



Escola de Ciências Sociais e Humanas

Departamento de Economia Política

Democracia ou caos? A Internet e os processos de participação cívica
na construção de Políticas Públicas

Luciana de Almeida Toldo

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Economia e Políticas Públicas

Orientador:
Professor Doutor Raul Lopes, Professor Associado do DEP

ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Junho, 2017

Agradecimentos

A conclusão desta pesquisa, fruto de quase dois anos de aprendizagem e trabalho, não seria possível sem a percepção do Ministério da Fazenda do Brasil da importância do desenvolvimento intelectual de seus colaboradores. Assim, aqui fica o meu agradecimento à Instituição que possibilitou que este trabalho fosse realizado.

Agradeço ao Professor Doutor Raul Lopes pela importância ao longo desta jornada (quer como meu professor, quer como meu orientador de pesquisa), pela dedicação e disponibilidade que sempre dedicou ao seu trabalho.

Agradeço, também, ao meu marido, sempre presente, paciente e meu grande incentivador. Sem o seu carinho, tudo isto seria bem mais difícil.

Por fim, agradeço aos meus familiares, amigos e colegas pela confiança, amizade e apoio em todos os momentos.

Resumo

São cada vez mais frequentes as referências à crise do sistema democrático e à perda de interesse dos cidadãos pelas tradicionais ferramentas dos sistemas representativos. Além disso, o desenvolvimento de uma nova organização da sociedade fica cada vez mais evidente à medida que as Tecnologias de Informação (TICs) ganham mais espaço. Formas alternativas de expressão cívica traduzem-se num novo desenho para a condução das políticas públicas e no modo de ver a democracia. O objetivo deste estudo foi analisar o papel das TICs, nomeadamente da internet, no processo de participação popular e o enriquecimento democrático. Para tal, foram utilizados três casos de estudo que permitem vislumbrar que tipos de iniciativas vêm sendo implementadas, bem como as suas influências no amadurecimento da democracia representativa (via democracia participativa). As conclusões indicam que se por um lado a utilização das TICs é um instrumento com potencial para enriquecer a democracia, ela não é condição suficiente para provocar alterações profundas no sistema político. É necessário, antes de tudo, mudanças nas formas de relacionamento entre a Administração Pública e os cidadãos. As tecnologias devem ser vistas, pois, como um novo meio para o envolvimento da sociedade, mas importa ter em vista que são as instituições políticas quem molda o entendimento da democracia e a valorização da participação cívica, e destas decisões depende a maior ou menor utilização das TICs.

Palavras-chave: Democracia, Democracia Participativa, Participação Cívica, TICs, Políticas Públicas.

Abstract

The references to the crisis of the democratic system and the loss of interest of the citizens by the traditional tools of representative systems are becoming more frequent. In addition, the development of a new organization of society becomes increasingly evident as Information and Communication Technologies (ICT) take place. Alternative forms of civic expression show us a new design to conduct the public policies and the to see the democracy. The purpose of this study was to analyze the role of ICTs, especially the Internet, in the process of popular participation and democratic gains. To do this, three different cases were used to glimpse what types of initiatives have been implemented, as well as their influence on the maturing of representative democracy (via participatory democracy). The conclusions indicate that while the use of ICT is an instrument with the potential to enrich democracy, this is not a sufficient condition to bring about many changes in the political system. First, some changes in the relationship between the Public Administration and citizens are necessary. Technologies must therefore be seen as a new way for the involvement of society, but it is important to bear in mind that it's the political institutions that shape the understanding of democracy and the valorization of civic participation, and these decisions depend on the greater or lesser use of ICT.

Keywords: Democracy, Participatory Democracy, Popular Participation, ICT, Public Policies.

Índice

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I:	
COMO CHEGÁMOS ATÉ AQUI? UMA BREVE HISTÓRIA DA DEMOCRACIA	5
1.1. O que é democracia?	5
1.1.1. Conceito e evolução	5
1.1.2. Palavra além das palavras	6
1.1.3. O poder da minoria	6
1.1.4. Afinal, o que é democracia?	7
1.1.5. É o melhor que temos?	8
1.2. A crise da democracia	9
1.3. Pode a Democracia Participativa salvar a Democracia?	12
1.3.1. O paradoxo da representação	12
1.3.2. Democracia Representativa vs. Democracia Participativa	14
CAPÍTULO II:	
GOVERNO E GOVERNANÇA: A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	17
2.1. A evolução da teoria da Administração Pública	17
2.1.1. The Traditional Public Administration (Administração Pública Tradicional)	17
2.1.2. The New Public Management (O Novo Gerenciamento Público)	18
2.1.3. The New Public Service (O Novo Serviço Público)	20
2.2. A lógica da Nova Esfera Pública	23
CAPÍTULO III:	
A IMPORTÂNCIA DA INFORMAÇÃO NA SOCIEDADE: A INTERNET E O DESENVOLVIMENTO DEMOCRÁTICO	27
3.1. Da Sociedade da Informação à Sociedade em Rede	27
3.1.1. Introdução	27
3.1.2. A Sociedade em Rede e os seus desdobramentos	28
3.2. Internet, informação e qualidade da democracia	30
3.2.1. Empowerment e mudança social	30
3.2.2. Internet e participação na construção democrática	31
3.2.3. Debatendo os riscos	35
<i>Exclusão digital e exclusão social</i>	35
<i>O mundo digital sob o controle social</i>	39
<i>Participação e populismo digital</i>	41

CAPÍTULO IV:	
CASOS DE ESTUDO: AS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E OS PROCESSOS DE PARTICIPAÇÃO CÍVICA	45
4.1. Estado da arte e metodologia de estudo	45
4.2. Casos de estudo	48
4.2.1 A constituição colaborativa da Islândia	48
<i>Antecedentes</i>	48
<i>O processo de elaboração da constituição</i>	50
<i>O papel das TICs</i>	53
<i>Memórias póstumas de uma Constituição</i>	56
<i>Reflexões sobre o caso</i>	57
4.2.2. A experiência da votação online na Estónia	59
<i>Da URSS à UE</i>	59
<i>A vocação da Estónia para o desenvolvimento de tecnologias</i>	61
<i>Votações online e participação</i>	64
<i>Reflexões sobre o caso</i>	68
4.2.3. O Portal E-Cidadania do Senado brasileiro	69
<i>Experiências de participação no Brasil</i>	69
<i>O que é o e-Cidadania</i>	71
<i>Os resultados da participação</i>	72
<i>Reflexões sobre o caso</i>	76
CONSIDERAÇÕES FINAIS	79
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	83
ANEXOS	89

Índice de Figuras

Figura 1.1. Histórico da democracia no mundo (2005-2015)	9
Figura 3.1: Percentagem da população que utiliza internet – 2015	36
Figura 3.2: Ranking de qualidade da democracia – 2015	37
Figura 4.1: Participação nas eleições parlamentares e referendos estónios (1993 – 2015)	66
Figura 4.2: Frequência de conexão à internet (% de respondentes)	70
Figura 4.3: Números da participação em Ideias Legislativas (dados atualizados em 07/06/2017)	72
Figura 4.4: Números da participação em Eventos Interativos (dados atualizados em 07/06/2017)	74
Figura 4.5: Números da participação em Consultas Públicas (dados atualizados em 07/06/2017)	74

Índice de Quadros

Quadro 2.1: Comparação entre as Teorias da Administração Pública – I	23
Quadro 2.2: Comparação entre as Teorias da Administração Pública – II	26
Quadro 4.1: Uso do Internet Banking em Estónia, Letónia e Lituânia e entre 27 membros da UE entre 2004 e 2013 (% de indivíduos entre 16 e 74 anos)	62
Quadro 4.2: Iniciativas governamentais (E-stonia)	63
Quadro 4.3: Participação nas eleições estónias (2005 – 2015)	66
Quadro 4.4: Distribuição dos votos online entre os partidos políticos entre 2005-2014 (%)	68
Quadro 4.5: Número de Ideias Legislativas por situação	73
Quadro 4.6: Consultas Públicas com maior número de votos no portal e-Cidadania	75

INTRODUÇÃO

Se a democracia pode ser definida como o poder da maioria com respeito pelas minorias, os mais recentes fenómenos que ocorrem pelo mundo fora parecem dar-nos indícios de que esse equilíbrio não está a ser respeitado. A grande crise económica que assolou o mundo a partir de 2008 teve consequências, para além da economia e a eclosão de problemas sociais e políticos; demonstra que as minorias não vêm sendo apropriadamente representadas.

Fala-se, pois, de uma crise do sistema democrático e alguns dados demonstram o crescimento de regimes autocráticos. Mesmo em governos ditos democráticos, o que se observa é uma crise de representatividade, onde os cidadãos não reconhecem como legítimas as ações dos seus representantes.

Alguns autores defendem que a crise tem origem no próprio sistema de representação, já que esta seria uma impossibilidade lógica: a ação política exige a vontade expressa do cidadão e a vontade não é, em nenhuma hipótese, delegável. Devido a essa contradição, chamada por Pitkin (2006) de “Paradoxo da Representação”, veem-se surgir novas formas de manifestação democrática. Pode inferir-se que a emergência de uma nova sociedade, fruto das novas tecnologias de comunicação e de uma estrutura organizacional inédita, faz emergir, também, outras formas de participação cívica.

A velocidade do desenvolvimento tecnológico que vivenciamos nos dias atuais não encontra precedentes na história e, ainda que possamos dizer que as alterações de tecnologia sempre foram capazes de afetar os padrões estabelecidos, o que observamos hoje é uma grande alteração na forma como a sociedade absorve essas mudanças e se organiza. O que Castells (2000) chama de “sociedade em rede” apresenta características que afetam diretamente os sistemas políticos e sociais, uma vez que concebe formas de organização das estruturas da sociedade nunca antes observadas.

Acredita-se que as tecnologias que promovem a difusão da informação (com destaque para o poder da internet) podem contribuir para fortalecer nossas instituições e a democracia, dando mais voz aos cidadãos. Assim, ambiciona-se discutir o papel das tecnologias da informação no processo de participação popular no que se refere à construção de políticas públicas mais aderentes aos desejos da sociedade.

Pergunta de partida

Tendo em conta os aspetos expostos, e em busca de desenvolver um estudo sobre como a participação popular (ou a falta da mesma) na era da internet influencia nos rumos da política e da democracia, tomou-se como questão de partida:

Em que medida a adoção das TICs potencializa a participação cívica e o enriquecimento da democracia representativa?

A pertinência da pergunta reside no facto de que a abrangência das TICs (em especial, da internet) e do seu potencial para o aumento da participação cívica estão, em geral, intimamente relacionados. Pretende-se, portanto, verificar qual o real resultado dessa combinação no que se refere à consolidação e melhoria da democracia.

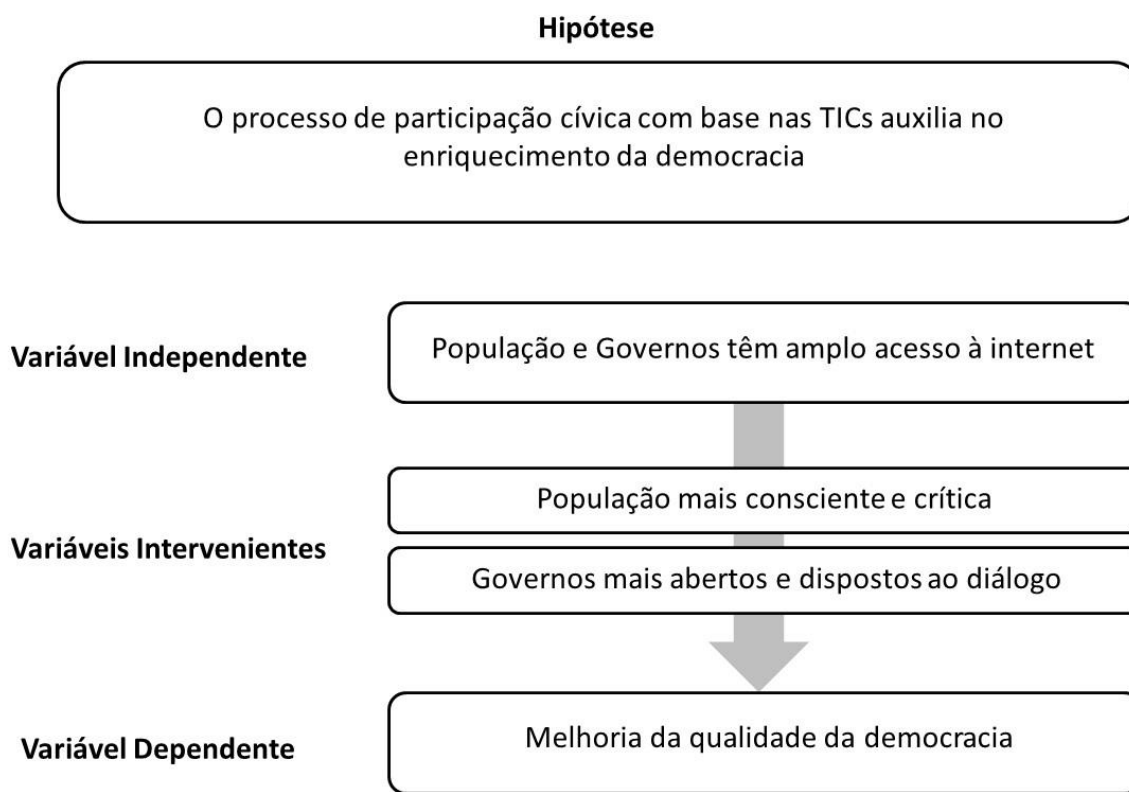
Modelo teórico hipotético

Para a construção do modelo teórico hipotético, utilizar-se-á, para testar a hipótese inicial, três variáveis, nomeadamente, independente, interveniente e dependente. As variáveis podem ser assim definidas (Sousa, 2005):

- **Variável dependente:** podem ser genericamente conceituadas como aquelas que são dependentes do processo de investigação, resultando, desta forma, nas respostas que se buscam a partir da hipótese de pesquisa. Assim, a investigação tem por objetivo alcançar a variável dependente.
- **Variável independente:** não dependem do processo de investigação, mas são fatores determinantes do mesmo, pois influenciam-no diretamente.
- **Variável interveniente (ou intermediária):** além das variáveis citadas, no processo de pesquisa podem surgir, explícita ou implicitamente, outras variáveis que exercem influência sobre as variáveis e, conseqüentemente, sobre a investigação.

Conforme elucidado por Marconi e Lakatos (2003, p. 150), “a variável interveniente (W) é aquela que, numa sequência causal, se coloca entre a variável independente (X) e a dependente (Y), tendo como função ampliar, diminuir ou anular a influência de X sobre Y. É, portanto, encarada como consequência da variável independente e determinante da variável dependente”. Assim, segue o modelo teórico hipotético da presente pesquisa:

Modelo Teórico Hipotético da Pesquisa



Síntese do trabalho a ser desenvolvido

O trabalho tem por objetivo explorar o papel da internet e das ferramentas que nela se baseiam, no processo de participação cívica e desenvolvimento dos regimes democráticos. Após uma síntese do estado da arte na área de pesquisa, apresentar-se-ão alguns casos concretos das experiências em países diversos, de forma a que se possam vislumbrar quais os caminhos que estão a ser construídos. Espera-se, no final, concluir se a influência dos citados meios se direciona ao aumento da participação popular como forma de enriquecer a democracia e construir políticas públicas mais aderentes aos anseios da população. Também se espera apontar as semelhanças e diferenças dos casos apresentados e discutir que peculiaridades das sociedades desenham os distintos cenários.

CAPÍTULO I:

COMO CHEGAMOS ATÉ AQUI? UMA BREVE HISTÓRIA DA DEMOCRACIA

1.1. O que é democracia?

1.1.1. Conceito e evolução

Segundo afirma Dahl (2001), os Gregos foram os primeiros a utilizar a palavra *demokratia*, que advém dos radicais *demos* (povo) e *kratos* (governar). Daí, surge o lexema “democracia” e o seu significado é difundido: “o poder do povo” (ou o “governo do povo”).

Em princípio, a palavra era empregue para se referir ao governo das cidades gregas. A mais avançada delas, Atenas, era considerada um exemplo de participação popular, a chamada “democracia participante”. Os cidadãos eram considerados iguais (dentro de um sistema previamente excludente, onde nem todos podiam ser considerados, efetivamente, cidadãos) e possuíam a mesma oportunidade de serem escolhidos para exercerem os deveres públicos, o que acontecia por uma espécie de sorteio (Dahl, 2001).

Para os Romanos, o sistema da república (do latim *res*, coisa ou negócios, e *publicus*, público) podia ser traduzido como “a coisa pública” ou “os negócios do povo”. Apesar disso, o direito de participar do governo era restrito, inicialmente aos aristocratas e somente mais tarde, como resultado de um processo de contínuos conflitos, o povo – ou a *plebe* – passa a ter o direito de participar (Dahl, 2001).

A participação acontecia por meio de assembleias públicas, que ocorriam na cidade de Roma e que assim continuaram a ser mesmo com a expansão da república. Desta forma, conforme afirma Dahl (2001), “era negada a um número cada vez maior (e mais tarde esmagador) de cidadãos a oportunidade de participar das assembleias que se realizavam dentro do sistema de governo romano”.

Ainda numa cronologia histórica, embora não possa ser propriamente chamada de evolutiva, Dahl (2001) ressalta que as cidades-estado italianas, que ressurgem por volta de 1.100 d.C., podem ser exemplos do que ainda vislumbramos como os primórdios da democracia. Como numa releitura de Roma, a participação no governo limitou-se, no princípio, à classe mais nobre

e, em seguida, fruto do poder de mobilização das classes menos favorecidas, o *popolo* passa a ter o direito de participação.

1.1.2. Palavra além das palavras

Se, em termos literais, democracia denota o poder do povo, Orwell (cit. por Sartori, 1987) pontua que a expressão possui significados diversos e a tentativa de uniformizar os entendimentos sofre muita resistência, uma vez que todos desejam o título de “governo democrático”, mesmo sem saber o seu real significado.

Para Sartori (1987), é preciso ir além seu sentido literal e perguntarmo-nos: o que esse regime representa, para perceber o seu verdadeiro significado. Conforme pontua Dahl (2001), a confusão de entendimentos é causada, principalmente, pelo facto de a democracia se referir ao mesmo tempo a um ideal e a uma realidade.

Na mesma linha, Giovanni Sartori (1987) afirma que, se, por um lado, se costuma definir a democracia em termos ideais, a democracia real não deve ser separada do que esta deve ser. Para o autor, as metas de um governo democrático são estabelecidas “através do processo democrático, de acordo com procedimentos democráticos e na medida em que a democracia avança” e, portanto, “uma democracia só existe à medida que seus ideais e valores dão-lhe existência”. Em outras palavras, apenas a democracia possui o mérito ou a característica de atribuir sua existência ao que lhe foi estabelecido como ideal (Sartori, 1987, p. 23).

1.1.3. O poder da minoria

Explicitadas a etimologia e origens, as controvérsias e a carga presente no termo “democracia”, resta esclarecer as conexões entre “povo” e “poder”. Das várias definições de “povo” apresentadas por Sartori (2001), fiquemos aqui com aquelas que mais se aproximam do que concebemos quando se fala em democracia: (i) uma parte maior expressa por um princípio de maioria absoluta e (ii) uma parte maior expressa por um princípio de maioria limitada. A primeira descrição considera a democracia como um sistema definido por maioria simples;

significa dizer que o maior número da população possui poder de decisão ilimitado, absoluto. O segundo conceito de “povo” procura delimitar o poder da maioria pelo direito das minorias.

Para Burnham (1941, cit. por Sartori 1987, p. 54), “a característica fundamental da democracia no sentido em que usamos a palavra (independente do que significava para os gregos que a inventaram) é a concessão do poder de expressão política às minorias”.

O conceito de democracia fica então mais transparente a partir da reflexão de Sartori (1987), que, ao conceber a mesma como o poder da maioria limitado pelo direito da minoria, abraça todo o povo (a soma da maioria com a minoria). Torna-se claro que o direito das minorias é condição necessária para manter a dinâmica democrática e o “poder do povo”.

1.1.4. Afinal, o que é democracia?

Para Dahl (2001), o critério para a definição de um regime democrático é a garantia de oportunidade para:

- (i) **Participação efetiva.** Possibilidade de expressão de seu ponto de vista;
- (ii) **Igualdade de votos.** Significa dizer que não há peso maior ou menor para determinados votos ou votantes;
- (iii) **Aquisição de entendimento esclarecido.** Pressupõe que todos os membros sejam igualmente aptos a participar das decisões desde que lhe sejam possibilitados o acesso à informação e à aprendizagem;
- (iv) **Exercer o controlo efetivo do planeamento.** Este critério determina que os três acima não sejam violados no momento da condução da política; e
- (v) **Inclusão dos adultos.**

É importante observar que, quando algum dos critérios supracitados não é cumprido, os participantes não poderão ser considerados politicamente iguais (Dahl, 2001).

De forma mais resumida, Sartori (1987) defende que as características essenciais de uma democracia devem englobar:

- (i) **Poder limitado da maioria;**
- (ii) **Eleições;** e

(iii) **Transmissão de poder aos representantes.**

Qualquer que seja o critério adotado para a definição de democracia, é importante ressaltar que, conforme explicitado por Dahl (2001), esses critérios nunca serão suficientes para a construção ou planeamento das instituições políticas democráticas. Ele afirma que essa construção depende, antes de tudo, de julgamentos teóricos associados à opinião prática dos participantes. Mais uma vez, reforça-se a ideia que a democracia se constrói a partir de processos de emissão de opinião, participação e, então, tomada de decisão.

1.1.5. *É o melhor que temos?*

Por fim, se, por um lado, todos os governos reivindicam para si a denominação, cabe lembrar que isso se dá pelas controvérsias já expostas, pela crença de que se trata do melhor regime que temos, pelo *status* positivo que a “democracia” carrega.

No entanto, essas conclusões merecem reflexão e a ciência de que, conforme observado por Dahl (2001), não se tem notícia de algum estado que tenha conseguido atingir todos os critérios para ser uma democracia ideal e, provavelmente, isso nunca virá a acontecer.

Isso esclarecido, resta-nos refletir sobre o porquê de se adotar a democracia. Para Dahl (2001, pp. 73-74), só a adoção deste regime político reúne elementos (elencados abaixo) que são essenciais para garantir o direito do povo (povo entendido aqui pela soma da maioria com a minoria, conforme postulado por Sartori, 1987):

- Ajudar a impedir governos autocratas, cruéis e perversos;
- Garantir direitos fundamentais aos cidadãos e ajudar a protegê-los;
- Garantir aos cidadãos maior liberdade individual e de autodeterminação (viverem segundo princípios que acreditam serem verdadeiros ou melhores);
- Proporcionar oportunidade do exercício da responsabilidade moral;
- Promover maior grau de igualdade política.

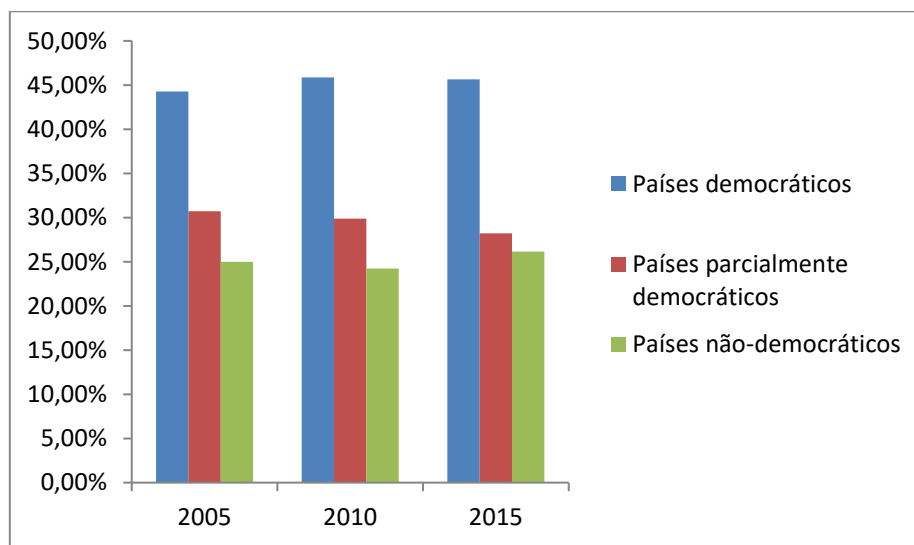
Ainda que não plenamente atendidos, é importante notar que apenas um sistema que dá voz à minoria e permite a efetiva participação dos cidadãos é capaz de perseguir esses objetivos.

Somente a possibilidade de a maioria se transformar-se em minoria (e vice-versa) pode assegurar que o direito de todos seja respeitado.

1.2. A crise da democracia

Na década após a Guerra Fria a democracia floresceu em torno do mundo como nunca antes (Diamond, 2016; Högström, 2014). Essa escalada do sistema permaneceu nos anos seguintes e o panorama desenhado pelas pesquisas da Freedom House, organização que atua, segundo a própria, em defesa dos direitos humanos e pela promoção de mudanças democráticas com foco nos direitos políticos e liberdade civil, corrobora com essa perspectiva (Freedom House, 2016). A organização, no seu levantamento de 2005, afirma que, nos 15 anos anteriores, houve um acréscimo no número de países democráticos ou parcialmente democráticos¹: um aumento de 69 entre 167 países, representando 41%, para 119 entre 192 países, no total de 62%. Entretanto, ao analisar-se o que tem acontecido desde então, não é possível ver grande evolução (Figura 1.1).

Figura 1.1. **Histórico da democracia no mundo (2005-2015)**



Fonte: Freedom House, 2016 (www.freedomhouse.org). Elaboração própria.

¹ De acordo com a Freedom House, a classificação “democrático”, “parcialmente democrático” ou “não democrático” atribuída a cada país é determinada por uma combinação de *ratings* de direitos políticos e liberdade civil, que indica o grau de liberdade geral de cada país ou território.

Se, por um lado, os números mostram a “estagnação” da democracia no mundo, outros dados são mais alarmantes e revelam que, entre 2000 e 2015, os cidadãos sofreram perdas de direitos em 27 países, entre eles o Quênia, Rússia, Tailândia e Turquia. Vários outros Estados com peso significativo (que, devido às suas grandes populações e economias, poderiam ter um grande impacto sobre o futuro da democracia no mundo) também retrocederam, principalmente no que concerne às liberdades políticas (Diamond, 2016).

Segundo Diamond (2016), muitos regimes autoritários tornaram-se ainda menos abertos e transparentes e estão a controlar, inclusive, a Internet ou a restringir a liberdade de formação de associações e assembleias. Somado a isso, vê-se que muitas das “novas democracias” não corresponderam às expectativas no que diz respeito à liberdade, segurança e crescimento económico, enquanto algumas democracias estabelecidas, incluindo os Estados Unidos, têm adotado políticas cada vez mais questionáveis (Diamond, 2016).

Um dos motivos para esse fenómeno ao redor do mundo pode ser atribuído à crise financeira que se iniciou nos Estados Unidos em 2007 e desencadeou uma crise global em 2010. Nesse cenário, vários países europeus, por exemplo, viram as suas dívidas soberanas explodirem e, na sequência, foram adotadas medidas de austeridade que abalaram as estruturas das conquistas sociais e trabalhistas e afetaram, principalmente, os países do sul da Europa, a Irlanda e os países bálticos (Armingeon & Guthmann, 2014).

Essas medidas, impostas pela Troika – Banco Central Europeu (BCE), União Europeia (UE) e Fundo Monetário Internacional (FMI) – ou adotadas pelos estados em função de pressões do mercado financeiro internacional deixaram os cidadãos sem margem de ação (ainda que vários movimentos de protestos tenham surgido no período). À revelia do que acreditavam ou do que havia sido proposto como bandeira eleitoral, as medidas foram adotadas, revelando que “o discurso democrático foi ineficaz” (Armingeon & Guthmann, 2014).

Outro ponto que merece realce é o crescimento do terrorismo religioso e a abdicação de conquistas democráticas “em prol” da segurança da sociedade. No entanto, tanto a crise financeira quanto a sensação de insegurança ecoam mais fortemente devido ao desenvolvimento das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) e trazem consequências no que se refere ao desenvolvimento democrático.

Estes fatores demonstram porque se fala mais e mais sobre a crise do sistema democrático e suscitam a discussão sobre a estrutura e a força da democracia como regime político. Höglström (2014) analisa a questão da crise da democracia (e o risco de um regime democrático deixar de sê-lo) pelo prisma da legitimidade. Para ele, democracias com baixo nível de legitimidade e baixa efetividade, as chamadas “democracias fracas”, possuem maior risco de se tornarem regimes não democráticos. Conforme enuncia Luhmann (1980, p. 30), a legitimidade é “uma disposição generalizada para aceitar decisões de conteúdo ainda não definido, dentro de certos limites de tolerância”.

Em relação à aceitação, vale a pena introduzir o conceito de “democratas descontentes” ou “cidadãos críticos”. Para Dahlberg, Linde e Holmberg (2015), o conceito baseia-se numa compreensão multidimensional do conceito de “apoio político”, que faz clara distinção entre apoio aos princípios do regime e ao desempenho do mesmo. Assim, é frequente que os cidadãos demonstrem um forte apoio aos princípios da democracia (convencidos de que a democracia constitui o melhor – ou o menos pior – sistema de governo) e, ao mesmo tempo, expressem descontentamento com a forma como o sistema funciona na prática (Dahlberg, Linde, & Holmberg, 2015).

Se, por um lado, conforme ressaltam Dahlberg et al. (2015), a literatura assume que esses cidadãos críticos são altamente educados, bem informados, politicamente interessados e ativos, e que, portanto, devem constituir uma potencial força para a estabilização da democracia, por outro, há alguns autores que argumentam que o crescente ceticismo em relação a instituições políticas e que o aumento nos níveis de descontentamento com o funcionamento do regime constituem uma ameaça real à democracia representativa (Dahlberg et al., 2015).

A discussão acima somente é relevante se considerarmos a validade dos argumentos a favor da democracia. Para tanto, deve ter-se em conta que os regimes autoritários são instáveis por natureza, uma vez que enfrentam um dilema central: se o sistema é bem-sucedido e gera um Estado rico e com altos níveis de educação, a sociedade civil esforçar-se-á para mudar a forma de governo com vista à maior liberdade individual. Por outro lado, se o regime falha em gerar resultados económicos e aumentar o padrão de vida da população, estará fadado ao fracasso (Diamond, 2016).

A favor dos regimes democráticos, Diamond (2016) ressalta que estes tendem a ser menos violentos com os seus cidadãos e mais protetores dos direitos humanos. As suas economias são mais estáveis (em contraste com o problema supracitado) e prósperas, com maiores expectativas de vida e menores taxas de mortalidade infantil e materna.

Se tudo parece pesar para o lado da balança democrática, novamente o que vemos são dados que nos mostram que, mesmo em democracias consolidadas, os cidadãos podem estar a abster-se de seu direito de escolha.

Para Meaney e Mounk (2014), a cada período determinado, os cidadãos das democracias atuais exercem o seu direito ao voto e escolhem entre um *hall* limitado de candidatos, mas, uma vez absolvidos do seu “dever democrático”, os representantes eleitos assumem e comandam a política. Para ele, no que diz respeito ao real funcionamento da democracia, o povo tem papel marginal.

É importante salientar que a democracia (sistema político, não económico) não é o regime que pressupõe prosperidade económica, mas aquele que dá aos cidadãos a oportunidade de participarem, de escolherem o seu destino. Outro ponto a ser destacado é que, como dito anteriormente, não há até hoje registo de uma democracia que atinja todos os ideais de uma democracia completa. No entanto, se a democracia é dinâmica, cabe-nos entender que a busca pelo aprimoramento das ferramentas democráticas é inerente ao sistema e contribui para o seu aperfeiçoamento.

1.3. Pode a Democracia Participativa salvar a Democracia?

1.3.1. O paradoxo da representação

Se a origem da palavra democracia remonta aos Gregos, é preciso dizer que, ainda que estes tivessem várias instituições e práticas às quais seria aceitável aplicar a ideia de “representação” tal como a concebemos, eles não possuíam uma palavra que traduzisse o conceito. O termo é de origem latina (embora também não corresponda ao que denotamos como representação política) e significa “tornar presente ou manifesto; ou apresentar novamente”, e, no latim clássico, o seu uso é quase sempre relativo a objetos inanimados (Pitkin, 2006, p. 17).

Posteriormente, no século XIII e no início do século XIV, é frequente referir-se ao papa e aos cardeais como representantes de Cristo e dos apóstolos. Pitkin (2006, p. 18) ressalta, no entanto, que “a conotação ainda não é de delegação, nem de agência; os líderes da Igreja são vistos como a encarnação e a imagem de Cristo e dos apóstolos, e ocupam seus lugares por sucessão”.

O sentido de representação política toma corpo a partir da aceitação – previamente por convocação do Rei – de que cavaleiros e burgueses fossem ao parlamento para dar consentimento sobre a cobrança de tributos e voltassem com informações para a comunidade. Mais adiante, estes passaram a ser vistos como servidores ou agentes das suas comunidades (pagos por elas) e, quando retornavam, deveriam prestar contas do que haviam feito no Parlamento (Pitkin, 2006).

A evolução do conceito de representação e das ideias a ele subjacentes, especialmente a do contrato social, dá-se como uma maneira de explicar a origem dos governos e os direitos e obrigações decorrentes da relação entre estes e os seus cidadãos. Originalmente, Hobbes entende que

[...] cada homem confere ao seu representante comum a sua própria autoridade em particular, e a cada um pertencem todas as ações praticadas pelo representante, caso lhe haja conferido autoridade sem limites. [...] Se o representante for constituído por muitos homens, a voz da maioria deverá ser considerada a voz de todos eles. Porque se a minoria votar a favor (por exemplo), e a maioria votar contra, haverá votos contrários mais do que suficientes para destruir os favoráveis. E assim o excesso de votos contrários, não sendo impugnados, é a voz única do representante (Hobbes, 2003, p. 142).

No entanto, em relação à mesma matéria, Rousseau, no seu “Contrato Social”, de 1762, vê a soberania como inalienável e afirma que, “sendo a soberania senão o exercício da vontade geral, jamais se pode alienar [...]; é perfeitamente possível transmitir o poder, não porém a vontade” (Rousseau, 2005, p. 36). Resumidamente, a vontade é inalienável e não se representa (Alkmin, 2013).

É com base nessas reflexões que advém a noção do paradoxo da representação, mais explicitamente estudado e detalhado por Hanna Pitkin. Para introduzir o conceito é importante, entretanto, que aqui se reproduza um trecho da obra da autora:

Essas visões em mudança sobre a função dos membros do Parlamento ligaram-se a duas outras tradições de pensamento: a ideia de que todos os homens estão presentes no Parlamento, e a ideia de que o governante simboliza ou encarna o país como um todo. A primeira ideia é, essencialmente, uma ficção legal, que provavelmente se originou na doutrina medieval *quod omnes tangit*, vinda do direito romano, segundo a qual as partes que têm direitos legais em jogo numa ação judicial têm direito a estar presentes ou, ao menos, serem consultadas na decisão da ação. Assim, a suposição era que o Parlamento, considerado um tribunal e não uma agência legislativa, tinha o consentimento e a participação de todos os contribuintes.

[...]

A outra ideia que vem para enriquecer a tradição de pensamento sobre o Parlamento é a ideia de que toda a nação está, de alguma forma, encarnada em seu governante. [...] A ideia vai além da representação ou da simbolização como nós agora as concebemos e envolve uma unidade mística que “a análise teórica dificilmente pode separar” (Pitkin, 2006, pp. 24-25).

Por fim, Alkmin (2013) resume de forma muito clara as ideias de Pitkin e do paradoxo lógico da representação:

A representação política é uma impossibilidade lógica. Em um sistema eleitoral representativo, os termos A (representados) e B (representantes) não podem jamais ser igualados, senão no momento exato da votação. A equação $A = B$ pode ser validada logicamente pela matemática ou pela teoria dos conjuntos, mas tão somente do ponto de vista abstrato. A ação política exige a vontade expressa dos cidadãos, que antecede o seu consentimento, a sua autorização ou delegação (Alkmin, 2013, p. 64).

1.3.2. Democracia Representativa vs. Democracia Participativa

Embora haja vários registros de experiências anteriores, a expressão “democracia participativa” surge entre as décadas de 1960 e 70, baseada na tomada de decisão por consenso, administração descentralizada e rejeição à figura do líder (Nárdiz, 2014; Polletta, 2014). Polletta (2014) acrescenta, no entanto, que as críticas em torno desse tipo de democracia giravam, na altura, à volta da ineficiência, fruto da administração descentralizada e não hierárquica, que tornava a tomada de decisão mais morosa, e da desigualdade. Esta última pode ser explicada pelo que Polletta (2014) denomina “tirania da falta de estrutura”, onde, na falta de uma hierarquia formal, tomam lugar estruturas hierárquicas informais.

Na década de 1990, os ativistas parecem ter aceite as críticas, adotando formas de organização mais convencionais. Apesar das mudanças, o que se viu não foi o retorno às formas de organização burocrática, mas administrações mais híbridas: uma combinação de uma hierarquia formal com a consulta informal em diferentes níveis; e a divisão entre decisões que exigiam um consenso e aquelas em que o consenso não era condição necessária (Polletta, 2014).

Apesar da aparente acomodação do conceito de democracia participativa na literatura vigente, a discussão entre “representação” e “participação” permanece controversa entre os teóricos. De acordo com a “teoria minimalista”, no contexto da democracia atual, somente é possível a existência da democracia representativa (o regime democrático, no caso da citada teoria, serviria somente como uma ferramenta para escolha dos governantes). A “teoria ampla” (onde se enquadra a “democracia participativa”), entretanto, considera que a democracia se estende, além do direito ao voto, indo da participação no processo político à tomada de decisão (Goulart, 2011).

Alkmin (2014, p. 71) vai mais além e considera não ser possível a coexistência dos dois tipos referidos de democracia. Para ele, “não existiria uma possibilidade de convivência harmônica dos dois métodos, pois a hipótese, a ser empiricamente testada, é que um método será predominante sobre o outro, não apenas do ponto de vista político, mas também socialmente”. A maioria dos teóricos defensores da democracia participativa, entretanto, não considera que seja necessário eliminar a representação, mas ressalta que participação eleitoral não condiz com a participação efetiva (Nárdiz, 2014; Sartori, 1987).

Segundo Sartori (1987), o ponto a ser destacado é a centralidade do conceito de participação, quando se discute o conceito de democracia participativa.

Própria e significativamente entendida, participação é um *tomar parte pessoalmente*, e um tomar parte desejado, *auto-ativado*. Ou seja, não é um simples “fazer parte de” (um simples envolvimento em alguma ocorrência), e menos ainda um “tornado parte de” involuntário. Participação é *movimento próprio* e, assim, o exato inverso de ser posto em movimento (por outra vontade), isto é, o oposto de mobilização. Que isso seja o que o participativista queira dizer é salientado pelo fato de que todas as virtudes que atribui à participação – autocontrole, auto-realização e auto-instrução – dizem respeito ao sentido definido da palavra e não a seu sentido diluído (Sartori, 1987, p. 159).

Em tempo, é importante questionar a necessidade de adoção de “formas alternativas” à democracia representativa. Entende-se, pois, que se um dos problemas (provavelmente o principal) das democracias atuais é lidar com a falta de legitimidade dos governos eleitos; buscar uma maior participação torna-se ponto crucial para manutenção e fortalecimento da democracia representativa e do regime democrático como um todo. Há que ressaltar que, embora a participação não garanta uma melhoria dos padrões democráticos, a mesma oferece essa possibilidade, conforme observa Nárdiz (2014).

Na opinião da maioria dos seus defensores, a existência da democracia participativa não deve eliminar a democracia representativa. Nesta linha, conclui-se pela viabilidade da comum existência entre representação e participação cívica, entendendo-as, pois, como modelos independentes, mas que se autorreforçam. Assim, há de considerar, para fins de desenvolvimento do presente trabalho, as seguintes características da democracia participativa, relacionadas por Nárdiz (2014):

- Aproximação entre os cidadãos e o seu direito de participação política (quanto mais se participa, mais se exerce o direito da participação política);
- Maior controle dos cidadãos sobre seus governantes e representantes;
- Aquisição de novas capacidades e processo de formação dos cidadãos: a democracia participativa possibilita e incentiva a formação de associações, comités, assembleias etc., e, com isso, um aumento do nível de informação e instrução da população, levando a uma tomada de decisão mais racional e motivada;
- Identificação do cidadão com o modelo democrático (o que o torna mais exigente e aperfeiçoa o sistema);
- Integração e maior visibilidade das minorias;
- Maior coesão entre diferentes grupos sociais e identificação com a comunidade e Estado.

CAPÍTULO II:

GOVERNO E GOVERNANÇA: A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1. A evolução da teoria da Administração Pública

Desde os primórdios da civilização, a Administração Pública vem sendo praticada, mas o seu estudo acadêmico trata-se de facto recente. Ela pode ser considerada o motor do Governo e “é suposto que trabalhe na implementação de políticas formuladas em resposta às aspirações e necessidades públicas”. Por esse motivo, o sucesso dos governos depende em grande parte de como a Administração Pública responde às mudanças das demandas da sociedade (Zia & Zhan, 2015, p. 428).

Como campo de estudo, a história da Administração Pública pode ser caracterizada por três períodos que compreendem a aplicação de teorias distintas, mormente: (i) *Traditional Public Administration*, onde o Governo pode ser considerado o único responsável pelo fornecimento dos bens públicos à sociedade; (ii) *New Public Management*, que, com ênfase nas técnicas de gerenciamento advindas do mercado e em busca de maior eficiência, apresenta uma outra visão do governo e das suas relações com agentes externos à administração; e, por fim, (iii) *New Public Service*, que enfatiza a prática democrática e o envolvimento dos cidadãos na condução da Administração Pública.

Deve-se ressaltar, entretanto, que a introdução ou foco numa nova teoria não invalida as demais e tanto a sua adoção quanto a sua manutenção dependem de diversos fatores, tais como a ideologia política vigente, o grau de maturidade democrática e, até mesmo, o nível de desenvolvimento tecnológico, educação e inclusão social e digital dos cidadãos do país ou região.

2.1.1. The Traditional Public Administration (*Administração Pública Tradicional*)

A Administração Pública Tradicional aparece nos Estados Unidos no final dos anos 1900 e atinge a sua maturidade na metade do século XX, com o *welfare* inglês, após a Segunda Grande Guerra (Bryson, Crosby, & Bloomberg, 2014; Xu, Sun, & Si, 2015). Ela surge como uma

resposta a um conjunto de condições que são de fundamental importância à época, como, por exemplo, os desafios pertinentes à industrialização e à implantação das modernas corporações, a “fé na ciência” e a crescente preocupação com as grandes falhas de mercado (Bryson et al., 2014).

Conforme afirmam Xu, Sun e Si (2015), a teoria enfatiza a impessoalidade e institucionalização, além de uma rigorosa lógica de especificação. Zia e Zhan (2015, p. 429) complementam a análise e afirmam que a teoria é sintetizada “pela burocracia, que advoga a estrutura hierárquica e centralização, estrita conformidade às regras e procedimentos, padronização e paternalismo”.

Essa estrutura precisamente delimitada e a sua bem-sucedida aplicação e resposta nos casos das duas Guerras Mundiais e da Grande Depressão ajudaram a consolidar a imagem de um governo provedor e confiável (Bryson et al., 2014).

As principais características da Administração Pública Tradicional, conforme apontam Xu et al. (2015, p. 12), são:

- Clara separação entre pensamento e ação e, conseqüentemente, entre formulação de política e implementação;
- O governo é o responsável pela provisão do bem público;
- Dicotomia política e administrativa.

O último ponto diz respeito à estrita distinção entre política e administração, uma vez que “as metas eram determinadas, em primeira instância, por funcionários eleitos e somente secundariamente refinadas por especialistas técnicos em resposta à direção política” (Bryson et al., 2014, p. 446).

Conforme preconizam Zia e Zhan (2015), a burocracia é considerada, nessa teoria, a estrutura mais desejável da organização, uma vez que os princípios burocráticos visam maximizar a eficiência à medida que impõem a divisão do trabalho, a especialização, a hierarquia e as regras. Esses pontos ressaltam a importância dada à abordagem racionalizada de execução do trabalho.

2.1.2. The New Public Management (*O Novo Gerenciamento Público*)

“O Novo Gerenciamento Público surgiu de uma preocupação com as falhas do governo, a crença na eficiência e eficácia dos mercados e na racionalidade econômica e um afastamento

das ideias de um governo grande e centralizado através da privatização de empresas públicas” (Bryson et al., 2014, p. 446).

Essas ideias tornaram-se a principal abordagem da Administração Pública entre os anos 1980-90 e foram popularizadas pelas reformas propostas pelo governo de Margareth Thatcher, que visavam promover o papel do mercado e a superioridade das técnicas de gestão do setor privado como forma de melhorar a eficiência e a eficácia dos produtos e serviços prestados pelas organizações públicas (Xu et al., 2015).

Assim, os princípios da teoria caracterizam-se, em geral, por uma “ênfase nos controles de produção, pela desagregação das organizações burocráticas tradicionais e descentralização da autoridade de gestão, pela introdução de mecanismos de mercado e de serviços orientados ao cliente” (Zia & Zhan, 2015, p. 433). Baseado, pois, na cultura do consumo provinda do mercado, os cidadãos passam a ser tratados como clientes e reside neste ponto uma das principais críticas feitas ao Novo Gerenciamento Público (Walther, 2015; Xu et al., 2015).

Derivados dessa lógica de mercado, Dunleavy et al. (2005, cit. por Walther, 2015, pp. 133-134) identificam três temas principais relacionados com essa abordagem. Primeiramente, chama-se a atenção para a **desagregação**, com as administrações públicas a desenvolverem hierarquias mais horizontais (mas com pontos de serviço centralizados) e modernos sistemas de informação e comunicação. Em segundo lugar, o enfoque é dado à **concorrência** e a constituição de um mercado de múltiplos prestadores de serviços públicos, de forma a diversificar e a melhorar os serviços prestados. Por último, a questão do **incentivo** envolve a implementação de estruturas que recompensam o desempenho, em vez de uma cultura de serviço público difuso, sem incentivos para aumentar a qualidade do serviço ao cliente.

Assim, as principais características dessa abordagem podem ser resumidas pelos seguintes pontos (Xu et al., 2015, p. 12):

- O papel do Governo é de condutor (“*steer, not row*”);
- Devem implementar-se mecanismos de competição aos serviços;
- A administração deve prestar mais atenção ao desempenho dos servidores;
- O objetivo da prestação de serviço por parte do Governo é a satisfação do “consumidor”;
- O Governo deve conhecer as necessidades dos consumidores e não as necessidades da burocracia;

- A descentralização hierárquica é uma necessidade;
- O Governo deve tratar o mercado como um guia.

2.1.3. The New Public Service (*O Novo Serviço Público*)

O desenvolvimento da teoria do Novo Serviço Público nasce em decorrência da falta de respostas a questões cada vez mais presentes. Conforme exposto por Bryson et al. (2014, p. 446),

Embora os desafios que levaram a Administração Pública Tradicional e o Novo Gerenciamento Público não tenham desaparecido, surgiram novas condições e desafios materiais. Este é o centro de como governar, e não apenas administrar, sociedades cada vez mais diversas e complexas, que enfrentam problemas cada vez mais complexos. [...] Desastres naturais, fracassos de grandes partes da economia, sistemas de saúde e sistemas educacionais ineficazes, uma classe média estagnada, uma desigualdade cada vez mais profunda, e comunidades em falência fora de exemplos recentes que desafiaram não apenas os governos, mas também as empresas, as organizações não governamentais e a sociedade civil em geral.

Em resposta às novas questões, a teoria do Novo Serviço Público propõe (Xu et al., 2015, p. 12):

- Servir os cidadãos ao invés de consumidores;
- O interesse público é o principal objetivo e não um subproduto;
- Agregar mais valor à cidadania do que ao espírito empreendedor;
- Pensamento estratégico e ação democrática;
- Retirar o foco da produtividade e preocupar-se com o papel das pessoas.

Os estudiosos dessa abordagem preocupam-se em fazer uma análise de quais são os pontos positivos e sua possibilidade de aplicação. Denhardt e Denhardt, ao reintroduzirem a imagem do governo como “servidor”, fazem-no em função de uma aprendizagem histórica, concernente às condições presentes à época e em oposição (ou pelo aprimoramento) das abordagens anteriores. A mudança de foco do mercado para os cidadãos, conforme proposto pelos autores, traz, desta forma, nova luz às ações governamentais. O lema “*steer, not row*” do Novo

Gerenciamento Público é então substituído pela máxima “*serving rather than steering*” (“servir ao invés de conduzir”) no Novo Serviço Público (Denhardt & Denhardt, 2000).

Denhardt e Denhardt (2015) esclarecem, no entanto, que desenvolver modelos não é uma simples questão entre certo e errado, mas de saber até que ponto certos valores (como a eficiência) são considerados ou perseguidos em relação a outros, como a democracia e o interesse público coletivo.

As inovações trazidas pela abordagem do Novo Serviço Público incluem, segundo enumeradas por Denhardt e Denhardt (2000):

- (i) Teorias de democracia cívica, que sugerem, além da ideia de que o Estado existe para assegurar que os cidadãos façam escolhas consistentes com os seus interesses, uma visão mais abrangente, onde o cidadão possui uma visão de longo prazo que vai além dos seus próprios interesses e auxilia na construção de políticas;
- (ii) Modelos de comunidade e sociedade civil, com o reconhecimento da necessidade de retomar o senso de comunidade e do papel do governo em possibilitar tais agregações. “Em parte esse esforço depende da construção de um grupo saudável e ativo de ‘instituições mediadoras’, que simultaneamente focam nos desejos e interesses dos cidadãos e fornecem experiências para melhor prepará-los para ação política em um grande sistema” (Denhardt & Denhardt, 2000, pp. 552-553);
- (iii) Humanismo organizacional e teoria do discurso. A exploração teórica das formas de organização da Administração Pública nessa abordagem passa por questões de autoridade e controle e está mais atenta às necessidades e preocupações dos empregados dentro das organizações públicas, assim como às necessidades dos cidadãos. Em relação à teoria do discurso, os estudiosos concluem que, devido à nossa interdependência no mundo moderno, o governo deve ser baseado num discurso sincero e aberto a todas as partes, incluindo cidadãos e administradores. Mesmo os mais céticos parecem concordar que é necessário um diálogo público reforçado para revigorar a Administração Pública e restaurar, desta forma, um sentimento de legitimidade.

Como se pode perceber, os cidadãos, a cidadania e a democracia são centrais na presente abordagem, conforme explicitam Bryson et al. (2014, p. 446):

Os estudiosos que defendem a nova abordagem veem o valor público emergindo de um diálogo e uma deliberação amplamente inclusivos. A conversa inclui membros da comunidade de vários setores [...] A abordagem engloba o que Boyte (2011, 632-633) denomina “trabalho público”, significando “esforços auto-organizados e sustentados por uma mistura de pessoas que resolvem problemas comuns e criam coisas, materiais ou simbólicas, de valor cívico duradouro”. Ao mesmo tempo em que desenvolvem a aprendizagem e a capacidade cívicas como parte do processo. Este trabalho pode envolver muitos tipos diferentes de pessoas, incluindo gerentes de espírito público de todos os setores e cidadãos. Os cidadãos, portanto, ultrapassam seus papéis como eleitores, clientes, constituintes ou respondedores de pesquisas, tornando-se solucionadores de problemas, cocriadores e governadores ativamente engajados na produção do que é valorizado pelo público e bom para o público (De Souza Briggs, 2008).

Nesta nova abordagem, as funções dos gestores públicos vão além daquelas vistas nas abordagens antecedentes; eles emergem como facilitadores para a criação e coordenação de redes de deliberação e propostas e ajudam a manter e aprimorar a capacidade e confiabilidade no sistema (Bryson et al., 2014).

A seguir, apresenta-se uma comparação entre as abordagens apresentadas (Administração Pública Tradicional, Novo Gerenciamento Público e Novo Serviço Público).

Quadro 2.1: Comparação entre as Teorias da Administração Pública – I

	Old Public Administration	New Public Management	New Public Service
Primary theoretical and epistemological foundations	Political theory, social and political commentary augmented by naive social science	Economic theory, more sophisticated dialogue based on positivist social science	Democratic theory, varied approaches to knowledge including positive, interpretive, critical, and postmodern
Prevailing rationality and associated models of human behavior	Synoptic rationality, “administrative man”	Technical and economic rationality, “economic man,” or the self-interested decision maker	Strategic rationality, multiple tests of rationality (political, economic, organizational)
Conception of the public interest	Politically defined and expressed in law	Represents the aggregation of individual interests	Result of a dialogue about shared values
To whom are public servants responsive?	Clients and constituents	Customers	Citizens
Role of government	Rowing (designing and implementing policies focusing on a single, politically defined objective)	Steering (acting as a catalyst to unleash market forces)	Serving (negotiating and brokering interests among citizens and community groups, creating shared values)
Mechanisms for achieving policy objectives	Administering programs through existing government agencies	Creating mechanisms and incentive structures to achieve policy objectives through private and nonprofit agencies	Building coalitions of public, nonprofit, and private agencies to meet mutually agreed upon needs
Approach to accountability	Hierarchical—administrators are responsible to democratically elected political leaders	Market-driven—the accumulation of self-interests will result in outcomes desired by broad groups of citizens (or customers)	Multifaceted—public servants must attend to law, community values, political norms, professional standards, and citizen interests
Administrative discretion	Limited discretion allowed administrative officials	Wide latitude to meet entrepreneurial goals	Discretion needed but constrained and accountable
Assumed organizational structure	Bureaucratic organizations marked by top-down authority within agencies and control or regulation of clients	Decentralized public organizations with primary control remaining within the agency	Collaborative structures with leadership shared internally and externally
Assumed motivational basis of public servants and administrators	Pay and benefits, civil-service protections	Entrepreneurial spirit, ideological desire to reduce size of government	Public service, desire to contribute to society.

Fonte: Denhardt e Denhardt, 2000

2.2. A lógica da Nova Esfera Pública

Alguns teóricos defendem, não sem razão, que a abordagem vigente no estudo da Administração Pública seria, conforme previamente descrito, a do Novo Serviço Público, que valoriza a participação da sociedade nas decisões políticas². Acrescentar-se-á aqui, no entanto, a visão de alguns autores, como, por exemplo, Xu et al. (2015), que acreditam que existam algumas características emergentes na sociedade que podem/devem alterar a forma de ação do Governo, sendo preservados, porém, os valores propostos pela Teoria do Novo Serviço Público.

Se a abordagem do Novo Serviço Público se concentra na mudança de foco do mercado para uma maior interação entre governo e sociedade, a forma como acontece essa transição não é

² Importa, mais uma vez, observar que o campo de estudo teórico em Administração Pública se constitui numa exploração das práticas quotidianas, não invalidando, portanto, as pesquisas anteriores, uma vez que as várias formas de administração coexistem.

claramente explícita na teoria. É com a introdução da ideia do *New Public Sphere* (ou *New Public Administration* ou *New Public Governance*) que vemos nascer, com base nos preceitos já colocados pelo Novo Serviço Público, uma nova abordagem que enfatiza pontos mais condizentes com a profunda mudança da sociedade atual e explicita a forma, razão e necessidade da transição.

A nova abordagem não deve ser vista, portanto, como uma teoria completamente distinta daquela previamente proposta, mas como um aprimoramento da mesma, com adição de variáveis mais atuais e que dá novo contorno aos problemas e apresenta novas soluções. No atual contexto social, pensar em uma nova esfera pública não significa fornecer solução para falhas encontradas nas teorias anteriores, mas, muito mais, compreender as consequências das mudanças introduzidas pelas modernas tecnologias de comunicação e pela estrutura de uma sociedade globalizada e que se organiza em rede.

Antes de desenvolver melhor os valores presentes nessa abordagem, é necessário elucidar o conceito “esfera pública”, que, para Castells (2008), é o “componente essencial da organização sociopolítica, pois é o espaço onde as pessoas reúnem-se como cidadãos e articulam suas visões autônomas para influenciar as instituições políticas da sociedade” (Castells, 2008, p. 78). A esfera pública não deve ser, contudo, entendida de modo restrito, limitado aos canais de mídia ou aos espaços físicos de interação pública, uma vez que se trata principalmente de um “repositório de ideias e projetos que alimentam o debate público”. Além disso, o autor complementa: “a sociedade civil é a expressão organizada dessas visões e a relação entre o Estado e a sociedade civil é a pedra angular da democracia” (Castells, 2008, p. 78). Para Calhoun (2004), a capacidade de a sociedade civil de influenciar governos e políticas provém da sua inerente característica política dissociada do próprio Estado.

Assim, conforme destaca Calhoun (2004), falar em esfera pública significa perceber que existe uma comunicação mais ou menos aberta e auto-organizada entre “estranhos” e que essa comunicação não se concentra apenas na comunicação pública (no sentido de espaço físico, conforme também destacado por Castells), mas na sua capacidade de orientar a vida social. Assim,

A comunicação entre estranhos na esfera pública aparece como um dos vários mecanismos pelos quais a integração social é alcançada e as instituições sociais são moldadas e guiadas. [...] A esfera pública oferece, de modo distinto, a oportunidade para que toda a sociedade – ou pelo

menos uma grande parte dela – participe na orientação do Estado, conferindo assim legitimidade a ele. Isso, naturalmente, implica que a legitimidade se baseia na vontade do povo (Calhoun, 2004, p. 246).

Embora o conceito de esfera pública tenha estado sempre presente nas formas de organização democrática, o que caracteriza a Nova Esfera Pública é a mudança de suporte, que passa das instituições previamente ligadas territorialmente a uma esfera pública constituída em torno dos sistemas de mídia. Este espaço multimodal de comunicação constitui a nova esfera pública global (Castells, 2008). Assim, “o novo sistema político em um mundo globalizado emerge dos processos de formação de uma sociedade civil global e de um estado de rede global que substitui e integra os estados-nação preexistentes sem dissolvê-los em um só governo. Existe, pois, um processo de emergência da governança global sem a existência de um governo global” (Castells, 2008, p. 89).

Complementarmente, Calhoun (2004) adverte que o desenvolvimento dessa esfera pública global, bem como a atenção às desigualdades globais nas agendas de cada sociedade, condiciona as perspectivas de amadurecimento de ações democráticas. O que se pode concluir, entretanto, é que a política não perde a importância, mas deixa de agir localmente para se preocupar em estruturar as suas ações no âmbito global.

Assim, essa nova abordagem da Administração Pública considera, também, novos atores. Castells (2008) destaca:

- **Sociedade civil local.** De um modo geral, equivale a uma mudança do sistema político institucional para associações formais e informais de interesses.
- **Organizações não governamentais com um quadro de referências global ou internacional nas suas ações e objetivos.**
- **Movimentos sociais que visam controlar o processo de globalização.** Esses movimentos sociais criam redes de ação e organização para promover a justiça global (que são rotulados, incorretamente, como o movimento antiglobalização). Podem ser descritos como movimentos que se opõem a uma ideologia unificada, sendo essencialmente democráticos, e exigem novas formas de representação política.

Por fim, Gerry Storker (1999, cit. por Xu et al., 2015, p. 13) resume as características da *New Public Governance* em cinco pontos principais:

- (i) O Governo não é o único centro de poder. Várias instituições públicas e privadas têm autoridade reconhecida e podem ser centros de poder em diferentes níveis;
- (ii) Tendência de transferência de responsabilidade do Governo para organizações não governamentais e indivíduos;
- (iii) Os principais órgãos da Administração Pública dependem um do outro;
- (iv) A interdependência de poder forma uma rede auto-organizada;
- (v) Os governos precisam de ter novas ferramentas para coordenar e integrar os recursos sociais, em vez de usar a autoridade e o comando.

Quadro 2.2: Comparação entre as Teorias da Administração Pública – II

	Traditional public administration and management	New public management	New public service	New public governance
Value orientation	Regime & procedure	Efficiency	Democracy	Democracy & efficiency
Theoretical basis	Bureaucratic system, political & administrative dichotomy	Economics theory, management philosophy of private sector	Democratic citizenship, civic society, humanistic theory of organization, postmodern administrative theory	Contractualism, integrity theory, collectivism
Behavior	Policy-making & execution-separating, centralized government	Government service outsourcing & marketing	Cultivation of government service spirit, cooperation with third sector	Citizen independence, public deliberation, polycentric governance
Role of citizen	Leader	Customer	By the service of the citizens	Participate in decision
Research method	Institutionalism research method	Positivism research method	Humanism research method	Collectivism research method

Fonte: Xu, Sun e Si (2015)

CAPÍTULO III:

A IMPORTÂNCIA DA INFORMAÇÃO NA SOCIEDADE: A INTERNET E O DESENVOLVIMENTO DEMOCRÁTICO

3.1. Da Sociedade da Informação à Sociedade em Rede

3.1.1. Introdução

Se até aos anos 1980, a utilização de computadores limitava-se aos meios “profissionais” (indústrias, fins militares, etc.), aquela década inaugurou a era da conectividade entre setores distintos. Aos poucos, se viu a introdução da informática nas telecomunicações, editoração, cinema, entre outros (Lévy, 1999).

Conforme explicitado por Lévy (1999) e Castells (2000), entre o final da década de 1980 e início dos anos 90, presenciou-se a explosão de um movimento sociocultural que partiu dos jovens profissionais e estudantes das universidades norte-americanas. Este movimento aconteceu sem que houvesse uma integração voluntária ou liderança e as redes de computadores foram interconectando-se, enquanto o número de pessoas ligadas às mesmas crescia exponencialmente. Assim, “uma corrente cultural espontânea e imprevisível impôs um novo curso ao desenvolvimento tecnoeconômico. As tecnologias digitais surgiram, então, como a infraestrutura do ciberespaço, novo espaço de comunicação, de sociabilidade, de organização e de transação, mas também novo mercado da informação e do conhecimento” (Lévy, 1999, p. 30).

Assman (2000) é claro ao afirmar que a espécie humana vivencia hoje uma fase evolutiva sem precedentes e os aspetos cognitivos e relacionais mudam e interagem de forma rápida e inédita. Enquanto a eletricidade, por exemplo, alcançou todo o mundo num século, as redes de internet e intranet eram usadas, já em 2013, por aproximadamente mil milhões de pessoas e as suas aplicações espalham-se cada vez mais rapidamente, desenhando uma nova estrutura técnica (Balan, 2013).

Assim, além das mudanças tecnológicas, podemos falar numa substancial mudança da sociedade. Para Vattimo (1992), a civilização técnica

[...] não é apenas o conjunto dos aparelhos técnicos que mediam a relação do homem com a natureza, facilitando-lhe a existência através de todo o gênero de utilização das forças naturais. Embora esta definição de tecnologia valha em geral para todas as épocas, ela revela-se hoje demasiado genérica e superficial: a tecnologia que domina e modela o mundo em que vivemos é certamente feita de máquinas ainda entendidas no sentido tradicional do termo, que fornecem os meios para “dominar” a natureza externa; mas é sobretudo definida, e de modo essencial, por sistemas de recolha e transmissão de informações (Vattimo, 1992, p. 22).

Historicamente, a sociedade anterior à atual – que não pensava de “forma digital” – já utilizava várias formas de linguagens para deixar a sua marca para as gerações futuras. O que nos diferencia, portanto, é a velocidade de disseminação do conhecimento com a popularização da rede mundial de computadores. Uma grande (e vertiginosamente crescente) quantidade de conhecimento é gerada e está disponível aos “novos seres”, conectados em tempo real através dos aparatos tecnológicos de comunicação (Cruz & Bizelli, 2014). Estes se apropriam do conteúdo e são capazes de aprimorá-lo, modificá-lo, criticá-lo e, por fim, comunicar resultados.

Logo, é compreensível o grande foco dado ao conhecimento na atualidade, uma vez que o que se observava anteriormente era uma curva de modificações de saberes relativamente estável; significa dizer que a formação profissional e educacional em determinado período era suficiente para “sustentar” toda uma carreira profissional. Com as mudanças tecnológicas e a incessante criação e divulgação de novos conhecimentos, é necessário que haja constante conexão com outros atores e fontes de informação para que a evolução seja acompanhada. Isso gera, pois, um novo estilo de sociedade (Ronca & Costa, 2002).

3.1.2. A Sociedade em Rede e os seus desdobramentos

Desde o início do recente processo de transformação tecnológica (e a compreensão mais abrangente que os mesmos afetam a estrutura da sociedade), surgiram várias expressões que ambicionam descrever o resultado global da mudança social. Assmann (2000), por exemplo, apresenta o conceito de “sociedade da informação”. Para ele, embora discutível, a expressão deve ser entendida como o aspeto da sociedade onde a presença das novas tecnologias da informação se faz cada vez mais evidente. Ele destaca que, embora esse entendimento chame a

atenção para essa importante transformação, não é suficiente para descrever ou demonstrar os aspetos relacionais presentes na sociedade.

Outras denominações vêm surgindo como uma “evolução” do conceito supracitado, das quais se podem destacar *Knowledge Society* (Sociedade do Conhecimento), *Learning Society* (Sociedade de Aprendizagem) e, em francês, a expressão *Société Cognitive* (Assmann, 2000). Castells (2005), no entanto, encara com cautela a adoção desses conceitos, uma vez que, para o autor, a centralidade da informação e do conhecimento sempre foi característica da nossa sociedade e, portanto, não carrega qualquer ineditismo. A novidade reside no facto “de serem de base microelectrónica, através de redes tecnológicas que fornecem novas capacidades a uma velha forma de organização social: as redes” (Castells, 2005, p. 17).

Assim, de uma sociedade em que os média eram os principais disseminadores das informações relevantes para a sociedade, passamos a uma sociedade constituída por redes, onde se introduziram novos atores e novas formas de distribuir a informação (Balan, 2013; Moreno, 2015).

Lévy (1999) corrobora com a ideia, na medida em que afirma que

[...] o ciberespaço (que também chamarei de “rede”) é o novo meio de comunicação que surge da interconexão mundial dos computadores. O termo especifica não apenas a infraestrutura material da comunicação digital, mas também o universo oceânico de informações que ela abriga, assim como os seres humanos que navegam e alimentam esse universo (Lévy, 1999, p. 15).

Manuel Castells foi o primeiro estudioso a utilizar o conceito de “sociedade em rede”. Para ele, conforme citado acima, a grande mudança da estrutura social dá-se em decorrência das novas tecnologias e de um fluxo contínuo de interrelações (Castells, 2004; 2005).

Para o autor, as redes tornaram-se as mais eficientes formas de organização devido a três características básicas: (i) flexibilidade, entendida como a capacidade de autorreconfiguração de acordo com as mudanças exigidas pelo ambiente; (ii) escala, que permite expandir ou diminuir em tamanho sem grandes perturbações na rede; e (iii) capacidade de sobrevivência, derivada da ausência de “poder central”, permitindo atuar em uma larga gama de configurações

e, ainda assim, resistir aos ataques aos seus nós e códigos (somente a destruição física dos pontos de conexão podem eliminar a rede) (Castells, 2004).

Assim como Castells, Assman (2000) também propõe que as novas tecnologias da informação e da comunicação não são simples instrumentos técnicos como utilizados na sociedade industrial, mas feixes de propriedades ativas. E completa:

As tecnologias tradicionais serviam como instrumentos para aumentar o alcance dos sentidos (braço, visão, movimento etc.). As novas tecnologias ampliam o potencial cognitivo do ser humano (seu cérebro/mente) e possibilitam mixagens cognitivas complexas e **cooperativas**. Uma quantidade imensa de insumos informativos está à disposição nas redes (entre as quais ainda sobressai a Internet). Um grande número de agentes cognitivos humanos pode interligar-se em um mesmo processo de construção de conhecimentos. E os próprios sistemas interagentes artificiais se transformaram em máquinas cooperativas, com as quais podemos estabelecer parcerias na pesquisa e no aviamento de experiências de aprendizagem (Assmann, 2000, p. 9; **negrito meu**).

3.2. Internet, informação e qualidade da democracia

3.2.1. Empowerment e mudança social

Para não encarar a difusão da informação e do conhecimento de forma superficial é importante reconhecer que **informação é poder** (Bran & Popescu, 2015; Gadotti, 2005).

Bran e Popescu (2015) ressaltam que a nova forma de organização da sociedade que vivenciamos é capaz de mudar a estrutura social e a qualidade de vida das pessoas. “Isto significa que as tecnologias da informação e da comunicação se transformaram em elemento constituinte (e até instituinte) das nossas formas de ver e organizar o mundo” (Assmann, 2000, p. 10).

Se, quando se fala de tecnologia, a internet se tornou o mais importante agente de mudanças económicas, é crucial considerar que essas mudanças atingem a vida social, uma vez que os membros dessa sociedade estão interconectados não só economicamente, em mercados globais,

mas também socialmente. Esse facto auxilia no aumento de interesse por ideias sociais (Bran & Popescu, 2015).

No que refere às sinergias geradas pela “nova economia (economia + internet)”, Bran e Popescu (2015) são otimistas ao afirmar que a “inovação na sociedade do conhecimento tem o objetivo de melhorar a produtividade, não somente em relação à clássica produtividade do trabalho e do capital, mas também em relação às fontes de energia, recursos naturais e proteção ambiental” (Bran & Popescu, 2015, p. 40).

O que vemos, entretanto, é uma distribuição desigual da informação e dos ganhos económicos e sociais. Gadotti (2005) acrescenta que assegurar a igualdade de acesso à informação desencadeia uma distribuição equitativa do potencial de prosperidade.

Assim, para que sejam absorvidas todas essas vantagens económicas e sociais provenientes do maior acesso à informação, ao conhecimento e a novas tecnologias, é preciso que a sociedade assente no princípio da igualdade de oportunidades, participação e integração de todos os cidadãos, “o que só será possível se todos tiverem **acesso** a uma quota-parte mínima dos novos serviços e aplicações oferecidos” (Assmann, 2000, p. 9).

3.2.2. Internet e participação na construção democrática

A “estrutura inacabada” da democracia traduz-se em uma constante alteração no modo de exercê-la, levando-se em conta aspetos sociais, culturais e tecnológicos.

Para Cardoso (2005, p. 58) a transição das sociedades para a Sociedade em Rede “reflete também uma transição sociopolítica, de ditaduras para uma politização institucional democrática e depois, para uma rotinização da democracia num processo que combina um crescente cepticismo, face aos partidos e às instituições de governo, com um acentuar da participação cívica, a partir de formas autónomas e por vezes individualizadas de expressão da sociedade civil”.

Tendo em vista este novo contexto social, Almendros (2015) defende que se a (tecno)ciência é parte normal da cultura, a autoridade passa a ser de todos. Assim, propõe que “é necessário dar

um impulso em uma direção mais inclusiva e participativa. O direito ao saber é o direito de criar a realidade que queremos” (Almendros, 2015, p. 130).

Atualmente a internet surge como esperança de renovação dos nossos sistemas políticos. Ademais, como uma ferramenta que, se bem utilizada, pode ser valiosa para que os cidadãos se convertam em protagonistas e influenciem no melhoramento da sociedade, como alternativa ao crescente mal-estar na política, fruto da falta de legitimidade, desconfiança e falta de reconhecimento dos cidadãos com seus representantes, que se reflete essencialmente na apatia pela política (Lopez, 2015, p. 4).

A internet, se comparada aos outros meios de informação, permite aumentar (quase que instantaneamente, sem limites e a baixo custo) a quantidade de informação disponibilizada, melhorando também sua qualidade (i.e., é possível digitalizar os documentos, reproduzindo os originais, sem risco de erro material) (Lopez, 2015). A falta de transparência das ações públicas já não pode, pois, justificar-se por razões técnicas, podendo, nesse caso, desencadear a falta de credibilidade dos governos, conforme ressalta Lopez (2015).

No caso específico do Brasil, após a publicação da Lei 12.527, de 2011, conhecida como “Lei de Acesso à Informação³”, o governo deu um passo na busca de concretizar a demanda por transparência proveniente dos meios digitais. Para este fim foi disponibilizado um *site* na internet destinado exclusivamente ao programa, onde o cidadão pode solicitar as informações desejadas (ver Anexo A). Entre muitas preposições, a citada lei garante que:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

[...]

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

³ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/112527.htm

Esta nova forma de fazer política não tem somente uma característica *top-down* (partindo dos governos), mas a sua importância dá-se, sobretudo, pela componente *bottom-up*, com os cidadãos independentes ou grupos organizados reivindicando os seus direitos e auxiliando na construção da democracia e de uma sociedade mais participativa.

Os casos recentes de organização dos movimentos sociais dão-nos pistas do caminho para essa reconstrução, onde as novas formas de comunicação e das redes sociais tem papel de destaque. Não se pode perder de vista, entretanto, que essas ferramentas fornecem apenas os meios para os mesmos acontecerem. É ingénuo a análise de que as tecnologias de comunicação sejam, ao invés do meio, a causa principal dos movimentos. Elas são, sim, ferramentas-chave para o processo à medida que, com a formação de redes de interesses e compartilhamento de insatisfações, as pessoas e grupos se sintam protegidos e ultrapassem barreiras que antes pareciam intransponíveis. Essa é a questão fundamental para entender porque movimentos, antes frustrados, ganham força nos últimos tempos (Castells, 2013).

Como algumas das características desses movimentos sociais, Castells (2013) destaca:

- Em geral não partem de uma demanda única (exceção dada à oposição a regimes autocráticos), mas dão voz aos vários atores e suas próprias demandas;
- Por sua característica de organização em rede, e tal como a internet, não possuem liderança. Este facto é explicado e reforçado pela circunstância de os movimentos nascerem, essencialmente, na descrença nas autoridades e em regras pré-estabelecidas;
- As discussões podem ser o produto final do movimento, sem que seja definido qualquer “grande objetivo”;
- Os debates ocorrem em assembleias e as decisões são, em geral, tomadas por consenso;
- Iniciam-se nos meios digitais, mas acabam por tomar o espaço público (“o espaço público converte-se no domínio em que o princípio da solidariedade comunicativa materializa-se, âmbito em que é possível e necessário um acordo inter-racional e uma conformação discursiva coproduzida” (Delgado & Malet, 2011, cit. por Lopez, 2015, p. 6));
- Têm um carácter autorreflexivo, o que lhes permite reformular objetivos e formas de organização e os torna, na maioria das vezes, temporários.

Castells (2000) ainda aponta que as sociedades informacionais são caracterizadas pela “preeminência da identidade como seu princípio organizacional”. Ele descreve “identidade” como o autorreconhecimento do indivíduo e o seu processo de construção de significado com base num atributo ou um conjunto de atributos culturais. Esse centralismo da identidade ajuda a compreender o surgimento de movimentos sociais locais, em detrimento de “grandes ideologias políticas”, como se via anteriormente.

Assim, a tentativa de apontar os pontos comuns dos movimentos sociais recentes ajuda-nos a compreender esta nova forma de fazer política, que não está mais necessariamente ligada a partidos, mas, ao contrário, gira em torno de movimentos fragmentados, com várias demandas e, na sua maioria, temporários. Isso não significa (a princípio) a morte dos partidos políticos ou do Estado, mas aponta para uma nova direção da construção da democracia e das políticas públicas.

Conforme ressaltado por Lopez (2015), não se pode mais encarar a política pela lógica de aumentar o Estado para interagir com a sociedade ou de revitalizar a imagem dos cidadãos como os defensores da democracia. É necessário, antes de tudo, procurar formas de recriar a política.

Nos termos de Araújo, Penteado e Santos (2015),

O webativismo aparece como estratégia de articulação e de exercício de pressão, ampliando a possibilidade de o Estado incluir as demandas em sua agenda e, em alguns casos, modificar os processos decisórios e de implementação de políticas [...]. Parte-se do princípio de que, da mesma forma que o Estado se vale dos meios de comunicação para pautar a agenda e auferir informações importantes sobre os impactos das ações desenvolvidas, a sociedade civil, mediante os meios digitais, o uso de recursos e de articulações, estabelece (ou tenta estabelecer) uma pauta de discussões capaz de suscitar demandas ao Estado e direcionar a formulação de políticas públicas (Araújo, Penteado, & Santos, 2015, p. 1599).

Devido à sua “organização anárquica, igualitária, de cooperação, de diversidade de formas de comunicação e de liberdade de expressão, assim como [à] relativa facilidade de sua utilização”, a internet não só oferece novas soluções aos problemas tradicionais da crise política, mas constitui, de uma vez por todas, um modelo de convivência que se converte numa metáfora para a nova era da política (Lopez, 2015, p. 5).

O simples facto que a divulgação de informações sobre práticas e perceções dos regimes ao redor mundo pode ser vista como um avanço por si só, uma ferramenta que auxilia na construção e aperfeiçoamento de regimes democráticos. É possível, portanto, que os cidadãos e governos possam avaliar pontos fortes e fracos com o intuito de aplicar políticas específicas ou, no caso da sociedade, mobilizar-se em torno de uma causa.

Não se pode ignorar, no entanto, que “a democracia eletrônica evolui geralmente com base em suas consequências sobre os sistemas políticos, que podem ser positivas (uma maior participação na vida política, revitalização do espaço público) ou negativas (a crescente desigualdade entre os cidadãos, controle social)” (Lopez, 2015, p. 12). Assim, é preciso fazer uma análise crítica da influência das redes, além de seus benefícios para a sociedade e para a democracia. É necessário compreender o impacto das suas consequências como um todo.

3.2.3. *Debatendo os riscos*

Exclusão digital e exclusão social

Enquanto são alardeados os benefícios trazidos pelas novas tecnologias de informação, como o maior poder de participação atribuído aos cidadãos, é preciso também refletir sobre as consequências da não inclusão de toda a sociedade nesses processos. O problema não é novidade, mas adquire novos contornos numa sociedade que se organiza em rede.

A pobreza não possui apenas componentes económicas, que dizem respeito à má distribuição de renda; caracteriza-se pela falta de acesso a diversos bens e direitos, como saúde, educação e habitação, mas também pela restrição à “participação social, aos direitos humanos e às tecnologias de informação e comunicação” (Miranda & Mendonça, 2006, p. 2).

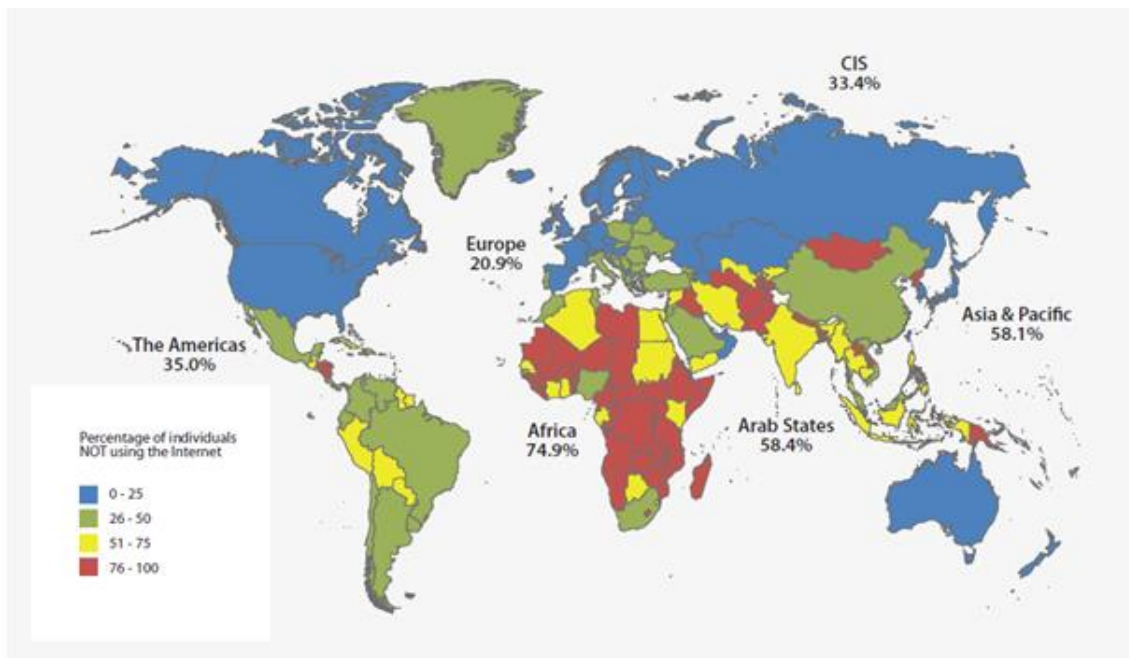
No que se refere à partilha do conhecimento na era das comunicações digitais, Lévy (1999) ressalta:

Quanto mais os processos de inteligência coletiva se desenvolvem — o que pressupõe, obviamente, o questionamento de diversos poderes —, melhor é a apropriação, por indivíduos e por grupos, das alterações técnicas, e menores são os efeitos de exclusão ou de destruição humana resultantes da aceleração do movimento tecnossocial (Lévy, 1999, p. 26).

Miranda e Mendonça (2006) apontam, porém, o caráter ambivalente do saber nas sociedades informacionais, que é concomitantemente um instrumento de poder e uma janela para a amplificação das desigualdades. A cibercultura é, ambigualmente, veneno e remédio: devido ao seu aspeto socializante e descentralizador, tende a incluir os membros da sociedade à medida que se expande; por outro lado, uma vez fora da “rede”, as diferenças inicialmente impostas tornam-se ainda maiores (Lévy, 1999).

Novos problemas exigem, pois, novas análises em busca de soluções alternativas. Atualmente, por exemplo, o nível de exclusão digital é auferido pelo número de linhas telefónicas, computadores e usuários da internet em determinadas faixas (raça, género, deficiência, localização e rendimento). No entanto, e apesar dos números, não é tarefa fácil compreender todo o impacto gerado pela exclusão de parte da sociedade, uma vez que “existem múltiplas definições do problema, pontos de vista conflitantes sobre a melhora ou piora da situação e várias opiniões sobre os principais fatores que a afetam” (Miranda & Mendonça, 2006, p. 1). A seguir, apresenta-se um mapeamento do acesso de internet pelo mundo:

Figura 3.1: **Percentagem da população que utiliza internet – 2015**



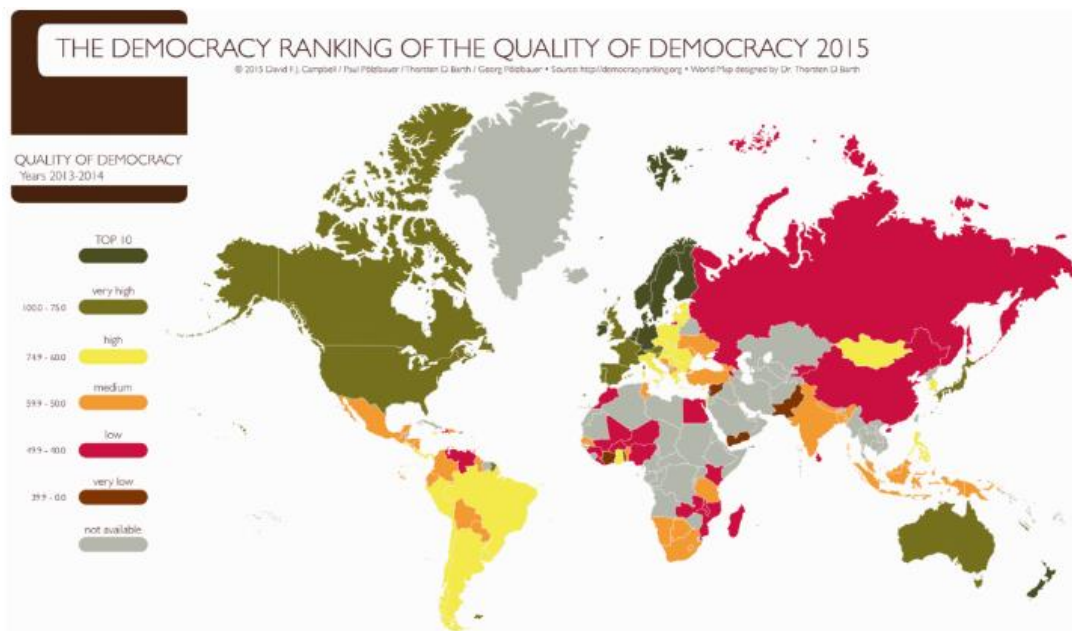
Fonte: International Telecommunication Union, 2016

O relatório da *International Telecommunication Union* – ITU – (2016) ainda conclui que mais da metade da população mundial não tem acesso à internet. Analisar esses dados é essencial para a construção de políticas e para vislumbrar a evolução da democracia, uma vez que, na atual sociedade, todos os domínios, sejam eles políticos, sociais e tecnológicos, se relacionam entre si e com a qualidade de vida dos cidadãos.

Os efeitos da exclusão digital podem, portanto, ser medidos em vários campos. *The Democracy Ranking Association* procura, conforme exposto na Figura 3.2, traçar um panorama da qualidade da democracia no mundo. Os parâmetros utilizados são os seguintes (conforme o seu peso relativo):

- Direitos políticos, 25%;
- Liberdades civis, 25%;
- Igualdade entre géneros, 25%;
- Liberdade de imprensa, 10%;
- Percepção de corrupção, 10%;
- Mudanças na liderança do governo, 2.5%;
- Mudanças de partidos políticos na liderança do governo, 2.5%.

Figura 3.2: **Ranking de qualidade da democracia – 2015**



Fonte: *The Democracy Ranking Association*⁴

⁴ Disponível em <http://democracyranking.org/wordpress/rank/democracy-ranking-2015/>

A título de curiosidade, e sem pretender apresentar resultados conclusivos, numa primeira apreciação, parece haver sobreposição dos mapas apresentados (Figuras 3.1 e 3.2) com uma relação direta entre a utilização da internet e a qualidade da democracia, à exceção das regiões da Rússia e China⁵. A distorção entre dados nos dois casos específicos poderia ser explicada por um grande e crescente controle dos meios de comunicação pelas autoridades, conforme se tentará expor no tópico seguinte.

Outro ponto que merece atenção diz respeito à apropriação e/ou manipulação de informação por determinados grupos de interesse.

Além da afirmação do princípio de igualdade entre os participantes tem pouca reflexão sobre os fenômenos de dominação, desqualificação e manipulação que podem existir em uma discussão. Neste sentido, os partidários da democracia eletrônica raramente questionam sobre as limitações e os efeitos derivados do caráter estrito dos foros de discussão, ainda que saibamos que uma proporção significativa da população conta com dificuldades de comunicação escrita (Lopez, 2015, p. 15).

Por outro lado, Lopez (2015) reflete:

Também pode pensar-se que a transparência melhora a qualidade do processo de tomada de decisões: promove a mobilização de grupos cujos interesses podem estar em risco, ajuda a construir a crítica, obriga a administração a afinar seus argumentos ou a modificar suas pautas. Ao contrário, o obscurantismo tende a proteger um poder arbitrário sem obediência de regras ou ocultar a ação dos grupos que perseguem seus próprios interesses (Lopez, 2015, p. 14).

Mais uma vez, a importância da democracia eletrônica reside no facto de que, ao fornecer maior acesso à informação, promove maior participação e impõe uma administração mais aberta e transparente por parte dos governos.

⁵ Não se realizou uma análise país a país, mas uma análise global, onde se destacam essas duas grandes regiões.

O mundo digital sob o controle social

No livro “1984”, George Orwell traça um panorama sobre um futuro (hoje, passado) de um mundo onde o desenvolvimento das tecnologias permitiria um controle absoluto sobre os cidadãos. Atualmente, algumas experiências reais mostram que o controle está cada vez mais presente. Por um lado, a internet proporciona amplo acesso à informação e uma grande rede que permite apresentar demandas e desenhar projetos; por outro, a retirada desse acesso pode ser ainda mais desastrosa do que no passado, pois significaria privar os cidadãos do mundo real⁶, deixá-los à margem da sociedade e impedir a incorporação dos benefícios que um mundo livre e globalizado pode proporcionar.

À parte o caso de países que, quer por baixa renda, quer controle governamental absoluto, não possuem acesso às novas tecnologias de comunicação, notadamente à internet, observa-se o caso de várias nações que, embora a população possua amplo acesso à tecnologia, não se pode dizer que tenham acesso à informação de forma plena e transparente. Esses governos envolvem-se na comunidade global em busca, exclusivamente, de maior desenvolvimento económico (Li, Lee, & Li, 2016).

Li, Lee e Li (2016) destacam que vários autores têm mostrado que os governos autoritários se valem de múltiplas ferramentas para controle da internet, tais como censura de conteúdo e restrição à alimentação de dados e informações na rede. “Mac Kinnon (2011) cunhou o termo ‘rede de autoritarismo’ para descrever como os estados autoritários contemporâneos exercem uma velada, complexa e proativa forma de controle da internet. Quando a rede de autoritarismo é efetivamente praticada, o uso das mídias sociais pode gerar, na verdade, suporte aos regimes e suas ideologias” (Li et al., 2016, p. 5144).

A Rússia, por exemplo, em outubro de 2012, publicou uma lei onde estabelece um “Sistema de Informação Automatizado Unificado” que indexa páginas da internet e permite a identificação de endereços eletrônicos cuja divulgação seja proibida pela Federação Russa⁷. Mais

⁶ Lévy postula que “na acepção filosófica, é virtual aquilo que existe apenas em potência e não em ato [...] virtual não se opõe ao real mas sim ao atual: virtualidade e atualidade são apenas dois modos diferentes de realidade. Se a produção da árvore está na essência do grão, então a virtualidade da árvore é bastante real (sem que seja, ainda, atual)” (Lévy, 1999, p. 47).

⁷ Lei disponível no original em <https://rg.ru/2012/10/29/reestr-dok.html>

recentemente, outras medidas vêm sendo tomadas para aumentar o controlo na divulgação de conteúdos.

Em 2016, o país foi pela primeira vez foi classificado como “não livre” pela organização *Freedom House*, que, dentro de seu escopo de atuação, monitoriza a liberdade na internet em 65 países. O rebaixamento da Rússia no ranking é, segundo a organização, fruto do enorme aparato de vigilância, da perseguição a ativistas on-line e da censura a *sites* de notícias e a blogues de oposição⁸.

Na China, o forte controlo governamental prevê o bloqueio de *sites* populares em todo mundo, como o Facebook, o YouTube, Twitter e o Google, e alguns termos têm a sua pesquisa interrompida (i.e., “*Free Tibet*”). “Além disso, todos os provedores de internet precisam passar por aprovação do governo, sendo que tudo que é acessado pelos usuários deve ser canalizado [...]. Devido a esses tipos de medidas, criou-se a denominação *Great FireWall of China*, em referência à Grande Muralha”⁹.

Mesmo nos Estados Unidos, país que pode ser considerado um sítio com alta qualidade de democracia (ver Figura 3.2) e transparência, vários exemplos mostram que o controlo à informação se dá de forma sistemática. Embora controverso, o caso de Edward Snowden, com a divulgação de informações sigilosas dos EUA, mostra como o Estado pode ter acesso a informações pessoais dos cidadãos e dispor das mesmas da forma como lhe convém (que, muitas vezes, não coincide com a conveniência do cidadão comum).

Por outro lado, como conclusão de um estudo realizado com alunos da Universidade de Guangzhou, na China, em 2014, tem-se que:

O impacto positivo do uso da mídia social sobre os elementos da cultura cívica mostra que, mesmo com apenas graus restritos de liberdade para comunicar sobre questões específicas, tais como comunicação política e engajamento cívico, este ainda pode fornecer às pessoas valores como senso de eficácia e dever cívico. [...] Na medida em que a cultura civil é um conceito tanto

⁸ Matéria disponível em <https://share.america.gov/pt-br/a-liberdade-na-internet-esta-diminuindo-na-russia/>

⁹ Disponível em <https://tecnologia.terra.com.br/saiba-como-funciona-o-controle-da-internet-na-china,57182d8e6545b310VgnCLD200000bbcceb0aRCRD.html>, acessado em 06/11/2016

empírico como normativo, o crescimento de elementos de cultura civil pode ser visto como um desenvolvimento desejável na China (Li et al., 2016, p. 5157).

Participação e populismo digital

Maia (2000) observa que, apesar de as atuais tecnologias de comunicação brindarem a sociedade com novas formas de participação, a literatura sobre a democracia digital tende a enfatizar exageradamente o potencial dessas tecnologias. Assim, a simples afirmação de que “a internet é um instrumento de democratização” pode levar a equívocos, uma vez que, se, por um lado, as novas tecnologias oferecem um potencial à participação descentralizada, por outro, podem reforçar formas de centralização de poder, fortalecendo “grupos das elites transnacionais e pode beneficiar a expansão de grupos de orientação anti-democrática” (Maia, 2000, p. 2).

A autora ainda ressalta que “é preciso levar em consideração que, para fortalecer a democracia, são necessárias não apenas estruturas comunicacionais eficientes, ou instituições propícias à participação, mas também devem estar presentes a motivação correta, o interesse e a disponibilidade dos próprios cidadãos para se engajar em debates” (Maia, 2000, p. 2).

Kim (2008) corrobora com a visão supracitada e ressalta que

A falta de participação popular na vida pública é muitas vezes lamentada nas democracias modernas. Que mais e mais cidadãos se interessem pelo que acontece em seus países deve ser obviamente visto como um desenvolvimento bem-vindo. Ao mesmo tempo, no entanto, a atual onda de protestos e o *modus operandi* dos manifestantes têm implicações preocupantes para os sistemas democráticos. A Internet permite contactos mais rápidos e fáceis entre os cidadãos de qualquer país. Mais importante (e preocupante) é que o fluxo espontâneo e descontrolado de informações e pronta resposta têm duas consequências importantes: primeiro, a dependência de fontes oficiais de informação diminui drasticamente à medida que as pessoas tendem a confiar em informações não verificadas disponíveis gratuitamente online; segundo, uma abordagem emocional da política substitui uma abordagem mais racional. Qualquer tipo de informação, qualquer que seja sua confiabilidade, provoca uma reação imediata e emocional. [...] Este novo tipo de política, a seguir chamado de populismo digital, exige uma renegociação do suposto contrato entre eleitores e eleitos (Kim, 2008, p. 2).

Assim, em paralelo com o aumento da participação popular surgem também novos debates acerca dos benefícios da democracia direta e há que se considerar o supracitado duplo papel da internet na construção de estruturas políticas. Embora o debate sobre como ocorre o fortalecimento de estruturas não democráticas ou o crescimento do populismo não seja novidade, é necessário avaliar as dimensões que a internet põe a antigos problemas.

À parte a coerente e necessária discussão sobre o conceito de populismo e seu entendimento além do rótulo pejorativo¹⁰, fica-se aqui com a reflexão de Kim (2008), que entende que o apelo populista coloca o povo contra as elites políticas, cuja legitimidade é questionada; as eleições secretas seriam um impedimento para a expressão direta da vontade popular. A solução seria, portanto, uma ligação não mediada entre o povo e o líder. O autor também destaca a dificuldade de definição do termo tendo em vista que o populismo pode envolver vários segmentos da população que não são unidos por ideologia forte ou coesa, sendo de difícil organização ou controlo. O populismo pode ser entendido, pois, como “uma celebração episódica, antipolítica, vazia e camaleônica do coração face à crise”, uma combinação de “movimento, líder, regime ou ideia” (Taggart cit. por Kim, 2008, p. 3).

Assim, quando o apelo populista se une a tecnologias digitais mais desenvolvidas, podem destacar-se alguns principais efeitos que são politicamente relevantes (Kim, 2008, pp. 3-4):

- Políticos ou ativistas populistas têm na internet uma ferramenta política de baixo custo que oferece acesso às bases e ao restante dos eleitores, gerando, deste modo, uma maior capacidade de mobilização e alcance.
- A falta de mediação dos meios pode levar as pessoas a responder livre e prontamente a um evento sem fazer uma pausa para a reflexão ou, mais crucialmente, sem verificar as informações fornecidas. Os meios tornam-se a fonte de informação.
- Como consequência do imediatismo e a falta de mediação, as plataformas permitem a violência verbal e a caça às bruxas. Depois que os internautas identificam um alvo, uma verdadeira guerra online contra o inimigo pode ser travada.

¹⁰ A questão do populismo é amplamente abordada por Ernesto Laclau em *A Razão Populista*. Laclau (2012) vê a mobilização popular como ponto-chave na construção de identidade política e, distintamente do que se costuma apregoar, entende o populismo não como uma ideologia ou uma manifestação irracional, mas como o palco de onde emergem os conceitos de coletividade e as demandas sociais.

Além dos pontos anteriores, Stanley e Weare (2004: 504) expõem a reflexão de vários estudiosos sobre a ampliação da participação popular com a adoção das novas tecnologias de comunicação:

Esta aceitação da tecnologia sugere que os representantes eleitos e os gestores governamentais de alto nível foram influenciados pelas previsões dos tecno-otimistas que veneraram a capacidade da tecnologia para tornar o governo mais eficiente e responsivo e fortalecer a participação cívica, tornando a informação política mais convincente, reduzindo os custos de participação e criando novas oportunidades de envolvimento (Grossman 1995, Negroponte 1995, Council 2002). No entanto, a maior parte das evidências reunidas até agora sobre os efeitos das comunicações via Internet pintou um cenário menos promissor. Numerosos estudos concluíram que a política na Internet é simplesmente política como de costume. Não alterou a conduta das forças (Harpham 1999, Sadow e James, 1999, Margolis e Resnick, 2000). É utilizado predominantemente por indivíduos e organizações já ativas na política e um acesso mais fácil à informação não parece conduzir a uma maior participação.

Posto isto, é preciso ter em vista que, apesar dos efeitos claros e profundos que a internet provoca na vida pública, “há muitas razões teóricas e empíricas para duvidar de uma conexão simples e direta entre as mudanças nas tecnologias de informação e comunicação e o comportamento político do público” (Bimber, 1998, p. 159). Assim, como sempre o foi, é necessário conceber que as transformações do sistema político (inclusive de caráter populista) “dependem mais da substância do que do volume e da distribuição da comunicação”; “o meio é a mensagem” (Bimber, 1998, p. 160).

CAPÍTULO IV:

CASOS DE ESTUDO: AS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E OS PROCESSOS DE PARTICIPAÇÃO CÍVICA

4.1. Estado da arte e metodologia de estudo

Dada a relativa novidade da internet como um meio de comunicação, muitas questões permanecem sobre como esta afeta os indivíduos e a sociedade (Kenski & Stroud, 2006). Várias pesquisas sobre os efeitos da utilização da internet no exercício e qualidade da democracia têm sido desenvolvidas e, embora nem todas apontem para uma relação direta entre uso da internet e aumento da participação popular nos processos democráticos, a maioria destaca aspectos positivos da utilização das TICs.

Para discutir a questão, Kenski e Stroud (2006) reasaltam que, em primeiro lugar, um eleitorado politicamente bem informado é desejável para que os cidadãos tomem decisões conscientes. Além disso, destacam que a eficácia da ação política é um determinante do comportamento político, uma vez que, sem sentimentos de competência e crenças de que as suas ações trazem consequências, os cidadãos têm pouco incentivo para participar. Por último, observam a importância da participação política: os níveis de envolvimento num sistema democrático têm consequências sobre a equidade do sistema. Logo, em teoria, uma democracia ótima seria composta por cidadãos com altos níveis de conhecimento político, eficácia e participação.

Assim, Kenski e Stroud (2006) utilizam dados do Annenberg Policy Public Center, da Universidade da Pensilvânia, referentes às eleições presidenciais do ano 2000 nos Estados Unidos, para analisar as relações entre divulgação online de informações sobre a campanha e eficácia política, conhecimento e participação. Os resultados indicam que as variáveis estão positivamente associadas; por outro lado, as magnitudes das associações são pequenas, sugerindo que o potencial da internet para melhorar os indicadores de boa cidadania é limitado.

Mais recentemente (e, portanto, com maior maturidade da internet), McAllister (2016) concluiu que a utilização da internet durante as eleições aumenta o conhecimento político dos jovens. O estudo desenvolvido pelo autor foi realizado na Austrália a partir dos dados de 2013 da AES

(Australian Election Study) e o quadro de amostragem foi fornecido pela Comissão Eleitoral Australiana. O que se notou foi que, apesar da maior importância dada à educação cívica nas escolas, da expansão da educação universitária e da enorme atenção dada aos jovens pelos partidos políticos, movimentos sociais e grupos de interesse, o que ocorreu na prática não foi um aumento do conhecimento político entre esse público. Observa-se, na realidade, que os padrões de envolvimento político entre os jovens estão a mudar e formas tradicionais de participação (como votar ou aderir a um partido político) têm demonstrado declínios dramáticos. Entretanto, McAllister (2016) afirma que as formas tradicionais de participação política estão a ser substituídas por ativismo baseado na web, como blogues e envolvimento com os média sociais. Neste contexto, conclui o autor, a internet tem a capacidade de aumentar o conhecimento político e, assim, de fortalecer a cidadania.

Lim e Oh (2016), por sua vez, examinaram empiricamente a eficácia dos sistemas online e offline no envolvimento dos cidadãos na formulação de políticas. Buscou-se concluir se os modos de participação online e offline variam nos seus impactos na tomada de decisões políticas. O objeto de estudo foi o sistema de orçamento participativo operado pelo Buktu, na Coreia.

A análise foi realizada a partir das opiniões individuais presentes em 382 pareceres de residentes enviados através de diferentes canais entre 2005 e 2010. O estudo analisou se as propostas foram aprovadas conforme submetidas e, em caso afirmativo, quanto do orçamento foi atribuído para cada uma delas. O exame documental também permitiu medir os graus de representatividade e deliberatividade dos canais de participação online e offline, o escopo das preocupações dos moradores, os montantes dos pedidos de orçamento, as áreas políticas e fatores afins.

Os resultados indicaram que os canais de participação offline foram mais eficazes do que os canais online devido aos seus níveis mais altos de representatividade e deliberatividade. No entanto, as conclusões também mostraram que os canais offline não conduzem necessariamente a uma participação efetiva, uma vez que os pareceres enviados através da Comunidade Local, um canal offline, não se refletiram muito no processo orçamental. Concluiu-se, além disso, que existem diferentes resultados dependendo do canal offline utilizado: quando os cidadãos se envolvem em processos de participação deliberativa, há maior possibilidade de as suas opiniões serem refletidas no orçamento ou na tomada de decisões políticas. Assim, é possível afirmar

que a participação autêntica só é alcançada quando os governos locais criam canais de participação que podem garantir os graus necessários de representatividade e deliberatividade (Lim & Oh, 2016).

Lutz e Hoffmann (2017) propõem uma compreensão diferenciada da participação online, não se limitando à visão simplista de que a participação é benéfica para indivíduos e comunidades enquanto, analogamente, a falta desta é predominantemente vista como desvantajosa. A análise baseou-se em grupos focais e subsequentes grupos de discussão online entre 96 usuários de internet alemães. Cada grupo tinha uma idade e um perfil social diferente. Os grupos foram recrutados com base numa tipologia representativa de usuários de internet do país¹¹. Os pesquisadores procuraram então discutir e explorar a experiência dos usuários e a compreensão da participação online.

Eles concluem que o fenómeno da não-participação na internet exige um exame minucioso, pois pode significar uma posição ativa e intenções dos usuários (por exemplo, usuários renunciam a um serviço para boicotar práticas comerciais prejudiciais). Por outro lado, nem todas as formas de participação online observáveis refletem agência ou intenção do usuário.

A presente pesquisa visa fornecer mais uma contribuição ao debate. Na tentativa de responder à pergunta inicial (“Em que medida a adoção das TICs potencializa a participação cívica e o enriquecimento da democracia representativa?”), foram utilizados três casos distintos que foram aqui descritos e explorados com base na literatura e em dados disponíveis na internet.

Entende-se que o estudo possui limitações por se restringir a poucos casos, problema inerente a este método de investigação. Com o intuito de minimizar os impactos, procurou-se trabalhar com distintas realidades (diferentes tamanhos dos países, níveis de escolaridade, abrangência da utilização da internet, etc.) e iniciativas. Além disso, esta pesquisa foca em intervenções que ocorreram ao nível do governo central dos países por entender que tal método oferece melhor grau de comparação.

¹¹ Em termos de conectividade na Internet, a Alemanha é típica dos países europeus: de acordo com os dados disponíveis da ITU (2013), 84% da população alemã usa a Internet (incluindo o acesso móvel) e 28% da população é usuária do Facebook (Lutz & Hoffmann, 2017).

A seguir serão apresentados os casos selecionados com uma subsequente análise comparativa entre eles.

4.2. Casos de estudo

4.2.1 *A constituição colaborativa da Islândia*

Antecedentes

A atual constituição da Islândia data de 1944. Foi adaptada da Constituição dinamarquesa e substituiu a que foi proferida por Christian IX, rei da Dinamarca, no milésimo aniversário da colonização da Islândia, em 1874, revista em 1920. A promulgação de uma nova constituição era parte da decisão da Islândia de separar-se o mais rapidamente possível da Dinamarca ocupada pela Alemanha nazi. A separação era permitida pelo tratado de união entre os dois países, de 1918, quando à Islândia foi concedida soberania, à exceção dos negócios estrangeiros que continuaram sob o controle da Dinamarca mesmo após o tratado. A relação entre a adoção de uma nova constituição e a separação da Dinamarca explica o apoio de 98% da população à constituição proposta, entendido como um dever nacional. Esta deveria ser uma constituição provisória – uma medida de emergência – e, portanto, não gerou muito debate público. O parlamento, por sua vez, prometeu rever rapidamente a constituição provisória adotada em 1944, com o prazo de término até 1946, promessa que não foi cumprida. Apesar das repetidas tentativas, o parlamento nunca conseguiu chegar a acordo sobre uma revisão abrangente da constituição, mesmo que algumas revisões tenham sido realizadas ao longo dos anos (Gylfason, 2012). Apesar disso, desde aquela data, consta na constituição o poder de veto do presidente às leis propostas pelo parlamento que, seriam, então, encaminhadas a um referendo popular (direito, esse, que só foi posto em prática em 2010, conforme relata Berg (2011)).

Porém, com a crise do sistema financeiro mundial, a política islandesa começa a tomar novos rumos. Vinte e quatro dias após o “anúncio oficial” do grande *crash* com a falência do Lehman Brothers Bank, em 15 de setembro de 2008, os três maiores bancos da Islândia – Glitnir,

Landsbanki e Kaupthing¹² – entraram em colapso. Uma vez que a Islândia era incapaz de refinar os empréstimos, foi o primeiro país da Europa Ocidental a recorrer ao Fundo Monetário Internacional (FMI), desde que o Reino Unido o fez em 1976 (Berg, 2011)¹³.

Na altura, a Islândia já havia triplicado a sua taxa de desemprego, enquanto a população, já cruelmente afetada pela crise, viu a moeda local desvalorizar mais de 50% em relação ao Euro. Assim, no final de 2008, os bancos islandeses deviam mais de seis vezes o PIB do país¹⁴, fazendo da Islândia o país mais afetado por um *crash* financeiro já registrado em relação ao tamanho do país (Berg, 2011)¹⁵.

Deve destacar-se que, entre os anos de 1926 e 2008, salvo por cinco anos, o Partido da Independência e o Partido Progressista mantiveram o controlo do Ministério da Justiça, nomeando todos os juizes. Esses também foram os partidos responsáveis pela privatização de dois bancos estaduais entre 1998 e 2003 (Gylfason, 2012).

Assim, no *crash* mundial do setor financeiro em 2008, a responsabilidade pela crise da Islândia, assim como de outros países, não poderia ser atribuída exclusivamente ao setor financeiro global. Havia também políticos nos vários países afetados que acumulavam demasiada dívida ou deram aos bancos muita liberdade (ou ambos) (Berg, 2011).

Foi sob essa perspetiva que os islandeses decidiram manifestar-se contra a perda de direitos, e, no um grande movimento popular que ficou conhecido como “*pots-and-pans-banging*” (Revolução das Panelas, conforme tradução de Castells (2013), em referência ao barulho

¹² Entre 2000 e 2007, os três bancos aumentaram o valor dos seus ativos de 100% para 800% do PIB da Islândia (Castells, 2013).

¹³ Importa destacar que a Islândia, mesmo com o auxílio financeiro solicitado ao FMI, não impôs à população as medidas drásticas de austeridade como em outros países na mesma situação. Foi assinado um pacto de “estabilidade social” com o intuito de proteger os cidadãos, que garantiu que os empregos e os gastos públicos não fossem drasticamente reduzidos. O governo também não pagou a dívida externa dos bancos, conforme decidido nos referendos de 2010 e 2011, detalhado a seguir, e, portanto, possuía recursos suficientes para sustentar os seus gastos. Por ultimo, quando da compensação dos islandeses por suas perdas bancárias, deu-se prioridade a detentores de depósitos em relação a detentores de obrigações, contribuindo para manter a liquidez da economia (Castells, 2013, p. 31).

¹⁴ Castells (2013) menciona que a dívida chegava a sete vezes o PIB.

¹⁵ Referências também retiradas do documentário “Blueberry Soup”, de 2013.

produzido por utensílios domésticos em espaço público), foram às ruas exigir uma grande reforma política e a apresentação de uma nova constituição (Berg, 2011; Castells, 2013; Gylfason, 2012, 2013). Ainda, segundo Castells (2013), o estopim para o movimento foi o vídeo divulgado na internet, em 11 de outubro de 2008, onde o cantor Hordur Torfason, em frente ao Althing (o Parlamento Islandês), cantava sua indignação em relação ao sistema e aos políticos. Milhares de pessoas foram se juntando às manifestações que pediam a renúncia do governo. Considerando que 94% da população estava, na época, conectada à internet e dois terços era usuária do Facebook, alguns observadores do movimento afirmam que as ferramentas digitais foram de fundamental importância em todo o processo.

O movimento culminou na convocação adiantada das eleições em 2009, onde uma coalizão entre sociais-democratas e o partido verde ganhou a eleição com a promessa de levar a cabo as mudanças solicitadas pela população, incluindo uma nova constituição construída com participação popular (Berg, 2011; Castells, 2013; Gylfason, 2012, 2013). Além disso, foram realizados dois referendos, em 2010 e 2011, para decidir sobre o pagamento das garantias dos empréstimos devidos pelos bancos a depositários ingleses e holandeses, uma vez que o governo compensou os islandeses pelas suas perdas (Berg, 2011; Castells, 2013)¹⁶.

O processo de elaboração da constituição

É sob esse pano de fundo que se dá a construção da Constituição Islandesa, conhecida como a primeira “Constituição *crowdsourcing*” da história. Conforme destaca Gylfason (2016), embora o exemplo islandês não seja o primeiro caso de participação popular na formulação de uma constituição, ele é, provavelmente, o mais deliberativo, democrático e global até ao momento e por isso atrai tanta atenção dos estudiosos da democracia aberta.

O parlamento islandês decidiu que o processo seria constituído por três etapas: a convocação de uma Assembleia Nacional, a nomeação de um Comité Constitucional, encarregado de coletar

¹⁶ Segundo observa Berg (2011), apesar de os parlamentares terem votado a favor da proposta para pagamento das garantias, uma maioria clara de 93% dos votantes manifestou-se contra no referendo de 2010, com menos de 2% a favor e uma taxa de participação de 62% do eleitorado. Um segundo referendo sobre a mesma questão (mas com melhores taxas de juros e outros termos) foi realizado um ano depois, em 9 de abril de 2011. Com 75% de participação (a mais alta registada até à data), o projeto de lei foi rejeitado por uma maioria de 59,8% dos votantes.

informações, fornecer análises e propor ideias e, por fim, a eleição de uma Assembleia Constituinte (que acabou por tornar-se num Conselho Constitucional, como será pormenorizado ao longo do texto). Desta forma, o parlamento tinha como objetivo que a constituição fosse inteiramente escrita por pessoas comuns e não pelos seus assistentes e advogados (Gylfason, 2012).

O primeiro passo foi dado com a convocação do primeiro Fórum Nacional, organizado pela organização de base “The Anthill”, em novembro de 2009. Sob o lema “Assembleia Nacional: Um encontro com o futuro”, este era um exercício de um dia que consistia em articular os valores e prioridades que deveriam guiar a renovação do Governo e da Administração Pública (Suteu, 2015) e obteve o apoio do governo¹⁷.

Esse encontro de um dia foi constituído por aproximadamente 1.200 cidadãos selecionados aleatoriamente e contou com a participação de 300 representantes de diferentes grupos de interesse e instituições. Essas pessoas foram divididas em 162 mesas e instruídas a discutir sobre os valores essenciais da Islândia, os quais deveriam refletir, em última análise, o interesse público (Suteu, 2015).

O segundo Fórum Nacional (também conhecido como Assembleia Nacional) foi organizado pelo governo e teve lugar em outubro de 2010. O grupo foi constituído por 950 pessoas¹⁸ selecionadas por meio de uma amostra aleatória retirada do registo nacional, procurando manter proporcionalidade de representação entre homens e mulheres, diversos grupos etários, e diferentes partes do país (Castells, 2013; Gylfason, 2012; Suteu, 2015). Além disso, o Parlamento nomeou um Comité Constitucional composto por sete especialistas com diferentes formações para a preparação de um documento que seria o ponto de partida para a elaboração da nova constituição (Berg, 2015). Ao final de um dia, a Assembleia Nacional levantou ideias sobre o que esperavam que a nova constituição abrangesse, incluindo, por exemplo, paridade de voto e propriedade pela nação dos recursos naturais do país (Gylfason, 2012). O resultado formal foi um documento de 700 páginas produzido pelo Comité Constitucional que analisou a

¹⁷<http://icelandreview.com/news/2009/11/11/national-assembly-iceland-well-attended;>
<http://icelandreview.com/news/2009/11/24/icelands-government-cooperate-anthill>

¹⁸Na literatura disponível, o número exato diverge, variando entre 950 e 1.000 pessoas.

Constituição de 1944 e incluiu sugestões que a Assembleia Constituinte deveria considerar no novo texto (Berg, 2015).

Na sequência, em novembro de 2010, foi realizada uma eleição para a Assembleia Constituinte onde 523 candidatos competiram por um dos 25 assentos disponíveis. Qualquer cidadão pôde participar desde que não fosse membro do parlamento ou do governo e tivesse idade legal para tal. Segundo Gylfason (2012), a maioria dos candidatos considerou suficiente lançar os seus nomes sem anunciar a sua candidatura, limitando-se a postar alguns artigos na internet ou a conversar com os seus amigos pelo Facebook. O método eleitoral utilizado foi o Sistema de Voto Único Transferível, destinado a garantir que, se o seu candidato não tiver votos suficientes, seu voto é transferido para outro candidato de acordo com as suas instruções, garantindo uma participação mais abrangente. Ainda conforme Gylfason (2012: 14), “os meios de comunicação, incluindo a televisão estatal e a rádio, pouco fizeram para informar o eleitorado sobre as questões ou os candidatos que pareciam se ver como companheiros defensores de uma causa comum e não como concorrentes ou adversários”. Além disso, não foram realizadas pesquisas de opinião, de modo que não se sabia quais deles possuíam maiores probabilidades de serem eleitos.

Apesar da divulgação pouco abrangente e do facto de não se tratar de eleições gerais, as eleições foram bem sucedidas; os eleitos pareciam compreender, de modo geral, um grupo muito representativo da sociedade: várias idades e uma diversidade de experiência (médicos, advogados, sacerdotes e professores, executivos de empresa, um agricultor, um representante dos direitos de pessoas portadoras de deficiência, matemáticos, jornalistas, enfermeiras, filósofos, poetas e artistas, cientistas políticos, um diretor de teatro e um líder sindical) (Gylfason, 2012, p. 14)¹⁹.

Apesar de nenhuma manifestação contrária antes e durante o processo eleitoral, as eleições foram contestadas, após o seu término, por três candidatos que apresentaram um pleito de invalidação das mesmas, não por denúncia contra qualquer dos concorrentes às vagas, mas por questões técnicas, referentes ao processo e ao sistema de votação adotado. O pleito foi aceite e

¹⁹ Referências também retiradas do documentário “Blueberry Soup”.

a eleição considerada sem efeito pela Suprema Corte (Berg, 2015; Castells, 2013; Gylfason, 2012; Suteu, 2015).

Para contornar a situação sem que fosse necessária a proposição de novas eleições, o parlamento exerceu o seu direito de nomear os representantes da Assembleia Constituinte e fê-lo ao indicar os 25 candidatos com maior número de votos para o que chamou de Conselho Constitucional (doravante CC) (Berg, 2015; Castells, 2013; Gylfason, 2012; Suteu, 2015).

O papel do Conselho era fazer recomendações para uma mudança constitucional, tomando como ponto de partida o relatório da Comissão Constitucional, elaborado como resultado da Assembleia Nacional.

Já no início do trabalho do Conselho Constitucional, ficou claro que a maioria dos seus membros gostaria de escrever uma nova constituição do zero em vez de rever a existente. O grupo foi então dividido em três frentes de trabalho, que procuraram tanto informar a população quanto ao seu progresso, como também fazer com que o público participasse e fizesse sugestões à medida que as discussões tinham lugar (Berg, 2015; Gylfason, 2012).

Após quase quatro meses de trabalho, o texto foi aprovado por unanimidade no Conselho, com propostas de reformas bastante radicais. O projeto de lei enfatiza, por exemplo, controles e equilíbrios mais fortes entre os três poderes, reforça a transparência, a equidade, a proteção do ambiente e sua exploração eficiente e justa, bem como a apropriação nacional dos recursos naturais do país (Gylfason, 2012).

O papel das TICs

Para que o processo de elaboração da Constituição fosse o mais aberto e democrático possível, era necessário envolver, além dos 25 conselheiros, a população como um todo. Para que tal objetivo se concretizasse, foram abertos diversos espaços de participação. Além dos meios tradicionais de comunicação que foram mantidos (correio e telefone) – a preocupação era que ninguém fosse intencionalmente excluído do processo –, “os grupos criaram diversas plataformas de media social. Os horários e as atas das reuniões também foram publicados on-line, e o site do Conselho foi atualizado com notícias e um boletim semanal. Publicidade

promovendo a participação do público no processo também foi publicada nos média” (Suteu, 2015, p. 262).

Thorvaldor Gylfason é professor de Economia da Universidade da Islândia e um dos 25 representantes eleitos pela nação e nomeados pelo parlamento para o Conselho que reescreveria, em 2011, a “Constituição *Crowdsourcing*” islandesa. Autor de vários artigos sobre o assunto, em 2016, juntamente com Anne Meuwese, num artigo intitulado “*Digital Tools and the Derailment of Iceland's New Constitution*”, voltou o seu foco para o papel das TICs na elaboração da carta magna. Além desse e de outros artigos académicos, a imprensa de todo o mundo voltou a sua atenção para o modelo, dado o seu carácter inédito²⁰. Nesse tópico, utilizar-se-ão, especialmente, as descrições e análises do artigo supracitado para demonstrar como foi operacionalizado o processo de participação popular na reformulação do texto constitucional.

É preciso ressaltar que, apesar de a Islândia, comparativamente a outras nações, ser um país muito conectado à internet e grande utilizadora das ferramentas de interação social dela derivadas²¹, à altura da reformulação da constituição, em 2011, o uso de mídias digitais pelas instituições políticas dava-se, de forma geral, como vitrines dos feitos dos governos ou para propósitos de divulgação de algumas informações. Assim, as amplas aplicações das ferramentas digitais pelo CC para viabilizar a participação pública era uma característica inovadora. O Conselho empregou dois especialistas em informática para facilitar todos os aspetos técnicos do trabalho, incluindo, como já citado, o uso de redes sociais (Gylfason & Meuwese, 2016).

²⁰ Ver, por exemplo (consultados em 20/04/2017):

<http://www.popsoci.com/technology/article/2011-06/iceland-crowdsourcing-suggestions-its-new-constitution-web>

<http://www.zdnet.com/article/iceland-taps-facebook-to-rewrite-its-constitution/>

<http://www.rawstory.com/2011/07/iceland-citizens-write-a-new-constitution-through-online-collaboration/>

https://usatoday30.usatoday.com/money/world/2011-06-12-Iceland-constitution-online_n.htm

<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/iceland/8567224/Iceland-reviews-constitution-with-help-from-online-community.html>

²¹ Conforme dados de 31/03/2017, a totalidade da população islandesa está conectada à Internet e 74,7% é usuária do Facebook (dados de 30/06/2016). Em Portugal, os números são de 67,6% e 54%, respetivamente (<http://www.internetworldstats.com/stats4.htm>).

Assim, todo o processo foi apoiado pelo uso do Facebook, YouTube, Flickr, Twitter e do seu próprio sítio na Internet (stjornlagarad.is) para incentivar e garantir a participação e o envolvimento do público em geral (Castells, 2013; Suteu, 2015; Valtysson, 2013).

Segundo afirmam Gylfason e Meuwese (2016), a página do Facebook do CC foi fundamental para dar alcance e visibilidade ao projeto. Os membros do Conselho e os funcionários faziam questão de responder à maioria das consultas, comentários e sugestões. A grande maioria dos comentários recebidos de observadores externos foi considerada séria, racional e bastante útil, sendo que vários foram incorporados na versão final da lei.

A utilização do Twitter foi importante, principalmente após a imprensa internacional ter manifestado interesse nos métodos de trabalho do Conselho. Outro exemplo foi o envolvimento da CAST (*Constitutional Analysis Support Team*) no processo, uma organização semiformal de indivíduos que compartilhavam interesse no processo e tinham o objetivo de acompanhá-lo (Bater, 2011). O Conselho cooperou com o CAST quando este organizou um teste de stress do texto da lei, um evento aberto a cidadãos com a disposição de contribuir e encontrar lacunas na Constituição. Os resultados foram “tuitados” enquanto o teste estava em andamento e o sumário das descobertas foi consultado pelos membros do CC (Bater, 2011; Gylfason & Meuwese, 2016).

Gylfason e Meuwese (2016) ainda ressaltam que ferramentas como o Flickr e o *issuu.com* foram utilizadas na divulgação do trabalho (para postar as fotos dos encontros e disseminação eletrónica do trabalho, respetivamente).

Além disso, apesar de as reuniões dos grupos de trabalho do CC serem geralmente realizadas a portas fechadas para encorajar discussões francas na fase inicial de redação, fez-se uso extensivo da transmissão em vídeo das deliberações do Conselho. Tendo-se em conta que o facto de que transmissões de debates relativos à política não serem conhecidos pela sua popularidade, as sessões foram mais bem aceites do que o esperado (150-450 telespetadores para as transmissões das reuniões abertas do Conselho que se realizavam todas as quintas-feiras). O YouTube foi bastante útil para fazer o *upload* dos discursos dos membros do Conselho nas sessões abertas, bem como para veicular entrevistas realizadas com os mesmos (Gylfason & Meuwese, 2016).

Nenhum grupo de interesse ou instituição foi convidado particularmente a participar do processo já que esse deveria ter um caráter completamente aberto e todos os cidadãos foram convidados a dar suas opiniões e sugestões (Gylfason, 2012).

Além das ferramentas de comunicação citadas, outros instrumentos das novas Tecnologias de Informação foram utilizados com sucesso para apoiar o andamento da elaboração do documento. Os softwares do Google, por exemplo, foram diversas vezes utilizados: “o Google Docs foi usado para redigir texto nos comités e o Google Tradutor foi usado por observadores estrangeiros para acompanhar o que estava a acontecer, permitindo que eles também contribuíssem com comentários e sugestões”. A princípio, o parlamento recusou a financiar uma tradução do projeto de lei para inglês, e os observadores estrangeiros tiveram de confiar no tradutor do Google até que um economista aposentado do Banco Central enviou uma tradução leiga do projeto de lei. Posteriormente, a Sociedade Constitucional, uma ONG sem fins lucrativos, financiou uma tradução do projeto em inglês por um tradutor certificado, versão, essa, utilizada pelo parlamento, em novembro de 2012²², quando o mesmo decidiu buscar as opiniões da Comissão de Veneza (Gylfason & Meuwese, 2016, p. 13).

Ao final de todo o debate e intervenções, haviam sido recebidos mais de 3.600 comentários e 360 sugestões formais (os participantes deveriam, nesse caso, identificar-se com nome e endereço) (Suteu, 2015). Quinze versões foram escritas até à redação do texto final, de modo a que as sugestões recebidas por populares e debatidas pelo CC fossem, pois, incorporadas à Lei (Castells, 2013).

Memórias póstumas de uma Constituição

Em 2011, o projeto de lei foi apresentado ao parlamento da Islândia, que iniciou discussões anteriores à votação. O governo logo percebeu que a hostilidade dos partidos da oposição poderia impedir que a lei fosse aprovada. O referendo nacional previsto para junho de 2012, e que ocorreria juntamente com as eleições presidenciais para garantir uma boa participação, teve a oposição do Partido Independência e do Partido Progressista que recorreu a obstrucionismo

²² Disponível em http://stjornlagarad.is/other_files/stjornlagarad/Frumvarp-enska.pdf

para frustrar este plano. O referendo ocorreu, então, em outubro de 2012 e contou com a participação de 47% dos eleitores dos quais 67% manifestaram seu apoio à Lei (Dessi, 2013; Gylfason, 2013).

Embora o referendo não fosse vinculativo, a crença geral era a de que, se o resultado fosse positivo, o parlamento se sentiria sob uma pressão muito maior para prosseguir em conformidade.

Assim, um mês após o referendo, o parlamento solicitou à Comissão de Veneza a sua opinião sobre o projeto de lei, que, em “tempo *record*”, produziu um relatório com várias sugestões, várias das quais a comissão parlamentar competente decidiu incorporar no projeto de lei que foi para a votação final no parlamento. Deve destacar-se que a maioria dos parlamentares (32 de 63) declarou em público e por escrito que apoiava o projeto de lei e queria que o mesmo fosse aprovado antes que o parlamento fosse dissolvido para as eleições de abril.

Por fim, ciente dos artificios dos partidos de oposição, e na tentativa de garantir que o projeto de lei constitucional fosse levado a votação, a parlamentar Margrét Tryggvadóttir apresentou o projeto de lei à comissão parlamentar responsável (da qual ela era membro) como uma emenda a outro projeto relacionado de última hora.

Mas o presidente do parlamento submeteu a votação o projeto de lei de última hora sem antes apresentar a emenda, deixando assim de votar o projeto de lei constitucional, violando o procedimento parlamentar. Isso aconteceu às 2 da manhã. Na manhã da última sessão do parlamento antes do recesso. Os inimigos da reforma constitucional levaram o dia e a democracia foi posta no gelo (Gylfason, 2013).

Reflexões sobre o caso

Apesar da não aprovação, até ao momento da redação deste trabalho, em junho de 2017, do novo texto constitucional pelo Parlamento islandês, o processo de discussão e elaboração do projeto de lei não pode ser, de nenhuma forma, considerado um fracasso. Trata-se do primeiro texto constitucional escrito de forma totalmente aberta desde o seu início, com a convocação do Fórum e da Assembleia Constitucional, até ao referendo que aprovou o texto final proposto pelo Conselho Constitucional (construído com sugestão de populares desejosos de participar

do momento histórico). O foco deve ser, pois, em como se deu o processo de participação popular.

Em primeiro lugar, deve observar-se que, apesar de o processo ter sido proposto pelo parlamento, este deu-se após da subida ao poder de um novo governo que se elegeu sob a promessa de conduzir uma administração mais aberta, com maior participação cívica. Assim, não há como deixar de destacar que se trata de uma intervenção *bottom-up*, que parte dos desejos e da ação popular.

O processo de mobilização inicial saiu do meio virtual e tomou as ruas após o *crash* de 2008, o que, provavelmente, teria acontecido de qualquer maneira, mas dificilmente tomaria tais proporções. No caso específico da Islândia, é difícil imaginar o mesmo processo de participação sem o uso intensivo das TICs (ainda que outros canais de comunicação permanecessem disponíveis).

A elaboração da Constituição propriamente dita, ainda que ocorresse através de um Comitê de “pessoas comuns”, eleitas democraticamente, não poderia ter atingido um público tão amplo sem a utilização da internet e das novas Tecnologias da Informação. É inevitável inferir que o aumento da participação e de o processo ser conduzindo de forma aberta aumenta, também, a legitimidade da proposta.

Ter a própria população como porta-voz das reivindicações e envolvê-la no processo de profundas mudanças na maneira de condução das políticas públicas (na forma da lei maior da nação) pode ter como consequência uma maior adequação das futuras intervenções governamentais. Outro ponto que merece realce é a questão da redução dos conflitos de interesses no momento da formulação da lei, ao passo que não há intervenção direta de grupos de interesses e maior transparência na condução da intervenção.

Não se pode avaliar, no entanto, o resultado do projeto na condução prática das questões governamentais ou no desenho das políticas públicas, uma vez que o poder de decisão sobre quando (ou se) a lei entrará em vigor permanece nas mãos do parlamento. Valtisson, no seu artigo de 2013, conclui que a população é a parte fraca da cadeia estabelecida, enquanto o governo seria a parte forte. Concordo em parte. Parece óbvio que, em governos democráticos, ainda que adeptos da democracia aberta, o Estado possua o poder final de decisão (mesmo que, infelizmente, isso possa traduzir-se em conflito de interesses); a proposta não é a de um

“governo sem governo”. Por outro lado, parece-me um pouco exagerado classificar o poder do povo e da participação cívica como “fraco”. Se por um lado a maior divulgação de informação (e “desinformação”) torna mais fáceis as práticas e políticas populistas, por outro lado, dá aos cidadãos um maior poder de intervenção. No caso da Islândia, caso estudado por Valtisson (2013), parece ainda mais injusto minimizar esse poder.

4.2.2. A experiência da votação online na Estónia

Da URSS à UE

Pode-se dizer que a principal semelhança entre os países bálticos é sua trágica história recente. Em cada um desses Estados, o regime soviético realizou uma revolução cultural: membros das elites nacionais foram assassinados ou exilados; centenas de milhares foram deportados, executados, ou morreram de fome; a coletividade foi destruída com o fim das fazendas camponesas que tinham sido a espinha dorsal dessas economias. Finalmente veio a sufocação da identidade nacional através da imigração em massa de russos de outras partes da União Soviética (Lucas, 2009).

O colapso do comunismo criou, entretanto, uma situação caótica na Europa Oriental em termos políticos, económicos e de segurança. As tensões domésticas na Europa Oriental ameaçavam espalhar-se. A dificuldade de gestão deste sistema estava principalmente ligada à questão da desmilitarização e perigos para a segurança mundial provenientes da apropriação do aparelho militar soviético pelas novas repúblicas da ex-União Soviética (Santagelo, 1997)²³.

No entanto, os países bálticos apresentavam outras características que devem ser destacadas. Em termos de segurança, até então, a área era caracterizada por uma “menor tensão militar” em comparação com a Europa Central. Em termos económicos, o modelo nórdico propunha uma “terceira via” que, diferente do Estado de bem-estar europeu e da coletividade soviética, parecia ser o verdadeiro vencedor na competição entre comunismo e capitalismo de acordo com

²³ De facto, a desintegração do Exército Vermelho gerou pelo menos quatro novas potências nucleares: Ucrânia, Bielorrússia, Cazaquistão e Rússia – esta última aceita a nível internacional como sucessora da URSS (Santagelo, 1997).

cientistas económicos e sociais (Santagelo, 1997). Conforme afirma Santagelo (1997), o fim do confronto bipolar caracterizado pela Guerra Fria quebrou tal equilíbrio e gerou uma crise da identidade nórdica. Assim, a “identidade menos europeia” da área foi sentida e levou esses países a um papel periférico no novo sistema internacional. Além disso, em 1991, a comunidade nórdica sofreu com a decisão da Suécia e da Finlândia de aderir à União Europeia (UE), uma vez que esta resolução gerou uma cisão na região nórdica dividida entre os membros da UE (Dinamarca, Suécia e Finlândia) e Noruega.

Na tentativa de evitar a “periferização”, os estados nórdicos tentaram limitar o impacto dos acontecimentos de 1989, reforçando o conceito de identidade nórdica com um projeto de uma união regional. No entanto, este projeto não foi bem-sucedido como uma alternativa à União Europeia (ainda que tenha proporcionado aos membros nórdicos da UE sentimentos de subgrupo) (Santagelo, 1997).

Isso demonstra que, depois de recuperar a independência no início da década de 1990, os países bálticos poderiam facilmente ter tido o mesmo destino de países como a Moldávia: Estados semifalidos na periferia da Europa, uma vez que o seu comércio exterior estava inteiramente ligado à economia soviética desmoronada. Eles não possuíam instituições independentes nem funcionários públicos capazes de administrar um Estado moderno (Lucas, 2009).

No entanto, segundo relata Lucas (2009), a história de sucesso dos países bálticos tem demonstrado que as medidas adotadas (geralmente introduzidas primeiro na Estónia e, em seguida, copiado pela Letónia e Lituânia) podem resultar. “Em apenas dois anos, de 1992 a 1994, a reforma radical do governo estónio de Mart Laar introduziu um imposto fixo, privatizou a maior parte da indústria nacional por meio de editais públicos transparentes, aboliu tarifas e subsídios, estabilizou a economia, equilibrou o orçamento e talvez, mais crucialmente, restaurou a Coroa (moeda utilizada no pré-guerra) e fixou-a à marca de solidez alemã”. O resultado dessas iniciativas fez com que a Estónia criasse a imagem de uma das economias mais abertas e transparentes da Europa. Com o crescimento veio a estabilidade política e as tropas russas deixaram a região do Báltico em 1994 e a entrada de investimento estrangeiro trouxe com ele o desenvolvimento tecnológico e *know-how* (Lucas, 2009, p. 76).

A Estónia desenvolveu, pois, empresas de alta tecnologia que se tornaram alguns dos maiores empregadores do país. O Estado também foi pioneiro em iniciativas de *e-government*, a ideia

de colocar a Administração Pública online; “em uma época em que essas inovações eram inéditas em outros lugares da Europa, o povo estónio já podia pagar seus impostos via internet, votar eletronicamente e até assistir a uma transmissão ao vivo da sala de espera do primeiro-ministro”. O modelo de impostos fixos, governo magro e inovação rápida da Estónia tornaram-se inspiração para outros países, mas nem por isso era depositária de plena confiança. Isso parece mudar em 2004, quando, depois de frustrantes tentativas, os países bálticos ganharam adesão à União Europeia e à NATO (Lucas, 2009, p. 76).

A vocação da Estónia para o desenvolvimento de tecnologias

O que para muitos poderia ser considerada uma desvantagem, a Estónia utilizou a seu favor. Após o desmembramento da União Soviética, os países precisaram recomeçar do zero. Cada cidadão recebeu, à altura, o equivalente a 10 euros e foi tudo. Porém, uma geração depois, o país é um exemplo de sítio enormemente digitalizado, onde se abandonaram completamente os antigos sistemas e optou-se por executar todos os processos de forma online. Desta forma, a Estónia foi pioneira no que diz respeito à implantação de sistemas de *e-government* (integrado com sistemas privados, como se explica a seguir) e estima-se que a redução dos custos associados agregue 2% a seu PIB anual (Walt, 2017).

Assim, o país que possui empresas baseadas em tecnologia com histórias de sucesso como o Skype e o Transferwise, abriga, na sua capital, a Fundação Tallinn Science Park, que “é um Campus de ciência e negócios que visa promover o espírito empresarial baseado na tecnologia na Estónia, reunir cientistas e empresários e proporcionar condições e um ambiente adequado para a realização de ideias inovadoras de negócios”. A fundação abriga atualmente (i) mais de 200 companhias operando no campus; (ii) mais de 180 companhias utilizadoras dos serviços; (iii) mais de 25 empresas na fase de *startups*; (iv) 3500 empregados que trabalham para as companhias; (v) 14.000 estudantes e 1.300 cientistas²⁴.

²⁴<https://www.tehnopol.ee/en/tehnopol/teaduspargist/> (consultado em 09/05/2017).

Segundo dados da Startup Estonia²⁵, o país produz o maior número de *startups* da Europa²⁶. Este facto contribui para que as atividades de desenvolvimento de tecnologia alcancem mais de 15% do PIB do país, ou 24,4 bilhões de dólares, conforme dados de 2014²⁷

Contudo, o que mais se destaca quando se fala de tecnologias adotadas pelo Governo é o ID-Card, que permitiu, entre outras coisas, a implantação das primeiras (e únicas, até ao presente momento) eleições online do mundo.

Lançado pelo governo em 2002, os cartões de identidade foram introduzidos, principalmente, como uma maneira de fornecer um substituto mais seguro e sofisticado para o método de identificação utilizado pelos Internet Bankings, que recorriam a cartões com códigos numéricos. A tecnologia não foi prontamente adotada por todos os utilizadores, que continuaram a usar o cartão bancário em paralelo, até que os bancos adotaram várias medidas para incentivar o seu uso (por exemplo, limite de transações diárias pelos métodos tradicionais, taxas menores para transações realizadas com o ID-Card) (Kitsing, 2011, 2014a, 2014b).

Quadro 4.3: Uso do Internet Banking em Estónia, Letónia e Lituânia e entre 27 membros da UE entre 2004 e 2013 (% de indivíduos entre 16 e 74 anos)

Year/Country	Estonia	Latvia	Lithuania	EU-27
2004	35	12	3	16
2005	45	16	7	19
2006	48	22	10	21
2007	53	28	15	25
2008	55	39	21	29
2009	62	42	27	33
2010	65	47	32	36
2011	68	53	37	37
2012	68	47	43	40
2013	73	55	46	42

Fonte: Kitsing (2014b)

²⁵<http://www.startupestonia.ee/why-estonia/value-for-startups> (consultado em 09/05/2017).

²⁶Alguns dados atribuem à Estónia o *record* mundial (ver <http://outraspalavras.net/posts/a-curiosa-estrategia-digital-da-estonia/>).

²⁷<http://outraspalavras.net/posts/a-curiosa-estrategia-digital-da-estonia/> (consultado em 09/05/2017)

Atualmente, o ID-Card pode ser utilizado numa variedade de serviços online fornecidos pelos setores público e privado, além de servir como documento de identificação na Estónia e como substituto para o passaporte para viajar dentro dos países da União Europeia (Kitsing, 2011). Ao todo, são 600 serviços colocados à disposição dos cidadãos e mais 2,4 mil às empresas (Domenici, 2015). Entre os serviços estão, além do Internet Banking, a abertura de empresas online, a consulta do histórico médico, a compra de bilhetes de autocarro (no momento da utilização, o próprio cartão funciona como o bilhete) e o registo de imóveis. A Estónia eliminou, desta forma, grande parte das transações em papel (ver quadro 4.1).

Quadro 4.4: **Iniciativas governamentais (E-stonia)**

E-Residência	Diplomacia Digital	Internet Ultra-Rápida
Desde 2014, o país oferece cartões de residência para estrangeiros que vivem noutros sítios e que permitem às pessoas gerirem as suas empresas fora da Estónia, não importa onde vivam, e assinam documentos digitalmente como fazem os estonianos.	Este ano, a Estónia abrirá a primeira “embaixada de dados” do mundo no Luxemburgo, com uma instalação de armazenamento de dados para informação dos cidadãos e com o mesmo <i>status</i> soberano de uma embaixada física.	A partir de 2018, a Estónia tenciona tornar-se um dos primeiros países com rede 5G, aumentando enormemente a conectividade para dispositivos como carros autoguiados e robôs.

Fonte: Walt (2017)

A utilização do ID-Card depende somente do software apropriado (Digi-Doc) – que permite a utilização de uma assinatura digital – e de um leitor do cartão que deve ser conectado ao computador (Domenici, 2015; Kitsing, 2011, 2014a, 2014b). Conforme descreve detalhadamente Domenici (2015), a assinatura digital é um código eletrónico que possui o mesmo valor jurídico da assinatura manual²⁸. Os sistemas do cartão e da assinatura digital funcionam a partir de duas senhas (uma para a identificação do usuário e outra para efetivar as transações, conforme ocorre nos sistemas dos Internet Bankings). Para tornar o processo mais seguro, os ID-Cards armazenam poucas informações pessoais e a autenticação do acesso e das transações é feita em servidores interligados ao X-Road, o ambiente que permite o uso de várias bases de dados de e-serviços e que troca essas informações livremente entre os domínios

²⁸ Em março de 2000, o parlamento aprovou uma lei que garantiu o mesmo peso legal às assinaturas eletrónicas ou àquelas grafadas em papel (<https://e-estonia.com/component/digital-signature-digidoc/>).

público e privado. “Se o ID-Card é o coração do sistema estoniano, o X-Road é sua espinha dorsal”. O sistema é capaz de tratar dados heterogêneos e armazenados em diferentes bases de forma segura e eficiente. Além disso, conforme ocorre com a internet, no X-Road, não há um controlador único ou centralizado nem um número limite de serviços a serem fornecidos, o que significa que o sistema pode ser expandido (Domenici, 2015).

Por fim, para exemplificar mais uma vez o peso das TICs nas iniciativas governamentais e na vida dos cidadãos do país, deve observar-se que, já em 2000, a Estónia foi o primeiro país do mundo a declarar que o acesso a internet é um direito humano básico, como comida e abrigo, por exemplo (Walt, 2017).

Votações online e participação

Acadêmicos e políticos muitas vezes lamentam a perda de interesse das pessoas pelos procedimentos democráticos e a crescente alienação da sociedade e da democracia. Diante desse cenário, espera-se que a utilização intensiva de novas tecnologias ajude os cidadãos a participar dos processos democráticos, a criar novas formas de envolvimento dos cidadãos e, assim, a reanimar a democracia participativa (Boshler, 2010).

Com essa expectativa (entre outras), após algumas necessárias alterações na legislação vigente à altura, a Estónia implementou as primeiras a votações eletrónicas da história. A primeira experiência, em outubro de 2005, aconteceu nas eleições municipais na cidade de Tallinn e deu aos eleitores a oportunidade inédita de votar por meio da internet (Meagher, 2007). Desde então os eleitores puderam registrar o seu voto online em oito eleições, incluindo as eleições do Parlamento Europeu, em 2009 e 2014.

Conforme destaca Kitsing (2014b), a disponibilidade de acesso à internet e o seu elevado nível de utilização, inclusive para as interações com o governo, tornam mais compreensível a razão pela qual a Estónia é o único país do mundo onde os cidadãos têm a opção de votar online nas

eleições municipais, nacionais e europeias. A tecnologia do ID-Card foi essencial para que o sistema fosse seguro e garantisse a adesão dos eleitores²⁹.

O processo de votação online é simples e necessita de um computador conectado à internet e da aplicação específica para a votação (disponível para download no *site* da comissão eleitoral). Procede-se, então, à leitura do ID-Card no dispositivo apropriado, conforme já detalhado, e à digitação da senha correspondente. O processo fica disponível durante uma semana e a escolha é feita a partir de uma lista exibida no ecrã do computador. Além disso, pode ser solicitada uma mensagem de *smartphone* para a confirmação do voto. Todo o processo leva poucos minutos (Lust, 2015).

Conceitualmente, o voto eletrónico reduz os custos de transação e aumenta a eficiência no processo de votação. O principal resultado da votação online da Estónia é, portanto, tornar a votação mais “conveniente” para os eleitores (Kitsing, 2014b).

Deve-se destacar, entretanto, que a tecnologia só pode ter um impacto significativo na participação política quando seu uso se torna amplamente difundido. As tecnologias de voto podem auxiliar na participação daqueles que enfrentaram obstáculos para tal. Grupos socialmente excluídos ou pessoas com mobilidade reduzida devem beneficiar-se de ferramentas que auxiliam na votação, aumentando, desta forma, a confiança dos eleitores e a sua vontade de participar. Como a participação é necessária para uma representação eficaz, ferramentas que facilitam a votação devem, em teoria, garantir uma maior aderência entre os representantes eleitos e a sociedade (Vassil et al., 2016). Mas é isso o que os números mostram no caso da experiência estónia?

²⁹ A segurança das eleições ainda é amplamente questionada (ver <https://estoniaevoting.org/> e Springall *et al.*, 2014).

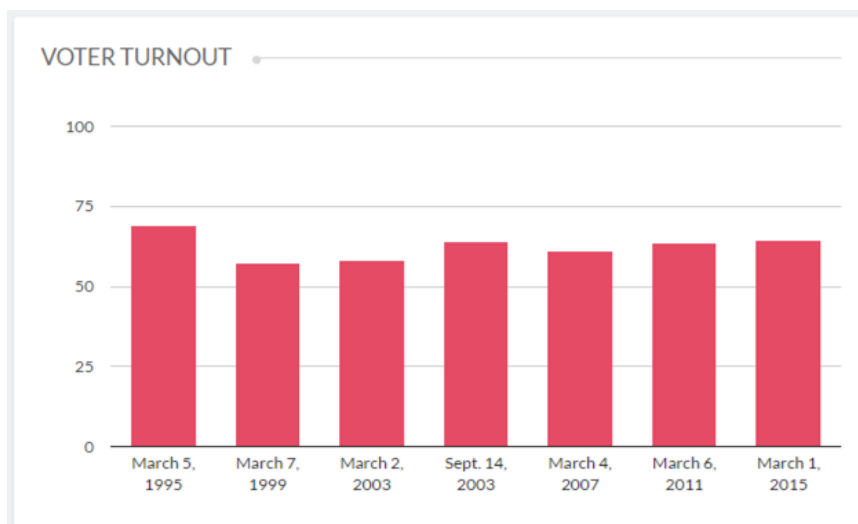
Quadro4.5: Participação nas eleições estónias (2005 – 2015)

	Eleições Locais de 2005	Eleições Parlamentares de 2007	Eleições do Parlamento Europeu de 2009	Eleições Locais de 2009	Eleições Parlamentares de 2011	Eleições Locais de 2013	Eleições do Parlamento Europeu de 2014	Eleições Parlamentares de 2015
Votos elegíveis	1.059.292	897.243	909.628	1.094.317	913.346	1.086.935	902.873	899.793
Participação entre votos elegíveis	502.504	555.463	399.181	662.813	580.264	630.050	329.766	577.910
Participação entre votos elegíveis (%)	47,40%	61,90%	43,90%	60,60%	63,50%	58,00%	36,50%	64,20%
Votos online	9.287	30.243	58.614	104.313	140.764	133.662	103.105	176.329
Percentagem de votos online entre votos elegíveis	0,90%	3,40%	6,50%	9,50%	15,40%	12,30%	11,40%	19,60%
Percentagem de votos online entre participantes	1,90%	5,50%	14,70%	15,80%	24,30%	21,20%	31,30%	30,50%

Fonte: Comité Eleitoral da Estónia (Valimised)³⁰

Por meio das estatísticas sobre as eleições na Estónia, é possível visualizar a crescente opção da população por esse método de votação (de 1,90%, em 2005, para 30,5% em 2015). No entanto, à exceção das eleições locais, não é possível afirmar que a ferramenta conduza a um maior nível de participação nas eleições, conforme se observa no quadro 4.3 e na figura a seguir.

Figura 4.1: Participação nas eleições parlamentares e referendos estónios (1993 – 2015)



Fonte: ElectionGuide³¹

³⁰ Disponível em <http://www.vvk.ee/voting-methods-in-estonia/engindex/statistics/> (consultado em 14/05/2017).

³¹ Disponível em <http://www.electionguide.org/countries/id/69/> (consultado em 14/05/2017).

A partir dos dados, é possível inferir, conforme observa Kitsing (2014b), que os benefícios do voto eletrónico (como a redução dos custos de transação) são apenas um lado da moeda. Por outro lado, o método também implica em custos como, por exemplo, comprometimento cívico reduzido, diminuição da privacidade e preocupações com segurança. Assim, deve frisar-se que tornar o processo de votação mais barato e rápido pode não ser condição suficiente para incentivar uma maior participação nas eleições; para aqueles que, por qualquer motivo, não acreditam no processo eleitoral, o voto na via internet não oferece argumentos necessários para a mudança de opinião (Kitsing, 2014b).

Além disso, a tecnologia também pode apresentar barreiras adicionais para os já desfavorecidos, anulando a sua promessa teórica de melhorar a qualidade da representação (Vassil et al., 2016). Embora 95,1% da população estónia use a internet³², o voto online também traz um impacto distributivo: como os computadores conectados à internet estão disponíveis em muitos lugares públicos e o uso de smartphones também está a crescer, a questão não diz respeito somente ao acesso à tecnologia, mas, principalmente, sobre diferentes níveis de habilidade em seu uso. É de esperar que os segmentos mais velhos e menos instruídos da população possam experimentar dificuldades significativas na utilização do voto eletrónico (Kitsing, 2014b). Na Estónia, a distribuição dos votos online não corresponde à distribuição geral dos votos. Kitsing (2014b) destaca que os dois principais partidos de centro-direita que compõem o atual governo de coalizão tendem a obter uma parcela significativamente maior de votos na internet do que outros partidos.

³² Dado referente a junho de 2016, disponível em <http://www.internetworldstats.com/europa.htm#ee> (consultado em 18/05/2017).

Quadro 4.6: Distribuição dos votos online entre os partidos políticos entre 2005-2014 (%)

Type of elections/Party	Re-form	IRL	Center	Social democrats	Greens
Municipal 2005	33	18 + 10 ⁵	9	10	N/A
Parliamentary 2007	35	27	9	13	11
Euro. Parliament 2009 ⁶	20	17	11	10	3
Municipal 2009	25	23	15	11	2
Parliamentary 2011	37	25	10	18	4
Municipal 2013	22	26	9	15	N/A
Euro. Parliament 2014 ⁷	32	19	6	15	N/A

Fonte: Kitsing (2014b)

Reflexões sobre o caso

Apesar de todo o mérito estónio em desenvolver tecnologia de ponta e utilizá-la de modo a diminuir custos, aumentar a eficiência e facilitar a vida do cidadão, o que se observa é todo um processo de implementação de iniciativas *top-down*, com o governo ditando o rumo das intervenções, sem a efetiva participação da sociedade na criação das respetivas políticas.

Outro ponto que merece atenção é o facto de a tecnologia ter a sua utilização restrita à substituição dos processos tradicionais, sem inovação no que se refere a iniciativas de participação. Assim, conforme destaca Cardoso (2005, p. 32), a internet pode ser utilizada apenas “como instrumento de perpetuação de velhos modelos de funcionamento da administração pública, quando [por exemplo] as páginas on-line dos ministérios nada mais oferecem do que os contactos telefónicos dos serviços, numa lógica de substituição das páginas amarelas, em papel, pelo hipertexto em circuito fechado institucional”. Esse facto pode explicar a estagnação da participação popular no processo democrático, uma vez que esse permanece restrito às eleições formais, muitas vezes desacreditadas.

Além disso, conforme descrito acima, a utilização das TICs no caso da Estónia não demonstra ser uma ferramenta que facilita a inclusão social. Ao contrário, no caso em questão, a tecnologia parece reforçar ou, ao menos, manter os níveis de participação previamente definidos dentro de

grupos específicos. Isso significa dizer que, mais uma vez, se muda a ferramenta, mas não os padrões anteriormente estabelecidos no que se refere ao grau de instrução, faixa etária de utilizadores, grupos de influência, habilidade de intercomunicação, etc.

Assim, não é possível afirmar que a introdução das tecnologias da informação no processo eleitoral, exata expressão do que chamamos democracia representativa, se traduziu numa melhoria ou maior aderência das políticas públicas ou mobilização popular.

Posto isto, é importante destacar que o facto de as novas tecnologias usadas nos “antigos” processos democráticos não resultarem necessariamente em aumento da participação, não nos permite concluir que as mesmas tecnologias usadas de forma inovadora, com o claro objetivo de incluir e aumentar a participação cívica, não seriam uma ferramenta que auxiliaria na construção de políticas públicas mais eficientes e na melhoria da democracia.

4.2.3. O Portal E-Cidadania do Senado brasileiro

Experiências de participação no Brasil

O Brasil é um dos maiores países do mundo, com uma população de 207,5 milhões de habitantes³³. Dada a obrigatoriedade do voto no país, 144 milhões de eleitores registam as suas preferências nas urnas a cada dois anos, segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral – TSE³⁴. Além disso, o país chama a atenção pela adoção de métodos de participação, com mais proeminência dada aos processos de orçamento participativo (Mitozo, 2016).

A experiência de Orçamento Participativo (OP) com maior destaque no Brasil surgiu no final dos anos 80, em Porto Alegre. Com uma consolidação do modelo participativo entre os anos de 1989 e 1992, a OP de Porto Alegre tornou-se referência tanto ao nível nacional quanto internacional, ao ser selecionado pela ONU como uma das 40 melhores experiências de gestão

³³ Disponível em <http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>, consultado em 02/06/2017.

³⁴ Disponível em <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais-2016/eleicoes-2016>, consultado em 02/06/2017.

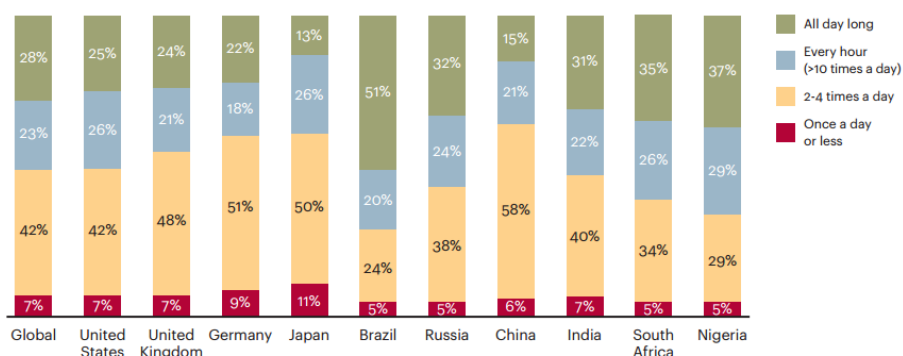
local para a conferência Habitat II (Istambul, 1995) e, posteriormente, quando Porto Alegre foi escolhida para sediar o Fórum Social Mundial (Fedozzi, 2009).

Para Fedozzi (2009), a grande conquista da iniciativa foi a democratização do Estado mediante instrumentos de promoção da cidadania. A noção de democracia participativa deu-se mediante um conjunto de necessárias ruturas políticas e instauração de uma esfera pública de coparticipação popular.

Outro exemplo de participação cívica no Brasil diz respeito aos conselhos locais, nomeadamente os conselhos gestores de saúde, que “emergiram de demandas e pressões da sociedade nos anos 1990, mas, diferentemente dos conselhos populares e dos comunitários, são, por força de lei, paritários, constituídos de representantes estatais e de representantes da sociedade civil” (Matos & Turnes, 2013, p. 2). Alinhado com que propõem os OPs, à medida que cabe ao conselho gestor participar da formulação e gestão das políticas públicas de saúde, cria-se uma nova esfera “social-pública” (Matos & Turnes, 2013).

Deve salientar-se, entretanto, que a popularização da internet traz novos contornos às experiências anteriores e introduz novas formas de participação. Conforme dados do Internet World Stats³⁵, o país conta com 67,5% de sua população conectada à internet e metade com acesso à rede social Facebook. Além disso, pesquisas sugerem que os brasileiros passam mais tempo conectados à internet do que a média mundial.

Figura 4.2: **Frequência de conexão à internet (% de respondentes)**



Fonte: AT Kearney Analysis³⁶

³⁵ <http://www.internetworldstats.com/stats15.htm>

³⁶ <https://www.atkearney.com/documents/10192/5292753/Connected+Consumers+Are+Not+Created+Equal+-+A+Global+Perspective.pdf/cee8c1c1-a39f-4753-a81d-e7028748e142>

Assim, com a maior utilização das TICs, é natural que os processos de participação popular passem a se valer, com cada vez mais frequência, dessas ferramentas e que os estudiosos voltem a sua atenção para esses fenômenos.

O estudo dos métodos de decisão dos Orçamentos Participativos, por exemplo, já leva em consideração essas tecnologias e avalia a sua importância para o fortalecimento das iniciativas (Abreu, 2016; Sampaio, 2016).

No Brasil, veem-se surgir outras ferramentas de consulta popular e construção de políticas públicas baseadas nas tecnologias de informação. Entre as iniciativas digitais ligadas à abertura dos Parlamentos, o Portal e-Democracia, promovido pela Câmara dos Deputados do Brasil, é um caso singular de inovação, uma iniciativa pioneira de divulgação para a discussão legislativa. O sítio na internet agrega diferentes canais de participação, como pesquisas e fóruns, com o intuito de verificar a opinião dos cidadãos (e, eventualmente, agregar as colaborações às discussões da Câmara) (Mitozo, 2015).

O que é o e-Cidadania

Criado pelo Senado Federal do Brasil em 2012, o e-Cidadania (<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/>) é um portal da internet que ambiciona estimular e possibilitar uma maior participação dos cidadãos nas atividades legislativas, orçamentárias, de fiscalização e de representação do Senado (Regulamentação dada pela Resolução nº 19/2015 – ver Anexo B).

Para participar das discussões propostas, os cidadãos devem registrar-se no *site* com nome completo, email ativo e uma senha de acesso, ou vincular o seu registo às redes sociais Facebook ou Google+. Em todos os casos, é necessário informar a unidade federativa de residência.

Atualmente, existem três ferramentas de participação disponíveis no portal, a saber³⁷:

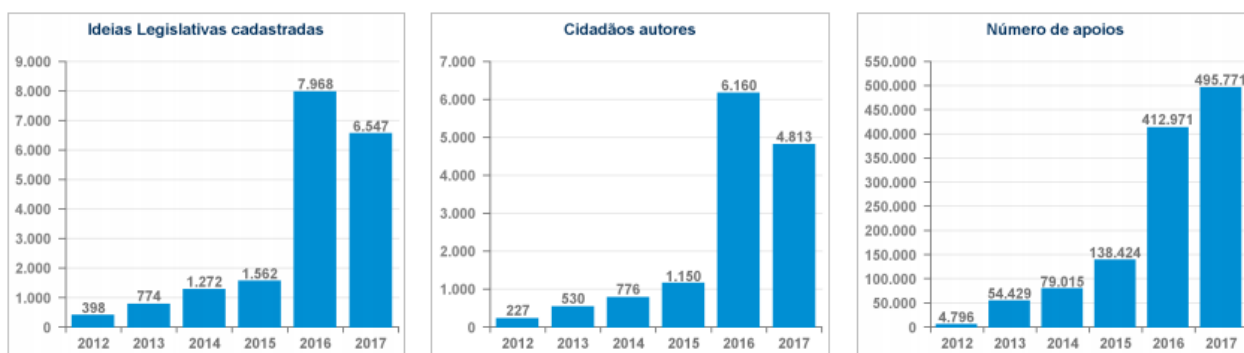
³⁷ Texto retirado integralmente do Portal e-Cidadania.

- (i) **Ideia Legislativa:** enviar e apoiar ideias legislativas, que são sugestões de alteração na legislação vigente ou de criação de novas leis. As ideias que receberem 20 mil apoios serão encaminhadas para a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), onde receberão parecer;
- (ii) **Evento Interativo:** participar de audiências públicas, sabatinas e outros eventos abertos. Para cada evento, é criada uma página específica onde haverá: a transmissão ao vivo; espaço para publicação de comentários; apresentações, notícias e documentos referentes ao evento;
- (iii) **Consulta Pública:** opinar sobre projetos de lei, propostas de emenda à Constituição, medidas provisórias e outras proposições em tramitação no Senado Federal.

Os resultados da participação

As **ideias legislativas** têm o prazo de 4 meses para receber 20 mil apoios de outros usuários. As propostas que recebem pelo menos esse número de apoios são encaminhadas para a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) e devem ser debatidas pelos senadores, que emitirão parecer. Os gráficos a seguir dão a noção do crescimento de participação desde o início do e-Cidadania.

Figura 4.3: Números da participação em Ideias Legislativas (dados atualizados em 07/06/2017)



Fonte: Portal e-Cidadania

O que se pode perceber é que, além da maturidade que a ferramenta vai atingindo com o tempo, os anos de 2016 e 2017 tiveram um enorme aumento de participantes. Isso deve-se, provavelmente, à grave crise política enfrentada pelo Brasil no período. Assim, ao que parece, os cidadãos vêm, cada vez mais, buscar meios para ter voz no processo democrático.

As 18.521 Ideias Legislativas cadastradas receberam 1.185.406 apoios. Entre estas, apenas 28 receberam o número de apoios suficientes para as levar à discussão plenária. Os números são os que seguem: 22 propostas aguardam na CDH; 4 ideias não foram acatadas pela CDH; apenas uma das propostas foi convertida em projeto de lei.

Quadro 4.7: Número de Ideias Legislativas por situação

SITUAÇÃO	TOTAL
Aguardando avaliação de conformidade com os termos de uso	32
Arquivada por ferir os termos de uso	2.547
Aberta para receber apoios	4.984
Encerrada após 4 meses sem apoio suficiente	10.930
Em avaliação na CDH após receber 20 mil apoios	22
Não acatada pela CDH após receber 20 mil apoios	4
Convertida em Projeto de Lei	1
Aguardando envio à CDH	1
TOTAL	18.521

Fonte: Portal e-Cidadania

No que se refere aos **Eventos Interativos**, foram realizados um total de 1.242 eventos, com uma participação de 12.153 cidadãos e 34.358 comentários registrados entre todos os meios possíveis de participação. Os resultados estão demonstrados conforme se segue:

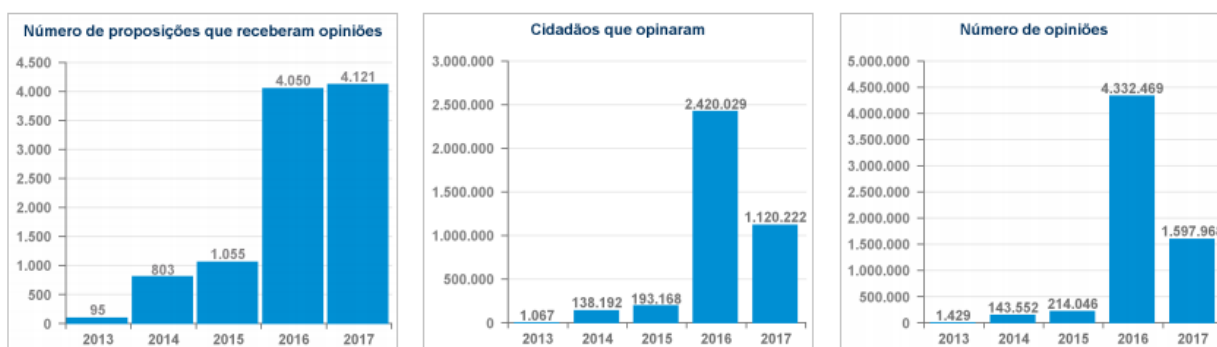
Figura 4.4: Números da participação em Eventos Interativos (dados atualizados em 07/06/2017)



Fonte: Portal e-Cidadania

Por fim, conforme estabelecido por legislação específica, todas as proposições que tramitam no Senado estão abertas às críticas e opiniões dos cidadãos até à decisão final (arquivamento, promulgação, envio à Câmara ou à Presidência da República). O que se pode observar por meio dos números relativos à **Consulta Pública** é uma grande participação da população: 5.285 proposições receberam opiniões; 3.408.254 cidadãos opinantes; 6.289.464 sugestões.

Figura 4.5: Números da participação em Consultas Públicas (dados atualizados em 07/06/2017)



Fonte: Portal e-Cidadania

Deve destacar-se, entretanto, que, além da baixa conversão das ideias legislativas em projetos de lei, há também de se analisar o resultado das consultas públicas e o acatamento da opinião popular pelos parlamentares. No portal e-Cidadania, há um ranking das consultas públicas que obtiveram mais votos. Apresentar-se-ão aqui apenas as cinco primeiras, já que essas apresentam

uma significativa amostra de votos (2.751.250 votos, correspondentes a 44% de todos os votos registrados até ao momento).

Quadro 4.8: Consultas Públicas com maior número de votos no portal e-Cidadania

Proposição	Autor	Ementa	Sim	Não	Total
PEC 106/2015	Jorge Viana	Dá nova redação aos arts. 45 e 46 da Constituição Federal para reduzir o número de membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.	1.291.650	7.649	1.299.299
SUG 15/2014	Programa E-Cidadania	Regular a interrupção voluntária da gravidez, dentro das doze primeiras semanas de gestação, pelo sistema único de saúde.	207.179	197.053	404.232
PLS 193/2016	Magno Malta	Inclui entre as diretrizes e bases da educação nacional, de que trata a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, o "Programa Escola sem Partido".	192.404	203.644	396.048
PEC 55/2016	Câmara dos Deputados	Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.	23.770	345.718	369.488
PLS 280/2016	Renan Calheiros	Define os crimes de abuso de autoridade e dá outras providências.	4.672	277.511	282.183

Fonte: Portal e-Cidadania

O projeto com maior número de contribuições refere-se a uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que propõe reduzir o número de parlamentares eleitos. A votação encontra-se ainda em aberto e 99,4% dos participantes estão de acordo com o projeto que está em tramitação no Senado.

A PEC 55/2016 também mostra uma clara preferência dos votantes, onde 93,6% foram contra a aprovação da proposta que, entre outras medidas fiscais, estabelece a fixação dos gastos públicos nos patamares atuais, sendo estes ajustados exclusivamente pela inflação. A proposta que ficou conhecida no Brasil como “PEC do fim do mundo”, apesar de bastante controversa e impopular, foi convertida em Emenda Constitucional em dezembro de 2016.

Por último cabe destacar a clara votação contra o Projeto de Lei do Senado (PLS) 280/2016 (mais de 98% de votos contrários), que define os crimes de abuso de autoridade cometidos por membro de Poder ou agente da Administração Pública. O projeto teve a sua tramitação prejudicada em decorrência de outro projeto que trata da mesma matéria. Este, o PLS 85/2017, com 34.807 manifestações e a mesma percentagem de votos contrários, foi aprovado em abril de 2017.

Em relação ao PLS supracitado, por ser matéria tão específica, que diz respeito, essencialmente, aos abusos do poder judiciário e aos devidos controlos e sanções – o que, a princípio, poderia ter o apoio da população –, não há como afirmar que a votação contra o projeto não se trata de *lobby* dos grupos de interesse afetados.

Os outros dois projetos listados no Quadro 4.2 não foram objetos de análise no presente estudo por não evidenciarem de forma tão transparente a preferência dos votantes.

Reflexões sobre o caso

A primeira crítica a se fazer é que o registo de usuários do programa não está vinculado ao Cadastro de Pessoa Física, que é o número de referência de cada cidadão brasileiro, abrindo a possibilidade de registos múltiplos. Não é possível verificar, também, se o usuário é maior de idade ou eleitor recenseado. Assim, apesar de estimular o debate, não há garantias que grupos de interesse dominem as discussões, retirando a legitimidade da ferramenta.

Outro ponto que deve ser levantado é que não há participação sem que haja conhecimento da ferramenta e das suas possibilidades. Assim, o investimento na divulgação do portal faz-se estritamente necessário para que haja contribuição pública nas discussões, de outra forma a iniciativa perde a sua razão de ser.

Por fim, os resultados das discussões demonstram que o peso da ferramenta parece ser muito pequeno no processo de decisão legislativa. Esse facto diminui ainda mais a credibilidade do programa e resume-o, em princípio, a uma ferramenta de marketing, onde o governo apenas **parece** dar transparência das suas ações e oportunidade de participação aos cidadãos. Mais uma vez, trata-se de um processo implementado de cima para baixo, sem a participação da população na construção da ferramenta.

Não há, portanto, como afirmar que a adoção do programa se traduziu num aumento da participação e, ainda menos, na melhoria do processo decisório de construção de políticas públicas e prática democrática.

É facto, porém, que somente o advento das tecnologias da informação, nomeadamente a internet, proporciona o funcionamento e abrangência de ideias como essa. Mais uma vez, fica claro que a tecnologia não é um fim em si mesma, mas um meio para que, a partir de iniciativa e vontade política, se torne um veículo de efetiva participação popular. É preciso, acima de tudo, transparência dos processos de discussão, acompanhamento e justificação dos resultados.

Para Fedozzi (1998), a sociedade brasileira possui uma longa tradição autoritária e, portanto, existe uma dualidade entre tradição e inovação político-institucional. E completa:

Conclui-se, portanto, que a emergência da forma cidadania no Brasil é dependente – dentre outros importantes fatores em direção à maior equidade social — da instituição de novas relações institucionais e sociais que promovam o deslocamento, o bloqueio e, no limite, a substituição das práticas patrimonialistas no exercício do poder. Essas relações dependem, entretanto, da criação de esferas públicas de mediação institucional e de regulação democrática da utilização do fundo público, regradas por critérios universais e impessoais, a fim de permitir o contrato social via reconhecimento dos setores populares historicamente excluídos da arena decisória do Estado, bem como o respeito por sua autonomia política e organizativa (Fedozzi, 1998, p. 243).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclusões

Este trabalho teve o objetivo de avaliar o papel das Tecnologias de Informação, nomeadamente a internet, no processo de participação cívica e melhoria da qualidade da democracia.

Partiu-se, pois, da hipótese de que o grande alcance da internet pode auxiliar os cidadãos a participar do processo político-democrático, gerar governos mais transparentes e dispostos ao diálogo e, conseqüentemente, melhorar a qualidade da democracia. Deve perceber-se, entretanto, que o processo de participação cívica é apenas mais um elemento no processo de construção de políticas públicas. Não é de se esperar, portanto, que as instituições políticas tenham menos poder, mas sim que a população seja mais ativa.

Na revisão da literatura disponível, deu-se destaque à nova organização da sociedade resultante da inclusão de tecnologias baseadas em microeletrônica no quotidiano, o que configurou um novo desenho, a sociedade em rede. Essa nova configuração trouxe com ela uma maior possibilidade de agregação (seja de pessoas, seja de governos) e abriu portas para novas iniciativas de participação e transparência. Por outro lado, coube discutir sobre a crise que a democracia representativa vem enfrentando, destaque dado ao baixo interesse pelo processo de escolha de representantes e o aumento dos riscos inerentes ao novo modelo (i.e., reforço do papel dos grupos dominantes devido à exclusão digital e o populismo associado à maior abrangência da internet, o chamado “populismo digital”). Procurou-se, então, analisar se a literatura aponta para soluções advindas da democracia participativa. Por fim, foram expostas as alterações sofridas pela teoria da Administração Pública e a sua adequação às novas características da sociedade (com maior número de atores e utilização intensiva das TICs), culminando nas teorias *New Public Service* e *New Public Governance*.

Se a literatura mostra que pode haver um otimismo exagerado em relação ao papel das TICs no processo de participação cívica e as suas conseqüências na construção de políticas mais inclusivas, a análise dos casos selecionados levou a conclusões semelhantes.

A formulação da constituição participativa da Islândia, único caso em que a população participa ativamente desde o início do desenho da iniciativa (*bottom-up*), mostra um cenário um pouco distinto: pode concluir-se que o uso das TICs levou a um aumento da participação cívica e

contribuiu de forma significativa para que o processo fosse bem-sucedido. O facto de cidadãos comuns terem escrito uma nova constituição do início ao fim em apenas quatro meses, e que essa fosse o reflexo dos assuntos que a sociedade considerava de maior importância, é um marco sem precedentes. Fica evidente que o projeto só foi possível graças à utilização de ferramentas digitais. O resultado final, no entanto, foi a não aprovação, até ao momento, do projeto de lei pelo parlamento islandês. A análise deste caso particular mostra que a utilização das tecnologias, por serem apenas meios, não foi capaz de se sobrepor a interesses políticos pré-concebidos. Assim, mesmo não sendo possível dimensionar os reais resultados em termos de políticas públicas, a experiência demonstra um caso bem-sucedido de envolvimento cívico.

No caso da votação online da Estónia, única experiência do tipo no mundo, o que se vê é a manutenção do *status quo*: não é possível verificar em todos os casos um aumento na participação dos cidadãos em decorrência da utilização da tecnologia. Apesar de ocorrer um visível aumento da participação nas eleições locais, também não há como afirmar que a mesma se deu em consequência da adoção das TICs no processo de escolha dos representantes. Além disso, os estudos indicam a manutenção dos grupos de interesse, sem inclusão de novos atores. Assim, o que se propôs foi a simples digitalização de processos tradicionais que não colabora para estimular o envolvimento político ou para melhorar a adequação das políticas públicas aos problemas da sociedade.

O último dos três casos selecionados, o do portal e-Cidadania do Senado brasileiro, demonstra, mais uma vez, que a simples implementação de ferramentas digitais não é suficiente para a melhoria da qualidade das políticas públicas ou enriquecimento da democracia. O portal da internet, que tem como proposta a coleta de ideias de opiniões para agregar às discussões do Senado, mostra uma grande participação da população, mas, em contrapartida, não é possível notar (diferentemente do caso islandês) que essa seja agregada às leis aprovadas por aquela casa legislativa. Se, por um lado, somente a utilização da internet fornece os meios para um fórum de discussão de tal magnitude, o portal carece de maior divulgação, correção da forma de registo de participantes e retorno dos resultados à sociedade.

Assim, se não se pode concluir que a utilização massiva das TICs conduza, necessariamente, ao incremento da participação popular ou à melhoria do desenho das políticas públicas, é importante ressaltar que ela abre novos caminhos no que se refere ao aumento de transparência por parte dos governos e deve, sim, contribuir para a melhoria da qualidade da democracia.

Por outro lado, os casos estudados ilustram que as mesmas abrem novos caminhos para o enriquecimento da democracia representativa por fornecerem novas formas de expressão cívica. Apesar disso, importa ter presente a diferença entre os processos de participação e decisão, que nas democracias representativas, é cabível aos governos eleitos. Assim, ainda que a participação popular tome maiores proporções, esta será sempre uma via limitada de regeneração do sistema democrático representativo.

Além disso, se os casos de estudo indicam que as TICs são um instrumento com potencial para enriquecer a democracia, elas não determinam, por si mesmas, alterações no sistema político. A utilização desse potencial exige alterações nas formas de relacionamento entre a Administração Pública e os cidadãos. São as instituições políticas (e não as tecnologias) quem molda o entendimento da democracia e a valorização (ou não) da participação cívica, e destas decisões depende a maior ou menor utilização das TICs.

Limitações do trabalho e sugestões para estudos futuros

O presente estudo baseou-se na análise de três casos e percebe-se, pois, que é muito limitado no que se refere a conclusões que possam ser generalizadas. Além disso, a amostra não é suficientemente abrangente no que se refere à diversidade de países, níveis culturais e educacionais, tamanho da população, etc. Por outro lado, entende-se que este é um problema inerente ao método de pesquisa escolhido.

Assim, sugere-se que novos estudos sejam realizados em países distintos para que se possa chegar a conclusões mais abrangentes. A utilização de métodos que se proponham a analisar, especificamente, a relação entre utilização das tecnologias da informação e melhoria da qualidade da democracia também seriam de grande valia para complementar os resultados do presente trabalho.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abreu, J. C. A. (2016). Participação democrática em ambientes digitais: o desenho institucional do orçamento participativo digital, *Cadernos EBAPE. BR*, 14(3), 794-820.
- Alkmim, A. C. (2013). O paradoxo do conceito de representação política, *Teoria & Pesquisa*, 22(1) [Online]. Disponível em <http://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/viewFile/337/229>.
- Almendros, M. D. S. (2015). De la sociedad de la iformación a la sociedad del conocimiento, *Utopia y Praxis Latinoamericana*, 20(69), 125-130.
- Araújo, R. P A, Penteadó, C. L. C., & Santos, M. B. P. (2015). Democracia digital e experiências de e-participação: webativismo e políticas públicas, *História, Ciências, Saúde-Manguinhos*, 22, 1597-1619.
- Armingeon, Klaus, & Guthmann, K. (2014). Democracy in crisis? The declining support for national democracy in European countries, 2007–2011, *European Journal of Political Research*, 53(3), 423-442.
- Assmann, H. (2000). A metamorfose do aprender na sociedade da informação, *Ciência da informação*, 29(2), 7-15.
- Balan, S.-G. (2013). Information Society: Content, Manifestation, Socioeconomic Implications, *Internal Auditing & Risk Management*.
- Bater, R. (2011). “How is building the Iceland’s Constitution?” [Online]. Disponível em <https://acampadabcninternacional.wordpress.com/2011/12/02/how-is-building-the-icelands-constitution-acampadabcn-ows-occupylsx-acampadasol-globalrevolution/>
- Berg, C. (2012). From Crisis to Direct Democracy? – The Case of Iceland, *Democracy International*, 1-11. Disponível em <https://www.democracy-international.org/crisis-direct-democracy-case-iceland-0>
- Bimber, B. (1998). The Internet and political transformation: Populism, community, and accelerated pluralism, *Polity*, 133-160.
- Bochsler, D. (2010). Can Internet voting increase political participation, *Remote electronic*.
- Bran, F., & Popescu, M. L. (2015). Information and Knowledge in a Global Context, *The USV Annals of Economics and Public Administration*, 15.1(21), 39-43.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management, *Public Administration Review*, 74(4), 445-456.
- Calhoun, C. (2004). Information technology and the international public sphere. In D. Schuler, & P. Day (Orgs.), *Shaping the Network Society: The New Role of Civil Society in Cyberspace* (pp. 229-252). Cambridge: MIT Press.
- Cardoso, G. (2005). Sociedade em transição para a Sociedade em Rede. In M. Castells, & G. Cardoso (Orgs.), *A Sociedade em Rede: do conhecimento à ação política* [conferência].

- Belém: Imprensa Nacional [Online]. Disponível em http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/a_sociedade_em_rede_-_do_conhecimento_a_acao_politica.pdf.
- Castells, M. (2000). *A Sociedade em Rede*. São Paulo: Paz e Terra.
- Castells, M. (2004). Informationalism, networks, and the network society: a theoretical blueprint, *The network society: A cross-cultural perspective*, 3-45.
- Castells, M. (2005). A Sociedade em Rede: do Conhecimento à Política. In M. Castells, & G. Cardoso (Orgs.), *A Sociedade em Rede: do conhecimento à ação política* [Conferência]. Belém: Imprensa Nacional [Online]. Disponível em http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/a_sociedade_em_rede_-_do_conhecimento_a_acao_politica.pdf.
- Castells, Ma. (2008). The new public sphere: Global civil society, communication networks, and global governance, *The ANNALS of the american academy of Political and Social Science*, 616(1), 78-93.
- Castells, M. (2013). *Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet*. Jorge Zahar Editor Ltda.
- Cruz, J. A. S., & Bizelli, J. L. (2014). Sociedade, tecnologias e educação: as Tecnologias da Informação e Comunicação e o pensar da sociedade concreta, *Cadernos de Educação, Tecnologia e Sociedade*, 5, 258-266.
- Dahl, R. A. (2001). *Sobre a Democracia*. Brasília: Ed. UnB..
- Dahlberg, S., Linde, J., & Holmberg, S. (2015). Democratic discontent in old and new democracies: Assessing the importance of democratic input and governmental output, *Political Studies*, 63, 18-37.
- De Matos, B. T. P. &, Turnes, V. (2013). Conselhos locais de saúde como novos atores sociais: uma força coletiva na produção do bem público?, *Temas de Administração Pública*, 8(2).
- Denhardt, R. B., & e Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering, *Public administration review*, 60(6), 549-559.
- Denhardt, R. B., & e Denhardt, J. V. (2015). The new public service revisited, *Public Administration Review*, 75(5), 664-672.
- Dessi, G. (2013). When politics strike back: the end of the Icelandic constitutional experiment, *OpenDemocracy: Free thinking for the world*, 7.
- Diamond, L. (2016). Democracy in Decline. How Washington Can Reverse the Tide, *Foreign Affairs*.
- Domenici, T. (2015). “A curiosa estratégia digital da Estônia” [Online]. Disponível em <https://derivageek.wordpress.com/2015/08/27/a-curiosa-estrategia-digital-da-estonia-por-thiago-domenici-no-retrato-do-brasil/>
- Fedozzi, L. (1998). Esfera pública e cidadania: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre, *Ensaio FEE*, 19(2), 236-271.
- Fedozzi, L. (2009), Orçamento Participativo de Porto Alegre: Gênese, avanços a limites de uma idéia que se globaliza, *CIDADES, Comunidades e Territórios*, 18.

- Gadotti, M. (2004). Informação, conhecimento e sociedade em rede. Que potencialidades?, *Educação, Sociedade & Culturas*, 23, 43-57.
- Goulart, R. (2011). Uma breve reflexão sobre os modelos contemporâneos de democracia: representação “versus” participação, *Revista Jurídica*, 15(29), 53-68.
- Gylfason, T. (2012). From collapse to constitution: The case of Iceland, *Public Debt, Global Governance and Economic Dynamism* (pp. 379-417). Springer Milan.
- Gylfason, T., & Meuwese, A. (2016). Digital Tools and the Derailment of Iceland's New Constitution, *CESifo Working Paper*, 5997.
- Hobbes, T. (2003/1651). *Leviatã*. São Paulo: Martins Fontes.
- Högström, J. (2014). Democracies in Crisis, *Contemporary Politics*, 20(4), 402-420.
- Kenski, K., & Stroud, N. J. Connections between Internet use and political efficacy, knowledge, and participation, *Journal of broadcasting & electronic media*, 50(2), 173-192.
- Kim, Y. (2008). Digital populism in South Korea? Internet culture and the trouble with direct participation, *Korea Economic Institute Academic Paper Series*, 3(8), 1-8.
- Kitsing, M. (2011). Online participation in Estonia: active voting, low engagement, *Proceedings of the 5th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance*, ACM, 20-26.
- Kitsing, M. (2014a). Rationality of Internet Voting in Estonia”, *Electronic Government and Electronic Participation: Joint Proceedings of Ongoing Research, Posters, Workshop and Projects of IFIP EGOV 2014 and Epart*, 21. IOS Press.
- Kitsing, M. (2014b). Internet Voting in Estonia”, *Proceedings of the 2014 Conference on Electronic Governance and Open Society: Challenges in Eurasia* (pp. 137-144). ACM.
- Laclau, E. (2012). *La razón populista*. Fondo de cultura Económica.
- Lakatos, E. M., & Marconi, M. A. (2003). *Fundamentos de metodologia científica* (5ª Ed.). São Paulo: Atlas.
- Lee, C.-P., Chang, K., & Berry, F. S. (2011). Testing the development and diffusion of e-government and e-democracy: A global perspective, *Public Administration Review*, 71(3), 444-454.
- Lévy, P. (1999). *Cibercultura*. São Paulo: Editora 34.
- Li, Xueqing, Lee, F., & Li, Y. (2016). The Dual Impact of Social Media Under Networked Authoritarianism: Social Media Use, Civic Attitudes, and System Support in China, *International Journal of Communication*, 10.
- Liew, A. (2007). Understanding data, information, knowledge and their inter-relationships, *Journal of Knowledge Management Practice*, 8(2), 1-16.
- Lim, S., & Oh, Y. (2016). Online Versus Offline Participation: Has the Democratic Potential of the Internet Been Realized? Analysis of a Participatory Budgeting System in Korea, *Public Performance & Management Review*, 39(3), 676-700.
- López, T. M. (2015). Internet como medio de promoción de la democracia, *Revista de Derecho, Comunicaciones e Nuevas Tecnologías*. DOI:10.15425/redecom.13.2015.04.
- Lucas, E. (2009). The fall and rise and fall again of baltics states. A recessionary tale from Europe’s new basket cases, *Foreign Policy*, Jul/Ago, 72-79.

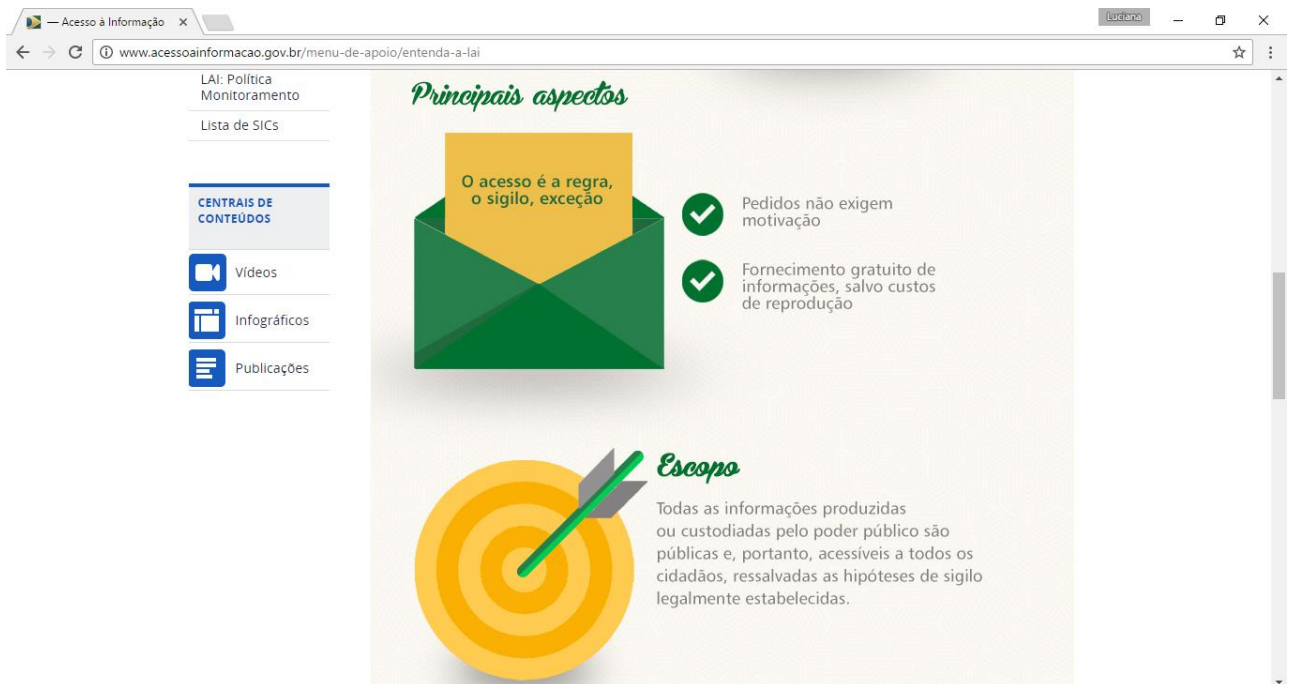
- Luhmann, N. (1980). *Legitimação pelo procedimento*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Lust, A. (2015). Online voting: Boon or bane for democracy?, *Information Polity*, 20(4), 313-323.
- Lutz, C., & Hoffmann, C. P. The dark side of online participation: exploring non-, passive and negative participation, *Information, Communication & Society*, 20(6), 876-897.
- Maia, R. (2000). “Democracia e a internet como esfera pública virtual: aproximando as condições do discurso e da deliberação”, Universidade Federal de Minas Gerais.
- McAllister, I. (2016). Internet use, political knowledge and youth electoral participation in Australia, *Journal of Youth Studies*, 19(9), 1220-1236.
- Meaney, T., & Mounk, Y. (2014). What was Democracy?, *The Nation* [Online]. Disponível em <https://www.thenation.com/article/what-was-democracy/>.
- Meagher, S. (2007). When personal computers are transformed into ballot boxes: How Internet elections in Estonia comply with the United Nations international covenant on civil and political rights, *Am. U. Int'l L.*, 23.
- Miranda, A., & Mendonça, A. V. M. (2005). Por uma sociedade digital: informação e desenvolvimento, *UNIrevista*, 1(3).
- Mitoto, I. B. (2015). E-Participation in the Brazilian Chamber of Deputies: A case study of the Portal e-Democracia, Paper apresentado no Painel *Democratic Innovations in Latin America: Beyond the Participatory Budgeting*, ECPR General Conference 2016, Prague, Czech Republic.
- Moreno, J. (2015). O valor económico da informação na sociedade em rede, *Observatorio (OBS*)*, 9(2), 1-28.
- Nárdiz, A. R. (2014). La democracia participativa como elemento del modelo democrático del siglo XXI, *Advocatus*, 23(11).
- Pitkin, H. F. (2006). Representação: palavras, instituições e ideias, *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 67, 15-47 [Online]. DOI: 10.1590/S0102-64452006000200003.
- Polletta, F. (2014). Participatory Democracy's Moment, *Journal of International Affairs*, 68(1).
- Ronca, A. C. C., & Costa, R. (2002). A construção de uma democracia cognitiva, *São Paulo em Perspectiva*, 16(4), 24-29.
- Rousseau, J.-J. (2005/1762). *Do contrato social*. Ridendo Castigat Mores.
- Sampaio, R. C. (2016). E-Orçamentos Participativos como iniciativas de e-solicitação: uma prospecção dos principais casos e reflexões sobre a e-Participação, *Revista de Administração Pública*, 50(6), 937-958.
- Santangelo, G. D. (1997). The Baltic States return to Europe: the Baltic Re-integration Problem between the Nordic and the EU Option, *JMWP (Jean Monnet Working Papers in Comparative and International Politics)*, 11.
- Sartori, G. (1987). *Teoria da democracia revisitada – O debate contemporâneo*. São Paulo: Ática.
- Sousa, A. B. (2005). *Investigação em Educação*. Lisboa: Livros Horizontes.

- Springall, D., et al. (2014). Security analysis of the Estonian internet voting system, *Proceedings of the 2014 ACM SIGSAC Conference on Computer and Communications Security* ACM.
- Stanley, J. W., & Weare, C. (2004). The effects of internet use on political participation evidence from an agency online discussion forum, *Administration & Society*, 36(5), 503-527.
- Suteu, S. (2015). Constitutional Conventions in the Digital Era: Lessons from Iceland and Ireland, *BC Int'l & Comp. L.*, 38.
- Valtysson, B. (2014). Democracy in disguise: the use of social media in reviewing the Icelandic Constitution, *Media, Culture & Society*, 36(1), 52-68.
- Vassil, K., et al. (2016). The diffusion of internet voting. Usage patterns of internet voting in Estonia between 2005 and 2015, *Government Information Quarterly*, 33(3), 453-459.
- Vattimo, G. (1992). *A Sociedade Transparente*. Lisboa: Relógio D'Água.
- Walt, V. (2017). Welcome to Tomorrow Land, *Fortune.com*, 60-67.
- Walther, F. (2015). New Public Management: The Right Way to Modernize and Improve Public Services?, *International Journal of Business & Public Administration*, 12(2), 132-143.
- Xu, R., Sun, Q., & Si, W. (2015). The third wave of public administration: the new public governance, *Canadian Social Science*, 11(7), 11-21.
- Zia, Y. A., & Khan, M. Z. (2015). A Comparative Review of Traditional and New Public Administration and Critique of New Public Management, *Dialogue*, 9(4), 428-442.
- Zins, C. (2007). Conceptual approaches for defining data, information, and knowledge, *Journal of the American society for information science and technology*, 58(4), 479-493.

ANEXO A

Lei 12.527/ 2011 (Site do Acesso à Informação)





A screenshot of a web browser window displaying a page from www.acessoinformacao.gov.br. The browser's address bar shows the URL www.acessoinformacao.gov.br/menu-de-apoio/entenda-a-lai. The page content includes:

- Two bullet points at the top: "Denúncias sobre a aplicação da LAI no Poder Executivo Federal deverão ser registradas em: www.cgu.gov.br/Denuncias" and "Denúncias sobre o descumprimento da LAI em outras esferas ou poderes deverão ser encaminhadas aos respectivos responsáveis."
- A central graphic with a large yellow circle containing the text "Quem pode pedir?". Below it, it states "Qualquer pessoa pode pedir uma informação pública".
- Two categories of requesters are listed: "Pessoas Físicas" and "Pessoas Jurídicas".
- Under "Pessoas Físicas", two conditions are listed: "independente de idade" and "independente de nacionalidade".
- Under "Pessoas Jurídicas", it lists "Empresas, organizações, etc.".
- A green footer bar at the bottom contains the website URL www.acessoinformacao.gov.br.

Disponível em <http://www.acessoinformacao.gov.br/>, consultado em 27/12/2016

ANEXO B

(Resolução que regulamenta o Programa e-Cidadania)



Senado Federal

Secretaria de Informação Legislativa

Faço saber que o Senado Federal aprovou, e eu, Renan Calheiros, Presidente, nos termos do art. 48, inciso XXVIII, do Regimento Interno, promulgo a seguinte

RESOLUÇÃO Nº - 19, DE 2015

Regulamenta o Programa e-Cidadania.

O Senado Federal resolve:

Art. 1º O Programa e-Cidadania tem por objetivo estimular e possibilitar maior participação dos cidadãos, por meio da tecnologia da informação e comunicação, nas atividades legislativas, orçamentárias, de fiscalização e de representação do Senado Federal.

Art. 2º Caberá à Secretaria de Comissões coordenar o Programa, seus projetos, suas atividades e seus produtos, em parceria com outros órgãos do Senado Federal.

Art. 3º No âmbito do Programa, será mantido portal específico no sítio do Senado Federal na internet, além de outras interfaces tecnológicas aplicáveis, sem prejuízo do intercâmbio de informações com outras soluções tecnológicas internas ou externas ao Senado Federal.

Parágrafo único. São finalidades do portal em relação às ferramentas de participação oferecidas à sociedade:

- I - hospedá-las;
- II - esclarecer sobre seu funcionamento;
- III - divulgar os respectivos resultados.

Art. 4º O portal manterá cadastro de usuários, exigida a devida autenticação para acessar as ferramentas disponibilizadas.

§ 1º Do cadastro de usuários constarão, no mínimo, os seguintes dados:

- I - nome completo;
- II - endereço eletrônico único;
- III - unidade da federação; e

IV - senha de acesso.

§ 2º Para fins de criação do cadastro a que se refere o § 1º e de autenticação de usuários, é permitida a integração com soluções tecnológicas externas quando estas permitirem acesso não oneroso a qualquer interessado.

Art. 5º Os serviços que o Senado Federal oferecer aos cidadãos via internet compartilharão o mesmo cadastro de usuários, salvo disposição legal em contrário.

Art. 6º As manifestações de cidadãos, atendidas as regras do Programa, serão encaminhadas, quando for o caso, às Comissões pertinentes, que lhes darão o tratamento previsto no Regimento Interno do Senado Federal.

Parágrafo único. A ideia legislativa recebida por meio do portal que obtiver apoio de 20.000 (vinte mil) cidadãos em 4 (quatro) meses terá tratamento análogo ao dado às sugestões legislativas previstas no art.102-E do Regimento Interno do Senado Federal e será encaminhada pela Secretaria de Comissões à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), dando-se conhecimento aos Senadores membros.

Art. 7º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Senado Federal, em 27 de novembro de 2015

SENADOR RENAN CALHEIROS

Presidente do Senado Federal

Texto retirado de

<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=249942&norma=269414>