

O CONCEITO DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA APLICADO À PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS NA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO

FLÁVIA N. N. BRITO¹
(faubrito@yahoo.com.br)
AURORA L. FREIXO²
(aurorafreixo@gmail.com)
RUBENS R. G. SILVA³
(rubensri@ufba.br)

Investiga definições e usos de conceitos de democracia participativa visando a sua adoção em estudos analítico-críticos sobre prestação de serviços públicos no contexto das denominadas sociedades da informação. Conceitua as diversas formas de governo com o propósito de delimitar os conceitos de democracia. Realiza breve revisão de literatura sobre o conceito de serviço público, a fim de reduzir a plurivocidade do termo. Conclui reconhecendo que o grande desafio para a construção da cidadania é a transformação da maioria social em maioria política pelo amplo processo de formação de consciência, que só pode ser obtido por meio da melhoria dos níveis de educação da sociedade e da ampliação das possibilidades de acesso a conteúdos informacionais.

Palavras-chave: Democracia, democracia participativa, serviço público, sociedade da informação.

¹ Bacharel em Direito, mestranda do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação do Instituto de Ciência da Informação da Universidade Federal da Bahia (POSICI/ICI/UFBA). Professora de Direito Processual Civil e Prática Jurídica (Instituto Baiano de Ensino Superior - IBES). Advogada Especializada em Direito Empresarial.

² Mestre em Ciência da Informação (POSICI/ICI/UFBA, 2007). Especialista em Arquivologia. Consultora independente.

³ Doutor em Ciência da Informação (UFRJ-ECO/IBICT-DEP, 2002); Professor adjunto, Departamento de Fundamentos e Processos Informacionais e do POSICI/ICI/UFBA.

1 INTRODUÇÃO

Em tempos de internet, globalização, “guerra contra o terror”⁴, *carnivore*⁵ e prisões como a de Guantánamo em Cuba, uma reflexão sobre as formas de se governar ganha nova conotação. O presente artigo tem por objetivo investigar interdisciplinarmente definições e usos de conceitos de democracia participativa visando a sua adoção em estudos analítico-críticos sobre prestação de serviços públicos no contexto das denominadas sociedades da informação. Por isso, consideramos fundamental explorar, ainda que sumariamente, diferentes concepções acerca de democracia participativa, prestação de serviços públicos e sociedade da informação. O que se pretende é traçar linhas de base que possibilitem o estudo de pelo menos um dos entrecruzamentos conceituais possíveis entre as três temáticas.

Se, de um lado, refuta-se uma postura metodológica tecnicista e obcecada pela neutralidade conceitual, perante a qual se consideraria democrático todo aquele que se declarasse como tal – pois aqui se entende que o conceito de democracia, desprovido de conteúdo axiológico, restaria completamente esvaziado de utilidade prática – por outro lado, mantém-se uma postura analítica que prima por diferenciar axiologia de ideologia: valores e idéias são imbricados, mas não são idênticos.⁶ Valores constroem-se a partir de idéias que, de seu turno, fundam-se em valores. Ainda assim, valores e idéias não se obliteram, continuam sendo de um lado valores, de outro lado, idéias. Ideais democráticos e valores democráticos, ainda que conectados, não são uma mesma entidade conceitual. Os valores democráticos são entidades morais, afetivas, frutos do anseio ou do apego à democracia, ao passo que as idéias e, por conseguinte, os ideais democráticos são frutos de construções racionais a partir de certos referenciais psicossociais. O que interessa fundamentalmente para essa abordagem é o conteúdo axiológico do conceito de democracia, e não os ideais democráticos específicos de cada época ou região do globo. É este valor axiológico do conceito de democracia que possibilita uma abordagem crítica da prestação de serviço público. Entendemos que nenhuma crítica é possível sem um referencial axiológico qualitativo. Há, portanto, independentemente de o conceito de democracia ser plurívoco⁷, uma qualidade metodológica comum aos diversos significados de democracia, inclusive o de democracia participativa, doravante observados e analisados amiúde: todos são referenciais capazes de fornecer base qualitativa abstrata

⁴ Expressão usada pelo Governo Norte-Americano para designar a campanha empreendida contra terroristas após o ataque ao World Trade Center de Nova York em 11/09/2001.

⁵ Programa de computador utilizado pelo FBI para monitorar *e-mails* por meio de busca de palavras suspeitas diretamente nos bancos de dados de servidores.

⁶ Cf. Wolkmer (1995, p. 92-93).

⁷ Cf. Kelsen, 2000.

necessária ao início de análises críticas qualitativas sobre prestações de serviços públicos quaisquer.

Embora reconheçamos o caráter generalista inicial de nossa propositura, resta bastante centrado e específico o esforço metodológico: a investigação de definições e usos de conceitos de democracia participativa para a realização de estudos analítico-críticos de prestação de serviços públicos em sociedades da informação.

O texto está estruturado em cinco partes. Inicia-se pela abordagem conceitual das diversas formas de governo com o propósito de delimitar, no tópico seguinte, os conceitos de democracia e, ao final, atém-se mais detidamente em uma das vertentes conceituais de democracia, que é a democracia participativa. Num terceiro momento, realiza-se um “sobrevôo” sobre o conceito de serviço público a fim de reduzir-se a plurivocidade natural do termo. Em seguida, trata-se sobre a democracia participativa no contexto da sociedade da informação. Por fim, contrapõem-se os três conceitos – de democracia participativa, serviço público e sociedade da informação – e expõem-se algumas possibilidades de uso de conceitos de democracia participativa para a prestação de serviços públicos em sociedades da informação. Conclui reconhecendo que o grande desafio democrático para a construção da cidadania é, justamente, a transformação da maioria social em maioria política, através de um amplo processo de formação de consciência, que só pode ser obtido através da melhoria dos níveis de educação das camadas menos favorecidas da sociedade e da ampliação das possibilidades de acesso à informação.

2 FORMAS DE GOVERNO: ALGUNS CONCEITOS

Derivado de governar – do latim *gubernare* (conduzir, dirigir, administrar) –, *governo*, em sentido amplo, significa toda a direção ou regência dada a uma série de fatos ou coisas, podendo aplicar-se, neste caso, a qualquer ramo da administração. Porém, em sentido estrito, especialmente aplicado às bases da organização em que o governo se estabelece, compreende o complexo de regras e princípios que servem de orientação ou de fundamento aos poderes do governante ou dos governantes, em cujas mãos é colocada a condução dos negócios públicos. *Governo* é, portanto, uma expressão política de comando, de iniciativa, de fixação de objetivos do Estado e de manutenção da ordem jurídica vigente; em sentido formal, é o conjunto de Poderes e órgãos constitucionais que exercem o poder no Estado; em sentido

material, é o complexo de funções estatais básicas.⁸ Em resumo: governo é o conjunto de funções que garante a condução política dos negócios públicos, podendo se configurar sob várias formas quanto à sua origem, natureza e composição.

Por forma de governo entende-se a posição recíproca em que se encontram os diversos órgãos do Estado ou a forma como uma comunidade política organiza seu governo ou estabelece a diferenciação entre governantes e governados a partir de alguns pressupostos básicos – a legitimidade, a participação dos cidadãos, a liberdade política e a unidade ou divisão do poder – ou mesmo a ausência destes. As formas de governo se distinguem umas das outras pela solução que oferecem à relação de poder existente entre os governantes e os governados.

Os gregos foram os primeiros a discutir o assunto em profundidade. Heródoto (484-425 a.C.) já fazia distinção entre o governo de um só, o governo de um pequeno grupo e o governo de muitos. Platão idealizou o governo como uma composição harmônica e ordenada de três categorias de homens: os governantes (formada pelos filósofos e sábios), os guerreiros e os trabalhadores, formando em *A República* uma noção de Estado que nunca existiu. Para Aristóteles, o conceito de *polis* ou de Estado, no sentido moderno da palavra, fundamentou-se na razão pela qual os indivíduos se reúnem nas cidades formando comunidades políticas, razão esta que “não é apenas a de viver em comum, mas a de viver bem”.⁹ É necessário que os cidadãos visem ao interesse comum, ou em conjunto ou por intermédio dos seus governantes, para que o objetivo da “boa vida” se realize.

Desse modo, Aristóteles caracterizou as formas de governo de duas maneiras: as que têm por objetivo o bem da comunidade e as que visam somente à vantagem para os governantes.¹⁰ As primeiras, denominadas formas puras, são a *monarquia* (governo de uma só pessoa), a *aristocracia* (governo de alguns, em geral uma classe restrita) e a *democracia* (governo de todos os cidadãos). A essas formas de governo correspondem, respectivamente, três formas antagônicas (chamadas *impuras*): a tirania, a oligarquia e a oclocracia ou politéia. Aristóteles entendia que a melhor comunidade política é a que se baseia na classe média, porém, assim como Platão, chamou a atenção para o fato de que “um governo do povo enquanto governo exercido por homens inexperientes nas práticas governamentais e sem o

⁸ Cf. Meirelles, 1990.

⁹ Bobbio, 1998, p.45 e 58.

¹⁰ Bonavides, 1998, p.193-194.

necessário conhecimento dos fatos e problemas da vida política pode estar totalmente distanciado dos interesses do povo e, assim, revelar-se um governo contra o povo”.¹¹

Após esse entendimento inicial grego, muitas foram as concepções sobre forma de governo formuladas pelos pensadores no decorrer da história da humanidade, sendo algumas de relevante importância pela repercussão que causaram na realidade prática. Maquiavel substituiu a divisão tríplice de Aristóteles pelo dualismo *monarquia* (governo da minoria) e *república* (governo da maioria). Para ele, “todos os Estados que existem ou já existiram são e foram sempre repúblicas ou monarquias”, logo *aristocracia* e *democracia* não são propriamente formas de governo, mas sim modalidades intrínsecas de qualquer das duas formas básicas.¹²

Hobbes, por seu lado, entendia que sendo o estado de natureza uma situação em que todos os seus integrantes facilmente resvalavam para uma guerra de um contra todos e de todos entre si, não havia nada de harmonioso como outros pensadores imaginavam. Para transcender a bestialidade primitiva e chegar a uma sociedade civil, era necessário que todos, por meio de um contrato social, concordassem em submeter-se a um poder comum para impedir o emprego da força particular. O Estado surge de um pacto que os indivíduos assumem entre si com o propósito de assegurar as suas vidas pela sujeição comum a um único homem.¹³

Bodin reconhece as três formas de governo – monarquia, aristocracia e democracia - sem fazer distinção entre bom governo ou mau governo, e introduz o conceito de soberania como poder supremo, afirmando que “onde há um poder soberano, há um Estado”, ao contrário de Rousseau para quem a soberania reside unicamente no povo, no corpo coletivo que exprime a vontade geral, identificando-se com a República. Rousseau acredita que a República pode ser governada dos três modos no plano do poder executivo, confiado a um só magistrado, a vários ou ao povo, podendo ser *aristocrática* ou *democrática*.

Hegel não considera o Estado como instituição jurídica, como um apêndice da sociedade civil. Para o filósofo, a “vida ética” se articularia na sucessão de três momentos: a família, a sociedade civil e o Estado. Para Hegel, que optara pela monarquia constitucional, o Estado encarnaria “a mais elevada forma de moralidade objetiva, o racional realizado, ‘o divino na Terra’”, o Estado é a expressão da liberdade, mas não de uma liberdade associada à satisfação de interesses egoístas: o Estado é exatamente a superação da satisfação dos

¹¹ Cf. Bonavides, 1998, p.62.

¹² Machiavelli, 1977, p.11

¹³ Cf. Hobbes, 2005.

interesses.¹⁴ Marx discorda ao afirmar que “o Estado não passa do reflexo dessas contradições; não é sua superação, mas sim sua perpetuação”.¹⁵ Para Marx, a sociedade e o Estado, suas leis e suas normas nada mais são do que criação do homem e reflexo das condições materiais de sua existência. Reconhece, como resultado de seus estudos, que:

relações jurídicas, tais como formas de Estado, não podem ser compreendidas nem a partir de si mesmas, nem a partir do assim chamado desenvolvimento geral do espírito humano, mas pelo contrário, elas se enraízam nas relações materiais de vida, cuja totalidade foi resumida por Hegel sob o nome de sociedade civil.¹⁶

3 O QUE É DEMOCRACIA?

Para muitos autores *democracia* é uma modalidade de forma de governo. Etimologicamente, o termo democracia provém do grego *demos* – povo – e *kratein* – governo. A democracia tem sua origem na Grécia, no século V a.C, e era entendida como uma forma de governo fundamentada em três direitos essenciais dos cidadãos atenienses: igualdade, liberdade e participação no poder. Da democracia ateniense – cujo exercício se dava por meio das assembléias de cidadãos – passa-se às modernas democracias representativa e participativa. Democracia é termo plurívoco, de difícil conceituação, e por vezes utilizado para justificar ideologicamente a prática de atitudes totalitárias, ou seja, o oposto de seu autêntico significado. Daí se conclui que as democracias são diversificadas, porque refletem a vida política, social e cultural de cada país, podendo o conceito de democracia sofrer perversão em sua essência.¹⁷

Kelsen distingue dois tipos possíveis de democracia quanto à ideologia: uma *democracia formal burguesa* – fruto da luta pela liberdade política, cujos maiores expoentes foram as revoluções francesa e inglesa dos séculos XVIII e XIX – e uma *democracia social ou proletária* – oriunda da doutrina marxista após a primeira grande guerra. Segundo o autor, a democracia formal burguesa está lastreada na liberdade de autodeterminação política do povo, que passa a ter poder de decisão na formação da vontade do Estado. A revolução francesa é emblemática nesse aspecto. A classe burguesa, detentora do poder econômico e não do político, incita a massa popular contra as classes dominantes (rei, nobreza e clérigos) com o único objetivo de se inserir no poder político do Estado. Como não havia um programa estruturado, com líderes definidos, mas apenas o povo, abalado por uma profunda crise socioeconômica, a burguesia perde o controle sobre o movimento revolucionário, porque o

¹⁴ Cf. Huisman, 2002, p.444. Ver, principalmente, Hegel, 2003.

¹⁵ Cf. Bobbio, *op.cit.*, p.97 e 164.

¹⁶ Marx, 1974, p.135.

¹⁷ Cf. Kelsen, 2000.

povo toma consciência de seu poder.¹⁸ A consequência direta desse fato é o reconhecimento da igualdade política de todas as camadas da sociedade – inclusive a popular – e dos ideais burgueses encabeçados pelo princípio da propriedade privada. Neste sentido, rica é a explanação de Hobsbawm:

Mais especificamente, as exigências do *burguês* foram delineadas na famosa Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789. Este documento é um manifesto contra a sociedade hierárquica de privilégios da nobreza, mas não um manifesto a favor de uma sociedade democrática e igualitária. ‘Os homens nascem e vivem livres e iguais perante as leis’, dizia o seu primeiro artigo, mas ela também prevê a existência de distinções sociais, ainda que ‘somente no terreno da utilidade comum’. A propriedade privada era um direito natural, sagrado, inalienável e inviolável. [...] A declaração afirmava (posição contrária à hierarquia da nobreza ou absolutismo) que ‘todos os cidadãos têm o direito de colaborar na elaboração das leis’; mas ‘tanto pessoalmente como através de seus representantes’. E a assembléia representativa que ela vislumbrava como o órgão fundamental de governo não era necessariamente uma assembléia democraticamente eleita, tão pouco no regime que estava implícito, pretendia-se eliminar os reis. Uma monarquia constitucional baseada em uma oligarquia possuidora de terras era mais adequada à maioria dos liberais burgueses do que a República democrática que poderia parecer uma expressão mais lógica de suas aspirações teóricas, embora alguns também advogassem essa causa. Mas de modo geral, o burguês liberal clássico de 1789 (e o liberal de 1789 - 1848) não era um democrata, mas sim um devoto do constitucionalismo, de um estado secular com liberdades civis e garantias para a empresa privada e de um governo de contribuintes e proprietários.¹⁹

Para Kelsen, relacionar igualdade material com igualdade de direitos políticos é um grande erro. Argumenta que igualdade material, diferentemente da igualdade política formal, “pode ser realizada tão bem ou talvez melhor em regimes ditatoriais, autocráticos, do que em regimes democráticos”. A democracia, vista por esse prisma, dá abertura para a legitimação de regimes totalitários, que se utilizam do conteúdo afetivo da palavra democracia.²⁰ Da mesma forma, Aftalion & Vilanova concordam que “puede ocurrir – y no es insólito que ocurra – que, bajo la aparente forma democrática, ejerza el poder un solo individuo (autocracia, dictadura) o una minoria (oligocracia)”.²¹

Sob esse aspecto, Neumann, citando Guizot, afirma que “o ditador é, portanto, obrigado a procurar o apoio da massa, e uma vez o tendo conseguido deverá praticar o ritual da democracia mesmo desprovida de sua substância”. E ressalta que “todas as ditaduras modernas surgiram de condições democráticas”, citando como exemplos Napoleão, Hitler, Stalin, Perón e Vargas. Para esse autor, as ditaduras podem ser uma implementação da democracia (ditaduras de emergência), uma preparação para a democracia (ditadura

¹⁸ Cf. Hobsbawm, 1996. Para o autor, o desenrolar da revolução fez surgir líderes vindos das camadas populares e da classe média, que, conscientes da força popular, fizeram com que a Revolução Francesa tivesse períodos sangrentos, historicamente denominados de fase do terror.

¹⁹ Hobsbawm, 1996, p.19-20.

²⁰ Kelsen, 2000, p.99-100.

²¹ Aftalion & Vilanova, 1988, p. 944.

educativa) ou a negação da democracia (sistema regressivo), razão pela qual “a concepção marxista-leninista da ditadura do proletariado era democrática no sentido de uma ditadura preparatória.”²²

Percebe-se, portanto, que os autores divergem quanto ao conteúdo do princípio de igualdade presente nos conceitos de democracia. Contudo, concordam em um ponto: que há uma ideologia por trás do uso dos conceitos de democracia e que esta ideologia pode ser pervertida em prol de interesses de cunho totalitário.

Compartilharemos, portanto, da definição de democracia como “sistema de poder no qual as decisões que interessam a todos [...] são tomadas por todos os membros que integram uma coletividade”.²³ Entende-se que, se o governo formado por ideais democráticos não proporciona à população uma evolução da igualdade política para a igualdade social – consequência da igualdade material – é porque a democracia não está sendo exercida pela esmagadora maioria da sociedade, mesmo porque a participação popular só se concretiza por meio da inserção dos indivíduos no processo informacional, o que só se obtém pela educação.²⁴

3.1 Democracia direta, representativa e participativa

A democracia – que, para vários autores é um termo plurívoco – pode ser exercida de diferentes maneiras, o que torna metodologicamente conveniente o desenvolvimento de uma tipologia das democracias.²⁵

A chamada democracia direta é aquela em que a totalidade dos cidadãos delibera em assembleias populares, como faziam os gregos no antigo Estado ateniense.²⁶ Essa prática se reduz atualmente a uma simples reminiscência histórica, em virtude da evolução social e da crescente complexidade dos problemas governamentais.

Democracia representativa, de seu turno, é aquela em que representantes são eleitos diretamente ou indiretamente pela população para que decidam sobre os rumos do governo; baseia-se no processo eleitoral, pelo qual se confere poder de governo aos representantes ou delegados da comunidade. Nesta acepção de democracia, o poder público se concentra nas

²² Neumann, s/d, p.273-274.

²³ Bobbio, 1998, p.24. Ver também SILVA (1998, p.108), que esclarece que “sistema de governo [...] não se confunde com forma de governo” e “diz respeito ao modo como se relacionam os poderes, especialmente o Legislativo e o Executivo, que dá origem aos sistemas parlamentarista, presidencialista e diretorial”.

²⁴ Kelsen, 2000, p.101.

²⁵ Cf. Bonavides, 1998, p.268-290.

²⁶ É preciso lembrar que nem todos na Atenas antiga eram considerados cidadãos.

mãos de magistrados eleitos, com investidura temporária e atribuições pré-determinadas. A democracia representativa, no entanto, só vem a se desenvolver plenamente com o surgimento do sufrágio universal e da garantia de que qualquer cidadão pudesse se candidatar a representante.²⁷

A democracia participativa consiste em restringir o poder da assembléia representativa, reservando-se ao pronunciamento direto da assembléia geral dos cidadãos os assuntos de maior importância, particularmente os de ordem constitucional. Essa forma de participação é adotada atualmente na Suíça e em alguns Estados da federação norte-americana. A delegação de poderes é feita com as devidas restrições, de tal modo que os problemas considerados de vital importância são decididos pela própria população por processos típicos de democracia direta, como o *referendum*, a *iniciativa popular*, o *veto popular* etc. Em todos os casos de conflito entre os poderes do Estado, reforma constitucional, ratificação de tratados ou convenções internacionais, empréstimos externos, modificações territoriais, declaração de guerra ou tratado de paz ou, ainda, leis de magno interesse nacional, a população é quem decide em última instância.

3.2 Exercício da democracia no Brasil: formas de participação da sociedade por meio do uso das tecnologias de informação e comunicação

A fim de se entender como esses conceitos se traduzem na prática social, não basta analisar os instrumentos de participação do ponto de vista teórico, mas abordar, ainda que de modo apenas ilustrativo, algumas das possibilidades de participação popular na gestão de serviços prestados pelo Estado brasileiro à sociedade.

Um dos instrumentos que a sociedade brasileira vem utilizando para o exercício da democracia se traduz pela participação nas decisões relativas à formulação e execução do orçamento público, chamado de *orçamento participativo*, através de grupos instituídos por decisão política, que trazem para si a co-responsabilidade pela gestão de obras e serviços e exercem controle público sobre o Estado pela participação direta do cidadão.²⁸ Os novos formatos institucionais de organização e gestão das políticas públicas com participação da sociedade civil nas decisões da regulação, formulação, execução e avaliação de políticas, contam hoje com os recursos das tecnologias de informação e comunicação, traduzidos pelos conceitos de e-administração, e-democracia e e-governança, como apresentado no Quadro I:

²⁷ Elimina-se a proibição do voto censitário, voto feminino e voto do analfabeto.

²⁸ O orçamento participativo pode ser consultado no sítio <http://www.portaldatransparencia.gov.br>.

Quadro 1: Formas de participação popular através das tecnologias de informação e comunicação

e-administração Ex: http://www.e.gov.br/	e-democracia Ex: http://www2.camara.gov.br/	e-governança Ex: http://www.e.gov.br/
Prestação de serviços ao cidadão, reunindo um conjunto de atividades realizadas através da <i>web</i> , onde o cidadão pode consultar, informar-se e realizar tramitações e transações <i>online</i> com órgãos governamentais, destinadas, inclusive, a simplificar as obrigações dos empresários com o Estado.	Fomento à ampliação dos processos democráticos, incorpora capacidades que impulsionam a participação do cidadão nos processos democráticos, tais como o acesso aos processos legislativos, comunicação direta com os representantes eleitos, melhor acesso à informação pública para prestação de contas etc.	Dinamização dos processos internos e de elaboração de políticas públicas, com uso das TICs, para aumentar a capacidade de ação do Governo na implementação de políticas públicas e na mediação de interesses. Possibilita realizar ações orientadas a fortalecer a capacidade institucional, como a desburocratização de normas e procedimentos e a capacidade de controle sobre o andamento das ações governamentais.

Fonte: SANCHES, 2003, p.89-120.

Vale ressaltar, também, a proposta da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), transformada em projeto de lei, que revoga a legislação em vigor sobre plebiscitos e referendos e concede à população o direito de requerer a realização desses dois instrumentos de consulta popular, além de delimitar os principais assuntos a serem decididos por meio de plebiscito e acelerar a tramitação de projetos de lei de iniciativa popular.²⁹ Atualmente está previsto na Constituição brasileira que tanto o plebiscito quanto o referendo só podem ser convocados mediante decreto legislativo proposto por no mínimo um terço dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional.

Quanto aos projetos de lei de iniciativa popular, a legislação vigente determina que é preciso que eles sejam apresentados por pelo menos 1% dos eleitores brasileiros, distribuídos por cinco estados, constituindo no mínimo 30% do eleitorado de cada estado, que se restrinjam a um só assunto e que não sejam rejeitados devido a irregularidades técnicas ou de redação. O projeto de lei sugerido pela OAB acrescenta a essas regras regime de urgência no trâmite legislativo e plebiscito para decidir sobre a execução de serviços públicos e programas de ação de governo.

Entretanto, tratar a questão da democracia apenas numa esfera político-institucional acaba por reduzir a discussão meramente às ações implementadas pelo Estado, passando ao largo de questões que dizem respeito ao acesso do cidadão aos conteúdos informacionais produzidos pela atividade governamental. Sobre essa questão, concordamos com Chauí ao afirmar que “a democracia declara os direitos universais do homem e do cidadão, mas a

²⁹ Projeto de Lei nº 4718/2004. Regulamenta o art. 14 da Constituição Federal do Brasil, em matéria de plebiscito, referendo e iniciativa popular, em análise na Câmara dos Deputados do Brasil.

sociedade está estruturada de tal forma que tais direitos não existem de fato para a maioria da população”.³⁰ A autora destaca a relação entre democracia e informação, como condição fundamental para a participação da sociedade nas decisões de governo e, para tanto, considera necessário questionar:

Como os indivíduos recebem a informação? Quais as informações que lhes são dadas? Quando o são? Quem as dá? Com que fim as recebem - para serem fixados em certos pontos determinantes do sistema social ou para dar-lhes liberdade de trânsito entre um setor e outro? Podem os indivíduos tirar igual partido das mesmas informações, ou a homogeneidade serve apenas para ocultar uma desigualdade social e econômica reforçada pela própria igualdade de informações aceita como algo de que nem todos poderão tirar frutos?³¹

Sob esse aspecto não se pode discutir a questão da democracia sem levar em conta a necessidade de educação para o exercício pleno da democracia, que consiste na formação de uma consciência ética que inclui tanto sentimentos como razão, que depende da qualidade da informação de que a sociedade dispõe, capaz de promover uma mudança de mentalidades, de combater preconceitos e discriminações e enraizar hábitos e atitudes de reconhecimento e respeito pela dignidade de todos. Depende, ainda, do aprendizado contínuo da cooperação ativa e da subordinação do interesse pessoal ou de grupo ao interesse geral, ao bem comum. Do ponto de vista da ética, é preciso, conforme sugere Chauí, consolidar valores e defender a idéia de que a educação para a democracia inclui o desenvolvimento de virtudes políticas decorrentes dos valores democráticos.

4 O QUE É SERVIÇO PÚBLICO ?

A noção de serviço público data do séc. XIX, mais especificamente a partir da Revolução Francesa, quando se firmou como escola do serviço público. A população francesa, ao impor seu poder ao do rei, nobreza e igreja por meio da revolução armada, passa a reivindicar uma melhor prestação de serviços, até então muito restrita pelo absolutismo monárquico. Posteriormente, com o advento do constitucionalismo, o serviço público torna-se conceito jurídico e por isso está sempre atrelado ao Estado, seja quando sua prestação se dê diretamente por órgãos estatais, seja quando a sua realização for objeto de delegação, concessão ou permissão. Nesse sentido, Bandeira de Mello conceitua serviço público como:

³⁰ Chauí, 1989, *apud* Gedoz, s/d., p.3.

³¹ *Idem*, p.5. Note-se que nesta passagem informação é entendida como produto ou resultado de um processo. Há outras concepções para o conceito de informação como a de Silva, que desenvolve o conceito associando-o à consciência, ao conhecimento e à ação, considerando informação como processo e não como resultado ou produto de um processo. *Cf.* Silva, 2002.

toda a atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais –, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo. [...] a noção de serviço público há de se compor necessariamente de dois elementos: (a) um deles, que é seu *substrato material*, consistente na prestação de utilidade ou comodidade fruível singularmente pelos administrados; (b) o outro, *traço formal* indispensável, que lhe dá justamente caráter de noção jurídica, consistente em um *específico regime de Direito Público*, isto é, numa “unidade normativa”.³²

Para Di Pietro, “serviço público é toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público”.³³

Diferentemente desses dois autores, Grau define serviço público como espécie do gênero atividade econômica e expõe uma plurivocidade conceitual: primeiramente mostra que a expressão pode significar “tipo de atividade econômica cujo desenvolvimento compete *preferencialmente* ao setor público”³⁴; em segunda análise apresenta a possibilidade de ela significar para o setor público o mesmo que a atividade econômica significa para o setor privado. Estes são dois significados igualmente válidos para a expressão, cabe ao pesquisador observar os textos para, a partir daí, determinar qual sentido da expressão é usado em cada texto. Em um segundo passo metodológico, ou seja, do ponto de vista da constituição, o autor começa a definir serviço público como atividade econômica em sentido amplo, ou ainda, atividade econômica em sentido estrito é toda aquela atividade que seja primordialmente exercida pelo setor privado e, apenas excepcionalmente, nos termos da constituição, pelo setor público.

Duguit, na mesma linha, define serviço público como “qualquer atividade cujo cumprimento é indispensável à realização e ao desenvolvimento da interdependência social, e que é de tal natureza que não pode ser realizada completamente apenas pela intervenção da força governamental”.³⁵ Fica evidente que, para Duguit, o serviço público era a atividade cuja realização completa não se poderia conceber sem a participação estatal. Sem serviço público de qualidade, padece a própria coesão social, tão desejada pelos mercados financeiros.³⁶

³² Bandeira de Mello, 2004, p. 620 e 623.

³³ Di Pietro, 2000, p. 98.

³⁴ Grau, 2001, p.250, grifo no original.

³⁵ Duguit, 1928, p. 61, *apud* GRAU, 2001, p. 256. Tradução livre do original em francês.

³⁶ *Cf.* Pereira, 2002.

Conclui-se que, antes de haver uma contraposição entre serviço público e atividade econômica privada, o que deve haver é uma simbiose entre uma atividade econômica básica e infra-estrutural – o serviço público – e as demais atividades econômicas, que dependem infra-estruturalmente da qualidade e da disponibilidade da prestação de serviço público para poderem se desenvolver a contento.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao término da análise sobre definições e usos de conceitos de democracia participativa para estudos analítico-críticos de prestação de serviços públicos em sociedades da informação, verificamos que todos os autores citados neste artigo apontam, de alguma forma, para as dificuldades que qualquer regime dito democrático enfrenta para garantir as condições necessárias à participação política da sociedade, ou seja, a real possibilidade de todos os indivíduos ou grupos atuarem de forma efetiva nas decisões políticas.

O desafio democrático para a construção da cidadania é, justamente, a transformação da maioria social em maioria política, pela ampliação da consciência das camadas sociais menos favorecidas, por meio de sua inserção no processo mais amplo a que Silva (2002) denomina informação. Acreditamos que a educação é o instrumento para que esse fim. Com um acentuado desnível social de renda e alfabetização, a ausência de educação política de significativos segmentos da sociedade brasileira conduz o país a um imenso atraso nos caminhos da democracia, especialmente se levarmos em conta o elevado número de cidadãos brasileiros sem noção dos valores políticos, que obscurecem o quadro de cidadania, com participação insuficiente no processo decisório estabelecido para as políticas de governo. A democracia, mais do que uma forma de governo ou princípio constitucional, deve ser vista como um espaço em permanente construção, integrante das relações de poder dinâmicas, com necessidade constante de manutenção e renovação das políticas públicas empregadas.

Desse modo, consideramos imprescindível a reestruturação das relações internas da sociedade e dos partidos políticos com o Estado, o que passa necessariamente pelo acesso a conteúdos informacionais. No sentido mais amplo do processo de informação, entendemos que a inserção do cidadão não deve visar apenas ao acesso a saberes transmitidos, mas à permanente formação que possibilite a ampliação da consciência, permitindo assim a criação de um novo cenário nas relações da sociedade brasileira com seus governantes, um cenário de efetiva participação da população no processo decisório de governo. Entendemos também que as novas tecnologias de informação constituem instrumentos de efetivação da democracia

participativa no Brasil, principalmente no que toca às políticas públicas voltadas para a prestação de serviços públicos.

REFERÊNCIAS

AFTALION, H.; VILANOVA, J. **Introducción al Derecho**. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1988.

BANDEIRA DE MELLO, C.A. **Curso de Direito Administrativo**. 17.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

BOBBIO, N. **A Teoria das Formas de Governo**. 10.ed. Trad. Sérgio Bath. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1998.

BONAVIDES, P. **Ciência Política**. 10.ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

BRASIL. Câmara dos Deputados. PL n.4718/04. **Regulamenta o art. 14 da Constituição Federal, em matéria de plebiscito, referendo e iniciativa popular**. Disponível em <http://www2.camara.gov.br/proposicoes>. Acesso em 29 set.2006.

CHAUÍ, M. **Cultura e democracia**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 1989. *Apud* GEDOZ, sd.

DI PIETRO, M.S.Z. **Direito Administrativo**. 12.ed., São Paulo: Atlas, 2000.

DUGUIT, L. **Traité de Droit Constitutionnel**. 3.ed. Tomo 2, Paris: E. de Boccard, 1928. *Apud* GRAU, 2001.

GEDOZ, S.T. **Um estudo sobre a idéia de democracia no Brasil nas décadas de 1970-1980**. Unisinos, Brasil, s/d.

GRAU, E.R. Constituição e serviço público. In: GRAU, E.R.; GUERRA FILHO, W.S. (Orgs.). **Direito Constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides**. São Paulo: Malheiros, 2001, p.249-267.

HEGEL, G.W.F. **Princípios da Filosofia do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

HOBBS, T. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. Trad. Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2005.

HOBSBAWM, E.J. **A revolução francesa**. Trad. Maria Tereza Lopes Teixeira e Marcos Penchel. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

HUISMAN, D. **Dicionário de Obras Filosóficas**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

KELSEN, H. **A Democracia**. Trad. Ivone Catilho Benedetti, Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla e Vera Barkow. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MACHIAVELLI, N. **O Príncipe**. Comentado por Napoleão Bonaparte. Trad. Torrieri Guimarães. São Paulo: Hermes, 1977.

MARX, K. Prefácio à Crítica da Economia Política. Trad. José Arthur Giannotti e Edgard Malagodi. **Coleção Os Pensadores**. São Paulo: Abril Cultural, 1ª Ed., 1974.

MEIRELLES, H.L. **Direito Administrativo**. São Paulo: Ed. RT, 1990.

NEUMANN, F. Notas sobre a teoria da ditadura. In: MARCUSE, Herbert (Org.). **Estado Democrático e Estado Autoritário**. Trad. Luiz Corção. Rio de Janeiro: Zahar Ed.s/d. p.257-277.

PEREIRA, M. A escola do serviço público. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador: Centro de Atualização Jurídica, n.11, fev-2002. Disponível em <http://www.direitopublico.com.br>. Acesso em 15 mai.2006.

SANCHES, O.A. O Poder burocrático e o controle da informação. **Revista Lua Nova**. São Paulo: Cedec. n.58, 2003, p. 89-119.

SILVA, J.A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 1998.

SILVA, R.R.G. **Digitalização de acervos fotográficos públicos e seus reflexos institucionais e sociais: tecnologia e consciência no universo digital**. 2002. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola de Comunicação. Rio de Janeiro, 2002.

WOLKMER, A.C. **Ideologia, Estado e Direito**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1995.