

iscte

INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

Participação Pública e deliberação: um modelo de futuro para as Políticas Públicas?

Diogo Ferrão Ferreira

Mestrado em Políticas Públicas

Orientador: Professor Pedro Miguel Pereira Neto, Professor Auxiliar Convidado,

ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Novembro, 2021



SOCIOLOGIA
E POLÍTICAS PÚBLICAS

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Participação Pública e deliberação: um modelo de futuro para as Políticas Públicas?

Diogo Ferrão Ferreira

Mestrado em Políticas Públicas

Orientador: Professor Pedro Miguel Pereira Neto, Professor Auxiliar Convidado,

ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Novembro, 2021

Agradecimento

Aproveito esta ocasião para agradecer a todos os que contribuíram para a edificação do meu percurso escolar e académico. À família, aos amigos, aos colegas, aos professores e a todos os que colaboraram com um bocadinho de si para este capítulo da minha vida, o meu mais sincero obrigado.

Resumo

Complexos processos transnacionais e globalizantes têm afetado o estado-nação e as democracias como os conhecíamos. Ao mesmo tempo, os povos têm-se afastado das arenas políticas tradicionais e da política de compleição institucional e formal. Correntes de pensamento, teóricos e agentes políticos tinham já advogado modelos mais participativos da política e da democracia. A inovação tecnológica e, principalmente, a democratização do acesso às tecnologias de informação e comunicação, tanto a nível de aquisição como da compreensão das mesmas e da transversalidade do próprio usufruto, podem despontar como oportunidade política e democratizante. Perante este cenário, as políticas públicas poderão ser meros agentes passivos e observantes ou ter de facto um papel ativo.

A observação do desenrolar da Constituição islandesa em 2011 e de todo o seu contexto envolvente é um exemplo frutífero, mesmo que passados dez anos ainda não tenha sido ratificada, na medida em que se tratou de um processo abrangente no âmbito político, além do recurso a mecanismos participativos e deliberativos.

O que proponho nesta dissertação é lançar as bases de uma investigação que indaga a possibilidade de as tecnologias de informação e comunicação proporcionarem recursos participativos e democratizantes e que auxiliem a política como um todo, e as políticas públicas em particular.

Palavras chave: Democracia; Participação; Deliberação; Democracia Participativa; Islândia; Constituição.

Abstract

Complex transnational and globalising routes have affected the nation-state and democracies as we knew them. At the same time, people have been moving away from traditional political arenas and institutional and formal politics. Streams of thought, theorists and political actors had already advocated more participatory models of politics and democracy. Technological innovation and, above all, the democratisation of access to information and communication technologies, both in terms of their acquisition and understanding and the transversality of their use, may emerge as a political and democratising opportunity. In this scenario, public policies may be mere passive and observant agents or they may have an active role.

Observing the unfolding of the Icelandic Constitution in 2011 and its entire surrounding context is a fruitful example, even if after ten years it has not yet been ratified, as it was a wide-ranging process in the political sphere, in addition to the use of participatory and deliberative mechanisms.

What I propose in this dissertation is to lay the foundations of an investigation that explores the possibility of information and communication technologies providing participatory and democratising resources that assist politics as a whole, and public policies in particular.

Key words: Democracy; Participation; Deliberation; Participatory Democracy; Iceland; Constitution.

Índice

Agradecimento	iii
Resumo	v
Abstract	vii
Capítulo 1. Introdução	11
Capítulo 2. Metodologia	15
Capítulo 3. Revisão da Literatura	17
Capítulo 4. Islândia	25
4.1. O sistema político islandês e a Constituição de 1944	25
4.2. O despoletar da crise islandesa	27
4.3. A mobilização social e as respostas à crise	28
4.4. O processo até à nova Constituição	31
4.5. O novo texto constitucional e o referendo	35
4.6. Do referendo à atualidade	40
4.7. Conclusões e aprendizagens do caso islandês	43
Capítulo 5. Conclusão	47
Referências Bibliográficas	49

Introdução

Após o fim da 2ª Guerra Mundial, tem-se assistido a um conjunto transformador de complexos processos transnacionais de toda a estirpe que têm impactado povos, a política e a relação das pessoas com a mesma, instituições e organizações coletivas, entre outros.

Um dos processos que se tem assistido foi o nascimento e a propagação exponencial das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC). Estas têm-se alastrado no número de utilizadores, na expansão geográfica, no software e hardware, nas infraestruturas e, o mais difícil de definir, na sua influência. Na década de 60, a Internet surge primeiro como projeto embrionário de comunicação financiado publicamente nos Estados Unidos da América, e foi já nos anos 80 e 90 que passos mais concretos foram dados para a sua efetivação e preparação para o seu lançamento ao público. À época poucos seriam capazes de prever o raio de ação desta invenção em tão curto espaço de tempo e a autêntica “pedrada no charco” que seria na esfera da política. Embora os houvesse, refere Montargil, “A reflexão académica sobre o impacto destas novas tecnologias nos sistemas políticos democráticos adquire visibilidade quase imediata, realçando as potencialidades inerentes, por um lado, à televisão por cabo (Etzioni 1971; Smith 1972; Pool 1973) e, por outro, às redes de computadores (Henderson 1970)” (Montargil, 2001). Pode-se até dizer que as TIC, em conjunto com esses outros complexos processos transformadores, vieram ajudar a refutar as polémicas previsões categóricas em relação à História por parte de Fukuyama e outros.

Apesar deste seu desenvolvimento desenfreado, há que ter em consideração o seu carácter desigual, como alude Castells, “as redes são selectivas de acordo com os seus programas específicos, e porque conseguem, simultaneamente, comunicar e não comunicar, a sociedade em rede difunde-se por todo o mundo, mas não inclui todas as pessoas. De facto, neste início de século, ela exclui a maior parte da humanidade, embora toda a humanidade seja afectada pela sua lógica, e pelas relações de poder que interagem nas redes globais da organização social” (Castells, 2006). Além da desigualdade no acesso e de outras impactantes desigualdades, considero pertinente referir a importância de todas estas tecnologias estarem enquadradas numa legislação clara e inequívoca: que promova a equidade de acesso e conhecimento; se salvguarde de possíveis malefícios e interpretações nebulosas dos criadores dessas tecnologias e ademais utilizadores com intentos obscenos; proteja de usos imorais de algoritmos e da Inteligência Artificial, entre outros. Recorro novamente a Castells, “Nós sabemos que a tecnologia não determina a sociedade: é a sociedade. A sociedade é que dá forma à tecnologia de

acordo com as necessidades, valores e interesses das pessoas que utilizam as tecnologias. Além disso, as tecnologias de comunicação e informação são particularmente sensíveis aos efeitos dos usos sociais da própria tecnologia” (Castells, 2006). Estes fenómenos têm-se expandido em particular no ocidente ou Norte Global, por si só estabelecendo novas desigualdades e ampliando outras já existentes. É essencial moldar, em toda a ordem, estas tecnologias às necessidades da Humanidade, ao invés de deixar que essas tecnologias se imponham sem freios.

O espectro da ação das TIC, Internet e, mais recentemente, das redes sociais digitais na política é bem amplo, desde a sua mera utilização como ferramentas propagandísticas por órgãos oficiais até a ruturas políticas, como a Primavera Árabe. No seu estágio de evolução atual, pode-se dizer que o mundo da política e das tecnologias são indissociáveis. Simplesmente não é possível compreender e estudar a política na sua plenitude sem ter em consideração o papel que as TIC possuem no presente e desempenharão no futuro. Ao mesmo tempo que estes dois mundos se aglutinam, temos assistido a novas formas de fazer política: “A chamada participação política não convencional tornou-se cada vez mais a fórmula mais comum nas nossas sociedades desenvolvidas. As petições, boicotes e outras formas de acção directa têm vindo a tornar-se mais vulgares pelo que mais do que a pertença a partidos, sindicatos e presença em manifestações devemos estar atentos a essas dimensões da participação” (Cardoso, 2006). Apesar disso, parece-me que a virtude destes meios se encontra não num carácter de substituição, mas sim como um recurso complementar ao modo de fazer política, à política em si e às políticas públicas concretamente. Para que isso se suceda dessa forma, julgo ser necessário num primeiro passo compreender estes recursos fenomenologicamente, para depois envolvê-los num enquadramento legal inequívoco. A minha proposição para a presente dissertação é realizar a análise desse primeiro passo, compreender melhor esses mecanismos.

Os estados democráticos e a própria democracia parecem estar numa zona cinzenta, numa encruzilhada ou numa fase embrionária de algo vindouro e distinto. E isso manifesta-se através de sinais de crise de legitimidade do estado-nação, da democracia e da participação dos actores individuais e colectivos (Cardoso, Cunha, & Nascimento, 2003). Os autores referenciam ainda o trabalho de Tom Burns sobre como a política se complexificou tornando-se num emaranhado de difícil perceção para analistas e principalmente para os eleitores, uma vez que se observa uma “distância significativa entre a teoria normativa da democracia (orientada para o parlamentarismo representativo baseado na soberania popular) e as práticas efectivas de governança, que se espelham também em outros factores cruciais: importância crescente das organizações (ONG, agências internacionais e intergovernamentais como o Banco Mundial, a OCDE, etc.) como veículos de processos de decisão política; difusão da autoridade dos poderes centrais para sectores especializados da sociedade civil; descentralização dos processos de decisão para o poder local; e a própria

incapacidade organizacional por parte dos parlamentos em lidar com a complexidade crescente, o carácter altamente técnico, a rapidez e a fragilidade dos desenvolvimentos das sociedades contemporâneas e, sobretudo, as alterações revolucionárias na tecnologia e no conhecimento” (Cardoso, Cunha, & Nascimento, 2003). Uma vez que Portugal faz parte do “xadrez” político internacional e tendo em conta que estes processos estão interligados e se influenciam mutuamente, mesmo o nosso país e os portugueses não foram excluídos destes decursos.

Escreveu um dia Saramago, “Não sou tão suficiente que diga falar em nome do povo, mesmo sabendo que quem escreve se considera sempre um pouco investido, procurador de um sentir e de um pensar colectivos que no escrever individual procurassem ser voz. Também não tenho mandato de organização ou grupo para desta maneira abrir caminhos ao que amanhã conviesse acreditar”. A ideia deste trabalho não é propor uma subversão total da maneira de fazer política ou uma ideia miraculosa de resolver tudo e mais alguma coisa. Nem tampouco é entrar num narcísico exercício de moralidade em relação à participação política dos cidadãos. Ao invés, o que intento é reconhecer uma problemática macrossocial e sondar a possibilidade do uso das TIC e da Internet como ferramentas ao dispor das políticas públicas e das populações. Ou indagar a possibilidade de as próprias políticas públicas poderem fazer parte de uma solução, tirando proveito das tecnologias de investigação e comunicação. Procuo perceber se um plano robusto de políticas públicas que promovam a aproximação através do uso de tecnologias poderá difundir mais e novos participantes na política. E qual o possível impacto político dessa ação a curto e a longo prazo? Será que a aproximação entre os criadores e ademais agentes de políticas públicas e o público alvo das mesmas poderá resultar em melhores medidas políticas? Poderá ser esse um passo para uma maior ligação dos cidadãos à participação política? Ou antes pelo contrário, poderá ser esta uma maneira de criar novas clivagens entre pessoas e comunidades? Estas e outras perguntas guiar-me-ão na prossecução deste trabalho.

Metodologia

No papel de observador, mas também como potencial alvo, o impacto do alastramento e evolução das tecnologias nas populações e na política tem suscitado o meu interesse. Apesar de haver algum trabalho académico na área, a minha percepção é a de que ainda estamos a presenciar uma fase embrionária ou transitória para algo ainda desconhecido. Tenho desenvolvido igualmente a vontade de aprender sobre a aplicação prática de modelos alternativos à representatividade de sistemas políticos. Acontece que estes são temas conciliáveis. Assim, a exploração desta temática, que julgo premente, torna-se desafiante e incita a realização deste trabalho, conjugando desta forma esses meus intentos com a pertinência do tema.

Para o presente trabalho decidi aplicar um método dedutivo de investigação documental, o qual passarei a justificar. Durante a minha formação académica foi a metodologia que mais empreguei e na qual me senti mais confortável. Apesar de o fator desafio me estimular na realização do trabalho, essa familiaridade conforta-me e diminuirá alguns anseios durante a realização do mesmo. A dimensão estabelecida para a dissertação desincentivou-me a realizar um estudo inquiridor de produção própria. Um estudo dessa natureza no âmbito desta temática para ser oportuno teria de possuir um universo alvo de elevada grandeza, o que limitaria o trabalho na análise dos resultados ou na investigação e prospeção documental, descreditando-o à partida. A presente dissertação poderá servir de pedra angular para um potencial vindouro trabalho mais integral e complementar que recorra a outros métodos de investigação.

A opção por este tipo de metodologia proporciona-me uma breve simulação do papel de agente de políticas públicas, nomeadamente na observação da aplicação de políticas públicas em outros países no seu ciclo integral. Isto é, que conjuntura conduziu a uma noção de intervenção, quais os passos dados até ao desenho da medida, a sua concretização no plano teórico, que virtudes e resistências causou a sua implementação no terreno e, por fim, como se deu o processo avaliativo da medida. Durante o curso foi-me possível deparar com a importância que detém a observação da aplicação de medidas políticas em outros locais. Contextos diferentes, poderão ditar resultados diferentes, mas não retira relevância a esta etapa. A aprendizagem a partir da diligência de outrem, quais valências e desacertos encontraram, permite uma tomada de decisão assente em melhor

conhecimento. Consequentemente, esse maior conhecimento proporciona um melhor desenho da medida política e uma melhor implementação.

Por ter como pretensão trabalhar a problemática da participação política sondando a possibilidade de uma das soluções se encontrar numa aproximação entre as políticas públicas e as pessoas a partir do uso das TIC, pareceu-me pertinente observar um processo político abrangente e de grande dimensão, que melhor se aproximasse às intenções da investigação. Junta-se a isso um fascínio pessoal pela Islândia, as suas gentes e sua cultura, o que me guiou com toda a naturalidade para a observação do processo da Constituição islandesa de 2011.

Num primeiro momento farei uma incursão no quadro teórico desenvolvido nas áreas da deliberação de políticas públicas e da democracia participativa, articulando com o estudo do impacto das TIC na política. Posteriormente analisarei o caso islandês, empregando de forma mais concreta conhecimentos adquiridos no Mestrado, no que à análise de políticas públicas diz respeito. Por fim, procurarei sistematizar que lições se aprenderam na experiência islandesa e o que se deveria ter em conta na aplicação de um projeto político deste género no âmbito das políticas públicas.

Determino desta forma os objetivos gerais do presente trabalho:

- a) a identificação de um problema macrossocial e sondar o uso das políticas públicas como possível ferramenta resolutive;
- b) a análise da literatura existente nas áreas da deliberação de políticas públicas e democracia participativa, numa intersecção com a teoria desenvolvida no campo de ação das tecnologias de informação e comunicação no espaço político;
- c) estudo de um caso prático e utilização de instrumentos de análise adquiridos no curso de Mestrado;
- d) aprofundar o conhecimento em matérias como a participação política, modelos alternativos à representatividade de sistemas políticos, tecnologias de informação e comunicação, etc;
- e) estabelecer as bases para uma futura investigação.

Determino então a pergunta de mote da dissertação:

poderá um incentivo ao contributo dos cidadãos no desenho e implementação de políticas públicas, tirando proveito das TIC, promover uma maior participação política?

CAPÍTULO 3

Revisão da Literatura

“Preocupados, pois, com o seu triste quotidiano, contando e tornando a contar os escudos que restem, (...) os Portugueses não têm olhos para a floresta de temas de interesse palpitante (...) com que deveriam apaixonar-se, tornando as nossas ruas e praças lugares de debate, os patamares dos prédios espaços de comunicação cívica, os bares parlamentos, as janelas tribunas, e o resto em igual conformidade.”

-José Saramago.

Atrasados, felizmente.

Etimologicamente democracia vem do grego antigo *δημοκρατία*, *dēmokratía*, resultado da junção dos vocábulos *δῆμος* (“demos”, em português “povo”) e *κράτος* (“kratos”, em português “poder”) o que lhe atribuiria uma definição inócua como o “poder do povo”.

Robert Dahl é um dos autores incontornáveis nas conceções teóricas de “democracia”. Diz Dahl, “Ironicamente, o próprio facto de a democracia ter uma história tão longa, na realidade contribuiu para confusão e discórdia, pois «democracia» representou coisas diferentes para pessoas diferentes, em épocas e lugares diferentes”. Dahl diz mais, mesmo com a ciência política a se dedicar tanto a examinar a democracia, não significa que haja uma definição teórica unânime. O que o próprio avança é que a característica fundamental é “a contínua capacidade de resposta do governo às preferências de seus cidadãos, considerados politicamente iguais” (Porta, 2013). Para o autor, o critério para a definição de um regime democrático é a garantia de oportunidade para: (i) Participação efetiva, que é a possibilidade de expressão de seu ponto de vista; (ii) Igualdade de votos, que significa dizer que não há peso maior ou menor para determinados votos ou votantes; (iii) Aquisição de entendimento esclarecido, que 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. (Toldo, 2017). No entanto, “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” (Toldo, 2017).

Donatella della Porta reporta a existência diferentes tipos de definições de democracia. As definições normativas clássicas sublinham o papel legitimador dos cidadãos. A democracia é o poder do povo, do povo e para o povo: deriva do povo, pertence ao povo e deve ser usada para o povo. Esses princípios gerais são, no entanto, concertados de maneiras diferentes. A definição modifica-se igualmente pela variável temporal. Outra concepção empregue é a distinção entre a democracia dos antigos e a democracia dos modernos: a primeira onde todos os que tinham credenciais para o rótulo de cidadão participavam diretamente nas decisões para o bem-comum, na segunda governam aqueles que são eleitos (Porta, 2013). É aqui que entra o conflito entre representação e participação, que promove o debate em relação à legitimidade.

A configuração liberal das democracias desenvolveu-se em contextos de um estado-providência bem estabelecido, democracias partidárias e a soberania total do estado-nação. No virar do milénio, essas condições foram, no entanto, desafiadas à medida que a globalização neoliberal, bem como outras evoluções gerais nas democracias contemporâneas, produziu: uma mudança de poder dos partidos (e instituições representativas) para o executivo; uma mudança de poder do estado-nação para organizações internacionais de cariz governamental; uma mudança de poder do Estado para o mercado, o que também implica uma mudança do estado de bem-estar para o estado de guerra (Porta, 2013). Os cidadãos observaram estes processos produzirem uma transferência de poder complexa, difusa e confusa.

Dados recolhidos por Donatella della Porta mostram um rápido declínio na capacidade de partidos políticos funcionarem como ponte entre a sociedade civil e as instituições políticas: tem havido um descontentamento considerável e crescente no que concerne a várias instituições democráticas, e nenhuma é considerada pior do que os partidos; os cidadãos estão mais afastados dos partidos políticos; os cidadãos são mais críticos em relação às elites e instituições políticas; os povos têm pior parecer em relação aos governos. Ao mesmo tempo a abstenção tem aumentado de modo generalizado (Porta, 2013).

Refere della Porta, esta globalização política não está relacionada com as oportunidades e desafios tecnológicos, é antes o produto de Estados e decisores políticos nacionais a consentirem. Enquanto a satisfação dos beneficiários de serviços públicos vem diminuindo, o Estado parece não mais ser capaz de cumprir as funções de regulação, prestação de serviços e equilíbrio das desigualdades sociais, antes considerados seus deveres fundamentais. Mais, “Como John Markoff

observou, a globalização muda as formas como a democratização é abordada num mundo de conexões transnacionais: a democratização dos Estados não é mais a questão central. As concepções normativas e implementações empíricas da democracia desenvolvidas no e sobre o estado-nação não são facilmente aplicadas no nível supranacional, no que diz respeito às instituições políticas e à sociedade civil”. No entanto, abordar outras concepções de democracia abre caminho para abordar as mudanças contemporâneas não apenas como desafios, mas também como oportunidades para a democracia. A debilidade da democracia liberal levou o Estado a prestar mais atenção à variedade de arenas nas quais diferentes modelos de democracia se desenvolveram. Donatella della Porta desafia a olhar para lá dos Estados, quanto à existência de outras arenas democráticas (Porta, 2013).

É neste contexto que vale a pena explorar os modelos que consignam uma maior participação civil e em que as tecnologias de informação e comunicação surgem como oportunidade.

Começando pela abordagem da deliberação, esta surge como resposta ao modelo das democracias atuais “por entender que uma boa democracia deve promover um melhor entendimento entre as pessoas através da troca de razões públicas, reformulando a tradição liberal por meio do abandono de premissas individualistas e a recuperação da participação do cidadão no processo político das democracias contemporâneas (Alcântara, 2018) (...). Na deliberação, as partes do conflito, da divergência e da tomada de decisões propõem soluções para seus problemas coletivos e oferecem razões para elas, criticam as propostas e as razões umas das outras e estão abertas a ser criticadas. A democracia deliberativa difere de algumas outras atitudes e práticas na política democrática por exortar os participantes não apenas a se preocuparem com seus próprios interesses, mas a ouvir e levar em conta os interesses dos outros” (Young, 2014 apud Alcântara, 2018).

Outra característica definidora do modelo de deliberação é “a importância dada à (trans)formação de preferências durante o processo discursivo, orientado para a definição do bem público”. Habermas caracteriza uma boa deliberação da seguinte forma: é concebida como sendo baseada em fluxos horizontais de comunicação, múltiplos produtores de conteúdo, amplas oportunidades de interação, confronto com base na argumentação racional e uma atitude positiva de escuta recíproca (Porta, 2013).

O elemento primordial dessa abordagem é a comunicação e a argumentação. Na perspectiva de Habermas a esfera pública, espaço entre a Sociedade Civil e o Sistema Político, é onde acontece a participação dos cidadãos. É nesse campo que os cidadãos produzem entendimentos comuns e consensos, porque “na teoria deliberativa, centrada no discurso, o público (...) é apenas o meio para um processo multivocal de formação da opinião que substitui o entendimento mútuo por decisões

majoritárias racionalmente motivadas (Habermas, 1997 apud Alcântara, 2018) e o processo decisório acontece na arena político-institucional formal.

Para Seyla Benhabib «a ideia básica implícita no modelo de democracia deliberativa “é a de que somente podem ser ditas válidas (isto é, vinculantes moralmente) aquelas normas (isto é, regras gerais de ação e arranjos institucionais) que poderiam receber a anuência de todos aqueles afetados por suas consequências, se tal acordo fosse alcançado como o resultado de um processo de deliberação que tenha as seguintes características: a participação na deliberação é regulada por normas de igualdade e simetria; todos têm as mesmas chances de iniciar atos de fala, questionar, interrogar e abrir o debate; todos têm o direito de questionar os tópicos fixados no diálogo; e todos têm o direito de introduzir argumentos reflexivos sobre as regras do procedimento discursivo e o modo pelo qual elas são aplicadas ou conduzidas (Nobre, 2004).

Neste procedimento é a qualidade do processo de decisão que lhe garante legitimidade. A argumentação e a comunicação possibilitam o desenvolvimento de melhores soluções, ao permitir que detentores de diferentes saberes e experiências interajam entre si. Na análise de políticas públicas, o termo 'governança' assumiu um significado vagamente positivo para identificar formas flexíveis e participativas de tomada de decisão. Experiências com democracia deliberativa desenvolveram-se como meios para aumentar a participação dos cidadãos, criando arenas discursivas de alta qualidade e de empoderamento das pessoas (Porta, 2013). No entanto, e principalmente em relação a temas políticos abrangentes e/ou universais, a legitimidade deste modelo poderá, e na realidade é mesmo, ser questionada.

Outro dos modelos de concepção de democracia que sobreviveu perante as democracias contemporâneas, foi o de participação. Uma concepção que questiona a representatividade das democracias liberais e realça a necessidade de os cidadãos, naturalmente interessados na política, assumirem diretamente a tarefa de intervir nas decisões que dizem respeito a si mesmo e às questões públicas. Coloca o ônus da responsabilização política para lá do processo eleitoral. Enquanto a democracia liberal é frequentemente burocratizada, com a tomada de decisões concentrada no topo, a democracia direta insiste na necessidade de levar as decisões o mais próximo possível do povo. Para Peter Bachrach, participação democrática é "um processo em que as pessoas formulam, discutem e decidem questões públicas que são importantes para elas e que afetam diretamente as suas vidas". É um processo mais ou menos contínuo, conduzido numa base presencial, em que os participantes têm uma palavra a dizer em todas as fases, desde a formulação de questões até à determinação de políticas (Porta, 2013).

Um valor fundamental desta proposta é a importância dada no combate às desigualdades sociais, nomeadamente pondo-a em confronto com o modelo representativo liberal, “A teoria participativa chama a atenção para os efeitos da pobreza e da disparidade de recursos na maior dificuldade que cidadãos de estratos inferiores teriam para articular interesses e fortalecer suas demandas. Mais que isso, os teóricos da corrente participativa entendiam que a discussão sobre a democracia e suas instituições não poderia acontecer dissociada do debate sobre as condições sociais reais, e que advogar a ampliação do sistema democrático deveria implicar em reformar e transformar a estrutura social de maneira profunda. (...) Diante disso, autores como Pateman (1992) e Bachrach (1973) sugerem a ampliação da política democrática para outros espaços sociais além do sistema político tradicional, (...) além de defenderem a participação direta dos cidadãos, sempre que possível, nas decisões concernentes ao sistema político.” (Alcântara, 2018).

Há correntes teóricas participativas que desejam complementar a democracia representativa com a democracia participativa: “Nesta linha, conclui-se pela viabilidade da comum existência entre representação e participação cívica, entendendo-as, pois, como modelos independentes, mas que se autorreforçam” (Toldo, 2017). Inclusivamente, para alguns “«A participação política é o garante da democracia representativa. A diminuição da Participação, neste caso da participação eleitoral, tem consequências evidentes em qualquer projeto de democracia representativa.» A participação dos cidadãos permite construir identidades, estabelecer ligações sociais e motivar à intervenção dos cidadãos, tendo como objetivo fulcral encontrar soluções para os problemas comuns partilhados pela mesma esfera pública, conduzindo deste modo os cidadãos a agir como sujeitos políticos e a criarem redes de partilha, crítica, manifestação, debate e deliberação coletiva, do escrutínio e da reivindicação junto dos poderes e seus responsáveis” (Barreiros, 2012 apud Dias, 2014).

A participação é vista além do seu carácter de legitimidade, é considerada quase como escola de democracia, uma vez que quanto mais os cidadãos participam no processo de tomada de decisões, mais informados e esclarecidos são, e mais votarão nas eleições nacionais. Uma cidadania ativa, conhecedora e informada aumentará a eficiência sistémica e o bem-estar individual e coletivo. A participação cria, portanto, um círculo virtuoso: as oportunidades de participação estimulam a confiança e o ativismo, reproduzindo assim o estímulo à participação e melhorando os efeitos da própria participação (Porta, 2013). Assim, “Para os participativos, (...) a participação direta do cidadão nas decisões a serem tomadas pelo sistema político tem um valor positivo fundamental. Na teoria da democracia participativa, o projeto de ampliação da democracia e retomada da problematização sobre a legitimidade do sistema democrático está ancorada no ideal de participação direta dos cidadãos nos assuntos de interesse coletivo” (Alcântara, 2018).

Olhando para os atributos destes modelos de maior participação pública, percebe-se como as tecnologias de informação e comunicação surgem como oportunidade para o debate público e participação, funcionando como ferramentas de agregação e partilha de informação. São uma espécie de anfiteatros políticos digitais. Neste âmbito foi observada uma dicotomia em relação à participação dos cidadãos: “Os cidadãos votam menos, mas não estão menos interessados ou conhecedores da política. E se alguns tipos tradicionais de associações são cada vez menos populares, outros (organizações de movimentos sociais e/ou organizações da sociedade civil) estão em vez disso a crescer em recursos, legitimidade e membros. Estudos dos meios de comunicação social têm discutido as crescentes oportunidades de participação ligadas às novas tecnologias (...)” (Porta, 2013).

No que Castells cunha Sociedade em Rede, “os modos de participação e os meios disponíveis para serem utilizados alteraram-se significativamente. As tecnologias de informação e comunicação permitem aos cidadãos uma maior proximidade às estruturas do poder democrático, associativo, etc., bem como uma maior facilidade de contacto, interação e manifestação de opinião (...) A internet e particularmente as redes sociais são hoje espaços que facilitam e favorecem o desenvolvimento e a participação em campanhas cívicas e sociais. (...) A internet pode também favorecer o contacto entre cidadãos e a administração pública ou os órgãos de soberania” (Cardoso, Costa, Coelho, & Pereira, 2014). Mais, “a internet não só potencia novas oportunidades de participação e contacto com as diferentes estruturas de poder, como também os seus utilizadores se apresentam como cidadãos mais interessados, participativos e mobilizados para a ação individual e coletiva”.

Há, no entanto, o alerta para a possível problemática das desigualdades sociais atuarem neste contexto: “dado o carácter multifacetado da vida social, é à partida de considerar que tais capacidades não se evidenciam de forma homogénea nos vários domínios da vida individual e coletiva. Por seu turno, é também de ponderar que nem todos os indivíduos estarão em iguais condições para desenvolver práticas sociais pautadas por este tipo de capacidade reflexiva e proactiva” (Cardoso, Costa, Coelho, & Pereira, 2014) e “a Internet pode vincar mais ainda o fosso entre os indivíduos que já participam ativamente e os que são mais apáticos no interior da participação (Cardoso, 2003 apud Dias, 2014). Alguns teóricos apontam: “Os potenciais efeitos igualitários são negados por estudiosos que, em vez disso, salientam a presença de uma divisão digital que aumenta em vez de reduzir as desigualdades, sendo a falta de acesso à Web tendencialmente acumulada com a falta de acesso a outros recursos, tanto a nível individual como nacional” (Porta, 2013).

Para se pensar em estabelecer projetos de âmbito participativo “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 apud Toldo, 2017). É necessário ter em conta as desigualdades sociais, que de facto se podem replicar ou até ampliar. A inovação tecnológica e, principalmente, a democratização do acesso às tecnologias de informação e comunicação, tanto a nível de aquisição como da compreensão das mesmas e da transversalidade do próprio usufruto, podem despontar como oportunidade política e democratizante. Perante este cenário, as políticas públicas poderão ser meros agentes passivos e observantes ou ter de facto um papel ativo que molde estes recursos às necessidades das populações e das próprias políticas públicas.

CAPÍTULO 4

Islândia

Para percebermos o singular decurso da Constituição islandesa de 2011 temos de recuar a 2008, mais concretamente à “ramificação” islandesa da crise internacional do *subprime*. Em meados de 2008, o mundo da finança foi abalado pelo jogo desregrado de instituições americanas que concediam crédito de alto risco no ramo imobiliário. O castelo de cartas ruiu com estrondo. Por consequência da teia de influência e extensão transnacional do sistema financeiro americano, bem como da própria natureza do sistema capitalista, a crise alastrou-se ao resto do mundo, dando-lhe uma dimensão global. E a Islândia não conseguiu escapar a este infortúnio.

Antes de abordar a crise começada em 2008 que tanto afetou Estado islandês e os islandeses, e mais concretamente o rol de eventos e processos originais que daí decorreram, parece-me pertinente fazer uma breve averiguação do sistema político no pré-crise, bem como à Constituição de 1944 vigente à época, ambos importantes na trajetória.

4.1. O sistema político islandês e a Constituição de 1944

A República da Islândia é uma democracia representativa com uma Constituição de natureza republicana, um Presidente da República, um parlamento, governo parlamentar e separação de poderes. Quanto a uma categorização do poder islandês, este adequa-se ao trabalho teórico de Duverger como semipresidencialista ou como Presidente-parlamentarismo, à luz de Shugart e Carey, pois o Primeiro Ministro e o Governo são coletivamente responsáveis perante o parlamento e o Presidente (Piano, 2016). No site do Governo islandês é possível ler uma classificação própria, em que se declara como uma república constitucional de sistema multipartidário. Em que o Presidente é o chefe de Estado, o poder executivo entregue ao Governo, o poder legislativo é da responsabilidade conjunta do Parlamento e do Presidente, e o poder judicial é independente dos restantes e entregue aos tribunais e juizes (Government of Iceland, s.d.).

No artigo 1º a constituição islandesa declara o Estado islandês como sendo uma República com governo parlamentar. No segundo artigo refere-se à separação de poderes. O poder legislativo é confiado ao Althingi (o nome dado ao Parlamento islandês, na língua islandesa *Alþingi* e ainda *Alþingi Íslendinga*) e ao Presidente da Islândia de forma conjunta. O poder executivo cabe ao Presidente e outras entidades governamentais, no entanto, apesar de a Constituição conferir ao Presidente poderes executivos, esses poderes acabam por ser transmitidos ao Governo e aos ministros. O poder judicial é entregue aos tribunais e aos juízes.

O voto por sufrágio universal é a pedra basilar da democracia islandesa: “O Presidente da Islândia e o Althingi são eleitos por sufrágio universal. A Constituição estabelece que, quadrienalmente, os eleitores escolhem, por voto secreto, 63 representantes que tomam assento no Althingi. Estes membros do parlamento detêm, em conjunto, não só poderes legislativos, mas também poder no domínio da fiscalidade, ou seja, o poder de tomar decisões sobre os gastos públicos e os impostos a cobrar” (Piano, 2016).

Parece-me também relevante mencionar o artigo 79º da Constituição que diz respeito à possibilidade de alterar a própria redação constitucional: *“Proposals to amend or supplement this Constitution may be introduced at regular as well as extraordinary sessions of Althingi. If the proposal is adopted, Althingi shall immediately be dissolved and a general election held. If Althingi then passes the resolution unchanged, it shall be confirmed by the President of the Republic and come into force as constitutional law.”* (Government of Iceland, 2018).

Quanto a propostas de lei, estas são apresentadas por deputados do Althingi, pelo Governo e ministros incumbentes (artigo 38º). A Constituição de 1944 não consigna a possibilidade de cidadãos fora da esfera política o fazerem. No artigo 39º está regida a abertura para a criação de comissões temáticas de investigação de matérias relevantes e de interesse público, no entanto restringem-se a deputados e cingem-se ao âmbito investigativo.

De certa forma, a participação política e cidadania parecem fazer parte do imaginário comum islandês, sendo que o próprio Althingi foi criado no ano 930: a “Islândia tem uma sociedade muito politizada, não só com níveis de participação nas eleições muito elevados, mas também níveis de participação partidária igualmente elevados e acima da média. O nível de participação democrática, de envolvimento direto na democracia é elevado. Não se conhecem estudos sobre esse facto e sobre as razões desta cidadania ativa, no entanto tal poderá decorrer da longa tradição democrática Islandesa. De facto, as reuniões anuais dos Clãs em que se dirimiam também os conflitos e se tomavam decisões comuns a todos, a génese do Althingi, o atual parlamento da República islandesa, poderá explicar o hábito enraizado de participação democrática. Por outro lado, numa sociedade mais

pequena, o escrutínio é maior porque a proximidade entre eleitos e eleitores é igualmente menor.” (Piano, 2016).

4.2. O despoletar da crise islandesa

Para se compreender a crise financeira e política islandesa é adequado perceber a crise global originada pelo sistema financeiro americano iniciada na segunda metade da primeira década deste século e que se estendeu ao início da segunda década.

A Islândia foi uma das primeiras nações a sentir os impactos da crise financeira global. A crise global teve como primeira grande circunstância a falência do tradicional banco de investimento norte-americano Lehman Brothers, a 15 de setembro de 2008. “Na Islândia, o retorno do investimento no mercado de ativos foi durante determinados períodos tão elevado que a maioria dos investidores contraía empréstimos para investir mais e obter mais lucros. (...) Apesar de não haver uma relação direta com o subprime norte-americano e com o Lehman Brothers, o sistema financeiro Islandês, considerado de risco, ficou exposto ao colapso. Os mercados financeiros internacionais na sua reação ao primeiro colapso e tentando fugir das situações de risco elevado, levaram ao colapso o sistema bancário da Islândia (Piano, 2016).

A ascensão e queda da economia islandesa representa na perfeição as falhas do modelo de criação de riqueza através da especulação financeira que caracterizavam o capitalismo financeiro, diz Castells (Castells, 2012). No dia 8 de outubro de 2008 o primeiro ministro islandês Geir Haarde dirigia-se aos seus concidadãos, transmitindo o colapso do sistema bancário e financeiro islandês. Uma semana antes o Estado teve de intervir num dos principais bancos islandeses, o Glitnir, e não muito depois seria a vez de outros dois grandes bancos, o Kaupthing e o Landsbanki. Estes três bancos correspondiam a 90% do sistema bancário e o seu valor anual era oito vezes maior que o Produto Interno Bruto islandês (em 2000 tinha um valor equivalente ao do PIB), assente na compra de dívida estrangeira, na especulação financeira e na deturpação de regras que o próprio sistema capitalista consente. O jogo financeiro internacional que tinha possibilitado o crescimento da banca era o mesmo que agora definhava estas instituições.

Os três gigantes de pés de barro sucumbiram e deixaram uma dívida de 25 mil milhões de dólares. O total de perdas na Islândia e no estrangeiro correspondia a sete vezes o valor do PIB anual, o que na proporção do tamanho da economia islandesa resultava na maior destruição de valor financeiro da

história. Ao mesmo tempo que aumentava a incerteza dos islandeses e as suspeitas perante as suas instituições, diminuía o rendimento dos cidadãos e o PIB islandês, uma amálgama que serviu de catalisador para a 'Revolução das Panelas' (Castells, 2012).

Os islandeses viam o seu país a colapsar, que gerou um clima de angústia e desconfiança compartilhado. Em apenas uma semana, o colapso destruiu a realidade comum dos islandeses. Após um longo período de crescimento económico e prosperidade, a recessão era inevitável. A população, tal como os bancos, havia acumulado enormes quantidades de dívida anos antes da crise e agora o seu modo de vida e bem-estar económico estavam ameaçados. O que parecia um boom económico, era afinal uma bolha prestes a estourar. A Islândia, um dos principais estado-providência, não era mais próspera e estável. O Estado passou de abonado para uma provável bancarrota. Grandes instituições como os bancos perderam a sua credibilidade e a confiança dos islandeses. A imagem do país aos olhos do resto mundo havia-se deteriorado e as compensações exigidas por entidades estrangeiras ameaçavam o estado social islandês. O futuro, que pouco antes parecia auspicioso, era agora um breu. Os islandeses estavam ansiosos, confusos, desapontados e pessimistas (Bernburg, 2016).

4.3. A mobilização social e as respostas à crise

Em 11 de outubro de 2008 o cantor Hordur Torfason acende a ignição para algo que o viria a transcender. Sentou-se à frente do Althingi em Reiquiavique e com a sua guitarra começou a vocalizar a sua ira contra os banqueiros e os políticos. Outras pessoas em solidariedade juntaram-se. Outras filmaram-no e em poucos dias os vídeos tornaram-se um êxito nas redes sociais digitais, motivando mais cidadãos a protestarem na praça Austurvollur. E os protestos foram subindo de tom e crescendo gradualmente, tanto no número de pessoas presentes na praça, como na internet. De acordo com analistas, a internet e as redes sociais digitais tiveram um papel preponderante nesta mobilização social, uma vez que, por exemplo, 94% da população islandesa possuía conexão à internet e cerca de dois terços eram usuários da rede Facebook (Castells, 2012). Na Islândia havia as condições sociodemográficas para a existência de uma espécie de 'ciberactivismo' e cidadania digital.

Os primeiros protestos receberam atenção bastante considerável, mesmo quando em número limitado de participantes, pois a imprensa estrangeira que cobria a crise bancária acabava por reportar estas manifestações. Num contexto em que as emoções estavam à flor da pele, a crise estava a ser enquadrada como uma crise de democracia e governamental. As sementes para uma mudança coletiva estavam a ser plantadas (Bernburg, 2016). A atenção estrangeira motivou os islandeses, que viam as

suas vozes a serem ouvidas a partir de uma ilha no Ártico, e as redes sociais digitais e a internet amplificaram os protestos.

A 20 de janeiro de 2009, quando o parlamento regressava aos trabalhos após um mês de férias, milhares de pessoas de todas as idades e condições sociais reuniram-se num protesto à frente do Althingi para culpabilizar o governo pela incompetência a administrar a economia e inaptidão a lidar com a crise. Além das suas vozes, fizeram-se ouvir através do barulho produzido com pancadas violentas em tambores, panelas e frigideiras, daí a denominação “Revolução das Panelas” ou “Revolução das Panelas e Frigideiras”, uma inspiração nos “panelaços” ou “cacerolazos” sul-americanos.

Os manifestantes pediam a renúncia do Governo e novas eleições. Julgavam necessária uma reformulação da República, por esta ter sido corrompida pelos políticos e partidos a favor da elite financeira. É nesta condição que os manifestantes requerem o desenho de uma nova Constituição. Além das razões acima descritas, consideravam que a Constituição de 1944, de cariz temporário no pós-independência, havia sido mantida em exercício por favorecer a classe política, pois fornecia um poder desproporcional às províncias rurais conservadoras (Castells, 2012).

As demandas foram ouvidas, principalmente pelos partidos social-democrata e verdes, após uma intensificação dos protestos nas redes sociais digitais e nas ruas, novas eleições legislativas são marcadas a 23 de janeiro de 2009. Assim, em 1 de fevereiro de 2009 tomou posse um governo interino de iniciativa presidencial formado pela Aliança Social-Democrata (SF) e o Movimento Esquerda Verde (VG). Johanna Sigurdardottir (Presidente do SF) tornou-se a primeira Primeira-ministra do país, primeira mulher no cargo e primeira líder abertamente gay na Islândia. Em 13 de Março de 2009, o Presidente Olafur Ragnar Grimsson dissolveu o Parlamento e as eleições foram convocadas para 25 de Abril de 2009 (Piano, 2016). As eleições resultaram numa derrota descomunal para os dois maiores e tradicionais partidos, ambos conservadores, que governavam a Islândia desde 1927. Nas eleições de abril de 2009, cinco partidos obtiveram representação parlamentar, a Aliança Social-Democrata (SF) que ficou em primeiro lugar com 20 lugares, o seu então parceiro de coligação, o Movimento Esquerda Verde (VG), que obteve 14 lugares, o Partido da Independência (SSF) e o Partido Progressista (FSF), que conseguiram, respetivamente, 16 e 9 lugares e Movimento dos Cidadãos, que consegue uma representação de 4 deputados (Piano, 2016).

O Governo eleito tinha agora três missões fundamentais, além do que compete aos governos comuns, isto é: resolver o imbróglio financeiro e acusar os perpetradores; dar uma resposta consentânea à crise, restaurar a economia, estabelecer normas financeiras rigorosas e revigorar as instituições regulatórias; e, finalmente, assegurar a reformulação constitucional e democrática

conforme os desejos da população, através de um processo em que os próprios cidadãos participariam, tal como haviam prometido e que contribuiu para a sua própria vitória eleitoral. Estes dossiês foram sendo intervencionados simultaneamente, como a sua urgência o exigia. É este último objeto que tem mais relevo para o trabalho, mas parece-me pertinente fazer uma pequena observação aos restantes. O novo Governo decidiu então avançar com ações legais contra os responsáveis pela crise. É nessa nova conjuntura que figuras proeminentes do sector bancário são detidas em Reiquiavique e Londres para responder a acusações de gestão danosa. O anterior primeiro-ministro Geir Hilmar Haarde foi acusado de gestão nociva de fundos públicos e de ceder à influência de grupos de pressão do sector bancário e financeiro (Castells, 2012).

O Governo eleito reverteu as políticas económicas que os levaram à crise, passando o Estado a ser mais que um mero espectador como outrora, ou em alguns casos infrator, e a economia viria mesmo a recuperar com brevidade. Em meados de 2011 havia já islandeses relativamente otimistas em relação ao futuro. Castells aponta três ingredientes principais para a receita da recuperação económica. O primeiro foi a rejeição das políticas de austeridade, em voga à época: uma espécie de acordo tácito em relação a uma pretensa estabilidade social, protegendo os islandeses dos efeitos da crise. Uma segunda valência foi a desvalorização da moeda, a *króna*, que beneficiou os sectores mais relevantes da economia islandesa, o importante mercado piscícola, as exportações de alumínio e o sector do turismo. E o terceiro ingrediente foi o controlo público de capitais e moeda estrangeira e prevenção da fuga de capital (Castells, 2012).

Seguindo a trajetória prometida da participação dos cidadãos em matérias de relevo, são agendados três referendos num curto espaço de tempo, fazendo lembrar o procedimento semelhante ao existente na Suíça. O primeiro, a 6 de março de 2010, sobre um acordo relativo às garantias a prestar pela Islândia aos depósitos bancários. O segundo ocorre a 9 de abril de 2011, um referendo ao acordo feito pelo Governo para determinar as garantias aos depósitos bancários, principalmente a cidadãos do Reino Unido e dos Países Baixos. Por fim, o mais relevante para a dissertação, a 20 de outubro de 2012, é agendado o referendo não vinculativo sobre as propostas apresentadas pela Assembleia Constituinte Consultiva para revisão da Constituição de 1944, que irá ser analisado pormenorizadamente mais à frente.

4.4. O processo até à nova Constituição

No contexto de toda uma impactante crise económica, os islandeses consideraram que era essencial fazer transformações ao seu sistema político, onde pudessem ter maior participação em todo o processo democrático. A Islândia optou, então, por escrever uma nova Constituição, mas, para tanto, valeu-se de um processo que é “[...] absolutamente inovador e difere das experiências anteriores observadas no mundo, uma vez que, optou-se por uma escrita colaborativa e fruto da participação direta do próprio povo islandês” (Nichel; Oliveira, 2015 apud Chudzji, 2021).

Essa conceção coletiva de regeneração da democracia islandesa já existia e com a crise ganhou apoio junto de muitos islandeses. Durante a crise, alguns cidadãos começaram a indagar a possibilidade de não ser o Althingi a gerar o texto da constituição e essa ideia foi ganhando apoiantes ao mesmo tempo que os islandeses viam as suas instituições a desmorerarem-se. Apenas 11% dos islandeses confiavam no Parlamento e o número era ainda menor em relação aos bancos fixando-se nos 6% (Castells, 2012). A polémica ideia acaba por promover um fervoroso debate público. A discussão colocava-se a dois níveis, se devia ser concretizada essa transformação e quanto à forma como tal processo deveria ser conduzido.

Uma primeira demonstração de ação civil foi a organização de uma assembleia nacional ou uma sessão nacional de *brainstorming* pelo coletivo social *Anthill* em novembro de 2009. O seu objetivo era discutir o futuro e os principais valores da Islândia, o seu slogan era “Convenção Nacional: uma data com futuro”. Mil e duzentas pessoas foram selecionadas aleatoriamente e outras trezentas foram escolhidas intencionalmente por pertencerem a movimentos políticos e associações relevantes. O formato era inovador: subgrupos de pequena dimensão discutiam e identificavam os principais temas e valores centrais dos islandeses; posteriormente em plenário eram identificados e votados os valores e os temas para a Islândia do futuro. Os nove assuntos nomeados foram educação, economia, igualdade de direitos, família, ambiente, administração pública, estado social, sustentabilidade e oportunidades. Os quatro valores centrais foram a integridade, igualdade de direitos, justiça e respeito. O resultado parece um pouco genérico, no entanto o principal ponto de interesse do evento foi a sua natureza deliberativa e de participação civil. Um dos principais temas foi a necessidade de uma política popular, em contraste com a elite e as políticas institucionalizadas, como resposta aos falhanços políticos e negligência na base da crise económica de 2008. Este evento serviu de inspiração: para aqueles que eram favoráveis à ideia de alterar a Constituição; para a resposta à crise; para criar uma nova Constituição baseada na ação civil, com novos valores e novas regras (Bergsson & Blokker, 2013); e serviu igualmente de inspiração para o Fórum Nacional de 2010.

O Governo eleito em abril de 2009 anuiu a ideia. Sete pessoas convidadas formaram uma Comissão Constitucional com o objetivo de preparar o processo, Gudrun Petursdottir assumiu o papel de líder dessa comissão. Gudrun Petursdottir, (Petursdottir, 2011), relatou na TEDxReykjavik o procedimento da entidade da qual fez parte. Os islandeses desejavam uma transformação no âmago do seu sistema político, na lei fundamental do país, a sua Constituição. Pretendiam alterar a maneira como a sociedade islandesa funciona. Quando a Constituição de 1944 foi concebida, tinha um carácter temporário. Em 1944 houve quem dissesse que para desenvolver uma redação constitucional definitiva seriam necessários dois anos para essa missão. No entanto, a Constituição de 1944 foi se mantendo em utilização, com pontuais modificações ao longo de quase 70 anos. Como já foi possível verificar, no artigo 79º estava estabelecido que a aprovação parlamentar e presidencial é fundamental para quaisquer alterações, inclusive em duas legislaturas distintas, com eleições legislativas marcadas para o efeito. Essa Comissão Constitucional formalizou a realização de um Fórum Nacional e a preparação de uma Assembleia Constituinte.

Aponta Diogo Piano, “A ideia de uma Assembleia Constituinte não é nova, no entanto, a ideia de entregar a tarefa de elaborar propostas para uma Constituição a um Fórum Nacional, fora do espaço político puro e duro que é o Althingi é uma novidade. O desgaste dos atores políticos e a falta de confiança no sistema motivou esta reclamação por parte da cidadania que pretendia apresentar diretamente as suas propostas de participação na vida política e que incluem modelos 2.0 de participação social através de plataformas de comunicação que veiculam mensagens com o objetivo de aumentar a participação dos cidadãos no processo democrático. Pretendiam os subscritores desta iniciativa uma nova Constituição, sufragada por todos, que se tornasse um símbolo reforçado de unidade nacional”.

O Fórum Nacional teria 1000 membros, cidadãos escolhidos aleatoriamente a partir de registos oficiais, que deviam ser representativos da população islandesa (em idade, género e localização geográfica). Gudrun Petursdottir refere que esta iniciativa requereu meses de preparação exaustiva. Ocorreu a 6 de novembro de 2010 e compareceram 950 pessoas, com mais 200 pessoas a acompanhar e auxiliar o processo. Inspirado num evento de características semelhantes que tinha decorrido no ano anterior (Petursdottir, 2011). Através do uso de tecnologias de informação e comunicação, especialistas iam processando e formalizando as ideias e a informação produzida e recolhida no fórum. No fim do acontecimento, quando perguntados sobre a organização do evento e o seu impacto: 93% dos participantes considerou que o trabalho desenvolvido poderia ser usado na Assembleia Constitucional; 97% estava satisfeito com a organização do fórum; 95% sentiu que fórum tinha sido um êxito; e 75% sentiram que a execução do fórum tinha sido exemplar (Stjórnlagaráð, s.d.a). Este processo deliberativo definiu que deveria ser construída uma nova Constituição e foram feitas algumas

proposições. As 700 páginas de ideias e informação aprofundada seriam consideradas na redação do novo texto constitucional.

A 16 de junho de 2010 o Althingi aprova, numa votação com uma maioria estreita, a Lei n.º 90/2010 relativa à criação de uma Assembleia Constituinte. Os detratores defendiam que não era o momento de rever a Constituição e que a Constituição era injustamente culpada por ser uma das razões do colapso bancário, mas o Governo resultante das eleições antecipadas de abril de 2009 estava politicamente comprometido com esta decisão, uma vez que durante a campanha eleitoral advogara a convocação de uma Assembleia Constituinte (Piano, 2016).

O Parlamento decidiu criar uma eleição nacional para o Conselho da Assembleia Constituinte. Todos os islandeses poderiam concorrer a essa eleição, embora houvesse o consenso que políticos e membros do Parlamento não deveriam participar. Ao todo concorreram 523 islandeses para as 25 vagas do Conselho, nas eleições de novembro 2010 com participação de 37% do eleitorado (Castells, 2012). Essa participação de 37% viria a ferir a legitimidade da eleição e do original processo como um todo. Além da baixa participação, outras dificuldades de âmbito legal viriam a ser levantadas. Visto tratar-se de uma iniciativa completamente original, o processo teve alguns percalços, como descreve Diogo Piano: “Entre outros, o Supremo Tribunal da Islândia referiu-se à rastreabilidade dos boletins de voto. Os boletins de voto tinham um código de barras numericamente sequencial e foram distribuídos aos distritos eleitorais por ordem sequencial. Nas mesas de voto os boletins foram igualmente entregues por ordem sequencial aos eleitores e estes foram registados por ordem de chegada. A combinação de estas ações permitia fazer o rastreio e saber quem tinha votado em quem, violando claramente a confidencialidade do voto, considerando o Supremo Tribunal violar-se aqui «uma disposição fundamental da Constituição da Islândia em matéria de eleições»”.

Apesar de o Supremo Tribunal ter anulado a votação por questões legais, apoiantes do processo defenderam-no e o Parlamento acabaria por exercer o seu direito de envolver os vinte cinco membros do Conselho no desenho da nova Constituição. Assim a 25 de fevereiro de 2011, o parlamento islandês, decide continuar o processo e nomeia os 25 membros eleitos por sufrágio universal para uma Assembleia Constituinte, um Conselho Constitucional e de Supervisão, com os mesmos poderes da Assembleia Constituinte. Uma maioria de 47,6% (30 votos) aprovou essa nomeação, contra 33,3% (21 votos), os demais votos foram para a abstenção e ausências na altura do voto (Piano, 2016).

Os membros eleitos iriam, a partir dos pareceres recolhidos no Conselho da Assembleia Constituinte (em islandês Stjórnlagaráð) e de desígnios de cidadãos islandeses, redigir a proposta para a nova Constituição. As reuniões eram públicas e transmitidas. As ideias e a produção intelectual do Conselho eram colocadas num website na internet aberto a todos, que viabilizava e até incentivava a

participação pública. O Stjórnlagaráð promoveu também o debate entre cidadãos e a comunicação entre cidadãos e o próprio Conselho, tirando proveito das tecnologias de informação e comunicação. Diz o Stjórnlagaráð, que o seu papel fundamental era: examinar o relatório preparado pela Comissão Constitucional e preparar a redação para a nova Constituição, levando em consideração os pareceres do Fórum Nacional de 2010; entregar a proposta ao Althingi; assegurar que as reuniões eram públicas. Consoante uma resolução parlamentar, as matérias em que o Stjórnlagaráð deveria intervir seriam: as bases da Constituição islandesa e os seus principais conceitos; a organização dos poderes legislativo e executivo e os seus limites; o papel do Presidente da República; a independência dos tribunais e o seu carácter de supervisão de outras autoridades estatais; resoluções sobre o sistema eleitoral, nomeadamente em relação à proporcionalidade e territorialidade; participação democrática generalizada, iniciativas legislativas propostas pelos cidadãos, as condicionantes para o requerimento público de referendos, etc; transferência de autoridade estatal para organizações internacionais e procedimentos no âmbito das relações internacionais; legislação ambiental, tal como o usufruto e administração de recursos naturais. Havia ainda o precedente de o Stjórnlagaráð poder discutir outras matérias (Stjórnlagaráð, s.d.b).

Nesta original experiência, o cidadão, aquele a quem a Constituição é destinada, não apenas usou as TIC para se informar sobre os rumos que estavam a ser delineados para a Constituição do seu país, mas foram eles próprios que moldaram esses rumos (Nichel; Oliveira, 2015 apud Chudzji, 2021). Os veículos de comunicação privilegiados foram: o website do Conselho da Assembleia Constituinte para comunicação direta e oficial de duas vias entre os islandeses e o Conselho; redes sociais digitais como Facebook, Twitter, Youtube e Flickr foram utilizados como via de comunicação direta entre os islandeses e o Conselho, mas foram também usados como plataformas de debate e de partilha de informação; foram igualmente utilizadas metodologias mais tradicionais. Ao todo o Conselho recolheu mais de 16 mil recomendações, um número considerável para uma nação de menos de 400 mil habitantes e demonstra a vontade de participação dos islandeses.

No site do Stjórnlagaráð lê-se oficialmente a vontade do Conselho em contar com a participação dos islandeses: “O Conselho Constitucional ambiciona garantir que o público consiga estar a par do trabalho em curso. É possível ver o desenvolvimento da redação de uma proposição e fazer comentários à mesma. Posteriormente, o Conselho Constitucional providenciou a possibilidade de o público enviar mensagens. Todas serão publicadas no site do Conselho sob o nome do proponente (mensagens anónimas não são aceites) e o público pode lê-las e comentá-las, o que já criou um vivo debate no site. Desta forma, o Conselho Constitucional dá ênfase à comunicação aberta com os cidadãos e dá ao povo a oportunidade de participar na formação de uma nova Constituição da

República da Islândia. O trabalho do Conselho também poderá ser visto em plataformas de comunicação mainstream como o Facebook, Youtube, Twitter e Flickr” (Stjórnlagaráð, s.d.c)

A participação dos cidadãos deu-se através da possibilidade de crítica aberta ao público relativa a propostas provisórias do Conselho da Assembleia Constituinte e proposições indicadas pelos próprios islandeses. Houve ainda propostas de cidadãos que geraram eles mesmo parágrafos originais para a desejada Constituição. A participação pública foi tida em conta e discutida pelo Stjórnlagaráð. E assim a redação foi ganhando forma, através da discussão entre membros do Conselho, bem como da participação abrangente do Fórum Nacional e da participação pública diligenciada pelo Stjórnlagaráð.

Após meses de deliberação online e presencial, entre o público e membros do Conselho da Assembleia Constituinte e dentro do próprio Stjórnlagaráð, em 29 de julho de 2011 é entregue ao Althingi a proposta para a nova Constituição. O projeto de 114 artigos dispostos em 9 capítulos tem uma passagem pelo crivo do Parlamento, que o aprova após algumas alterações de cariz formal e linguístico.

4.5. O novo texto constitucional e o referendo

A proposta para o conjunto de novas leis fundamentais da sociedade islandesa passa por um processo evolutivo e de modernização, uma adaptação decorrente das demandas dos islandeses (pode ser consultada em inglês no site do Conselho da Assembleia Constitucional em: http://stjornlagarad.is/other_files/stjornlagarad/Frumvarp-enska.pdf).

Conforme identificado pelo Conselho, as três principais temáticas com que se depararam durante o seu trabalho foram a distribuição de poder, a transparência e a responsabilidade. O Stjórnlagaráð procurou: incrementar a distribuição de poder com uma inequívoca divisão das três ramificações de poder; providenciar um fomento à participação pública em processos de decisão e conseqüentemente uma maior distribuição de poder; intentou ainda clarificar quem detém determinado poder e responsabilidade; colocou uma ênfase no papel de supervisão e gestão financeira do Parlamento islandês (Stjórnlagaráð, 2011).

Como reconhece Piano, consequência da crise económica, “a Islândia tem enfrentado, nos últimos anos, uma extraordinária crise de confiança da população vis-à-vis à classe política e, conseqüentemente, às instituições. A ideia da necessidade de uma participação mais ativa e de uma participação mais direta dos cidadãos no governo do país e na gestão dos seus recursos parece ser

consensual na sociedade Islandesa, pelo que não é de estranhar a introdução de mecanismos de democracia direta nesta proposta de texto constitucional e do envolvimento dos cidadãos através de referendos em mecanismos reforçados de controlo e equilíbrio de poderes.” (Piano, 2016)

No seu preâmbulo, a nova Constituição declara que: cada cidadão islandês deve ter oportunidades iguais; a Islândia é um Estado livre e soberano, que se fundamenta em valores como a liberdade, igualdade, democracia e direitos humanos; o governo deve encarregar-se de melhorar o bem-estar dos seus cidadãos, respeitar a cultura e diversidade daqueles que vivem na Islândia e da sua biosfera; se deve procurar a harmonia, segurança e felicidade no presente e assegurá-lo para as gerações futuras; se compromete a promover a paz entre nações e respeitar a Humanidade e o planeta Terra.

O primeiro capítulo proclama as leis fundamentais para a tipologia do governo islandês, o território e as credenciais para acesso à cidadania islandesa.

O segundo capítulo diz respeito aos direitos humanos e natureza. Durante todo este longo processo os islandeses mostraram uma grande preocupação com a preservação do ambiente, da natureza e da biosfera. Estes valores ecológicos coletivos foram consagrados com atribuição do presente capítulo e de vários artigos. O Conselho sublinha: a explicitação do princípio da igualdade e uma maior preocupação com a dignidade da vida humana (e não só); maior transparência e dever de informar por parte do governo; a transparência da administração pública; e a liberdade de se poder recolher e distribuir informação. Reitero o destaque para os artigos 14º e 15º no âmbito dos direitos humanos e os artigos 33º e 35º sobre a natureza. O artigo 14º afirma que todos são livres de ter e expressar as suas opiniões. Parece-me particularmente interessante o parágrafo desse artigo que delega a autoridades públicas o papel de garantir as condições para que se cumpra o direito à informação e o acesso à internet e informação tecnológica. O artigo 15º é todo ele dedicado ao direito à informação, e realço: todos têm direito a recolher e disseminar informação. A redação constitucional procura que “a liberdade e autonomia dos média deve ser garantida por lei. O legislador quer ver aqui incluído os novos média e as redes sociais. Uma necessidade que advém do papel importante que a Internet desempenhou durante a crise e o reconhecimento da internet como uma plataforma mobilizadora que envolve os cidadãos e os chama à participação cívica. O legislador pretende assegurar que esta nova liberdade não é coartada e que se manterá” (Piano, 2016). O artigo 33º declarou: que a natureza é um alicerce da vida na Islândia e que todos devem respeitá-la e protegê-la; todos têm direito a um ambiente são, água limpa, ar puro e natureza intacta e protegida; a diversidade da vida e da terra deve ser mantida; a natureza e os recursos naturais devem ser protegidos. O artigo 35º pronuncia que as autoridades públicas têm o dever de fornecer informação sobre a realidade do

ambiente e da natureza. Sublinho especialmente o parágrafo que profere que a lei deve assegurar o direito de a população poder participar na preparação de decisões que tenham impacto significativo na natureza e ambiente.

O terceiro capítulo da Constituição proposta é relativo à atividade do parlamento islandês e a iniciativas legislativas. Julgo ser adequada a observação detalhada dos artigos 39º, 60º, 65º e 66º. No artigo 39º vê-se a transposição da ideia de alterar as regras eleitorais, fica explícito que cada voto tem o mesmo valor e a possibilidade de o eleitor poder escolher candidatos individualmente ao invés de votar na lista de candidatos. Os restantes artigos são alusivos às iniciativas legislativas e a ampliação dos poderes de participação. No artigo 60º fica consolidada a hipótese de os islandeses intervirem, mediante um referendo, quando houver um impasse entre o parlamento e o Presidente na aprovação de uma lei. O segundo desses artigos constitucionais decreta que uma iniciativa de 10% dos eleitores registados pode requerer um referendo nacional a uma lei aprovada pelo parlamento. O artigo 66º afirma a possibilidade de 2% do eleitorado poder expor um problema ao Parlamento e uma iniciativa legislativa poder ser apresentada ao Althingi, se corresponder a uma diligência de 10% do total de eleitores islandeses. Há ainda a hipótese de uma contraproposta parlamentar ser apresentada conjuntamente com a iniciativa popular num referendo nacional.

O quarto, quinto e sexto capítulos são dedicados ao funcionamento dos três poderes fundamentais de um Estado de direito.

O sétimo e oitavo capítulos estabelecem as regras gerais para a regulação do poder local e das relações internacionais.

O nono capítulo determina algumas normas para a aplicação da própria Constituição proposta. O artigo 113º decreta que quando/se o Althingi validar a proposta da nova redação constitucional, o mesmo deverá marcar um referendo nacional.

No tradicional discurso de Ano Novo, em 1 de janeiro de 2012, o Presidente da República da Islândia reconhece a necessária e incitada revisão da redação constitucional, mas acaba por defender a Constituição que ainda estava em exercício, que esta não devia ser modificada à pressa (Piano, 2016). O Althingi decide marcar um referendo para o dia 20 de outubro de 2012, com o objetivo de atribuir maior legitimidade ao processo e ao próprio texto constitucional, dando continuidade a um processo em que o próprio Parlamento teve um papel ativo e atribuir-lhe uma espécie de capítulo final.

Um ponto importante a ser feito em relação ao referendo é que este é um referendo não vinculativo de cariz consultivo. O que torna a interpretação dos resultados mais complicada, politicamente, legalmente e academicamente. Não é legalmente obrigatória a sua implementação,

contudo há quem considere que é moralmente obrigatório. Através deste método o decisor político consegue medir a interpretação popular de determinado dilema. A partir dessa aferição, conseguirá decidir de forma mais eficiente e de acordo com o consenso nacional (Bergsson & Blokker, 2013).

O referendo (Figura 1) tinha seis perguntas de resposta sim ou não. O eleitor tinha a opção de votar apenas nas questões que lhe aprouvesse (ou seja, bastando uma) ou na totalidade de perguntas, para que o seu voto fosse validado.

KJÖRSEDILL

Ráðgjafandi þjóðrættisvæðingarséðla um tilögur stjórnlagaráðs að frumvarpi til stjórnmáskunnarlega og tiltekin alíðæfni þeim tengd, skv. ályktun Alþingis 24. maí 2012.

Merkðá í annan hvorn ferning hvernar spurningar.
Kjósandi getur sleppt því að svara einstökum spurningum.

1. Vill þú að tilögur stjórnlagaráðs verði lagðar til grundvallar frumvarpi að nýrri stjórnmáskrá?
 Já, ég vil að tilögur stjórnlagaráðs verði lagðar til grundvallar frumvarpi að nýrri stjórnmáskrá.
 Nei, ég vil ekki að tilögur stjórnlagaráðs verði lagðar til grundvallar frumvarpi að nýrri stjórnmáskrá.

2. Vill þú að í nýrri stjórnmáskrá verði náttúruauðindir sem ekki eru í vörðslu þjóðarinnar?
 Já
 Nei

3. Vill þú að í nýrri stjórnmáskrá verði ákveðið um að stjórnvald geti tekið ákvarðunir?
 Já
 Nei

4. Vill þú að í nýrri stjórnmáskrá verði ákveðið um að stjórnvald geti tekið ákvarðunir / kosningum til Alþingis heimilad í meira mál en nú er?
 Já
 Nei

5. Vill þú að í nýrri stjórnmáskrá verði ákveðið um að stjórnvald geti tekið ákvarðunir um að stjórnvald geti tekið ákvarðunir um að stjórnvald geti tekið ákvarðunir?
 Já
 Nei

6. Vill þú að í nýrri stjórnmáskrá verði ákveðið um að tiltekt húsnæðis kosningarbanna minna geti krafist þess að mál fari í þjóðrættisvæðingarséðla?
 Já
 Nei

Stjórnmáskrá er breytt þannig að frumvarp er lagt fram á Alþingi. Það er rétt við þrjár umráður og getur tekið breytingum / meðlögum þingsins. Verð frumvarpið samþykkt skal gífta Alþingi og ljósa nýtt þing. Frumvarpið er þá lagt fram að nýju og samþykki Alþingi það breytt taka breytingar gífti að þinginu stöðferðingu forseta. Stjórnlagaráð hefur skilað Alþingi tilögum að frumvarpi að nýrri stjórnmáskrá. Verð þú lagt fram sem frumvarp á Alþingi fær það þá meðlög sem þú hefur verið.

(Figura 1: Representação de um exemplar da folha usada para votar no referendo. Fonte:

<http://www.thjodaratkvaedi.is/2012/en/referendum/the-ballot.html>)

O referendo possuía as seguintes interrogações (tradução própria e livre para português):

1- Deseja que as propostas do Conselho Constitucional formem a base da delineação da nova Constituição?

2- Na nova Constituição, pretende que recursos naturais que não são propriedade privada sejam declarados propriedade nacional?

3- Gostaria de ver proposições na nova Constituição que estabeleçam uma igreja nacional na Islândia?

4- Gostaria de ver uma provisão na nova Constituição que autorizasse a eleição de indivíduos particulares para o Althingi?

5- Gostaria de ver um artigo na nova Constituição que garanta um peso igual nos votos em todas as partes do país?

6- Deseja que a nova Constituição institua que determinada proporção do eleitorado tenha a possibilidade de requerer que temas sejam levados a referendo?

Destaco particularmente a primeira pergunta e as últimas três, que representam o clima vivido à época e as demandas dos islandeses por uma maior e mais direta participação nas decisões políticas do seu país, e no fundo das suas próprias vidas. Participaram aproximadamente 115 000 islandeses ou 49% do eleitorado, com os seguintes resultados:

Propostas	Número de votos válidos				Porcentagem de votos válidos			
	Total	Sim	Não	Inválidos ou brancos	Total	Sim	Não	Inválidos ou brancos
1	114 570	73 509	36 302	4 759	100.0	64.2	31.7	4.2
2	114 570	84 760	17 470	12 340	100.0	74.0	15.2	10.8
3	114 570	58 455	43 914	12 201	100.0	51.0	38.3	10.6
4	114 570	78 451	21 660	14 459	100.0	68.5	18.9	12.6
5	114 570	66 653	33 590	14 327	100.0	58.2	29.3	12.5
6	114 570	72 633	26 440	15 497	100.0	63.4	23.1	13.5

(Figura 2: Produção própria adaptada da tabela produzida no site do instituto nacional de estatística islandês:

[https://www.statice.is/statistics/population/elections/referenda/.](https://www.statice.is/statistics/population/elections/referenda/))

Todas as seis questões foram aprovadas categoricamente pelos islandeses, realço os 63% a favor da possibilidade de os próprios, mediante uma certa proporcionalidade, poderem solicitar um referendo. A participação de cerca de 49%, número irónico, do eleitorado fadou um atribulado futuro para esta transformação e foi questionada a legitimidade política do referendo e do processo como um todo. Talvez por não ter sido um referendo vinculativo tenha ferido a sua participação. O líder do Partido da Independência, numa entrevista disse que 70% do eleitorado tinha ficado em casa ou votado contra a proposta e que apenas 30% da população tinha apoiado a medida. O seguinte passo foi adiar a decisão para após as eleições legislativas de 2013. O Conselho Constitucional tinha entregue a proposta em julho de 2011, mas até ao referendo de outubro de 2012 o assunto foi pouco discutido no parlamento.

De acordo com uma sondagem conduzida pela RÚV, conglomerado estatal de comunicação, a constituição não constava das prioridades dos votantes. Quando perguntados sobre os três temas mais importantes da campanha, apenas 15,8% considerou o tema constitucional. Isto levou a que alguns considerassem que não havia interesse na nova Constituição e que o Althingi devia priorizar outros temas. Ninguém na campanha eleitoral rejeitou as propostas do Conselho Constitucional ou afirmou que iria parar a proposta no Parlamento e todos os partidos concordaram que algumas mudanças à Constituição eram necessárias (Bergsson et Blokker, 2013). Não obstante, não querendo aqui fazer papel de advogado do que quer que seja, isto não significa que não havia vontade popular para uma mudança, principalmente quando a Islândia estava no meio do turbilhão da crise e havia uma miríade infundável de prioridades nacionais e pessoais. Essas eleições legislativas foram ganhas por opositores à mudança total do texto constitucional e efetivamente acabaram por bloquearam o processo.

4.6. Do referendo à atualidade

Thorvaldur Gylfason, antigo membro do Stjórnlagaráð e defensor da transição constitucional, relembra que a realização do referendo foi discutida para se realizar aquando das eleições presidenciais de 2012, com o objetivo de assegurar uma maior participação na votação. No entanto, nas palavras do próprio, jogadas políticas por parte de dois partidos opositores travaram o processo em âmbito parlamentar e não permitiram que tal acontecesse. Defensores da mudança no Parlamento alegaram que a maioria dos islandeses que haviam votado também defendiam essa renovação. Tentaram concluir o processo, através de uma votação no parlamento antes do fim daquela legislatura, a qual venceram com maioria,

contudo a oposição conseguiu o adiamento. Em abril de 2013, a eleição para os deputados do Althingi resultou na solução governativa na forma de uma coligação entre o Partido da Independência e o Partido Progressista, os mesmos que tinha privatizado os bancos e tinha conduzido o país à crise financeira. Durante a campanha eleitoral o tópico da mudança constitucional foi ignorado e o processo viria a ser paralisado (Gylfason, 2013).

Seis meses após as eleições, o novo governo, opositor, criou um comité constitucional em novembro de 2013. O novo comité de nove membros tinha: dois representantes de cada um dos dois partidos do governo; quatro membros, cada um representando os partidos da oposição; e um líder da comissão escolhido pelo primeiro-ministro. O objetivo da comissão era apresentar ao Parlamento uma proposta baseada na versão apresentada no referendo de 2012. Ou nas palavras de Gylfason, a comissão tinha o objetivo de desvirtuar ou apagar a versão criada e votada pelos islandeses. Um dos sinais apontados quanto às reais intenções foi a escolha do líder da comissão, um professor de direito jubilado com mais de 80 anos conhecido por ser opositor à renovação da Constituição. Desde 2013, as 48 reuniões ocorridas à porta fechada foram marcadas pelo secretismo e escassez de informação (Gylfason, 2016).

Em 2016 uma sondagem não científica realizada pela RÚV, a rede pública de comunicação islandesa, obteve cerca 50 000 respostas à pergunta "uma revisão completa da Constituição deve ser concluída na próxima legislatura?" Cerca de 70% dos islandeses concordava e apenas 23% se opunha. O mesmo Gylfason reportava em 2018 o que se tinha passado nos últimos anos: "Nada. Seis anos passaram. O Parlamento ainda não anuiu a vontade popular expressa no referendo. Sondagens de opinião (a mais recente no final de 2017) manifestam o apoio popular da medida" (Gylfason, 2018).

E desde 2018 também não tem sido diferente, o Althingi continua a não apresentar moções nesse sentido, apesar de sondagens mostrarem haver vontade de mudança por parte dos islandeses. Em 2019, uma manifestação na praça onde tudo começou juntou cerca de 4000 islandeses, que ordenavam a nova Constituição, a demissão do Ministros das Pescas e coletivização dos lucros gerados por recursos naturais (The Reykjavík Grapevine, 2019).

Na ocasião do oitavo aniversário do referendo, a *hashtag* "#hvar?" (que significa "onde?") fez furor nas redes sociais digitais, onde islandeses, humoristicamente, procuravam a Constituição em locais insólitos. Além desse método, de forma mais séria, uma associação feminista defensora da nova Constituição recolheu assinaturas para expressar a vontade dos islandeses em mudar. O seu objetivo eram 25 000 assinaturas, por representar 10% do eleitorado, a proporção necessária para solicitar o Althingi de acordo com a redação que tencionavam validar. No entanto, em novembro de 2020 as expectativas foram superadas e as assinaturas já excediam as 43 000, quase 20% do eleitorado (The

Reykjavík Grapevine, 2020b), indiciando ainda bem viva a vontade de mudança por parte dos islandeses. Ainda em 2020, a primeira-ministra afirmou que iria propor ao Althingi, sublinhe-se enquanto deputada e não como líder do Governo, uma proposta para fazer pequenas alterações à Constituição de 1944 na área do ambiente (The Reykjavík Grapevine, 2020a). No entanto estas correções seriam não só distantes do que havia sido consagrado anteriormente para a área do ambiente, como bastante longínquas do desejado pelos islandeses no que ao texto constitucional diz respeito.

Já em 2021, uma sondagem realizada pela *Gallup* mostrou que a esmagadora maioria dos islandeses desejavam uma nova Constituição: apenas 13 % queriam manter a redação de 1944; 53% pretendiam a versão proposta pelo Conselho Stjórnlagaráð; 18% desejavam fazer alterações na Constituição de 1944; e os restantes não se posicionaram (The Reykjavík Grapevine, 2021). As eleições legislativas, realizadas no verão do presente ano de 2021, devido às altas temperaturas para os padrões islandeses e ao degelo de glaciares foram marcadas pela discussão sobre as alterações climáticas, um tema urgente principalmente para um país do Ártico e onde a natureza tem um papel preponderante. Sondagens indicavam que seriam os partidos de esquerda a vencer as eleições, mais aberta à ideia da alteração do texto constitucional, contudo tal não se sucedeu (Público, 2021). O tema da reabilitação constitucional voltou a passar ao lado. Perspetiva-se um governo resultante de uma coligação semelhante à legislatura anterior, e não querendo entrar no ramo da futurologia, tudo aponta que, pela composição parlamentar, não aconteça a substituição da redação constitucional.

Parece-me que se os islandeses chegaram ao consenso de que o texto constitucional deve ser diferente. Seja a versão do Stjórnlagaráð ou uma versão modificada da Constituição de 1944, os sinais dados pelo referendo e por sondagens apontam que desde 2012 há uma concordância coletiva de que lei fundamental do país deve ser alterada. No entanto, este é um processo complexo, e se por um lado tudo leva a crer que exista essa ambição de mudança, por outro os resultados das eleições legislativas desde o pós-referendo, que premeiam partidos que têm bloqueado o processo, mostram resultados conflituantes com essa ideia de mudança por parte de intenções comuns generalizadas.

De qualquer das formas, iremos assistir a capítulos novos desta história ainda em escrita.

4.7 Conclusões e aprendizagens do caso islandês

Este acontecimento da Constituição islandesa produzida em 2011 é um caso interessantíssimo. Foi uma ocorrência marcada por vitórias e derrotas, tudo de forma muito célere e efervescente, como as erupções dos vulcões responsáveis pela existência da própria ilha. E as tecnologias de informação e comunicação desempenharam um papel relevante ao longo do processo. Essa efervescência seria de esperar, uma vez que tudo isto acontece aquando de um momento de crise financeira, económica, social, política e institucional, uma rutura da realidade em que os islandeses vivenciavam até então. É um caso profícuo enquanto objeto de estudo.

Há uma espécie de ziguezague de sucessos e insucessos ao longo do processo.

Por um lado, foi possível produzir uma redação constitucional que respondia aos anseios dos cidadãos islandeses, por outro lado passados dez anos essa Constituição não foi implementada até ao momento em que escrevo esta dissertação.

Foi alcançado o produto desejado propriamente dito. O texto redigido para as leis fundamentais do país era resultado de um processo inovador e baseado na génese popular em que as tecnologias de informação e comunicação foram empregues. O seu carácter de inovação deu-lhe notoriedade internacional e possibilitou igualmente um processo de aprendizagem com os seus erros, tanto para organizações e movimentos sociais que queiram aplicar novamente um processo do género, como enquanto objeto de estudo. Erros como as angústias em relação ao mundo da política e a sua rejeição ditariam a série de bloqueios institucionais com que se depararam e conduziu ao seu desfecho inócuo e os seus insucessos.

Em parte, fortaleceu o consenso generalizado em relação à modificação da Constituição da República da Islândia e alimentou movimentos sociais e ações civis: “Uma parte da sociedade, não perdoou o facto de não ver concretizada, a ambição de uma legislação que implementava uma democracia mais participativa, uma democracia semidirecta. Por ora, na Islândia, a institucionalização que se pretendia fazer de um conjunto de medidas de aproximação do cidadão ao processo de decisão não foi concretizada e muitos dos defensores do projeto constitucional que recolheu muitas das suas ideias através da internet, sente-se traído, esperando que um dia esse projeto que foi positivamente referendado, venha a ser aprovado e entre em vigor (...). Por outro lado, a possibilidade de devolução da decisão de medidas cruciais para o destino do país ao povo através do referendo revelou-se um instrumento eficaz e mobilizador da sociedade civil e a pedra de toque para a agilidade do sistema em decidir transformar-se” (Piano, 2016).

Ajudou, juntamente com a própria crise, a mudar o panorama da política islandesa e manteve acesa a chama da participação: “O processo de regeneração do sistema político iniciou-se em 2009 e mantém-se. Para isso contribuíram novos partidos. A crise bancária de 2008 gerou vários novos partidos e movimentos políticos (...) e o escrutínio aumentou consideravelmente e a longa tradição democrática dos Islandeses ganhou um novo impulso criando-se novas formas de participação democrática on-line que têm experiências concretas no terreno, designadamente em Reiquiavique onde projetos de desenvolvimento da cidade são aprovados pelos cidadãos em plataformas digitais, que apresentam diversas opções de investimento público (Piano, 2016).

Foi excessivamente marcado por uma volatilidade quanto ao seu carácter de legitimidade. De facto, em vários momentos foi aprovado esmagadoramente, quer em ocasiões oficiais como na votação para a eleição da Comissão Constitucional e na votação do referendo de 2012, quer em contextos de cariz oficioso como em sondagens. Contudo, a participação popular nas votações oficiais foi baixa, ferindo a legitimidade do processo ou no mínimo pondo-o em causa. Isto resultou na ferida de legitimidade do procedimento.

Há quem considere que o processo no seu todo, não obstante a sua não implementação, serviu como uma espécie de escape de frustrações e motivou a nação no combate à crise. “Talvez, paradoxalmente, o processo tenha servido como um exercício de recuperação para a sociedade depois da crise. O exercício estimulou o debate público generalizado, no qual cidadãos comuns tinham a possibilidade de contribuir para a promessa de uma Islândia ressurecta e reformada. O exercício contribuiu para expectativa do grande público poder participar no processo de tomada de decisão de políticas públicas. Se isso foi uma mudança permanente é outra história. Apesar de ter falhado no âmbito nacional, o seu espírito disseminou-se internacionalmente, o que conta como legitimidade exterior significativa” (Bergmann, 2016).

Essa legitimidade externa promove outras valências desta experiência. O exemplo islandês inspirou movimentos sociais de outros países a procurar replicar métodos de participação direta e de deliberação de políticas públicas, “o exemplo da Islândia pode ser um farol a iluminar novas possibilidades de participação popular nas decisões que afetam os destinos de toda uma nação. Mas, complementarmente, mostra como os processos de mediatização possibilitados pela internet – afetando atores individuais e institucionais – transformaram radicalmente as relações entre governantes e governados, representantes e representados, governo e população (Castro, 2019). Além disso, “deve ser lembrado que a consulta e a elaboração aconteceram em quatro meses como pedido do Parlamento, desmentindo a noção de ineficiência da democracia participativa (...). Mas os apoiantes da experiência defendem que com a internet, literacia de internet e acesso ilimitado, este

modelo de participação política e crowdsourcing do processo legislativo pode ser expansível (Castells, 2012)

Promoveu igualmente a produção teórica e acadêmica, funcionando enquanto uma espécie de laboratório de experiências, algo difícil de encontrar num estado tão bruto como o deste exemplo no campo das ciências sociais. Ainda mais relevante numa subtemática com poucos exemplos práticos, e principalmente por ter acontecido à escala nacional e à sua abrangência ao nível da intervenção política. Assim, “a experiência inédita de elaboração de uma Constituição colaborativamente através da internet representou, para alguns analistas, um exemplo claro de democracia direta, enquanto para outros – inclusive de quem fez parte do conselho que recebeu as sugestões dos cidadãos islandeses – significou apenas uma forma mais participativa de democracia. Descontadas as divergências sobre como denominar o tipo de envolvimento dos cidadãos, não há como deixar de levar em conta também a contribuição das Tecnologias de Informação e Comunicação para o processo. E, neste sentido, a Islândia reunia uma série de características capazes de transformar a web em um ambiente político crowdsourcing – quase 100% da população tinha acesso à internet e 80% dos adultos eram usuários do Facebook –, além, é claro, da disposição do conselho em realizar seu trabalho de forma transparente, abrindo-se às contribuições da população. Contaram ainda a favor o tamanho pequeno da população, coesa socialmente, totalmente alfabetizada e com altas taxas de participação política através da filiação a partidos” (Castro, 2019).

Um dos maiores contributos desta experiência está precisamente nos erros cometidos e nos bloqueios que encontrou. Parece-me adequado discernir que o exemplo do caso islandês apontou um possível caminho. Poderá ser vantajoso gerar uma ligação e uma aproximação entre os decisores políticos e os alvos das medidas políticas, num projeto sólido, bem definido e que pressuponha uma comunicação contínua e clara. Um projeto desta natureza deverá igualmente almejar combater as desigualdades, minimizar as dificuldades de acesso e informação. Um processo deste género onde para ser efetivamente concretizado as demandas populares em algum ponto do processo devem ser acompanhadas por vontade política. Uma convergência onde a área da política não bloqueia, mas facilita o processo, conceda poder, forneça mecanismos e plataformas de aproximação, tirando partido das tecnologias de informação e comunicação, e esclareça os cidadãos em relação ao funcionamento de políticas públicas. Por parte dos cidadãos, além das demandas de forma vocal e contínua, devem buscar, produzir e partilhar conhecimento, bem como participar ativamente no processo.

Pode-se dizer que o caso islandês engrandeceu a produção acadêmica e o debate de matérias como a participação civil nas políticas públicas, o uso das tecnologias de informação e comunicação na

política de modo geral e como recurso na discussão, no desenho e na implementação de políticas públicas.

CAPÍTULO 5

Conclusões

A investigação do exemplo prático e o tema da pesquisa permitiram juntar ao conhecimento teórico, uma aplicação da interseção de aprendizagem teórica com o conhecimento prático. Durante a pesquisa para a execução da investigação foi-me possível conhecer mais sobre o trabalho teórico produzido nas áreas das políticas públicas, da deliberação e modelos de participação, de alternativas à representatividade de sistemas políticos e das tecnologias de informação e comunicação num âmbito político.

A análise teórico-prática do decurso da Constituição islandesa de 2011 até aos dias de hoje, proporcionou a observação: das várias fases de uma política pública; do trajeto de uma medida política desenhada pela e para população, inclusivamente os obstáculos institucionais que foi encontrando; as valências e insucessos de um procedimento alternativo de desenho e implementação de medidas políticas e as inferências que se retiram desse exemplo para um futuro em que as tecnologias de informação e comunicação terão uma presença incontornável e um papel fundamental na política. A metodologia escolhida tornou o meu labor motivado e creio que valorizou a minha experiência.

Concluindo, esta dissertação viabilizou o aprofundamento do saber nas temáticas sobre a qual se debruçou, bem como da área de estudo escolhida e sobre a qual tenciono obter a aprovação e o grau académico. Não sei se é um contributo benéfico para a academia, nem sei se o tenciono almejar. Foi antes uma experiência enriquecedora a nível pessoal, no encerramento de um capítulo da minha biografia.

Referências Bibliográficas

- Alcântara, P. H. (2018). Participação e deliberação: divergências e tensões no campo das teorias alternativas da democracia. Brasil.
- Bergmann, E. (2016). Participatory Constitutional Deliberation in the Wake of Crisis: The Case of Iceland. Em *Constitutional Deliberative Democracy in Europe* (pp. 15-32).
- Bergsson, B., & Blokker, P. (6 de setembro de 2013). The Constitutional Experiment in Iceland.
- Bernburg, J. G. (2016). *Economic Crisis and Mass Protest: The Pots and Pans Revolution in Iceland*. Routledge.
- Cardoso, G. (2006). Sociedades em Transição para a Sociedade em Rede. Em G. Cardoso, & M. Castells, *A Sociedade em Rede. Do Conhecimento à Acção Política*. (pp. 31-61). Imprensa Nacional - Casa da Moeda.
- Cardoso, G., Costa, A., Coelho, A., & Pereira, A. (2014). A Sociedade em Rede em Portugal: Uma Década de Transição. Lisboa.
- Cardoso, G., Cunha, C., & Nascimento, S. (2003). O parlamento português na construção de uma democracia digital. *Sociologia, Problemas e Práticas*, nº42.
- Castells, M. (2006). A Sociedade em Rede: do conhecimento à política. Em G. Cardoso, & M. Castells, *A Sociedade em Rede. Do Conhecimento à Acção Política*. (pp. 17-31). Imprensa Nacional - Casa da Moeda.
- Castells, M. (2012). Prelude to revolution: Iceland's Kitchenware Revolution: from financial collapse to crowdsourcing a new constitution. Em M. Castells, *Networks of outrage and hope. Social movements in the age of internet*. Polity Press.
- Castro, P. C. (2019). Mdiatização e reconfigurações da democracia representativa. Em P. C. Castro, *Entre a representação e a participação: limites e possibilidades da democracia em tempos de midiatização* (pp. 9-18).
- Chudzij, L. F. (2021). Políticas públicas sob a ótica da democracia participativa: a participação popular por meio das redes sociais como mecanismo para maximizar o princípio da eficiência. *Revista digital de Direito Administrativo*, 227-253.
- Dias, S. P. (outubro de 2014). Jovens e Política: O papel e uso dos novos media sociais (Internet e redes virtuais) no envolvimento cívico e político dos jovens cidadãos. Lisboa.
- Government of Iceland. (19 de janeiro de 2018). *Government of Iceland*. Obtido de Government of Iceland: <https://www.government.is/publications/legislation/lex/2018/01/19/Constitution-of-the-Republic-of-Iceland-No.-33-17-June-1944-as-amended-30-May-1984-31-May-1991-28-June-1995-and-24-June-1999/>
- Government of Iceland. (s.d.). *Government of Iceland*. Obtido de Government of Iceland: <https://www.government.is/topics/governance-and-national-symbols/how-is-iceland-governed/>
- Gylfason, T. (19 de junho de 2013). Democracy on ice: a post-mortem of the Icelandic constitution. *opendemocracy.net*.

Gylfason, T. (julho de 2016). Chain of Legitimacy: Constitution Making in Iceland. *CESifo Working Papers*.

Gylfason, T. (29 de novembro de 2018). Iceland's Ongoing Constitutional Fight. *Verfassungsblog on Matters Constitutional*.

Montargil, F. (2001). Democracia electrónica e participação pública em Portugal. In Actas do 1º Encontro Nacional de Ciência Política: A Reforma do Estado em Portugal: Problemas e perspectivas (pp.315-325). Lisboa: Bizâncio.

Nichel, A., & Oliveira, G. F. (2015). A experiência de construção da nova Constituição da Islândia: perspectivas constitucionais contemporâneas que privilegiam a colaboração. *Anais do 3º Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade: mídias e direitos da sociedade em rede*.

Nobre, M. (2004). *Participação e deliberação*.

Piano, D. J. (2016). Islândia. Alterações ao Sistema Político em consequência do colapso de 2008. O reforço das instituições. Lisboa.

Petursdottir, G. (2011). Unique approach to revise the Icelandic Constitution [Vídeo]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=AiO9oNbpN14>.

Porta, D. d. (2013). *Can Democracy Be Saved? Participation, Deliberation and Social Movements*. Polity Press.

Público. (26 de setembro de 2021). Primeiro Parlamento de maioria feminina na Europa eleito na Islândia. *Público*.

Stjórnlagaráð. (29 de julho de 2011). The Constitutional Council hands over the bill for a new constitution. Reikiavique.

Stjórnlagaráð. (s.d.c). The public's participation in the work process.

Stjórnlagaráð. (s.d.). The National Forum 2010. Reikiavique.

Stjórnlagaráð. (s.d.). The role of the Constitutional Council.

The Reykjavík Grapevine. (25 de novembro de 2019). VIDEO: Anti-Corruption, Pro-Constitution Demonstration Draws Thousands. *The Reykjavík Grapevine*.

The Reykjavík Grapevine. (8 de outubro de 2020a). Prime Minister Offers Concessions Over Iceland's Constitution. *The Reykjavík Grapevine*.

The Reykjavík Grapevine. (9 de novembro de 2020b). Where Is The New Constitution? – A Nation Still Waits For Iceland 2.0. *The Reykjavík Grapevine*.

The Reykjavík Grapevine. (13 de julho de 2021). Poll: Most Icelanders Still Want A New Constitution. *The Reykjavík Grapevine*.

Toldo, L. d. (junho de 2017). Democracia ou caos? A Internet e os processos de participação cívica na construção de Políticas Públicas . Lisboa.