

Universidade Federal de Minas Gerais
Programa de Formação de Conselheiros Nacionais
Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos
Sociais

DEMOCRACIA E INTERNET: REFLEXÕES SOBRE O IMPACTO DAS MODERNAS
TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO SOBRE AS CULTURAS
DEMOCRÁTICAS

Dário Machado Rocha

BRASÍLIA
2010

DÁRIO MACHADO ROCHA

DEMOCRACIA E INTERNET: REFLEXÕES SOBRE O IMPACTO DAS MODERNAS
TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO SOBRE AS CULTURAS
DEMOCRÁTICAS

Monografia apresentada à
Universidade Federal de Minas Gerais
como requisito parcial para obtenção
do título de Especialista.

Orientador: Prof. Marcus Abílio Gomes
Pereira

BRASÍLIA
2010

FOLHA DE APROVAÇÃO



Universidade Federal de Minas Gerais
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais
Av. Antônio Carlos, 6627 – Caixa Postal 253 - Cidade Universitária - Pampulha
31270-901 - Belo Horizonte – MG / e-mail: adm_edist_@fafich.ufmg.br
TEL (31) 3499-5004

ATA DE APRESENTAÇÃO DE MONOGRAFIA DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS

Aos 29 (vinte e nove) dias do mês de abril de 2010 (dois mil e dez), na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) – Brasília/DF reuniu-se a Comissão Avaliadora da monografia intitulada “*Democracia e internet: reflexões sobre o impacto das modernas tecnologias de informação e comunicação sobre as culturas democráticas*”, elaborada por *Dário Machado Rocha*. A Comissão, composta por Leticia Godinho de Souza (UFMG) e Marcus Abílio Gomes Pereira (UFMG), após apresentação da monografia, deliberou pela sua aprovação, o que confere ao aluno o título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Para constar, foi lavrada a presente ata, assinada pelos membros presentes.

Brasília, 29 de abril de 2010.

Leticia Godinho de Souza (UFMG)

Marcus Abílio Gomes Pereira (UFMG)

DEDICATÓRIA

*A minha querida Mãe, in memoriam:
Só foi possível chegar até aqui porque
nossa conexão permanece cada dia mais viva.*

*A minha amiga Alexandra:
Conexões verdadeiras se criam e se multiplicam
quando caminhamos de mãos dadas e coração puro.*

“Para que o poder tenha liberdade de fluir, o mundo deve estar livre de cercas, barreiras, fronteiras fortificadas e barricadas. Qualquer rede densa de laços sociais, e em particular uma que esteja territorialmente enraizada, é um obstáculo a ser eliminado. Os poderes globais se inclinam a dismantelar tais redes em proveito de sua contínua e crescente fluidez, principal fonte de sua força e garantia de sua invencibilidade. E são esse derrocar, a fragilidade, o quebradiço, o imediato dos laços e redes humanos que permitem que esses poderes operem.”

(Zigmunt Bauman. **Modernidade Líquida**)

DEMOCRACIA E INTERNET: REFLEXÕES SOBRE O IMPACTO DAS MODERNAS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO SOBRE AS CULTURAS DEMOCRÁTICAS

Dário Machado Rocha

Resumo: Este trabalho retoma o debate democrático na segunda metade do século XX, essencialmente marcado pelo embate da concepção hegemônica de democracia – liberal-representativa – e pela concepção contra-hegemônica de democracia – participativa. Procura refletir como a Internet e as modernas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) interferem nesse debate, tentando compreender impactos desestruturadores e indutores de experiências democráticas. Entender a contribuição da Internet para a ampliação do cânone democrático, sem perder de vista as armadilhas a ela inerentes, é o fio condutor das reflexões apresentadas.

Palavras-chave: Internet. Política. Democracia. Governança Eletrônica.

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 8 |
| 2 DESENVOLVIMENTO | 15 |
| 2.1 A TEORIA DEMOCRÁTICA E A CRISE DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA: A INTERNET COMO PROBLEMA | 15 |
| 2.1.1 Democracia liberal-representativa: a construção hegemônica | 17 |
| 2.1.2 Democracia participativa: o movimento contra-hegemônico | 20 |
| 2.1.3 Representação e participação: o impacto desestruturador da Internet..... | 22 |
| 2.2 ACCOUNTABILITY SOCIAL E ESFERA PÚBLICA: A INTERNET COMO SOLUÇÃO..... | 26 |
| 2.2.1 A crise da representação política e o modelo poliárquico..... | 27 |
| 2.2.2 <i>Accountability</i> : da fragilidade dos controles horizontais e verticais aos mecanismos de controle societário..... | 29 |
| 2.2.3 Democracia brasileira e <i>accountability</i> social | 30 |
| 2.2.4 O conceito de esfera pública e a ampliação dos espaços participativos: a expansão política da sociedade..... | 32 |
| 2.2.5 Redes de deliberação pública e a institucionalização da democracia deliberativa: nas fronteiras do Estado e da sociedade | 34 |
| 2.2.6 Os arranjos deliberativos no coração das instituições estatais: novos modelos de gestão pública | 35 |
| 2.2.7 Gestão pública compartilhada: o papel da informação e da comunicação na ampliação do cânone democrático | 37 |
| 2.3 CIDADANIA E DEMOCRACIA: TECNOLOGIA E PARTICIPAÇÃO PARA INCLUSÃO PLENA | 41 |
| 3 CONCLUSÃO | 46 |
| APÊNDICE I – Termo de Autorização de Uso | 51 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 52 |

1 INTRODUÇÃO

Numa madrugada de janeiro de 1978, e depois de quase dez horas de uma viagem inesquecível, eu chegava a Belo Horizonte para uma curta jornada de estudos na (hoje, Pontifícia) Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG), seguindo menos um desejo pessoal ou uma decisão realmente pensada – algo improvável para um jovem de 18 anos -, mas certamente cumprindo uma sina comum àqueles que carregam projetos de um futuro melhor para suas famílias, e, no meu caso, com um grau de incerteza e desconfiança ainda maior que o habitual, já que decidira, por influência e ajuda de amigos, cursar filosofia no Departamento de Filosofia e Teologia daquela universidade.

Eu me lembro, em particular, de duas experiências vividas nesse período que me marcaram de modo profundo e definitivo. Aparentemente contraditórias, tais experiências ilustram bem a combinação dramática de sonho, esperança, decepção e revolta que estiveram presentes naquele final de década, cujos delineamentos e desdobramentos – a despeito do caráter essencialmente subjetivo de uma delas – podem nos ajudar a compreender as mudanças ocorridas no país e no mundo, e, do ponto de vista dos objetivos e propósitos deste trabalho, servem também de inspiração para o enquadramento dos temas que serão abordados a seguir.

Pouco depois do início do ano letivo, fui convidado a conhecer o centro da cidade. Era quase noite, e a ideia era chegar primeiro ao cruzamento da Avenida Amazonas – que, de fato, percorremos durante um bom tempo – com a Avenida Afonso Pena. Passaríamos também pela Savassi, num circuito previsível e obrigatório para quem desejasse conhecer dois corações vibrantes e distintos – outros mais haveriam para visitar – de uma Belo Horizonte ao mesmo tempo acolhedora e enigmática. A timidez me impediu de fazer muitas perguntas durante o trajeto, porém eu logo percebi, quando nos aproximávamos do centro da cidade, um certo clima de aparente tranquilidade e silenciamento que, na minha avaliação superficial, em nada coincidia com a idealização de um grande centro urbano, ainda que, de alguma forma, toda cidade se prepare para o sono noturno. Em sendo assim, pensei, nenhuma diferença substancial havia com a vida da minha cidadezinha Coromandel, a não ser, evidentemente, aqueles imensos edifícios a

desafiar a imaginação. Impossível também não notar, logo em seguida, a presença de grupos de policiais armados, cada vez mais numerosos, alguns dos quais acompanhados de cães ferozes presos a cordas nada confiáveis. Em pouco tempo, pudemos avistar ainda outros grupos de jovens estudantes assim como nós, dispersos pelas esquinas das ruas vizinhas às duas grandes avenidas. Foi então, que, do fusca bege claro em que nos encontrávamos, assistimos a uma cena de incrível e inusitada violência. Um dos estudantes que ali estavam reunidos, em manifestação e protesto pelo fim de um longo e tenebroso tempo de ditadura no país, foi surpreendido pela ferocidade de um cão, solto certamente em gesto pensado do próprio policial. Atacado violentamente na panturrilha, o estudante foi arrastado de uma esquina a outra pelo cão em fúria, deixando apenas um rastro de sangue no asfalto, mas na retina e na minha memória, esse terrível registro rompeu com todas as boas imagens que fizera da cidade grande. E do país também, é claro.

Mais de três décadas depois, essa lembrança que nos causou tamanha revolta permanece como um signo de uma época triste e sombria, mas de transição, em que a sociedade brasileira se engajava vigorosamente num projeto de construção da democracia – aí incluído, portanto, o movimento estudantil – cuja defesa dependia, em larga medida, do enfrentamento físico dos poderes e das instituições postos a serviço da tenebrosa ditadura. O que teria acontecido, porém, se essa mesma cena – por mais incongruente a hipótese – fosse presenciada por um cidadão estudante qualquer, portando um simples celular com câmera e acesso à internet? Provavelmente, não se deslocaria num fusca, mas a possibilidade de registro da cena inteira e a imediata divulgação numa comunidade virtual – via Orkut, Facebook, Youtube ou o quê – é algo que transformaria um remoto instantâneo num vídeo imediatamente acessível por um sem número de pessoas no planeta inteiro. Uma possível mobilização virtual de comunidades de estudantes em torno dessa cena equivaleria, hoje, em termos políticos, à mobilização física dos estudantes que, em 1978, compartilharam os gritos de dor do colega ferido e o silêncio que se seguiu ao seu desaparecimento?¹

¹ Curiosamente, uma resposta (virtual) a essa pergunta foi apresentada em recente propaganda de uma empresa de telefonia móvel. Na peça publicitária, um jovem flagra uma equipe de funcionários que se preparam para cortar uma mangueira (aparentemente, no centro da cidade) e, pelo celular, dispara mensagens para uma rede de amigos. A imagem final mostra que a árvore foi preservada pela mobilização instantânea dos jovens, os quais, para impedir o corte, acabam se acomodando nos

Um outro registro dessa época ainda me acompanha de modo muito significativo. Antes da conclusão do curso, fui convidado pelo Diretor do Departamento de Filosofia e Teologia da PUC/MG, o saudoso Pe. Alberto Antoniazzi, a integrar a sua equipe de colaboradores – éramos três, com ele – na produção do Volume II da Bibliografia Teológica Brasileira, o que realmente fizemos em 1980². Pela participação, na condição de colaborador, recebi a minha primeira remuneração, ainda que sem registro em carteira profissional.

A produção da Bibliografia – que “menciona livros e artigos de teologia e de áreas do saber correlatas” (ANTONIAZZI: 11) – consistia, basicamente, num processo manual de consulta a livros, periódicos e outras bibliografias, resultando na catalogação em um fichário das principais publicações num determinado período – o Vol. II se referia ao ano de 1978. Os colaboradores foram incumbidos justamente de registrar em fichas, utilizando modernas máquinas de escrever elétricas, as informações catalográficas das publicações selecionadas, cuja sistematização posterior era efetuada pelo Organizador, segundo uma classificação por temas teológicos ou afins. Aparentemente simples, fomos obrigados a reconhecer que o trabalho continuava difícil: “As listagens da Biblioteca Nacional são muito incompletas. As Editoras raramente publicam catálogos bem informados; o mais das vezes, só fornecem boletins de preços, sem indicação do ano de publicação e do número de páginas dos livros” (Idem, 8). Evidentemente, ficamos orgulhosos do nosso trabalho e estávamos certos que valia a pena ter participado de um projeto acadêmico, dentro de uma Universidade, com o objetivo de facilitar o acesso a informações e a construção de novos conhecimentos. Em todo caso, algo bem apropriado para a época e o lugar em que foi produzido.

Olhando agora em retrospectiva, a nossa Bibliografia faz pouco sentido, a não ser pelo fato, relevante em si mesmo, de que se trata de um documento no qual se engajaram algumas pessoas de boa fé, num momento nada propício para maiores ambições. Com o advento da internet e suas comunidades e redes de pesquisa científica, de sítios eletrônicos das principais universidades do planeta, de sistemas

galhos da mangueira. Evidentemente, são completamente outras as motivações da pergunta e as reflexões que ela suscita.

² ANTONIAZZI, Alberto (org.). Com a colaboração de José Luiz Rabelo Liberato e Dário Machado Rocha. **Bibliografia Teológica Brasileira. Vol. II – 1978**. Belo Horizonte: Editora o Lutador, 1980. 208 p.

de busca automática, de wikipédias e de uma parafernália de outras tecnologias de informação – Kindle, iPad e não sei mais o quê – um projeto como o nosso não passa de um dinossauro. É verdade, mas o fenômeno da internet e a “galáxia” que se formou à sua volta (CASTELLS: 2003), o qual nos obriga a reconhecer, hoje, os limites de um projeto bem intencionado, é o mesmo que permite, por exemplo, à Universidade Federal de Minas Gerais implementar um projeto inteiramente inovador: pela parceria com uma instituição política – algo impensável, no final da década de 70; pela metodologia – algo impossível, naquele momento; e pelo conteúdo – algo liberal e alternativo demais para os cânones científicos e universitários da época.

Com essas lembranças – que estabelecem uma conexão ao mesmo tempo pessoal e estrutural do passado com o presente -, é chegado o momento de descrever o objetivo deste trabalho, circunscrevendo mais detalhadamente o objeto e a metodologia utilizada. Em primeiro lugar, a opção pela pesquisa bibliográfica, acompanhada de revisão de literatura (ainda que limitada), foi um constrangimento que logo se impôs, dadas as limitações de tempo e por sugestão absolutamente correta do Professor Orientador. O objeto escolhido tem a ver com a investigação de um conjunto de temas, cuja atualidade dinâmica também está associada à sua natureza reconhecidamente complexa. Como as experiências relatadas deixam entrever, tentarei realizar um mapeamento dos impactos dos fenômenos relacionados ao advento da Internet e, portanto, das modernas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), com o objetivo de avaliar seus efeitos sobre a “ampliação do cânone democrático” (SANTOS e AVRITZER: 2003). Entretanto, uma explicação se torna fundamental aqui: embora os relatos das experiências pessoais apontem para o foco nas transformações revolucionárias ligadas aos fenômenos da Internet, o principal fio condutor deste trabalho está configurado, sob a forma de enquadramento, pelas grandes questões trazidas pela teoria democrática da segunda metade do século XX, assim como o surgimento de novas experiências ainda em curso, principalmente nos países em desenvolvimento (ou semi-periféricos), desde a assim chamada terceira onda de democratização.

Um esclarecimento adicional e preliminar é também fundamental. Num sentido imediato, adotaremos como uma espécie de pressuposto teórico-metodológico – assumindo, conscientemente, os riscos que isso possa implicar -, o

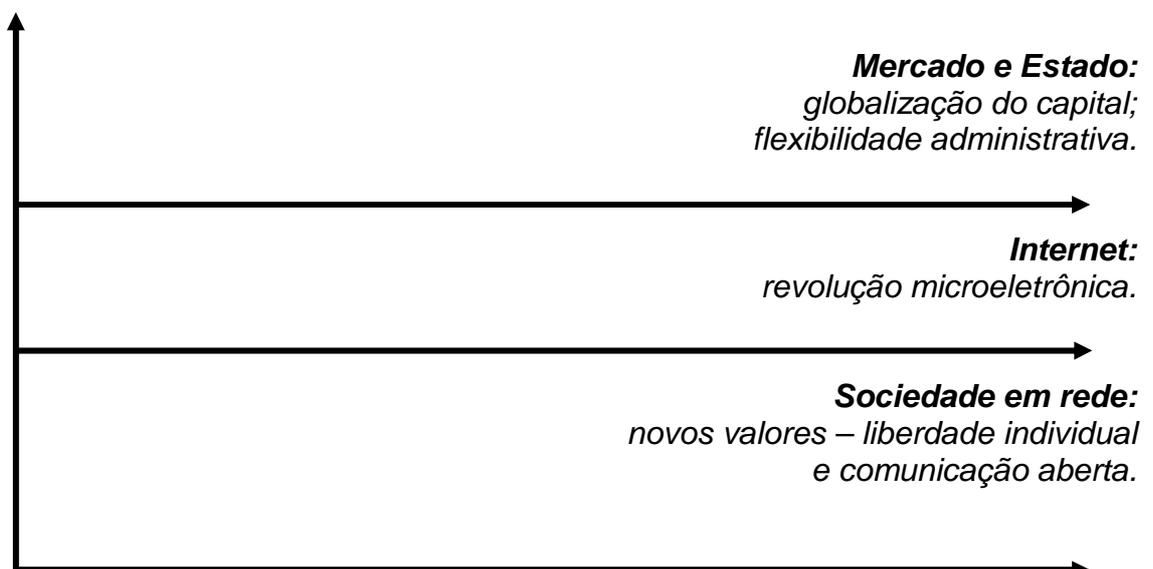
fato de que não será feita uma investigação histórica (nem tecnológica) da evolução da Internet. Nem mesmo nos preocuparemos com as distinções entre Internet e as modernas TICs, pressupondo, ainda, que se trata de realidades pertencentes a um mesmo conjunto de fenômenos.

Para isso, recorreremos à consideração de dois autores. Num primeiro plano, a seguinte constatação feita por CASTELLS (2003: 8) resume, adequadamente, o contexto no qual estão inseridos os fenômenos ligados à Internet e às TICs:

No final do século XX, três processos independentes se uniram, inaugurando uma nova estrutura social predominantemente baseada em redes: as exigências da economia por flexibilidade administrativa e por globalização do capital, da produção e do comércio; as demandas da sociedade, em que os valores da liberdade individual e da comunicação aberta tornaram-se supremos; e os avanços extraordinários da computação e nas telecomunicações possibilitados pela revolução microeletrônica. Sob essas condições, a Internet, uma tecnologia obscura sem muita aplicação além dos mundos isolados dos cientistas computacionais, dos hackers e das comunidades contraculturais, tornou-se a alavanca na transição para uma nova forma de sociedade – a sociedade em rede –, e com ela para uma nova economia.

O diagrama a seguir representa essas três dimensões apontadas por CASTELLS e, mais adiante, pretendemos avaliar a utilidade das ideias aqui propostas para a compreensão dos impactos – desestruturadores e de indução – que a Internet deflagra, quando reinseridas no quadro teórico do debate sobre modelos hegemônicos de democracia liberal-representativa e participativa.

Diagrama 1 – O contexto da Internet no final do século XX



Da mesma forma, ao esclarecer o conceito de “Galáxia da Internet”, comparando o novo mundo da comunicação à “Galáxia de Gutenberg”, que MacLuhan utilizou para denominar o mundo criado pela difusão da máquina impressora no Ocidente, CASTELLS (2003:8) acrescenta:

Atividades econômicas, sociais, políticas, e culturais essenciais em todo o planeta estão sendo estruturadas pela Internet e em torno dela, como por outras redes de computadores. De fato, ser excluído dessas redes é sofrer uma das formas mais danosas de exclusão em nossa economia e em nossa cultura.

Uma outra abordagem interessante será emprestada de WEISSBERG (1999:138), ao afirmar que a

Internet est aussi le porte-parole d'un vigoureux mouvement visant à augmenter nos espaces d'autonomie, notre puissance d'intervention sociale, notamment [...], en conquérant, par automatismes interposés, l'exercice de fonctions sociales qui nous échappaient ou en s'opposant à certaines logiques marchandes.

Do ponto de vista da argumentação e do desenvolvimento, o trabalho será estruturado em três partes. Na primeira, procuraremos recuperar o debate teórico sobre a democracia no final do século XX, tendo como referência as discussões em torno da concepção hegemônica de democracia – baseada no conceito de representação política – e no surgimento de novas teorias e práticas contra-hegemônicas – baseadas nos conceitos de participação (SANTOS e AVRITZER, 2003). Neste ponto, a Internet será confrontada, em particular, com a concepção hegemônica de democracia, com o propósito de averiguarmos em que sentido os problemas colocados por essa concepção têm a ver com os três fenômenos apontados por CASTELLS (2003).

Na segunda parte, revisaremos os conceitos de *accountability social*, a partir das contribuições de ARATO (2002), O'DONNELL (1998) e PERUZZOTTI (s/d), e de *esfera pública*, consideradas as abordagens feitas por AVRITZER (1996) e FARIA (2000), abrindo caminho para avaliar um conjunto de proposições que corroboram o papel da Internet no fortalecimento da democracia. Este conjunto de proposições positivas tem como fundamento uma visão limitada e utilitarista da Internet, na medida em que é considerada como um simples conjunto de mecanismos e tecnologias que viabilizam ou potencializam determinadas atitudes. Em todo caso,

essa visão, também hegemônica, tem como fundamento a crença exacerbada – e, às vezes, cega – no poder salvador da rede mundial.

Finalmente, avançaremos no sentido de revisitar a proximidade teórica e prática entre democracia e cidadania, com o objetivo de refletir sobre os impactos das políticas de inclusão sócio-territorial na consolidação da democracia no país, tomando como referência uma experiência de regularização fundiária no arquipélago do Marajó (PA), implementada pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU), vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O pressuposto é que essa experiência corrobora, de modo emblemático, a ideia de que a melhoria da governança eletrônica, voltada à garantia de direitos fundamentais e à qualificação de serviços prestados aos cidadãos, não pode prescindir da mobilização social e da participação popular na construção de políticas públicas de inclusão plena.

Na conclusão do trabalho, procuraremos indicar, de modo nada ambicioso, algumas questões que, no nosso entendimento, poderão nos credenciar ao debate mais ampliado sobre democracia e Internet. Antecipamos que tais questões, como veremos, representam somente uma forma alternativa de organizar um terreno altamente complexo – assim como são as sociedades que emergem com o advento da Internet.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 A TEORIA DEMOCRÁTICA HEGEMÔNICA E A CRISE DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA: A INTERNET COMO PROBLEMA

Ao se referir à modernidade ocidental, SANTOS (2003:29) a reconhece, imediatamente, como sendo um tempo paradoxal:

É, por um lado, um tempo de grandes avanços e de transformações dramáticas, dramaticamente designadas por revolução da informação e da comunicação, revolução eletrônica, revolução da genética e da biotecnologia. Mas é, por outro lado, um tempo de inquietantes regressões, do regresso de males sociais que pareciam superados ou em vias de o ser: o regresso da escravatura e do trabalho servil; o regresso da alta vulnerabilidade a doenças antigas que pareciam erradicadas, pelo menos pandêmicas, como o HIV/Aids; o regresso das repugnantes desigualdades sociais que deram o nome à questão social do final do século XIX; enfim, o regresso do espectro da guerra, talvez agora mais mundial que nunca e com uma temperatura (quente? fria?), por agora ainda indefinível.

Na visão desse autor, tais transformações estão ligadas a um processo histórico que tem início no século XV, cuja dinâmica coincide, basicamente, com a lógica do capitalismo global. Nesse sentido, ao afirmar que a globalização não é propriamente um fenômeno novo, SANTOS propõe como mais correto “falar de globalizações que de globalização”, na medida em que, segundo ele, o que se está visando é um “conjunto de relações sociais desiguais” (2003: 16).

De todo modo, as globalizações hoje em curso apresentam, pelo menos, duas características essencialmente novas:

Em primeiro lugar, a intensificação exponencial das relações transfronteiriças e as novas tecnologias de comunicação e de informação produziram alterações profundas nas escalas espaciais e temporais da ação social. [...] Nunca foi tão profundo o sentimento de desconexão e de exclusão em relação às transformações que marcam o espaço e o tempo do mundo. Em outras palavras, nunca tantos grupos estiveram tão ligados ao resto do mundo por via do isolamento, nunca tantos foram integrados por via do modo como são excluídos. [...]

Um segundo fator novo é a voracidade com que a globalização hegemônica tem devorado, não só as promessas do progresso, da liberdade, da igualdade, da não discriminação e da racionalidade, como a própria idéia de luta por elas. Ou seja, a regulação social-hegemônica deixou de ser feita em nome de um projeto de futuro e com isso deslegitimou todos os projetos de futuro alternativos antes designados como projetos de emancipação social (2003:17).

Esse conjunto de problemas – assim denominados como problemas modernos – é atravessado por dois fenômenos simultâneos, com ambições igualmente globalizantes, cuja permanente disputa pelo status hegemônico põe em causa a própria reinvenção da emancipação social: a globalização neoliberal, dominante e hegemônica, e uma globalização contra-hegemônica, alternativa. De um lado, a primeira forma de globalização é definida da seguinte forma:

A globalização liberal corresponde a um novo regime de acumulação do capital, um regime mais intensamente globalizado que os anteriores, que visa, por um lado, dessocializar o capital, libertando-o dos vínculos sociais e políticos que no passado garantiram alguma distribuição social e, por outro lado, submeter a sociedade no seu todo à lei do valor, no pressuposto de que toda atividade social e mais bem organizada sob a forma de mercado. A consequência principal desta dupla transformação é a distribuição extremamente desigual dos custos e as oportunidades produzidos pela globalização neoliberal no interior do sistema mundial, residindo aí a razão do aumento exponencial das desigualdades sociais entre países ricos e países pobres e entre ricos e pobres no interior do mesmo país (Id. Ibid., 30).

De outro lado, numa dinâmica de constante e crescente confrontação com a globalização neoliberal, vem se consolidando uma globalização alternativa, contra-hegemônica,

[...] constituída pelo conjunto de iniciativas, movimentos e organizações que, através de vínculos, redes e alianças locais/globais, lutam contra a globalização neoliberal mobilizados pela aspiração de um mundo melhor, mais justo e pacífico que julgam possível e ao qual sentem ter direito (Id. Ibid., 31).

Na perspectiva propriamente política, o século XX foi efetivamente marcado pela intensa disputa em torno da questão democrática, e, ainda segundo SANTOS, pelo enfrentamento de dois modelos ou concepções de democracia. De um lado, a concepção hegemônica, denominada democracia liberal e representativa, e, de outro, a concepção não-hegemônica, que inclui um conjunto de ações e experiências ligadas à democracia participativa.

No que se refere ao modelo hegemônico de democracia, SANTOS afirma:

[...] apesar de triunfante, [este modelo] não garante mais que uma democracia de baixa intensidade baseada na privatização do bem público por elites mais ou menos restritas, na distância crescente entre representantes e representados e em uma inclusão política abstrata feita de exclusão social (2003:32).

Em oposição à democracia liberal-representativa, outros modelos seguem uma lógica contra-hegemônica, segundo uma nova dinâmica social e política, cujo protagonismo é assumido “por comunidade e grupos sociais subalternos em luta

contra a exclusão social e a trivialização da cidadania, mobilizados pela aspiração de contratos sociais mais inclusivos e de democracia de mais alta intensidade” (Id. *Ibid.*, 32):

Trata-se de iniciativas locais, em contextos rurais ou urbanos, em diferentes partes do mundo, e que crescentemente vão desenvolvendo vínculos de interconhecimento e de interação com iniciativas paralelas, ensejando, assim, a formação, por enquanto embrionária, de redes transnacionais de democracia participativa (2003:32).

2.1.1 Democracia liberal-representativa: a construção hegemônica

Na sequência, procuraremos descrever as grandes questões que marcaram o debate em torno da questão democrática no século XX, resumindo as concepções teóricas que conduziram à concepção hegemônica de democracia que vigorou na segunda metade desse século, assim como os problemas que, na visão de SANTOS e AVRITZER (2003: 43-50), permaneceram não resolvidos, na teoria e na prática³.

Esses autores lembram que a concepção hegemônica de democracia, vigente na segunda metade do século XX, é a expressão do enfrentamento de duas concepções de mundo e sua relação com a dinâmica de modernização do Ocidente, cujo processo marcou a primeira metade desse século: uma concepção de liberal-democracia e uma concepção marxista de democracia. O campo teórico que se forma, a partir desse enfrentamento, foi marcado pelo debate em torno a três questões principais: “a da relação entre procedimento e forma; a do papel da burocracia na vida democrática; e a da inevitabilidade da representação nas democracias de grande escala” (Id. *Ibid.*, 44). Consideramos importante lembrar, ainda que em termos esquemáticos, como tais questões foram (ou não) equacionadas, porque voltaremos a elas, quando tratarmos dos eventuais impactos desestruturadores da Internet sobre a cultura democrática, com o propósito de discutir em que sentido tais efeitos podem alterar os termos em que as respostas foram apresentadas.

³ A abordagem trazida para este trabalho acompanha também a argumentação de PEREIRA, Marcus Abílio Gomes. Modelos democráticos deliberativos e participativos – similitudes, diferenças e desafios. In: Evelina Dagnino; Luciana Tatagiba. (Org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007, p. 421-452. É fácil perceber que este autor mantém sua inspiração em constante diálogo com SANTOS e AVRITZER (2003).

No primeiro caso – que envolve a questão da democracia como forma e não como substância -, o itinerário teórico foi marcado pelas intervenções de Hans Kelsen, Joseph Schumpeter e Norberto Bobbio, no sentido da consolidação de um modelo de elitismo democrático. SANTOS e AVRITZER (2003) resumem da seguinte forma esse caminho, marcado pela tentativa de enfrentar as críticas feitas pela teoria marxista à democracia, “que entendia a autodeterminação no mundo do trabalho como o centro do processo de exercício da soberania por parte dos cidadãos entendidos como indivíduos-produtores” (Id. Ibid., 44):

Vale a pena perceber, portanto, que a primeira via de afirmação da concepção hegemônica de democracia no pós-guerra é uma via que leva do pluralismo valorativo [de Kelsen] à redução da soberania [de Schumpeter] e, em seguida, à passagem de uma discussão ampla sobre as regras do jogo democrático à identificação da democracia com as regras do processo eleitoral [de Bobbio] (Id. Ibid, 45-46).

Na visão dos autores citados, as formulações dessa primeira via de afirmação da concepção hegemônica de democracia – a redução do procedimentalismo a um processo de eleições de elites – deixam duas questões sem respostas convincentes: “a questão de saber se as eleições esgotam os procedimentos de autorização por parte dos cidadãos e a questão de saber se os procedimentos de representação esgotam a questão da representação da diferença” (Id. Ibid, 46).

Num segundo caso, a concepção hegemônica de democracia foi marcada pela discussão em torno do papel da burocracia e de sua presença cada vez mais indisponível, cujos principais representantes são Max Weber e (novamente) Norberto Bobbio. Weber, pela primeira vez, trouxe para o debate a preocupação com “a inevitabilidade da perda de controle sobre o processo de decisão política e econômica pelos cidadãos e seu controle crescente por formas de organização burocrática” (id. Ibid, 46). Como se pode perceber, a preocupação de Weber está associada ao fenômeno da complexidade das atividades (não apenas no campo do Estado moderno), e seu ceticismo tem como fundamento o reconhecimento de um campo paradoxal: “uma tensão entre soberania crescente, no caso o controle dos governos pelos governados, e uma soberania decrescente, no caso o controle dos governados pela burocracia” (Id. Ibid, 47). Bobbio, por sua vez, reforçou o entendimento de Weber quanto ao “aumento da capacidade de controle da burocracia sobre o indivíduo moderno”, tendo como horizonte histórico a expansão do *welfare state* nos países europeus.

Ao enfrentar o fenômeno crescente da burocracia, a concepção hegemônica de democracia também não resolve de modo convincente a principal questão com que se ocuparam os teóricos: “Trata-se do ceticismo sobre a capacidade das formas burocráticas de gestão lidarem com a criatividade e absorverem o conjunto de informações envolvidas na gestão pública” (Id. Ibid., 48). O questionamento mais evidente que se pode opor a esse ceticismo tem a ver com o fato de que já não vigora uma concepção tradicional de gestão burocrática – ancorada no pressuposto de soluções homogenizantes. Ao contrário, “os problemas administrativos exigem cada vez mais soluções plurais nos quais a coordenação de grupos distintos e soluções diferentes ocorrem no interior de uma mesma jurisdição” (Id. Ibid., 48). Com efeito,

O conhecimento detido pelos atores sociais passa, assim, a ser um elemento central não apropriável pelas burocracias para a solução de problemas de gestão. Ao mesmo tempo, torna-se cada vez mais claro que as burocracias centralizadas não têm condição de agregar ou lidar com o conjunto das informações necessárias para a execução de políticas complexas nas áreas social, ambiental ou cultural (Id. Ibid, 48).

Uma terceira questão, cujas respostas marcaram a concepção hegemônica de democracia na segunda metade do século XX, foi determinada pela “percepção de que a representatividade constitui a única solução possível nas democracias de grande escala para o problema da autorização” (Id. Ibid, 48). O problema colocado aqui tem a ver, uma vez mais, com o fenômeno da complexidade crescente do Estado moderno e da sociedade, e seu equacionamento está relacionado a um duplo (porém não suficientemente explicado) reconhecimento: a inviabilidade das formas de democracia direta (via adoção de mecanismos racionais de autorização, sob a forma de consenso) e a aposta no poder da representação quanto à expressar as opiniões dominantes em nível da sociedade (via consolidação dos sistemas eleitorais). Robert Dahl foi quem tratou essa questão de forma mais enfática, ao introduzir no debate o conceito de *poliarquia*, ligando-o diretamente ao problema da democracia de grande escala:

As instituições políticas rigorosamente exigidas por um governo democrático dependem do tamanho da unidade. As seis instituições [indicadas a seguir] desenvolveram-se porque são necessárias para governar *países*, não unidades menores. A democracia poliárquica é o governo democrático na grande escala do país ou estado-nação (DAHL, 2009:106).

De fato, DAHL enumera as instituições políticas que são, no seu entendimento, exigidas para o exercício democrático em grande escala: funcionários

eleitos; eleições livres, justas e frequentes; liberdade de expressão; fontes de informação diversificadas; autonomia para as associações; e cidadania inclusiva (DAHL, 2009: 99).

Entretanto, segundo SANTOS e AVRITZER:

A concepção hegemônica de democracia, ao abordar o problema da representação, ligando-o exclusivamente ao problema das escalas, ignora que a representação envolve pelo menos três dimensões: a da autorização, a da identidade e a da prestação de contas (essa última introduzida no debate democrático mais recentemente). Se é verdade que a autorização via representação facilita o exercício da democracia em escala ampliada, como argumenta Dahl, é verdade também que a representação dificulta a solução das duas outras questões: a da prestação de contas e a da representação de múltiplas identidades (2003: 49).⁴

2.1.2 Democracia participativa: o movimento contra-hegemônico

SANTOS e AVRITZER lembram que o período pós-guerra assistiu também à emergência de concepções alternativas de democracia, em constante oposição às concepções que conduziram à posição hegemônica do elitismo democrático. Um grupo ampliado de autores defende que a democracia “é uma gramática de organização da sociedade e da relação entre o Estado e a sociedade”. Nesse sentido, ainda que as preocupações aqui sejam similares àquelas que ensejaram a construção da visão hegemônica de democracia, as respostas são realmente diferentes:

Trata-se de negar as concepções substantivas de razão e as formas homogeneizadoras de organização da sociedade, reconhecendo a pluralidade humana. No entanto, o reconhecimento da pluralidade humana se dá não apenas a partir da suspensão da idéia de bem comum, como propõem Schumpeter, Downs e Bobbio, mas a partir de dois critérios distintos: a ênfase na criação de uma nova gramática social e cultural e o entendimento da inovação social articulada com a inovação institucional, isso é, com a procura de uma nova institucionalidade da democracia (2003: 51).

O reconhecimento de que a democracia “é uma forma sócio-histórica e que tais formas não são determinadas por quaisquer tipos de leis naturais” recoloca no interior do debate democrático a questão do procedimentalismo, agora como uma “prática social e não como método de constituição de governos”. Nesse sentido, o

⁴ Essas três dimensões da representação podem ser conferidas em BOBBIO, Norberto et alli. **Dicionário de Política**. Editora Unb/Imprensa Oficial: São Paulo, 2004, 1101-1107.

elemento participativo retorna à discussão democrática, conferindo novos contornos teóricos ao procedimentalismo:

De acordo com essa concepção, o procedimentalismo tem origem na pluralidade das formas de vida existentes nas sociedades contemporâneas. Para ser plural, a política tem de contar com o assentimento desses atores em processos racionais de discussão e deliberação. Portanto, o procedimentalismo democrático não pode ser, como supõe Bobbio, um método de autorização de governos (Id. Ibid, 53).

Duas questões merecem ser lembradas aqui. A primeira diz respeito à reintrodução da dimensão social no exercício da democracia, pela via do estabelecimento da condição de publicidade – e Habermas é quem o fez de maneira mais enfática e estruturada, a partir do conceito de *esfera pública*, que exploraremos na seção seguinte. Uma segunda questão, também importante para a argumentação que desenvolveremos sobre democracia e cidadania, tem a ver com a participação dos movimentos sociais na disputa pela re-significação de práticas culturais e políticas. Com efeito, “Os movimentos sociais estariam inseridos em movimentos pela ampliação do político, pela transformação de práticas dominantes, pelo aumento da cidadania e pela inserção na política de atores sociais excluídos” (Id. Ibid., 53).

Na verdade, SANTOS e AVRITZER afirmam que as concepções contra-hegemônicas de democracia – cujas preocupações definem o conceito de democracia participativa – recolocam no debate as três questões enfrentadas pela concepção liberal-representativa.

Ao reintroduzir a questão entre procedimento e participação social, vem à ordem do dia “o problema da necessidade de uma nova gramática social e uma nova forma de relação entre Estado e sociedade”:

Essa gramática implicou na introdução do experimentalismo na própria esfera do Estado, transformando o Estado em um novíssimo movimento social (Id. Ibid., 54).

Por outro lado, a questão da escala retorna ao debate, por conta do aumento da participação social:

A maior parte das experiências participativas nos países redemocratizados do Sul tem o seu êxito relacionado à capacidade dos atores sociais de transferirem práticas e informações do nível social [local] para o nível administrativo (Id. Ibid., 54).

E, por último, a democracia participativa põe em xeque os argumentos da representatividade, na medida em que aumenta “o número de atores envolvidos na

política, a diversidade étnica e cultural dos atores sociais e os interesses envolvidos em arranjos políticos”. Assim:

Os grupos mais vulneráveis socialmente, os setores sociais menos favorecidos e as etnias minoritárias são consegues que seus interesses sejam representados no sistema político com a mesma facilidade dos setores majoritários ou economicamente mais prósperos (Id. Ibid., 54).

O diagrama a seguir tem a intenção de sistematizar as discussões que marcaram o debate democrático na segunda metade do século XX, e que foram expostas acima, a partir da visão de SANTOS e AVRITZER, para explicar dois fenômenos ao mesmo tempo antagônicos e complementares.

Diagrama 2 – Democracia liberal-representativa e democracia participativa

| Questões | Democracia liberal-representativa | Democracia participativa |
|--|--|---|
| Qual é a relação entre procedimento e forma na democracia? | A democracia é “um método político, isso é, um certo tipo de arranjo institucional para se chegar a decisões político-administrativas” (Schumpeter). O processo democrático se resume nos procedimentos e nas regras eleitorais para a formação do governo representativo (Bobbio). | “A democracia constitui uma nova gramática histórica. [...] A democracia, nesse sentido, sempre implica ruptura com tradições estabelecidas e, portanto, a tentativa de instituição de novas determinações, novas regras e novas leis” (Santos e Avritzer, 2003: 51). |
| Qual é o papel da burocracia na vida democrática? | As organizações burocráticas tornaram-se indispensáveis, em função do advento das formas complexas da administração estatal. O cidadão abre mão do controle sobre as atividades políticas e econômicas em favor de burocracias privadas e públicas. | A expansão dos movimentos sociais redefine a relação entre o Estado e a sociedade: primeiro, transformando o Estado em novíssimo movimento social (via experimentalismo interno); e segundo: transferindo práticas e informações do nível social para o nível administrativo. |
| É inevitável a representação nas democracias de grande escala? | A representatividade é a única resposta possível nas democracias de grande escala para o problema da autorização. | As formas de relativização da representatividade ou de articulação entre democracia representativa e democracia participativa parecem mais promissoras na defesa de interesses e identidades subalternas. |

Elaboração própria, a partir de SANTOS e AVRITZER (2003).

2.1.3 Representação e participação: o impacto desestruturador da Internet na cultura democrática.

A proposta de identificar impactos desestruturadores da Internet sobre a cultura democrática é uma ideia que contrasta com as atitudes mais amplamente disseminadas, cujo móvel principal parece estar associado a uma visão ilimitada do poder da Internet e do uso das TICs. As armadilhas colocadas por esse

posicionamento, assim como os riscos que comporta, foram apontados corretamente por MAIA (2008):

[...] em grande parte da literatura sobre a chamada *cyberdemocracia*, ou democracia digital, é comum enfatizarem-se exageradamente as dimensões tecnológicas e estabelecer-se, deterministicamente, uma associação entre o potencial das novas tecnologias e a revitalização de instituições e práticas democráticas. Questionar-se, simplesmente, se “a internet é um instrumento de democratização” pode levar a diversos equívocos. Em primeiro lugar, se as novas tecnologias podem proporcionar um ideal para a comunicação democrática, oferecendo novas possibilidades para a participação descentralizada, elas podem, também, sustentar formas extremas de centralização do poder (277-278).

A utilização virtuosa da Internet e das TICs será abordada na seção seguinte. Neste ponto, interessa investigar em que sentido os fenômenos ligados à Internet – apontados por CASTELLS (ver acima, Introdução) – interagem no debate sobre a democracia liberal-representativa e a democracia participativa, e, conforme evidenciamos, se estamos corretos quanto a nossa posição segundo a qual um certo efeito desestruturador da Internet sobre a cultura democrática acaba agindo em favor da corrente hegemônica – ou seja, da democracia liberal-representativa.

Antes, gostaríamos de trazer para o debate a contribuição de LADRIÈRE (1979), no sentido de esclarecer que os eventuais impactos negativos da Internet sobre a cultura democrática devem situar-se no contexto de uma investigação mais ampliada sobre os desafios da ciência e da tecnologia sobre as culturas, algo que, certamente, circunscreve como obrigatória uma dimensão histórica impossível de ser retomada aqui. É também evidente que este autor jamais visou a própria Internet, mas o caráter sistemático e seminal da sua reflexão pode nos ajudar a compreender o que queremos denominar como impacto desestruturador da Internet sobre a cultura democrática.

O sentido em que LADRIÈRE considera os efeitos da desestruturação da ciência e da tecnologia sobre as culturas guarda, certamente, completa afinidade com as preocupações relatadas por SANTOS (2003):

Em nome da ciência moderna destruíram-se muitos conhecimentos e ciências alternativas e humilharam-se os grupos sociais que neles se apoiavam para prosseguir as suas vias próprias e autônomas de desenvolvimento (14).

Assim, segundo LADRIÈRE:

Tudo o que dissemos acima sobre o caráter perturbador da ciência e da tecnologia poderia resumir-se num termo metafórico particularmente significativo: o termo de **desenraizamento**. Poderíamos dizer que a função

essencial de uma cultura é a de conferir ao ser humano um lugar onde ele possa verdadeiramente habitar, onde possa sentir-se verdadeiramente “em casa”.

A rigor, as reflexões de LADRIÈRE antecipam, de forma seminal e luminar, um quadro de preocupações incrivelmente atuais. É longa a citação que fazemos a seguir, mas ela circunscreve perfeitamente o que consideramos como desestruturador no fenômeno da Internet:

[...] a desestruturação da cultura não são somente o questionamento, ao mesmo tempo prático e teórico, da tradição, de sua autoridade e de suas garantias, a perda de eficácia das diferentes formas de linguagem nas quais essa tradição encontrava-se incorporada, a dúvida sistemática lançada sobre as normas recebidas, a relativização cada vez mais radical de todas as crenças e de todos os valores; ela é, muito mais profundamente, o abalo das bases mesmas sobre as quais a existência humana, até então, havia conseguido construir-se, a ruptura de certo acordo que, bem ou mal, pôde estabelecer-se entre o homem e os diferentes componentes de sua condição, o cosmos, seu próprio passado e seu próprio mundo interior (tal como ele se manifesta na afetividade, no imaginário e em todas as representações oriundas da vida pulsional). Começa, então, um modo de existência em que cada um encontra-se ao mesmo tempo em toda parte e em parte alguma, em que tudo parece, pelo menos potencialmente, poder ser apreendido pelo conhecimento e transformado pela ação, mas em que nada mais tem sabor, significação concreta, repercussão no vivido, porque foi rompida a comunicação com as fontes do vivido. É o tempo do “desencantamento” de que falava Max Weber. (116).

Em pelo menos duas dimensões, é possível reconhecer o impacto desestruturador da Internet sobre a cultura democrática que se formou na última década do século XX. Levando-se em conta a vertente hegemônica da democracia, a associação é imediata, na medida em que, sendo ao mesmo tempo expressão e condição dos fenômenos da globalização liberal (no sentido apontado por CASTELLS), a Internet e as TICs acabam por reforçar os mecanismos típicos da concepção liberal-representativa, em detrimento de práticas voltadas ao fortalecimento da participação democrática. A afirmação talvez seja parcial – porque, conforme será explicado mais adiante, há também impactos positivos da Internet sobre a cultura democrática –, mas a utilização intensiva das modernas TICs nos procedimentos eleitorais – e o Brasil é exemplar neste ponto – tem como consequência o reforço da ideia hegemônica de democracia, baseada unicamente na melhoria do controle e da confiabilidade, via emprego de tecnologia, do voto dos eleitores.

Esse efeito é potencializado, de forma inequívoca, quando se leva em consideração que o uso da Internet e das modernas TICs ainda está longe de ser, ele próprio, uma expressão de democracia. A exclusão digital – essa outra vertente

de todos os processos de exclusão: social, política, cultural e econômica – é também resultado da globalização liberal, e, no caso brasileiro, as políticas de inclusão digital parecem dissociadas da discussão em torno dos riscos que, inevitavelmente, estão ligados à Internet.

Muito além dos riscos apontados por LADRIÈRE, ao se referir à metáfora do “desenraizamento”, a Internet se revelou impotente – até agora, mas não será para sempre? – para conformar um campo político propício à participação efetiva e a experiências deliberativas ou argumentativas, tão importantes para o fortalecimento da democracia participativa. No fundo,

[...] o uso público da Internet [...] concretiza o ideal de um funcionamento social fundado sobre a pura circulação e sobre a inexistência de interesses contraditórios. A distância permite um resfriamento dos conflitos: estes são tratados como puros desafios intelectuais e não como contradições sociais. [...] A forma política que a Internet promove consiste em fundar diretamente a legitimidade do poder sobre a associação de coletivos de base, sem referência a uma instância que os ultrapassa. [...] É preciso, porém, sublinhar a impossibilidade lógica do modelo que a Internet promove, mais ou menos deliberadamente, ao anunciar uma emancipação completa de intermediários (WEISSBERG, 1999: 103; 125. Tradução própria).

Seja como for, talvez seja demasiado imprudente avaliar o impacto destruturador que a Internet e as TICs podem causar na cultura democrática. E, quanto a isso, CASTELLS (ver acima) parece ter razão quando classifica a Internet como uma “tecnologia obscura”, mas certamente não porque seja “sem muita aplicação, além dos mundos isolados dos cientistas computacionais, dos hackers e das comunidades contraculturais”. Ao contrário, sua obscuridade advém das incertezas próprias dos novíssimos fenômenos a ela associados – sim, porque hoje não estamos certos do que mais ainda é possível acontecer, nesse universo desconhecido no qual a Internet nos projeta. E, em particular, porque ela parece em si mesma, na condição de *pluri* ou *multimídia*, um simulacro no qual a própria cultura de um modo geral se torna uma mera ilusão:

[No sistema multimídia] O espaço se torna um “fluxo de imagens” e o tempo se torna intemporal. Ao fazê-lo, destrói a ordem simbólica da cultura, pois uma “virtualidade real” ou uma “realidade virtual” pressupõem que a distinção entre presença e ausência se reduz a estar presente ou estar ausente na rede ou no sistema multimídia. Anteriormente, a TV era o mundo. Agora, o mundo é a rede multimídia, confirmando o dito de Marx de que, no modo de produção capitalista, “tudo o que é sólido desmancha no ar” (CHAUI, 2006:72).

2.2 ACCOUNTABILITY SOCIAL E ESFERA PÚBLICA: A INTERNET COMO SOLUÇÃO

Nesta segunda parte⁵, procuraremos pensar a questão do controle público como uma conquista da própria democracia, admitindo que essa conquista, longe de representar algo definitivo, acaba se confundindo com o processo de consolidação e evolução das tradições democráticas.

O interesse pela revisão deste tema está relacionado à perspectiva de refletir não apenas sobre o conceito e a função do controle social e a ampliação dos espaços públicos para o fortalecimento da democracia, mas também, de modo bem específico, de investigar, ainda que sucintamente, como o advento e a disseminação da Internet e do uso das modernas TICs contribuíram para a revitalização de práticas de *accountability social*.

De uma maneira geral, o objetivo específico visado aqui tem a ver, sobretudo, com a avaliação predominantemente positiva dos fenômenos ligados à Internet, a partir, em primeiro lugar, da compreensão do uso de tecnologias para o aumento da transparência – do controle social, portanto – e, em segundo lugar, a partir da compreensão do conceito de *esfera pública*. No primeiro caso, o papel da informação será a dimensão mais importante a considerar e, no segundo, essa importância estará associada ao papel da comunicação na ampliação do cânone democrático.

A argumentação desenvolvida a seguir parte da análise de dois fenômenos que, segundo nos parece, conformam o assim chamado controle público (ou social): de um lado, a crise da democracia representativa (parcialmente apresentada acima, mas retomada como parte do argumento), com predominância dos mecanismos eleitorais; e, de outro, o progressivo fortalecimento da sociedade civil, por meio da institucionalização de novos espaços públicos, cujas características apontam para formas inovadoras de participação social.⁶ À semelhança de dois vetores com sinais

⁵ O texto a seguir reproduz, quase integralmente, o trabalho final que apresentei à Coordenação do Curso de Formação de Conselheiros Nacionais, como parte dos créditos da disciplina *Os mecanismos de controle público: uma visão crítica*, ministrada pelo Prof. Leonardo Avritzer.

⁶ A formação e a ampliação desses espaços participativos constituem fenômenos do que J. Habermas denominou de “esfera pública”.

opostos, tais fenômenos implicam-se reciprocamente e dessa dinâmica particular decorrem as principais características do modelo de democracia política ou poliarquia.⁷

Após um breve resgate do contexto em que se delineiam os fundamentos históricos e estruturais do controle público, o texto prossegue com o exame do conceito de *accountability horizontal e vertical*. Nesse ponto, a ideia principal é a de que, para além dos mecanismos ou instrumentos tradicionais (formais) de controle social, as democracias – sobretudo, as do terceiro mundo – têm evoluído para a constituição de novas formas de *accountability societária* (O'DONNELL).

Na sequência, é apresentado um relato sucinto dos principais instrumentos de controle social no país, com o objetivo de sublinhar as especificidades da democracia brasileira, num processo que tem como marco fundador (de partida e de chegada) a promulgação da Constituição de 1988.

Finalmente, apresentaremos uma breve reflexão sobre os impactos positivos da Internet sobre a cultura democrática, tendo como horizonte as questões levantadas pela concepção hegemônica de democracia liberal-representativa, que, conforme vimos, não foram suficientemente respondidas, abrindo espaço para uma avaliação de como a democracia pode se beneficiar com o uso da Internet e das TICs. A conclusão evidenciará que tais impactos positivos encontram ressonância na consolidação de novos mecanismos de controle social e transparência, e, como consequência na própria democratização da gestão pública.

2.2.1 A crise da representação política e o modelo poliárquico

Ao comentar o fato de que “o governo representativo é uma invenção ocidental medieval”, ARATO (2002:85) acrescenta que, na sua origem, a representação não enfrentava problemas de legitimação. Segundo ele, “todos aqueles que eram considerados como parte da nação política estavam incluídos

⁷ O conceito de poliarquia é de R. Dahl, conforme vimos acima, mas O'Donnell sugere o acréscimo de atributos ao conjunto de condições estabelecidas para este tipo de regime (Cf. *Accountability Horizontal e Novas Poliarquias*, p. 27).

[nas assembléias dos Estados] e não havia separação entre representados e representantes”.

Ainda segundo ARATO, a partir do momento em que “os herdeiros desses Estados, o Parlamento no século XVII e as Convenções Constitucionais ou Assembléias Constituintes no século XVIII, passaram a demandar que exercessem atividades constituintes ou legislativas baseadas na ideia de que representavam a soberania do povo, surgiu um problema de legitimação que não foi resolvido naquele período, nem desde então e que nunca será plenamente resolvido” (2002:85).

Esse problema de legitimação aparece quando da ocorrência de uma inversão com a representação da soberania popular: “os representantes que apelaram para a autoridade do povo constituíam de fato o povo e seu significado”... Na verdade, segundo ARATO, o governo representativo moderno representava a causa da democratização e obedecia a uma lógica de inclusão. Do ponto de vista da representação, porém, essa lógica (re) produzia uma tensão entre a exigência democrática (do povo como nação política) e a autorização autocrática (requerida pelos representantes).

Com efeito:

Se afirmamos que a autoridade vem do povo como um todo e não apenas daquele legalmente constituído, e obviamente parcial, então a legitimidade democrática supõe que o hiato entre o povo nesses dois sentidos seja constantemente reduzido (2002:86).

Ora, “a história da democracia representativa tem sido a história da inclusão política”, ainda que, a despeito disso, o processo de inclusão acabe recriando novos hiatos entre representantes e representados nas democracias modernas. Assim, por exemplo, “quanto maior for o número de indivíduos econômica e socialmente frágeis incluídos nas eleições, maior será a diferença de poder entre os eleitores e o corpo dos representantes, entre os ‘dois corpos do povo’ como se diz” (2002:87).

Numa outra vertente de reflexão, O’DONNELL examina o modelo de poliarquia proposto por R. Dahl, orientado pela indagação da efetividade dos mecanismos de *accountability* que esse modelo contém. Ora, essa indagação tem como pressuposto o reconhecimento do hiato originário entre representantes e representados, reforçando, portanto, o pensamento de ARATO. E, ademais, a consolidação dos mecanismos de *accountability* tem exatamente o condão de

reduzir esse distanciamento, numa lógica que, por ser também inclusiva, resulta na “ampliação do cânone democrático” (AVRITZER).

Essencialmente baseado em processos eleitorais, o modelo poliárquico tem como canal principal de *accountability* vertical justamente as eleições, que ocorrem de tempos em tempos. Ocorre que, segundo O’DONNELL, “não está claro até que ponto elas são efetivas como mecanismo de *accountability* vertical” (1998:28-29), havendo mesmo certo ceticismo quanto “ao grau em que as eleições são verdadeiramente um instrumento pelo qual os eleitores podem punir ou premiar candidatos, mesmo em poliarquias institucionalizadas”.

2.2.2 Accountability: da fragilidade dos controles horizontais e verticais aos mecanismos de controle societário

Ao examinar ainda o modelo de poliarquia, O’DONNELL reafirma que a existência de *accountability* vertical permite assegurar que determinados países são democráticos, “no sentido específico de que os cidadãos podem exercer seu direito de participar da escolha de quem vai governá-los por um determinado período e podem expressar livremente suas opiniões e reivindicações” (1998:30). Mas, segundo ele, “a fragilidade da *accountability* horizontal significa que os componentes *liberais e republicanos* de muitas novas poliarquias são frágeis”.⁸

De fato, ainda segundo O’DONNELL, “na memória histórica de muitas populações e na expectativa de muitos atores, a ideia de ‘democracia’ (isto é, a poliarquia) passou a ser identificada com o processo – eleições – pelo qual o princípio democrático foi interpretado nos tempos modernos. Em consequência, obscureceu-se a percepção do papel não menos constitutivo que o liberalismo e o republicanismo têm na poliarquia” (1998:40).

Essa argumentação permite ao autor definir o que ele entende por *accountability* horizontal: “a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do estado que possam ser qualificadas como delituosas” (1998:40).

⁸ O autor desenvolve uma longa exposição sobre as três correntes ou tradições históricas que compõem o modelo poliárquico: democracia, liberalismo e republicanismo (30-33).

Os principais mecanismos de *accountability* horizontal incluem as instituições clássicas do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, mas, segundo O'DONNELL, “nas poliarquias contemporâneas também se estende por várias agências de supervisão, como os *ombudsmen* e as instâncias reponsáveis pela fiscalização das prestações de contas”.

Da atuação conjunta e coordenada dessa rede de agências resulta a efetividade da *accountability* horizontal. Essa, entretanto, pode ser violada em duas direções principais:

A primeira consiste na usurpação ilegal por uma agência estatal da autoridade da outra [usurpação]; a segunda consiste em vantagens ilícitas que uma autoridade pública obtém para si ou para aqueles de alguma forma associados a ela [corrupção] (Id. Ibid.).

De forma propositiva, o autor acredita que algumas condições são necessárias para a consolidação de mecanismos de *accountability* horizontal: (i) garantir o protagonismo dos partidos políticos de oposição na direção das agências responsáveis pela investigação de casos de corrupção; (ii) profissionalização das agências que desempenham papel preventivo e do Judiciário; (iii) garantir o genuíno sentido do serviço público, garantindo que “os fracos e pobres sejam pelo menos tratados decentemente por tais agentes [estatais]”; (iv) garantir a informação confiável e adequada, por meio de uma mídia independente; e (v) identificar e incentivar “o bom exemplo de indivíduos bem posicionados que agem convincentemente de acordo com as injunções liberais e republicanas” (1998:49-51).

2.2.3 Democracia brasileira e *accountability* social

Ao analisar as democracias da América Latina, PERUZZOTTI identifica um fenômeno importante:

[...] o surgimento de novas formas de intervenção civil, organizadas em torno de uma política de direitos e de prestação de contas, [indicando] a presença de um salutar processo de renovação política na região, processo este destinado a unificar dois elementos que a tradição democrática populista mantinha separados: a democracia e o constitucionalismo (pág. 3).

Segundo esse autor, o processo de renovação da cultura política e das tradições democráticas:

[...] se traduz em uma relação mais complexa e tensa entre os cidadãos e seus representantes políticos. Importantes setores da sociedade se negam a exercer um papel meramente passivo, limitado à delegação eleitoral, e assumem uma atitude ativa de supervisão permanente de seus representantes de maneira a assegurar que os comportamentos dos mesmos se enquadrem dentro das normas de responsabilidade e de *responsiveness* que dão legitimação ao vínculo representativo (pág. 3).

Nesse contexto de renovação político-cultural, a democracia brasileira buscou ampliar os mecanismos de *accountability*, indo além dos parâmetros tradicionais (vertical e horizontal), num processo que culminou na Constituição de 1988 e, a partir daí, foi se ampliando e consolidando. Assim, por exemplo, se reconhecem as garantias dos direitos difusos dos cidadãos, via instituição do Ministério Público Federal, revertendo uma lógica advocatícia simplesmente legal/formal e a criação dos conselhos de políticas públicas, além da participação direta dos cidadãos na apresentação de projetos de lei ao parlamento. O amadurecimento da democracia brasileira é expressão do fortalecimento da sociedade civil, que buscou, de forma gradativa, reduzir o hiato que se formou historicamente entre representantes e representados. É inegável que a politização da sociedade e a ampliação dos novos espaços de participação e controle públicos apontam, como contrapartida, para a insuficiência dos mecanismos de *accountability* vertical e horizontal. Entretanto, ao funcionarem como impedimento à deterioração progressiva da relação entre representantes e representados, esses novos instrumentos de *accountability social* são responsáveis pela consolidação da democracia no país.

De fato, “a política de *accountability* social representa um importante complemento subinstitucional que incide diretamente no funcionamento e desempenho dos mecanismos institucionalizados de *accountability*, tanto verticais quanto horizontais”. Como resultado dessa política tem-se o revigorecimento da confiança social nas instituições representativas.

Segundo PERUZZOTTI:

A existência de uma política que tem como objetivo central fortalecer a lógica dos mecanismos representativos e denunciar a captura e tergiversação das agências estatais por funcionários ou políticos inescrupulosos, indica que importantes setores da sociedade estão demandando uma profunda mudança das tradições e práticas políticas na região [da América Latina] e se mostraram decididos em avançar na

complexa, sinuosa e contínua tarefa de consolidação e aperfeiçoamento das instituições das jovens democracias representativas (pág. 17).

2.2.4 O conceito de esfera pública e a ampliação de espaços participativos: a expansão política da sociedade

Segundo AVRITZER (1996: 101), os teóricos da democracia no começo do século XX se defrontam com o problema da “inevitabilidade da extensão da forma burocrática de organização do Estado tanto nos regimes autoritários quanto nos regimes democráticos”, de sorte que os conceitos de soberania absoluta (Rousseau) e de autodeterminação moral (Stuart Mill) – centrais para a teoria democrática do final do século XIX – “deveriam passar pelo crivo de uma forma de organização burocrática do sistema de administração pública, forma essa que implicaria na redução dos níveis de liberdade do indivíduo e do processo de formação da vontade política”. Essa aparente contradição leva ao reconhecimento de que a “a democracia constitui a única forma de governo passível de justificação”, mas também à “aceitação no interior da teoria democrática de um estreitamento da participação e do campo das decisões políticas passíveis de serem implementadas” (idem, 102).

Longe de representar um obstáculo ao avanço democrático, esse paradoxo – intrínseco ao processo – trouxe para as novas compreensões teóricas da democracia o desafio de pensar o equilíbrio entre representação e participação, a partir da criação e ampliação de espaços públicos, daí resultando impactos decisivos na relação entre o Estado e a sociedade. Interessante observar que o fio condutor que perpassa as preocupações teóricas do século XX, no que se refere à democracia, parece girar, conforme vimos, em torno das divergências quanto à natureza e ao papel das instituições políticas – e da burocracia, em particular. Assim, o século inicia-se com uma posição de profundo ceticismo em relação à democracia, cujo ícone é mesmo Max Weber, para quem a participação popular “somente poderia se constituir em obstáculo [à complexidade administrativa]” (AVRITZER, 2000: 29).

Ainda segundo AVRITZER, para Weber

[...] a argumentação ou a participação seriam completamente contraproducentes, no sentido de produzirem resultados ou mais racionais ou mais eficientes. Weber não se coloca, em nenhum momento, alguns problemas que se tornarão mais aparentes na segunda metade do século, tais como a flexibilidade dos desenhos administrativos, os limites da racionalidade centralizadora e a possibilidade de que o acesso à informação seja limitado por parte dos aparatos burocráticos (Id. Ibid., 29).

Com o aprofundamento da crise da democracia como forma de representação política na Europa, na primeira metade do século XX, esse ceticismo reforça o assim chamado elitismo democrático – um modelo que está baseado numa concepção decisionística de deliberação e cujos elementos principais são três (AVRITZER, 2000: 31): 1) a noção de que as diferenças culturais não podem ser resolvidas por meio da argumentação; 2) a defesa de uma inter-relação estreita entre administração não participativa e preservação da complexidade; e) a idéia de que o processo eleitoral consiste na aferição de preferências individuais pré-formadas.⁹

As críticas ao modelo decisionístico apontam para a fragilidade da teoria do elitismo democrático, “que faz a tentativa mais radical de excluir os elementos argumentativos do conceito de deliberação” (AVRITZER, 2000: 41). Entretanto, o resgate desse conceito, feito sobretudo por Rawls, é ainda parcial, em que pese a sua tentativa de demonstrar que “os procedimentos argumentativos devem eles mesmos se tornar o foco de uma sociedade governada por um consenso sobreposto”. Na verdade, a posição de Rawls “não contempla plenamente a necessidade de fóruns para a argumentação pública”. A idéia de um consenso sobreposto, que chega a se confundir com o processo de formação da razão pública, apenas legitima os fóruns oficiais, restando “bastante claro que, para Rawls, a razão pública não se exercita em fóruns não estatais” (idem; 35). É curioso observar que, embora as preocupações de Rawls se concentrem ao nível da sociedade, ele perde a oportunidade de avançar na direção de legitimar outros fóruns deliberativos, e, como consequência, deixa escapar a dinâmica transformadora dos processos sociais. Em última instância, a posição de Rawls aprofunda a assimetria entre Estado e sociedade, reforçando o primeiro como instância deliberativa, em desfavor – na sua visão, em favor – da segunda,

⁹ AVRITER, L. *Teoria democrática e deliberação pública*. In: Lua Nova, nº 49, 2000, pág. 31.

impotente e despreparada para superar um nível mínimo de democracia deliberativa. Como consequência, ao invés de pensar a expansão política da sociedade, Rawls a condena ao exercício de um processo de formação de preferências desde uma perspectiva estritamente individual.

Com Habermas, o modelo de democracia deliberativa consegue resgatar o elemento argumentativo, a partir da constituição de um espaço – ou esfera pública – para a interação face-a-face diferenciado do Estado:

Os indivíduos no interior de uma esfera pública democrática discutem e deliberam sobre questões políticas, adotam estratégias para tornar a autoridade política sensível às suas deliberações. Para Habermas, existe uma dimensão argumentativa no interior da relação Estado/sociedade que está além do processo de formação da vontade geral. Tal formulação faz com que a opinião dos indivíduos nesse processo argumentativo não possa ser reduzida à vontade da maioria, como quer Rousseau, ou à representatividade de um só indivíduo na posição original, como quer Rawls (AVRITZER, 2000:37).

Segundo AVRITZER (2000:40), a concepção habermasiana evolui no sentido de

[...] atribuir à esfera pública o papel de se tornar o local de uma deliberação comunicativa na qual as diferentes concepções morais e as diferentes identidades culturais se colocariam em contato, gerando uma rede de procedimentos comunicativos que, na concepção ao autor de *Entre Fatos e Normas* se aproximaria da realização do princípio (D).¹⁰ De acordo com essa concepção a deliberação democrática envolveria ‘uma soberania popular procedimentalizada e um sistema político ligados a redes periféricas de uma esfera pública política’ (Habermas, 1994:7).

2.2.5 Redes de deliberação pública e a institucionalização da democracia deliberativa: nas fronteiras do Estado e da sociedade

Preocupados em propor soluções para a formulação inacabada de democracia deliberativa proposta por Habermas, Joshua Cohen e James Bohman procurarão responder à questão de “como se daria a relação entre essa rede de deliberação pública e os sistemas político e administrativo”. Ambos pretendem recuperar os elementos argumentativos da deliberação, mas Cohen é o primeiro a transformar “o processo de discussão argumentativa proposto por Rawls e

¹⁰ Segundo o princípio (D), “Somente são válidas aquelas normas-ações com as quais todas as pessoas possivelmente afetadas possam concordar como participantes de um discurso racional”.

Habermas em um processo de deliberação institucional” (AVRITZER, 2000: 41). Da mesma forma, “Bohman faz uma tentativa de integrar elementos dialógicos com uma concepção e razão pública e, ao mesmo tempo, de integrar públicos informais com algum elemento capaz de institucionalizar a deliberação pública”.

Segundo AVRITZER:

[...] Bohman vai além de Habermas, na medida em que critica os limites da influência do público no sistema político: a deliberação ocorre na medida em que os participantes em atividades conjuntas reconhecem que eles influenciaram e contribuíram para que certos desfechos corresse (Id., *Ibid.*, p. 42).

Essas preocupações trazem consigo uma questão importante, que foi assim formulada por AVRITZER: dado que é possível pensar em um processo público de institucionalização da democracia deliberativa, “qual seria a forma e quais seriam os locais da institucionalização da deliberação pública?” (Id., *Ibid.*, p. 43).

Mais que recordar as principais características dos arranjos deliberativos, interessa observar que AVRITZER aponta que “o local da democracia deliberativa deve ser os fóruns entre o Estado e a sociedade”, mas preconiza – num acordo com Habermas e Bohman – que “esses arranjos necessariamente precisam ocorrer [...] fora do campo do Estado, em um espaço cedido capaz de dar aos processos argumentativos a flexibilidade que eles requerem” (Id., *Ibid.*, p. 45).

A recomendação de AVRITZER é correta, já que tende a preservar a necessária liberdade dos atores envolvidos nesses processos argumentativos, mas a ideia parece demasiadamente marcada por uma concepção espacial dos arranjos institucionais, segundo uma disposição que sugere a proliferação dessas redes de deliberação pública em torno do Estado, mas de forma exterior a ele, numa espécie de satelitização de esferas públicas. Essa mesma ideia é reforçada por FARIA (2000:67), ao comentar que “para restaurar esse potencial [deliberativo das instituições], Bohman propõe a formação de esferas públicas políticas em torno de cada uma dessas instituições que seriam compostas por atores afetados pelas estratégias que visam solucionar os problemas”.

2.2.6 Os arranjos deliberativos no coração das instituições estatais: novos modelos de gestão pública

A opinião sustentada por FARIA (2000) está baseada num duplo processo de expansão dos arranjos deliberativos, com fundamento num diagnóstico feito por Bohman:

Segundo esse autor, o uso público da razão bem como a formação das maiorias deliberativas ocorrem tanto nas associações da sociedade civil como nas instituições representativas e legislativas. Entretanto, nas sociedades contemporâneas, a soberania das maiorias deliberativas requer um intercâmbio complexo entre as instituições públicas e políticas que não é assegurado pelos mecanismos convencionais do Estado Constitucional. Diante de tal constatação, Bohman propõe que as instituições públicas, burocráticas e administrativas criem suas próprias esferas públicas com o objetivo de operacionalizar a deliberação. Sem elas, essas instituições não poderão ser controladas e perderão a possibilidade de se tornarem mais reflexivas e democráticas, governadas pela razão pública (p. 67).

Esse duplo processo de expansão ocorre pela permeabilidade das estruturas burocráticas em relação às formas associativas da sociedade civil, mas também pela proliferação de novos espaços deliberativos em que o Estado divide com a sociedade o protagonismo das decisões políticas.

Minha experiência profissional na SPU tem demonstrado que há ainda um outro locus privilegiado para a consolidação de arranjos deliberativos, cuja implementação está diretamente associada a novas concepções de modelos de gestão. Tais arranjos são internos à instituição e, por isso, não possuem o mesmo status de esfera pública (no sentido habermasiano)¹¹. Mas têm sido absolutamente fundamentais, não apenas para a construção de novos valores corporativos – relacionados, por exemplo, aos processos decisórios gerenciais -, mas também para a transformação das instituições públicas. O reconhecimento de que tais instituições “quase não apresentam [...] controle público e são estruturadas de forma hierarquizada, não democrática” (FARIA, 2000:67), encontra resposta na preocupação com instrumentos e mecanismos que garantam uma governança democrática. À força dos arranjos deliberativos que proliferam em torno das instituições públicas corresponde o compromisso de replicar, internamente, os mesmos valores democráticos e participativos de uma rede de deliberação pública. E, na medida em que os governos tocam esses projetos de mudança das

¹¹ A criação de instâncias colegiadas em diversos níveis, com alcance regional e nacional, assim como a realização de encontros nacionais de gestão estratégica, com focos que alcançam tanto as questões administrativas quanto a concepção e a execução de políticas públicas, são exemplos de arranjos deliberativos que a SPU vem promovendo desde 2003. Considero suficiente a simples menção a esses arranjos, cujas características poderão ser descritas em outra oportunidade.

instituições públicas – esses mesmos governos que são escolhidos por métodos não completamente imunes ao elitismo democrático -, completa-se aqui uma nova espécie de circularidade envolvendo o conceito de deliberação, seja como momento (de decisão), seja como processo (de argumentação). E circularidade, ainda, entre representação e participação.

2.2.7 Gestão pública compartilhada e Internet: o papel da informação e da comunicação na ampliação do cânone democrático

Duas manchetes recolhidas de jornais podem nos ajudar a refletir sobre o papel da informação (via transparência e controle social) e da comunicação (via ampliação da esfera pública) no fortalecimento da democracia:

“Kassab [prefeito reeleito de São Paulo] não cumpriu metade das promessas. 87 dos 161 compromissos de campanha não foram realizados.”
(*Folha de São Paulo*, 31.12.2008, *Caderno C*, pág. 1)

“O trabalhador não precisará mais esperar meses e meses para se aposentar. O INSS promete liberar, a partir de segunda-feira [05.1.2009], o benefício por idade em apenas 30 minutos”.
(<http://oglobo.globo.com/diariosp>; consultado em 3.1.2009)

Um esclarecimento preliminar se impõe quanto à utilização da notícia em que é citado o prefeito de São Paulo Gilberto Kassab, reeleito em outubro de 2008, após concluir o mandato iniciado por José Serra em 2004. O percentual de descumprimento das promessas de campanha do governo da metrópole paulistana – 54,04% – possivelmente nivele por baixo a atuação do Executivo no país – portanto, em todos os níveis federativos -, de sorte que, para a argumentação que será desenvolvida a seguir, a menção a nomes é absolutamente irrelevante, não estando sob avaliação específica o governo da prefeitura de São Paulo. Válida não apenas para o Executivo, a estatística talvez seja ainda mais impiedosa quando aplicada ao Legislativo, e, também neste caso, considerando-se os níveis federal, estadual e municipal. Duas questões importantes – dentre muitas outras que tal constatação suscita – conduzem diretamente ao principal tema das reflexões que serão feitas a seguir: (i) tivesse acesso o eleitorado paulistano à avaliação tempestiva e sistemática do cumprimento das promessas de campanha dos candidatos à prefeitura, antes da realização do pleito de outubro de 2008, ainda

assim o resultado teria sido o mesmo?; e (ii) fossem obrigados os políticos a divulgar, periodicamente, sob a forma de estatística e por meio dos mais diversos meios de comunicação – inclusive, recorrendo à Internet e às modernas tecnologias da informação –, as estatísticas de avaliação das promessas de campanha, quais repercussões incidiriam (e como) sobre as chances de (re)eleição?¹²

Alguns cientistas políticos consultados pela reportagem da *Folha de São Paulo* expressaram suas preocupações, mas se limitaram a fazer abordagens analíticas parciais. Segundo Fernando Azevedo, professor da Universidade Federal de São Carlos, “na prática, não há relação entre a retórica da eleição e a realidade administrativa”. Segundo ele, “programa de governo é, antes de tudo, uma peça de campanha e, portanto, peça retórica”. Por outro lado, Carlos Melo, professor do Ibmec/SP, acredita que “sem punições os políticos se sentem desobrigados a fazer o que prometeram” e, neste caso, “a culpa não está exatamente nos políticos, mas na sociedade que não cobra as promessas, não acompanha seu cumprimento e não estabelece sanções”. É interessante observar que o professor Carlos Melo estabelece uma sequência alternativa às duas questões levantadas acima: “Qual é o custo de não cumprir? Qual é a penalidade? O eleitor se lembra das promessas feitas? Há um mecanismo legal que o obrigue a cumprir?”

A segunda manchete conecta-se à primeira de forma enviesada, já que não consta do programa de governo apresentado à sociedade na campanha de reeleição do Presidente Lula – pelo menos, não de forma explícita – a promessa de que o tempo máximo de concessão da aposentadoria (ainda que somente aos trabalhadores urbanos) seria reduzido a inacreditáveis 30 (trinta) minutos. Este é um outro exemplo (também enviesado) que dá sustentação à tese do professor Fernando Azevedo quanto à inexistência de relação entre a retórica da eleição e a realidade administrativa. Entretanto, o que há de essencial aqui é a constatação, em si mesma trivial, de que o uso das modernas tecnologias da informação, viabilizado

¹² Evidentemente, há todo um conjunto significativo de dificuldades envolvendo essa questão, algumas talvez insuperáveis, como, por exemplo, o fato de que (no caso considerado, valendo para o Executivo) um único candidato concorre à reeleição. Além disso, a inexistência de informações históricas também é um complicador, o que, no limite, inviabiliza o exercício da melhor opção. Ainda assim, apostamos na legitimidade da idéia – subjacente ao argumento – de que o confronto das propostas de campanha com os resultados efetivamente alcançados pode produzir impactos consideráveis no processo eleitoral.

pela rede mundial de computadores, já se tornou fundamental para o exercício pleno da cidadania, ampliando, de forma objetiva, a densidade democrática do país.

Tomadas em conjunto, as citações apontam, genericamente, para o caráter central das informações na qualidade do processo político e na fruição efetiva de direitos. Em particular, inspiram o delineamento de um quadro teórico com as seguintes premissas:

- a) O acesso às informações sobre o desempenho dos políticos tem impacto decisivo na qualidade dos processos democráticos de representação e participação;
- b) A rede mundial de computadores ampliou o conjunto de vetores democráticos, e, dessa forma, o espaço por ela instituído evoluiu na direção de um *novo direito à internet*;
- c) Na dupla função de viabilizar o acesso a informações e a fruição de direitos individuais e sociais, a *internet* amplia o cânone democrático, de tal forma que o uso crescente de novas tecnologias da informação tornou-se, em si mesmo, um índice democrático.

Por outro lado, as constatações feitas acima podem nos ajudar a retomar as questões deixadas em aberto pelo debate democrático que vigorou na segunda metade do século XX, marcado pelo enfrentamento entre a concepção hegemônica de democracia – liberal-representativa – e a concepção contra-hegemônica de democracia – participativa. Essas questões foram formuladas por SANTOS e AVRITZER (2003) e resumidas no *Diagrama 2* (ver acima). O objetivo agora é avaliar em que sentido a Internet e as modernas TICs são capazes de alterar, positivamente – na condição de vetores indutores de *accountability* social e de ampliação da esfera pública –, as respostas dadas pelas duas concepções de democracia às seguintes questões:

- (1) Qual a relação entre procedimento e forma da democracia?
- (2) Qual é o papel da burocracia na vida democrática? E
- (3) É inevitável a representação nas democracias de grande escala?

(1) A hipótese de que a Internet e as modernas TICs possam alterar, substancialmente, as democracias representativas – fundadas em instituições e procedimentos eleitorais – é bastante incerta.¹³ Até porque, essencialmente, a própria Internet parece reforçar justamente o hiato entre representantes e representados. Por outro lado, ao permitir a qualificação da relação representativa (via circulação da informação) e a formação de fóruns de discussão, a Internet acaba estimulando – não sem críticas – experiências substantivas de democracia participativa (via ampliação da esfera pública), ainda que seja patente o risco do “desenraizamento”, tal como entendido por LADRIÈRE. Sem eliminar o plano originário e legítimo das experiências participativas, que se tornam sustentáveis ao nível do quotidiano ou da nova gramática social – onde é formada e compartilhada uma gama infinita de emoções, gestos, esperanças e compromissos –, a Internet pode também se legitimar não apenas como instrumento ou tecnologia democrática, desde que associada a políticas de inclusão digital que assegurem a identidade sócio-cultural de públicos diversificados.

(2) A inevitabilidade da burocracia e o fenômeno da complexificação administrativa, assumidos como fundamento para a concepção hegemônica de democracia, terminam por sofrer forte impacto com o advento da Internet e das TICS. Primeiro, porque o insulamento burocrático já não permite a apropriação de informações, que agora circulam com mais facilidade e rapidez, reconduzindo a própria burocracia ao seu papel administrativo e reduzindo a disputa (e a usurpação) pelo controle das políticas públicas. Segundo, também pela via da informação e da comunicação, a Internet reforça os instrumentos de *accountability* social, tornando o Estado mais permeável às exigências e experiências da sociedade.

(3) Não será com a Internet que os mecanismos de representação serão suplantados pelas experiências de participação. De fato, a ideia de democracias diretas via Internet está representada por projetos em avaliação. Em todo caso, aliada a medidas efetivas de inclusão plena (e não apenas digital), a Internet e as

¹³ A afirmação pode parecer exagerada e talvez inverídica. Há, por exemplo, quem acredite que “As possibilidades democráticas podem ser influenciadas pelas novas tecnologias uma vez que estas têm a capacidade de mudar a maneira pela qual as pessoas, em grande número, interagem e se comunicam. Como resultado, criam novas possibilidades para a configuração institucional de potenciais reformas democráticas – em consideração aos possíveis mecanismos institucionais de consulta à opinião pública, sejam eles oficiais ou não-oficiais” (FISHKIN, J. S. Possibilidades democráticas virtuais. Perspectivas da Democracia via Internet. In: **Internet e Política. Teoria e prática da democracia eletrônica**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002, 17-45).

TICs podem propiciar maior equilíbrio entre representatividade e participação. Um grande desafio aqui é, por exemplo, associar instrumentos de transparência (via informação) e de participação (via ampliação da esfera pública), com o objetivo de induzir comportamentos políticos pautados em *accountability* social.

2.3 CIDADANIA E DEMOCRACIA: TECNOLOGIA E PARTICIPAÇÃO PARA INCLUSÃO PLENA

A proximidade dos conceitos de democracia e cidadania tem sido amplamente reconhecida. Segundo MATOS,

[...] é preciso também afirmar que a cidadania não é sinônimo de democracia: embora os dois conceitos guardem nexos estreitos entre si, recobrem amplitudes diferentes. [...] Para as ciências sociais atuais, a *cidadania* tem se comportado como um conceito que reivindica a democracia e a alteridade na medida em que está associado ao reconhecimento do outro (ou à sua exclusão e não reconhecimento), no mínimo, no que tange ao discurso dos direitos civis e políticos (e nem tanto no plano da cidadania social). A democracia contemporânea tem enfatizado expressivamente a dimensão cidadã da atuação civil e política, procurando ressaltar a fase em que quanto mais se expandem os direitos de cidadania, mais seria expandida a própria democracia (ou seja, democratizar a democracia (2009:12).

No caso brasileiro, essa associação é mais do que uma proximidade teórica. As conquistas democráticas do país caminham de mãos dadas com a busca de efetividade da cidadania e de experiências participativas, num processo histórico recente e inacabado:

Com a eleição em 2002 do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, uma grande expectativa em torno do aprofundamento da participação da sociedade, na condução agora das macro políticas, subiu a rampa naquele primeiro dia do mês de janeiro de 2003. Além de reorganizar a estrutura do estado nacional, com a criação de Ministérios e Secretarias Especiais, já como parte da resposta às demandas de setores da sociedade, desde então foram constituídos novos Conselhos Nacionais e realizadas quase quatro dezenas de Conferências Nacionais, constituindo um novo modelo de gestão pública participativa. Mesmo sem ter atendido integralmente às expectativas, é inquestionável que o estado brasileiro nunca viveu uma abertura à participação e ao controle social como tal se apresenta hoje (RESCHKE, 2009).

A experiência que vamos relatar em seguida é exemplar em pelo menos dois sentidos: primeiro, porque torna visível essa vizinhança inextrincável de democracia e cidadania, retratando o ponto a que podem chegar as instituições políticas e a

sociedade brasileira, nessa caminhada de amadurecimento democrático; e segundo, porque é uma resposta efetiva ao questionamento central deste trabalho, na medida em que, de forma inovadora, demonstra que as modernas TICs podem ser instrumentos eficazes de ampliação do cânone democrático, sem que se possa prescindir do engajamento social e político pela implementação de ações de inclusão e cidadania plena.

Impossível, neste ponto, rechaçar do texto a emoção e o orgulho de poder resumir uma outra experiência profissional, desenvolvida no âmbito da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Principalmente porque, em contraponto às experiências vividas no final da década de 70, tenho a oportunidade de completar um ciclo no qual as indagações feitas na introdução deste trabalho encontram aqui suas respostas e seus desdobramentos. Do ponto de vista teórico, o relato prepara o momento adequado das conclusões.

Como sabemos, o processo de ocupação da Amazônia brasileira é emblemático da profunda violência de que foi vítima o país, desde os momentos iniciais da colonização exploratória. Mais profundamente, porém, e em maior grau, essa imensa região foi objeto do desprezo e do esquecimento. Um contingente incalculável de pessoas foi excluído, desde sempre, dos direitos mais fundamentais, dentre os quais o de moradia e propriedade. Numa área especialmente frágil, os moradores da região amazônica construíram sua história – sua identidade, portanto – vivendo às margens dos rios e das florestas. Considerados imóveis da União – patrimônio de todos os brasileiros – as áreas de várzeas tem sido o palco de conflitos sociais e fundiários, justamente em função da prevalência irrefreável de uma lógica excludente e privatista de uso da propriedade. Nesse processo, Estado e sociedade se articularam como agentes de reprodução dessa lógica, ainda que, só recentemente, quando da promulgação da Constituição Cidadã, o país tenha consagrado o princípio da função social da propriedade pública – e, portanto, com mais razão, da propriedade pública.

Numa iniciativa que foi somente possível justamente por conta do reconhecimento de que era necessário dar efetividade aos princípios constitucionais relativos à propriedade, a SPU inicia, em 2005, uma experiência ao mesmo tempo

inovadora e revolucionária, tendo como alvo a população ribeirinha do arquipélago do Marajó (PA):

Ao redefinir a sua missão institucional, no início de 2004, a SPU implantou um novo modelo de gestão, direcionando suas ações para “conhecer, zelar e garantir que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental, em harmonia com a função arrecadadora e em apoio aos programas estratégicos da Nação”. Assim, inverteu-se a lógica histórica, marcada pela predominância de princípios patrimonialistas e modelos de gestão cartorial, mudando o foco, o que exigiu o reposicionamento institucional da SPU, de forma a assegurar a permanente interlocução com outros órgãos da Administração Pública Federal. Além disso, a construção de parcerias com os governos estadual e municipal tornou-se um dos fundamentos para a consolidação de práticas compartilhadas de gestão do patrimônio da União. É nesse contexto que foi concebida e estruturada a iniciativa, num amplo arranjo de parcerias institucionais.¹⁴

Concebida a partir da articulação dos movimentos sociais e da mobilização da SPU para acolher as expectativas e as soluções propostas coletivamente, a iniciativa visou à regularização fundiária das áreas de várzeas, perseguindo um duplo propósito: “garantir o direito à ocupação dessas áreas pelas populações ribeirinhas que nelas vivem, tradicionalmente; e garantir a exploração sustentável dos recursos naturais, aliando qualidade de vida e responsabilidade ambiental”. Tal era a situação enfrentada:

A iniciativa foi originada pela organização de comunidades ribeirinhas agroextrativistas que estavam sendo pressionadas por grileiros para partilhar a colheita feita pelas comunidades e sob pena de expulsão de suas casas. Além disso, as famílias não tinham acesso aos benefícios sociais de governo por não terem endereço ou comprovação de posse das áreas que habitam e utilizam para seu sustento.

A partir dessa mobilização e da criatividade dos atores envolvidos, foi criado o *Termo de Autorização de Uso para o Desbaste de Açaizais, colheita de frutos ou manejo de outras espécies extrativistas* (Apêndice I), vencendo obstáculos de ordem jurídica e burocrática, no sentido de

promover a cidadania das comunidades ribeirinhas tradicionais, em harmonia com o desenvolvimento sustentável, a partir de um instrumento inovador que garante a segurança na posse da terra, fazendo cumprir a função socioambiental da propriedade (id.).

O êxito da iniciativa – que mudou, desde então, o olhar da sociedade e do Estado brasileiro em relação à Amazônia – guarda parâmetros de democracia participativa, compromisso institucional e inovação. Por um lado:

¹⁴ A iniciativa foi premiada com o terceiro lugar no 12º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, promovido pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap). O texto está disponível no sítio da escola (www.enap.gov.br).

A implementação [da experiência] baseia-se na convicção de que a gestão compartilhada e a celebração de parcerias representam, ao mesmo tempo, meio e fim de todas as ações. Nesse sentido, a idéia de coresponsabilidade norteia a articulação interinstitucional dos parceiros envolvidos no desempenho harmonioso de vários papéis.

Por outro lado, esse caráter inovador – de imediato, pelo amplo engajamento de instituições políticas e movimentos sociais na formulação e implementação de uma política pública que rompe com uma história secular de abandono – está também associado ao uso moderno de TICs (aparelhos e técnicas de georreferenciamento; uso da Internet para mapeamento de áreas – via *Google Maps*; máquinas fotográficas digitais; etc.).

E, nesse ponto vale a pena uma reflexão mais extensa sobre o caráter inovador da iniciativa. O relato feito pela SPU enumera as razões pelas quais se pode reconhecer a experiência como inovadora, dentre as quais:

- a) Simplicidade e celeridade do processo, rompendo com amarras burocráticas que ainda marcam a Administração Pública Federal, já que, em menos de uma semana, é possível entregar à família ribeirinha agroextrativista o Termo de Autorização de Uso;
- b) Contribuição para a diminuição do êxodo rural, uma vez que as populações tradicionais têm acesso a documento que lhes asseguraram a permanência na área e a exploração dos recursos naturais, em conformidade com a legislação ambiental;
- c) Resgate da cidadania, já que o Termo de Autorização de Uso, que inclui a identificação de ponto geodésico de localização do imóvel:
 - ✓ Pode ser utilizado como comprovante oficial de endereço;
 - ✓ Possibilita o acesso a linhas de crédito para o fomento de atividades produtivas, tais como: construção de casas de farinha, manejo dos açais, de seringais nativos, de cultivos em Sistemas Agroflorestais – SAFs, etc.;
 - ✓ Permite o acesso a aposentadoria, uma vez que o cidadão ribeirinho é identificado como agroextrativista; e
 - ✓ Garante a inclusão nos demais programas sociais dos Governos Federal, Estadual e Municipal, a partir das informações declaradas no Termo.

Além disso, ao incorporar novos objetivos organizacionais, pautados pelo compromisso de responsabilidade na Administração Pública, de inclusão sócio-territorial e de qualidade do serviço público, a SPU abraçou o desafio de garantir a função socioambiental da propriedade. Nesse sentido, a experiência é uma resposta efetiva a esse desafio, cujos desdobramentos provocam impactos inovadores *per se*. Do ponto de vista institucional, rompe-se com a imagem negativa de uma organização marcada pela ineficiência, pelo ranço cartorial e pela má burocracia – estéril, portanto. Da perspectiva da sociedade, a experiência representa o

estreitamento de sua relação com o Estado, numa região em que as comunidades tradicionais, por meio de um longo processo de exclusão e abandono, tornaram-se órfãs da presença estatal, e, por isso, sem acesso a políticas públicas.

A iniciativa é, ainda, um contraponto ao secular modelo de exploração irracional na Região Amazônica, e nesse sentido, uma vez mais inovador, por romper a inércia de décadas de omissão do poder público em relação às populações tradicionais, assegurando-lhes o acesso à terra e o direito à moradia – valores consagrados na Carta Cidadã de 1988, mas carentes de efetividade.

Outro aspecto relevante, e que tem a ver com as ideias abordadas neste trabalho, é o fato de que a experiência está referida, como fundamento originário, à dimensão do **desenvolvimento sustentável**, com foco na dimensão social e participativa, trazendo para o quadro teórico, a comprovação realística de que é possível utilizar sempre as modernas TICs para a consolidação da cidadania, ampliando o cânone democrático.

3 CONCLUSÃO

As duas experiências pessoais que utilizamos para iniciar as reflexões sobre os impactos da Internet e das TICs sobre as culturas democráticas – o plural acabou se revelando mais apropriado – coincidiram com um momento de ruptura na história da democracia brasileira. De fato, “O ano de 1979 foi um divisor de águas no processo de gradual restauração da democracia” (MAINWARING, 2001: 128). Cerca de dez anos depois, a Internet é introduzida no Brasil:

A iniciativa pioneira de buscar acesso à rede coube à Fundação de Amparo à Pesquisa no Estado de São Paulo (Fapesp), ligada à Secretaria Estadual de Ciência e Tecnologia. Em 1991, uma linha internacional foi conectada à Fapesp para que fosse liberado o acesso à Internet para instituições educacionais, fundações de pesquisa, entidades sem fins lucrativos e órgãos governamentais, que passaram a participar de fóruns de debates, a acessar bases de dados nacionais e internacionais e supercomputadores de outros países e a transferir arquivos e softwares (CHAIM, 2004: 7).

Coincidentemente, o país inicia também sua caminhada de amadurecimento democrático, consagrando na sua Constituição uma nova era de amplos direitos individuais e sociais, e, em particular, trazendo para o texto constitucional os valores que os movimentos sociais vinham perseguindo de forma heroica e irreversível. Ainda longe de decidir o debate em favor da democracia participativa, as experiências democráticas vividas pelos países do Sul (SANTOS e AVRITZER, 2003), embora diferentes entre si, expuseram os limites da concepção hegemônica de democracia liberal-representativa:

Assim, é possível mostrar que, apesar das muitas diferenças entre os vários processos políticos analisados, há algo que os une, um traço comum que remete à teoria contra-hegemônica da democracia: os atores que implantaram as experiências de democracia participativa colocaram em questão uma identidade que lhes fora atribuída externamente por um Estado colonial ou por um Estado autoritário e discriminador. Reivindicar direitos de moradia (Portugal), direitos a bens públicos distribuídos localmente (Brasil), direitos de participação e reivindicação do reconhecimento da diferença (Colômbia, Índia, África do Sul e Moçambique) implica questionar uma gramática social e estatal de exclusão e propor, como alternativa, uma outra mais inclusiva (p. 57).

O quanto a Internet e as modernas TICs são capazes de viabilizar essa nova gramática social inclusiva é ainda um desafio para a teoria e para a prática. A título de conclusão, propomos retratar num diagrama as grandes dimensões teóricas e práticas que resultaram das reflexões que tentamos conduzir ao longo deste trabalho. De maneira resumida, o diagrama resume as principais dimensões que vislumbramos. Sob a forma de circularidade, acreditamos que o virtuosismo

democrático da Internet e das TICs – assim como, de maneira geral, de qualquer tecnologia -, é uma variável, dentre outras, que não prescinde jamais da intervenção humana, sob a forma de diálogo e compromisso envolvendo, na nossa proposta, atores do Estado, da Sociedade e do Mercado.

Neste ponto, as diferenças apontadas por SCHERER-WARREN, ao tratar das “*Redes Sociales y de movimientos en la sociedad de la información*”, são particularmente interessantes, no sentido de esclarecer a interdependência virtuosa que deve se estabelecer entre as dimensões mostradas no diagrama, a partir da atuação em sintonia dos “coletivos em rede” e das “redes de movimentos sociais”.

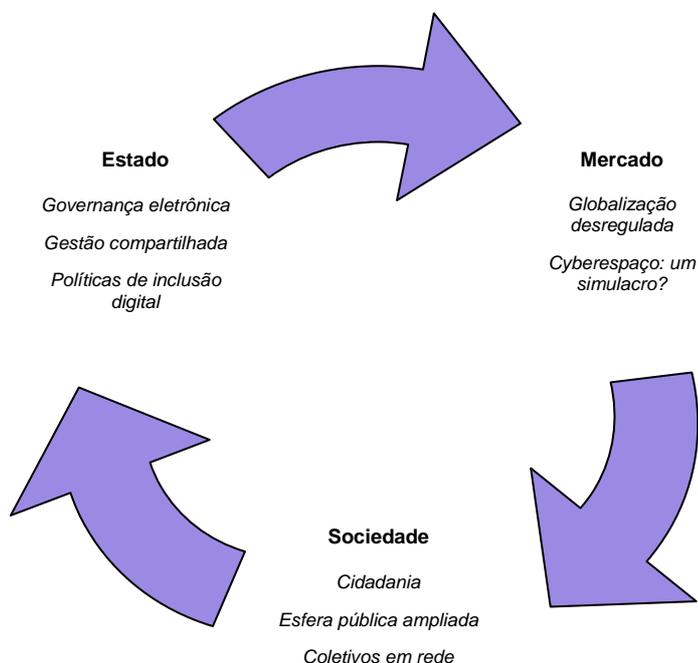


Diagrama 3 – Internet e democracia: um círculo virtuoso

Elaboração própria, com inspiração em CASTELLS (2003), SANTOS e AVRITZER (2003) e SCHERER-WARREN.

Segundo esta autora, a categoria “coletivo em rede”

[...] se refiere a las conexiones – en una primera instancia comunicacional e instrumentalizadas a través de redes técnicas – de vários actores u organizaciones que quieren difundir informaciones, buscar apoyos solidários o incluso establecer estratégias de acción conjunta como son, por ejemplo, los *links* y las conexiones que las ONGs promueven entre si o com otros actores políticos relevantes, a través de internet u otros médios alternativos. Estes colectivos pueden constituirse en segmentos o

subsegmentos (nudos) de una red más amplia de movimientos sociales (78).

Por outro lado, as “redes de movimentos sociais”

[...] son redes sociales complejas que trascienden organizaciones empíricamente delimitadas y que conectan de forma simbólica, solidaria o estratégica sujetos individuales y actores colectivos, cuyas identidades van constituyéndose em um processo dialógico: a) de identificaciones sociales, éticas, culturales y/o político-ideológicas, es decir, ellas forman la *identidad* del movimiento; de intercâmbios, negociaciones, definiciones de campos de conflicto y de resistencia a los adversarios y a los mecanismos de discriminación, dominación o exclusión sistêmica, ou sea, definen a SUS *adversários*; c) com vistas a la transposición de los limites de esta situación sistêmica em dirección de la realización de propuestas o proyectos alternativos, ES decir, establecen sus *objetivos*, o constryuen um *proyecto* para el movimiento (79).

De todo modo, as conexões possíveis que se estabelecem entre os “coletivos em rede” e as “redes de movimentos sociais” também se conectam com outros campos ou dimensões da realidade (e outros atores, portanto), de forma que podemos definir um conjunto de reflexões a propósito do fenômeno da Internet e das TICs, tentando compreender os impactos sobre a democracia:

1 – No interior do Estado, a administração pública apropriou-se dos recursos tecnológicos proporcionados pela Internet, conseguindo superar níveis históricos e insuportáveis de burocracia, sempre na direção de melhorar a governança eletrônica e de garantir qualidade e dignidade aos serviços prestados à sociedade. Por outro lado, esses ganhos têm repercussão na consolidação da democracia, quando aliados à capacidade política de dirigentes públicos de ampliar, internamente, os espaços de gestão compartilhada, e de implementar, em conjunto com as redes de movimentos sociais, políticas de inclusão plena (e não apenas a digital). A experiência de regularização fundiária na Amazônia legal, relatada acima, demonstra que, ao nível do Estado, o uso das TICs não prescinde de modelos de gestão compartilhada (em que atores internos são chamados a reverberar nas estruturas estatais os princípios da democracia participativa), nem da conexão com a atuação dos movimentos sociais participativos;

2 – Ao nível da Sociedade, a Internet tornou-se um mecanismo valioso para o exercício da cidadania plena, sob a forma de acesso digno aos serviços públicos. Além disso, as modernas TICs têm permitido o acesso a informações até então sonegadas ao público em geral, e, no mesmo diapasão das mobilizações sociais pela transparência na direção de uma nova gramática de *accountability*, resulta no

fortalecimento da democracia. No debate entre democracia liberal-representativa e democracia participativa, a Internet e as TICs podem ajudar a superar o desequilíbrio histórico em favor da primeira, sempre que associada à ampliação da assim chamada “esfera pública”. Evidentemente, a ideia de uma esfera pública virtual parece reclamar mais investigação empírica, até para avaliar, por exemplo, a aposta de WEISSBERG (1999) quanto à legitimidade do papel de porta-voz que a Internet possa representar num “vigoroso movimento visando a aumentar nossos espaços de autonomia”;

3 – Na dimensão do Mercado, dificilmente a Internet será descolada do fenômeno da globalização do capital, com impactos negativos ainda não completamente compreensíveis e explicáveis. O embate histórico entre democracia e capitalismo alcançou um outro nível com o advento da Internet, mas ainda é cedo para que conclusões mais consistentes esclareçam quanto aos impactos que esse deslocamento, em direção a uma esfera virtual, pode provocar na caminhada das culturas democráticas. Um certo ceticismo aqui tem a ver com o poder dissimulador dessa tecnologia, ainda obscura e praticamente desregulada.

Finalmente, um comentário sobre essa incrível experiência que o *Curso de Formação de Conselheiros Nacionais* representou, não apenas do ponto de vista pessoal, mas também para a democracia brasileira – e, claro, para o debate em torno das principais concepções democráticas. E, ainda, para ressaltar a importâncias da continuidade das reflexões sobre ciência, tecnologia e política – um eixo epistemológico que perpassa as muitas perguntas que foram colocadas aqui a propósito dos impactos da Internet sobre as culturas democráticas.

Ao falar sobre o projeto de pesquisa que liderou – *Reinventar a Emancipação Social: Para Novos Manifestos* –, SANTOS (2003) identifica um conjunto de desafios que esse projeto enfrentou. A citação é longa, mas sintetiza as mesmas preocupações que nos conduziram ao longo deste trabalho:

É possível unir o que a globalização hegemônica separa e separar o que a globalização hegemônica une? Residirá tão-só nisso a globalização contra-hegemônica? É possível contestar as formas de regulação social dominante e a partir daí reinventar a emancipação social? Não será essa reinvenção apenas uma armadilha mais que a modernidade ocidental nos prepara no momento em que nos julgamos a sair dela? Qual a contribuição dos pesquisadores para enfrentar estes desafios? Estou convencido de que foi fatal para a ciência moderna, e para as ciências sociais em especial, ter abandonado o objetivo da luta por uma sociedade mais justa. Com isso,

estabeleceram-se barreiras entre a ciência e a política, entre conhecimento e ação, entre a racionalidade e a vontade, entre a verdade e o bem que permitiram aos cientistas tornarem-se, com boa consciência, os mercenários dos poderes vigentes. *É possível religar o que tem sido tão obstinadamente separado? É possível construir formas de conhecimento mais comprometidas com a condição humana? É possível fazê-lo de modo não-eurocêntrico e não disciplinar?* (17-18; grifos nossos).

É possível, sim! E essa resposta é também o anúncio de um compromisso que conecta cientistas, instituições políticas e a sociedade civil em torno de práticas que visem à ampliação do experimentalismo democrático (SANTOS e AVRITZER, 2003: 78). Esse compromisso, como sabemos, não será jamais isento de preocupações, cuja essência parece ter sido captada pela foto abaixo.



Ribeirinho usa a internet ao cair da noite no Xixuaú. Comunidade tem internet wireless banda larga e telefone público. Comunitários recebem aulas para aprender a usar a web. Foto: Paulo Pinto/AE (<http://blogs.estadao.com.br/olhar-sobre-o-mundo/ribeirinhos/>, consulta em 13/03.2010).

APÊNDICE I – Termo de Autorização de Uso

| | |
|--|--|
|  MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO – SPU GERÊNCIA REGIONAL DO PATRIMÔNIO NO PARÁ – GRPU |  TERMO DE AUTORIZAÇÃO DE USO Nº 02094/2007 |
|--|--|

A Gerência Regional de Patrimônio da União no Estado do Pará – GRPU/PA, por delegação de competência concedida a seu Gerente pela Senhora Secretária do Patrimônio da União, através da Portaria nº 284/SPU, datada de 14/10/2005 - ao considerar, dentre outros aspectos, a imensa potencialidade dos recursos naturais existentes nas áreas de várzeas situadas no âmbito da Região Amazônica, como fator econômico capaz de contribuir decisivamente para a melhoria das condições de vida das populações ribeirinhas tradicionais e que o aproveitamento racional desses recursos possibilitará, sem dúvida alguma, compatibilizar a integridade do meio ambiente com o progresso sócio-econômico da região e, ainda, que se torna indispensável a descentralização do poder decisório em casos de regularização fundiária de áreas dessa natureza, que venha possibilitar um mais eficiente e dinâmico fluxo processual, vem, a requerimento protocolado junto a esta Gerência, sob o nº 04957.003443/2007-99 e considerando tudo o que consta dos autos, **CONCEDER** a MANOEL DA CRUZ VIEIRA, BRASILEIRA, CASADO, AGROEXTRATIVISTA, RG nº 3295434 - SSP/PA a **AUTORIZAÇÃO DE USO PARA O DESBASTE DE AÇAIZAIS e COLHEITA DE FRUTOS**, a ser cumprida de acordo com autorização específica concedida pelo órgão ambiental competente, que passa a fazer parte integrante deste documento, com referência a uma área localizada RIO MURATUBA, Município de BAGRE, neste Estado, circunscrita a um raio de 500m a partir do ponto geodésico, definido como latitude 02°06'39,1" e longitude 50°23'44,7" estabelecido no local da moradia do autorizado/beneficiário, alcançando a delimitação de 33 m presumível dos terrenos de marinha, respeitados os limites de tradição das posses existentes no local e com área aproximada de 15,0 ha.

A presente autorização não confere ao autorizado/beneficiário qualquer direito possessório ou dominial sobre a área em questão, porque concedida por mera liberalidade e em caráter excepcional, transitório e precário, e cujos direitos de detenção dela decorrentes, por sua natureza personalíssima, não poderão ser transferidos a terceiros, em hipótese alguma, sob pena de imediato cancelamento por simples notificação ao autorizado, e poderá também, ser cancelada da mesma forma, se desvirtuado o objetivo nela estipulado.



Belém, PA, 15/junho/2007

NEUTON MIRANDA SOBRINHO
 Gerente da GRPU/PA

Declaro estar ciente dos termos da presente Autorização de Uso da área nela referenciada, me comprometendo a cumprir todos os ditames estabelecidos pela mesma, assim como, me responsabilizando por qualquer dano físico ou ambiental promovido sobre a área, em descumprimento a **autorização específica concedida pelo órgão ambiental competente** que é parte integrante deste Termo.

Em ____/____/2007

Beneficiário/autorizado

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANASTASIA, Fátima e NUNES, Felipe. (2006). A Reforma da Representação. In: AVRITZER, L. e ANASTASIA, F. *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- ANTONIAZZI, Alberto. (1980). Com a colaboração de José Luiz Rabelo Liberato e Dário Machado Rocha. *Bibliografia Teológica Brasileira*. Vol. II – 1978. Belo Horizonte: Editora o Lutador.
- ARATO, Andrew. (2002). “Representação, Soberania Popular e *Accountability*”. *Lua Nova*, nº 56.
- AVRITZER, Leonardo. (1996). Teoria democrática, racionalidade e participação: uma crítica habermasiana ao elitismo democrático. In: *A moralidade na democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democracia*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- BAUMANN, Zygmunt. (2001). *Modernidade Líquida*. Trad. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. (2004) *Dicionário de Política*. Trad. Carmem C. Varriale et alli. 5ª Ed. Vols. Um e Dois. Brasília: Editora UnB; São Paulo: Imprensa Oficial.
- _____. (2000). “Teoria democrática e deliberação pública”. *Lua Nova*, nº 49.
- CASTELLS, Manuel. (2003). *A Galáxia da Internet. Reflexões sobre a Internet, os negócios e a sociedade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora.
- _____. (2008). *A Sociedade em Rede. A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura*. Vol. I. São Paulo: Editora Paz e Terra.
- _____. (2008). *O Poder da Identidade. A Era da Informação: Economia Sociedade e Cultura*. Vol. II. São Paulo: Editora Paz e Terra.
- CHAIM, Ali; CUNHA, Maria Alexandra; KNIGHT, Peter T.; PINTO, Solon Lemos. (2004). *E-gov.br. A próxima revolução brasileira*. Eficiência, qualidade e democracia: o governo eletrônico no Brasil e no mundo. São Paulo: Prentice Hall.
- CHAUÍ, Marilena. (2006). *Simulacro e Poder: uma análise da mídia*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- DAGNINO, Evelina. (2002). Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil. In: DAGNINO, E.(Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Editora Paz e Terra.
- DAHL, Robert. (2001). *Sobre a Democracia*. Brasília: Editora UnB.
- FARIA, Cláudia Feres. (2000). “Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman”. *Lua Nova*, nº 49.
- FERRER, Florencia; SANTOS, Paula. (Orgs.). (2004). *E-Government: o governo eletrônico no Brasil*. São Paulo Saraiva.

FISHKIN, James S. (2002). Possibilidades Democráticas Virtuais. Perspectivas da democracia via Internet. In: EISENBERG, José e CEPIK, Marco. (Orgs.). *Internet e Política. Teoria e Prática da Democracia Eletrônica*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

GOMES, Wilson e MAIA, Rousiley C. M. (Orgs.). (2008). *Comunicação e democracia: Problemas & perspectivas*. São Paulo: Paulus.

HABERMAS, Jürgen. (1984). *Mudança estrutural da esfera pública. Investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

HENRIQUES, Márcio Simeone. (2009). “Comunicação, comunidades e os desafios da mobilização social”. Texto disponibilizado no *Curso de Formação de Conselheiros Nacionais*. Brasília: DCP/UFMG/SGPR.

HENRIQUES, Márcio Simeone et alli. (2009). “Relações Públicas em projetos de Mobilização Social: funções e características”. Texto disponibilizado no *Curso de Formação de Conselheiros Nacionais*. Brasília: DCP/UFMG/SGPR.

_____. (2009). “As relações públicas na constituição das causas sociais: a mobilização como ato educativo”. Texto disponibilizado no *Curso de Formação de Conselheiros Nacionais*. Brasília: DCP/UFMG/SGPR.

_____. (2009). “O planejamento da comunicação para a mobilização social: em busca da co-responsabilidade. Texto disponibilizado no *Curso de Formação de Conselheiros Nacionais*. Brasília: DCP/UFMG/SGPR.

LADRIÈRE, Jean. (1979). *Os desafios da racionalidade. O desafio da ciência e da tecnologia às culturas*. Petrópolis: Vozes.

LÜCHMANN, Lígia H. Hahn. (2007). “A representação no interior das experiências de participação”. *Lua Nova*, nº 70.

MAINWARING, Scott. P. (2001). *Sistemas Partidários em novas democracias. O caso do Brasil*. Trad. de Vera Pereira. Rio de Janeiro: FGV; Porto Alegre: Mercado Aberto.

O'DONNELL, Guillermo. (1998). “*Accountability* horizontal e Novas Poliarquias”. *Lua Nova*, nº44.

PEREIRA, Marcus Abílio Gomes. (2005). “O carácter polipotencial da Internet e as suas consequências para a Democracia. In: BRAGA, Adriana. (Org.). *CMC, Identities e Género - Teoria e Método*. Covilhã: Editora Universidade da Beira Interior, p. 163-188.

_____. (2007). Modelos democráticos deliberativos e participativos – similitudes, diferenças e desafios. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana. (Orgs.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, p. 421-452.

PERUZZOTTI, Enrique. (2009). “A Política de *Accountability* Social na América Latina”. Texto disponibilizado no *Curso de Formação de Conselheiros Nacionais*. Brasília: DCP/UFMG/SGPR.

RESCHKE, Alexandra. (2009). *Buscando novas formas participativas institucionalizadas – um convite à escuta do outro e à necessária mudança de um e*

de outro. Trabalho final da disciplina “Democracia, Políticas Públicas e Participação”. *Curso de Formação de Conselheiros Nacionais*. Brasília: DCP/UFMG/SGPR.

SANTOS, Boaventura Sousa e AVRITZER, Leonardo. (2003). Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S. (org.). *Democratizar a democracia – os caminhos da democracia participativa*. Porto: Edições Afrontamento.

SEAN, Amartya. (2000). *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.

SCHERER-WARREN, Ilse. Redes sociales e movimientos en la sociedad de la información. Texto disponibilizado no *Curso de Formação de Conselheiros Nacionais*. Brasília: DCP/UFMG/SGPR.

WEISSBERG, Jean-Louis. (1999). *Présences et distances*. Déplacement virtuel et réseaux numériques. Pourquoi nous ne croyons plus La télévision. França/Canadá: L’Harmattan.