005.

Porém, esse modelo vem se aperfeiçoando há mais de uma década no município e apresenta alto índice de qualidade de acordo com análises da ONU e do Banco Mundial (BM)²⁸.

A comunicação experimentada nesse tipo de iniciativa, além de mobilizar a cidadania em seu embrião em 1989, despertou a interface virtual nos idos de 1996 – que buscava viabilizar a proposta tanto dentro da cidade como fora dela, por meio de um portal informativo relativo aos aspectos básicos do pressuposto. Tal inserção virtual visa dotar de maior eficiência suas estruturas organizativas e seus processos comunicacionais – tendo espaço hoje em dia a expressão “e-orçamento participativo”.

Considerações finais

O sistema democrático tem se desenvolvido com o propósito de representar com fidelidade as mais diversas camadas sociais; contudo, muitas vezes, as decisões políticas e as iniciativas legislativas não atendem aos interesses da população. Isso decorre, entre outros aspectos, das limitações na participação do povo nas decisões tomadas pelo governo, pela falta de mecanismos, de transparência, de integração.

Diante disso, este ensaio procurou apresentar alternativas, como as iniciativas virtuais no seio da governabilidade, que buscam justamente maior transparência no debate político e maior integração da sociedade. Nesse sentido, há diversas iniciativas na América Latina que externalizam o grau de representatividade que as sociedades democráticas buscam no século XXI, e, no Brasil, o orçamento participativo é um exemplo disso. Aliar as tecnologias, como a internet, aos espaços de construção colaborativa de políticas públicas e introduzir mecanismos legitimadores das decisões do governo constitui uma nova forma de incrementar a representação popular nas democracias latino-americanas.

28. Ver Najar Tubino, “Democracia Inovadora: ONU Premia Modelo de Participação Cidadã do RS”, *Carta Maior*, 4 jun. 2013. Disponível em: http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=22147. Acesso em: 13 set. 2013.