

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO CONSTITUCIONAL**  
**GUILHERME CANDELORO RIBEIRO**

**E-DEMOCRACIA, CIBERPOLÍTICA E CRISE DE LEGITIMIDADE: Nova**  
***accountability*, E-participação e sua viabilidade no sistema representativo**  
**contemporâneo**

**NITERÓI - RJ**

**2017**

**E-DEMOCRACIA, CIBERPOLÍTICA E CRISE DE LEGITIMIDADE: Nova  
*accountability*, E-participação e sua viabilidade no sistema representativo  
contemporâneo**

Versão preliminar de dissertação de mestrado apresentada para ao Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense para sua qualificação para defesa, na linha Teoria e História do Direito Constitucional e Direito Constitucional Internacional e Comparado, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Eduardo Manuel Val (Orientador)  
Universidade Federal Fluminense

---

Prof. Dr. Guilherme Peña de Moraes  
Universidade Federal Fluminense

---

Prof. Dr. Luis Claudio Martins de Araujo  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

---

Prof. Dr. Siddharta Legale Ferreira  
Universidade Federal do Rio de Janeiro

## AGRADECIMENTOS

Por longos dias e horas meditei sobre a quem e a que circunstâncias agradecer aqui; só mais essa pitada de ansiedade no processo criativo de escrita não trouxe muito mais peso aos meus ombros do que o grande número de noites em claro, o tempo investido em viagens e leitura, e também a árdua mas importante tarefa de interação social com colegas e professores.

É difícil pensar em quem agradecer quando eu olho para o que essa dissertação se tornou: obviamente o estudo transcendeu seu autor, e espero que nesse sentido ele seja bem-sucedido em deter a atenção de quem se impuser o martírio de lê-lo. A estes eu já agradeço de pronto, porque muito me lisonjeiam; não foi fácil escrever tudo que está aqui.

O período do mestrado foi penoso na minha vida pessoal: um término de namoro de longa duração, problemas pessoais e familiares me acompanharam nesses quase dois anos. Nunca houve um momento, contudo, que eu tenha pensado em desistir; no auge da minha teimosia, me dedicar a essa e outras tarefas foi um poderoso remédio para a minha psiquê. Portanto, por mais laborioso que tenha sido, foi uma recompensa em si mesmo. Por essa oportunidade, de evoluir como acadêmico e indivíduo, tenho muitos indivíduos a quem agradecer: primeiramente ao meu orientador e amigo, o Prof. Eduardo Manuel Val, por me inspirar e me acompanhar até agora em toda minha trajetória acadêmica, nos momentos fáceis e também nos difíceis; a Profa. Clarissa Brandão, por ter confiado em mim e me convidado para participar de atividades de extensão e estágio-docência na minha cidade natal, Volta Redonda; também estendo o agradecimento a todos os docentes que me ensinaram durante esse decurso de tempo, desde a comissão do PPGDC que me admitiu como discente como todos os professores, da UFF e de outras universidades, que ajudaram a me tornar um pesquisador e professor um pouco menos incompleto; por fim, agradeço à Alexandra Elbakyan, fundadora do Sci-Hub, plataforma online que torna artigos acadêmicos acessíveis sem qualquer custo, e por isso está sendo processada pela grande editora Elsevier, que exige dela 15 milhões de dólares por direitos autorais - e dessa forma faço aqui um apelo para um compartilhamento mais amplo e aberto do conhecimento, que permanece enclausurado em bolhas acadêmicas e financeiras, onde poucos têm acesso.

Aos meus amigos, também divido com eles os louros do meu esforço: o Prof. Matheus Meott Silvestre, que seja revisando meus trabalhos, me ajudando na preparação para processos seletivos ou perdendo algumas horas em jogos eletrônicos comigo, decerto tornou essa jornada mais fácil; o Prof. Siddharta Legale, que por mais que estivesse um pouco

distante em razão de sua própria carreira acadêmica, foi uma das pessoas que mais insistentemente me arrastou para essa escolha profissional; meus amigos Anamaria Linhares, Luis Otávio Vasconcellos, Miguel Mendes e Pedro Eugênio Pereira Bargiona pela igual atenção e crítica aguçada aos meus escritos e também pelo carinho; aos meus colegas - que se tornaram amigos - da turma 2016.1 do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense, em especial em algumas pessoas: Jônatas Henriques Barreira, por partilhar do meu gosto por periódicos acadêmicos e quadrinhos japoneses; Denise de Almeida, pela sua constante preocupação e acompanhamento do sucesso de todos os colegas; e Karina Freire, por me deixar participar do início de sua própria trajetória acadêmica, pelas conversas noite adentro e pela boa-vontade e inabilidade de ficar entediada ao ler e revisar esse trabalho com muito esmero.

Enfim, e nem um por grão de areia de menos peso ou importância, tenho muito a agradecer a minha família. Nem sempre - na verdade, acho que na maior parte do tempo - nos entendemos, pisamos em ovos uns com os outros, mas não por amarmos menos, e sim por amarmos demais, querendo o bem-comum e harmonia. Agradeço à minha irmã, Isabela, que sempre me acompanhou - desde os parquinhos na infância até os *role-playing games* - e por quem eu tenho o maior afeto - por mais que as vezes, não saiba demonstrar; à minha mãe, Élide, cuja postura por vezes severa esconde uma tolerância e bondade muito grande, e um amor interminável pela família; ao meu pai, Alberto, cujas opiniões de quase todas as ordens são diametralmente opostas às minhas, mas que mesmo assim sempre apoiou minhas escolhas e ajudou da melhor maneira possível. Nossa família pode ter muitos defeitos - assim como todas as outras - mas nunca poupamos esforços nem sacrifícios para ver o bem a quem amamos.

*"Those who have ever valued liberty for its own sake believed that to be free to choose, and not to be chosen for, is an inalienable ingredient in what makes human beings human."*

(Isaiah Berlin)

## RESUMO

A pretensão da presente dissertação é analisar, nos campos do Direito e da Teoria do Estado, a temática da E-democracia: busca-se a sua conceituação e diferenciação com o conceito irmão de E-governo. Neste diapasão, o texto busca sua fundamentação através do recurso a fontes interdisciplinares - Direito, Ciência Política e Tecnologia da Informação - para analisar as falhas no sistema representativo e a possibilidade de sua mitigação através da utilização de NTICs, criando esferas públicas virtuais nas quais cidadãos podem participar da criação de políticas públicas e debate público de maneira geral, tornando as democracias contemporâneas realmente democráticas. Para este fim, o estudo emprega o recurso da teoria da comunicação e Direito comparado, investigando experiências E-democráticas ao redor do mundo, principalmente a experiência islandesa de constitucionalismo virtual, com a esperança de que essa bagagem traga alívio para o sistema político brasileiro e sua recente turbulência.

**Palavras-chave:** E-democracia; E-governo; E-participação; NTICs; esfera pública; direito comparado; *policy-making*; participação direta.

## ABSTRACT

This dissertation aims to address, in the legal and political field, the theme of E-democracy: the pursuit for a conceptualization of it, and its differences with another concept, the E-government. In this scope, the text hold its ground drawing from interdisciplinary sources - law, political science and information technology - to analyze the failures in the representative system and the possibility of mitigation by utilizing ICTs to create virtual public spheres in which citizens can participate in the policy-making and otherwise public debate, making contemporary democracies really democratic. To this end, the study employs the recourse of communication theory and comparative law, by investigating E-democratic experiences around the world, like the icelandic virtual constitutionalism, in hopes they can bring relief to the brazilian experience with the representative system and its recent turmoil.

**Keywords:**E-democracy; E-government; E-participation; ICTs; public sphere; comparative law; policy-making; direct participation.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|          |   |
|----------|---|
| ÄUAB     | <i>Ävstranden Utvecklings AB</i>                                      |
| FME      | Autoridade de Supervisão Financeira da Islândia                       |
| FMI      | Fundo Monetário Internacional   |
| IBGE     | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística                       |
| IBOPE    | Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística                 |
| ITU      | International Telecommunication Union                                 |
| NTICs    | Novas Tecnologias da Informação e Comunicação                         |
| OCDE     | Organização Internacional para Cooperação Econômica e Desenvolvimento |
| OMC      | Organização Mundial do Comércio                                       |
| ONU      | Organização das Nações Unidas   |
| OIT      | Organização Internacional do Trabalho                                 |
| OTAN     | Organização do Tratado do Atlântico Norte                             |
| PBM 2015 | Pesquisa Brasileirade Mídia 2015                                      |
| PIB      | Produto Interno Bruto   |
| SALAR    | Associação Sueca de Autoridades e Regiões Locais                      |
| UE       | União Europeia  |
| URSS     | União das Repúblicas Socialistas Soviéticas                           |

## SUMÁRIO

|  |     |
|--|-----|
| INTRODUÇÃO   | 11  |
| 1 CRISE DO SISTEMA REPRESENTATIVO E PROPOSTAS DE REDESENHO INSTITUCIONAL                           | 9   |
| 1.1 Introdução ao modelo representativo tradicional  | 10  |
| 1.1.1. Genealogia da democracia e do governo representativo  | 13  |
| 1.1.2. Outras dimensões da democracia  | 26  |
| 1.1.3. Delimitação do modelo tradicional de governo representativo propriamente dito               | 39  |
| 1.2. <i>Accountability</i>   | 46  |
| 1.3. Crise de Representação  | 50  |
| 1.3.1 Conceito de crise do sistema representativo  | 51  |
| 1.3.2 Crise?   | 54  |
| 1.3.2.1. A teoria das metamorfoses do governo representativo: três tipos de governo representativo | 54  |
| 2 E-DEMOCRACIA: EVOLUÇÃO CONCEITUAL E HISTÓRICA  | 62  |
| 2.1 Transição da democracia analógica para a era digital: evolução e conceitos                     | 62  |
| 2.1.1 Novas Tecnologias de Informação e Comunicação e a jovem história da E-democracia             | 67  |
| 2.2 E-democracia   | 69  |
| 2.2.1 Conceito propriamente dito de E-democracia: genealogia do termo e significado                | 71  |
| 2.2.2 Importância da E-democracia  | 76  |
| 2.2.3 Distinção de E-democracia e E-governo  | 86  |
| 2.2.3.1 Diferenciação conceitual   | 86  |
| 2.2.3.2 Diferenciação jurídica   | 95  |
| 3 EXPERIÊNCIAS E-DEMOCRÁTICAS E A POSSIBILIDADE DE RECEPÇÃO  | 97  |
| 3.1 Indignação, inclusão e E-democracia  | 98  |
| 3.1.1 Democracia, governo representativo e seus sintomas no século XXI                             | 98  |
| 3.1.2 Indignação e Poder   | 101 |
| 3.3 Reivindicação democrática ao redor do mundo  | 107 |

|   |     |
|---|-----|
| 3.3.1 O caso islandês                                       | 107 |
| 3.3.1.2 Breve Histórico                                     | 107 |
| 3.3.1.3 A Constituição <i>crowdsourced</i> e sua trajetória | 112 |
| 3.3.2 O caso estoniano                                      | 115 |
| 3.3.2.1 Breve Histórico                                     | 115 |
| 3.3.2.2 E-voting  | 116 |
| 3.3.2.3 Segurança Digital na Estônia                        | 120 |
| 3.3.3 O caso sueco  | 121 |
| 3.3.3.1 Breve Histórico                                     | 121 |
| 3.3.3.2 E-participação                                      | 123 |
| 3.3.3.3 O Fórum online de Gotemburgo                        | 124 |
| 3.3.3.4 A iniciativa de Malmö                               | 126 |
| 3.3.4 O caso do Reino Unido                                 | 128 |
| 3.3.4.1 Breve Histórico                                     | 128 |
| 3.3.4.2 E-participação                                      | 130 |
| 3.3.5 O caso finlandês                                      | 132 |
| 3.3.5.1 Breve histórico                                     | 132 |
| 3.3.5.2 E-participação                                      | 134 |
| 3.3.5.2.1 <i>Citizen's e-initiative</i>                     | 134 |
| 3.3.5.2.2 <i>Citizen's Debate Forum</i>                     | 135 |
| 3.4 E-democracia incipiente no Brasil                       | 136 |
| 3.4.1 E-democracia  | 137 |
| 3.4.2 E-cidadania   | 139 |
| 3.4.3 O Marco Civil da Internet no Brasil                   | 141 |
| 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS                                      | 146 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:                                 | 149 |

## INTRODUÇÃO

A palavra Democracia, a partir de meados do século XX e principalmente no século XXI, ganhou uma profusão jamais vista: todos os problemas - dos mais universais aos mais específicos - passaram a ser analisados pela perspectiva democrática por autores, dos mais desconhecidos aos mais célebres. Mas o que afinal é democracia? É apenas uma forma de governo, ou se tornou também um valor, uma metodologia de redução de riscos?

O economista vencedor do prêmio Nobel de ciências econômicas em 1998, Amartya Sen<sup>1</sup>, veio a defender no fim do século passado que existia uma universalidade no valor intrínseco da democracia; para ele, ela não poderia ser resumida na regra majoritária, já que para existir um ambiente democrático, seria imprescindível também a garantia de liberdades, respeito à lei e aos direitos, e a salvaguarda da livre-discussão e distribuição de notícias e opiniões. Outros intelectuais, assim como ele, passaram a defender - já no século XXI - uma participação direta democrática mais ampla dos cidadãos nos governos de seus Estados.

Essa defesa acadêmica e também dos movimentos da sociedade civil organizada se intensificou a partir da crise econômica que começou no ocidente, entre 2008 e 2009, e acabou por afligir as economias de todo o mundo, provocando colapsos e falências, desemprego e outras consequências. Todavia, nesse momento o *mainstream* do pensamento democrático - influenciado pelo movimento *occupy*<sup>2</sup> e posteriormente pela Primavera Árabe<sup>3</sup> - passou também a levar em conta outra chave de pensamento: e se, como forma de instrumentalizar a participação democrática direta, se usasse a internet e as redes sociais? Decerto que esse meio de comunicação sucedeu em coordenar a insatisfação dos cidadãos e

---

<sup>1</sup> SEN, Amartya. Democracy as a Universal Value. Journal of Democracy, n° 10, 1999.

<sup>2</sup> *Occupy* é um movimento sócio-político internacional contra as desigualdades sociais, econômicas e a carência de democracia substancial ao redor do mundo; existe oficialmente desde 2011, quando chamou atenção ao redor do mundo pela manifestação *Occupy Wall Street*, a qual agregou milhares de manifestantes e hackers em Nova Iorque, e acabou sendo reprimida pela polícia - foram mais de 80 prisões. Seu objetivo principal é avançar a justiça social e econômica e novas formas de democracia. O movimento é altamente descentralizado em grupos locais com diferentes focos, mas a preocupação que norteia essa organização é sobre como grandes corporações e o sistema financeiro global controlam o mundo de uma maneira que desproporcionalmente beneficia uma minoria, minam a democracia e provocam instabilidade.

<sup>3</sup> Sob a denominação Primavera Árabe, define-se a onda revolucionária de 2010 que atingiu diversos Estados árabes - 22 países de maioria religiosa muçulmana que iam do Marrocos até à Turquia, que juntos somavam mais de 200 milhões de pessoas - dos quais a maioria estava inserido em regimes democráticos formais - monárquicos ou republicanos. O movimento se iniciou com a rebelião em Tunísia, que levanta a cidadania contra o ditador Zine el- Abidine Ben Alí e o derruba, cansada de sua corrupção e indignada pelo aumento dos preços dos produtos básicos. No contexto de uma sociedade de comunicação globalizada isto foi o estopim para uma série de protestos que simultaneamente foram se sucedendo no Egito, Marrocos, Jordânia, Iêmen, Sudão e Argélia.

transformá-la em verdadeiros grupos políticos organizados, lutando por uma participação mais ativa na tomada de decisões de seus governos. Logo, sucederia a internet como meio institucional de fazer política?

Destarte, o presente trabalho tem como tema a representação democrática; esse grande tema é delimitado materialmente pela temática da ciberpolítica, da participação direta e da E-democracia. Importa também discutir brevemente a história e os vícios de surgimento do desenho democrático, assim como a evolução e a popularização da ferramenta da internet como método de *law-making*.

É importante ressaltar, todavia, que há trabalhos que investigam a política *da* internet, e outros que investigam a política *na* internet. Como ensina Sergio Amadeu da Silveira<sup>4</sup>, enquanto os primeiros procuram tratar "das disputas sobre a organização e a ação das redes digitais e do conflito entre tentativas de controle e de emancipação do ciberespaço" e também "da relevância dos códigos e protocolos para a comunicação livre e distribuída ou para a subordinação dos fluxos informacionais às tradicionais hierarquias e verticalidades que conformaram o mundo da comunicação de massas", os segundos tomam outra direção: estes buscam compreender o uso da rede para difusão e organização da política, assim como o impacto da interação com a rede e o sistema democrático. Logo, a presente se trata de uma pesquisa sobre política *na* internet.

Desta maneira, afigura-se o objeto da pesquisa como sendo instituto da representação eleitoral dos cidadãos no Brasil contemporâneo e sua suposta crise em uma perspectiva comparada com a experiência constitucional virtual islandesa de 2012. A investigação se limita ao acesso e participação popular no Legislativo através de NTICs; procura-se investigar a viabilidade de inserção de mecanismos de democracia participativa através da internet, e se isto poderia amenizar um aparente déficit de legitimidade e incongruência do sistema representativo posto.

Por meio da pesquisa, procura-se responder às muitas indagações que decorrem do estudo do objeto: o sistema de representação se encontra, de fato, em crise? Se afirmativo, e no pressuposto de que a raiz da crise esteja no déficit de democracia participativa, essa crise pode ser amenizada pela utilização de tecnologias de comunicação para a inserção de institutos de democracia participativa no processo decisório? Nessa chave, em que a experiência islandesa exemplifica a profundidade de uma crise representativa e que lições pode-se tomar para instrumentalizar a participação via internet no Brasil? Desse problema,

---

<sup>4</sup> SILVEIRA, Sergio Amadeu da. Novas dimensões da política: protocolos e códigos na esfera pública interconectada. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 17, n. 34, p. 103-113, out. 2009.

incorrem também perguntas de cunho técnico e estrutural: a qualidade do acesso à internet no Brasil, restritos ao momento constituinte, permite essa instrumentalização? A internet alcança o colégio eleitoral brasileiro? Como a internet participa, inserida no contexto da democracia de plateia, do financiamento eleitoral de campanha dos candidatos à representação democrática?

Através dessas indagações, busca-se ulteriormente proceder à análise de viabilidade de propostas que sugerem a utilização de ferramentas virtuais para estabelecer-se um modelo participativo direto - no qual os cidadãos contribuam de suas casas com a política local ou mesmo nacional - que mitigue de forma parcial uma possível crise do sistema representativo na era da informação.

Neste diapasão, intenta-se verificar ou falsear a hipótese de que existe uma crise do sistema representativo no jogo democrático brasileiro - e possivelmente também no exterior - tanto pela perspectiva jurídica quanto pela visão da ciência política, procurando-se responder de onde vem a crise: da maneira com que são eleitos os representantes? Da sua distinção dos cidadãos? Do desenho democrático de Madison, o qual é acusado de ter raízes elitistas?

Em outro cenário, também buscou-se estabelecer parâmetros de contato entre a crise representativa no Brasil e no mundo, com o estudo de caso da constituinte virtual da Islândia, e seu insucesso - ou sucesso parcial. Para tanto, foi necessário utilizar as ferramentas do direito constitucional, direito comparado e da política comparada nesse exame, analisando o projeto de constituição islandesa de 2012 e sua conjuntura, como também o cenário político brasileiro. Nesse momento da pesquisa, deparou-se com a seguinte variável: existe a possibilidade dessa nova forma de representação virtual vir a ser capturada pelos próprios poderes constituídos, como no próprio caso Islandês? O que fazer para prevenir que isso aconteça?

Voltando ao objetivo principal, buscou-se estabelecer um modelo-paradigma de E-democracia, verificando a viabilidade de um modelo de representação direta através da internet e sua compatibilidade com uma teoria da constituição contemporânea que atualize a tradição Madisoniana - Gargarella fala em "abrir a sala de máquinas da constituição"<sup>5</sup>. Destarte, seria capaz a internet- e suas ferramentas - de ser um ambiente interativo e que traga o debate público para a ordem do dia tanto no parlamento quanto entre os cidadãos?

No andamento da pesquisa, surgiu outra variável: a qualidade e a expansão do acesso à internet no Brasil permitiriam, como foi na Islândia, o uso universal dessa ferramenta para

---

<sup>5</sup> GARGARELLA, Roberto. La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010). Buenos Aires, 2010.

que o acesso à política fosse de fato democrático? Procurou-se responder com a utilização de dados de recenseamento e índices de participação orientados pelo marco teórico adotado, de acordo com a metodologia de métodos mistos proposta por Creswell e Clark<sup>6</sup>.

Em tom de hipótese, afirma-se que existe crise irrestrita e não limitada somente ao Brasil no sistema representativo - através da qual o cidadão é afastado dos espaços do Legislativo, que deixaram de ser fóruns de debate público, como ensina Bernard Manin<sup>7</sup> - e como resultado as mais diversas tensões políticas se instauraram em inúmeros Estados ao redor do mundo, com um grande sentimento de descrença geral na política como espaço deliberativo de solução para problemas cotidianos como também na figura do político, e no fenômeno dos eleitores flutuantes.

Julga-se, novamente em tom hipotético, que a internet seja um meio perfeitamente apto de inserir na lógica da representação que se conhece hoje caráter deliberativo para os anseios da população, de forma a diminuir minimamente o desgaste das engrenagens institucionais acima mencionado, assim mitigando um dos vícios de surgimento do constitucionalismo, que é o afastamento da cúpula política da deliberação das massas, conforme Gargarella<sup>8</sup> ensina ao analisar o surgimento do modelo federalista de Madison.

A democracia de plateia de Manin<sup>9</sup>, que é o esvaziamento do parlamento como fórum de debate público, é consequência da teledemocracia - termo cunhado pela primeira vez por Ted Becker<sup>10</sup>, que refere-se a qualquer tipo de meio de comunicação de massa e sua utilização como ferramenta de difusão democrática - e sua substituição pelos meios de comunicação de massa, que atingem um maior contingente de pessoas, que por conseguinte, faz com que os representantes decidam seus votos anteriormente e votem disciplinadamente com seus líderes de partido.

Por óbvio, a importância da pesquisa justifica-se na medida em que, conforme tempos de crise institucional se apresentam nas diversas esferas de participação democrática, é necessário verificar e reavaliar sob parâmetros de efetividade o sistema vigente no Brasil, de forma a adaptá-lo à nova realidade em que se insere de maneira adequada e sensível. Precisa-se fazer um adequado diagnóstico das raízes do problema da representação, já que ele provoca a desestabilização do sistema político e das relações políticas e sociais. Em um período de

---

<sup>6</sup> CRESWELL; John W.; CLARK, Vicki L. Pesquisa de Métodos Mistos. Porto Alegre: Penso, 2013.

<sup>7</sup> MANIN, Bernard. The Principles of Representative Government. Cambridge University Press, 1996, pp. 193-234.

<sup>8</sup> GARGARELLA, Roberto. Crisis de representación y constituciones contramayoritarias. Alicante : Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2005.

<sup>9</sup> *Op. Cit.*, p. 218.

<sup>10</sup> BECKER, Ted. Teledemocracy: bringing the power back to the people. Futurist Journal, Volume 15, Issue 6, World Future Society.

menos de um quarto de década, o Brasil e o mundo se viram divididos por disputas políticas e celeumas democráticas institucionais - sejam em eleições ou política cotidiana - culminando em terras tupiniquins em um conturbado procedimento de *impeachment*, e logo após o processo eleitoral cassação da chapa presidencial eleita.

O pesquisador possui uma afinidade com o tema em razão de ter acompanhado, individualmente de 2010 até 2013 e posteriormente de maneira formal através de iniciação científica na Universidade Federal Fluminense, o percurso dos movimentos hacktivistas - como o grupo *Anonymous*, que se tornou célebre pelo vazamento de dados de autoridades públicas e pelo *hijacking* de sítios públicos para a divulgação de informações, principalmente durante o movimento *occupy* nos Estados Unidos e as manifestações de Junho de 2013 no Brasil - e dos experimentos de constitucionalismo e deliberação virtual. Tendo essas experiências em vista, este autor acredita que a internet pode ser usada como uma ferramenta de integração cidadã – e não somente individual, como é corriqueiro se observar – em busca de um novo tipo de *accountability* face ao Estado, não mais compreendida como responsabilização pelos atos passados de governo: por haver um monitoramento rápido e de caráter imediato pela sociedade, a rede mitiga os efeitos da democracia de plateia na medida em que o cidadão entra em contato com o representante real através do monitoramento digital; ao mesmo tempo se monitora o representante e se mobiliza a sociedade com ações diretas, contribuindo para uma melhora na qualidade dos sistemas democráticos.

Na persecução dos objetivos e na busca de respostas adequadas às indagações do projeto, é necessário utilizar de metodologia mista, de modo que os resultados fiquem adequados à realidade social e econômica analisada, dada a complexidade dos fatos sociais. Essa técnica envolve o uso de abordagens quantitativas e qualitativas sem que se dê prioridade a uma delas, de forma a recombiná-las e apresentá-las de modo sequencial e incorporando os procedimentos um no outro, como preleciona Creswell<sup>11</sup>. Dessa forma, buscou-se articular os dados supramencionados com os fatos históricos através de uma lente teórica.

O texto se orienta epistemologicamente em alguns eixos: para explicar o funcionamento e a crise da democracia no momento contemporâneo, cinge-se da teoria das metamorfoses do governo representativo, de Bernard Manin<sup>12</sup>. O cientista político afirma que as metamorfoses mais importantes que o governo representativo passou nos últimos dois séculos levaram, na verdade, à emergência de uma nova forma de governo representativo.

---

<sup>11</sup>*Op. Cit.*

<sup>12</sup>*Op. Cit.*, p. 193 e seguintes.

Assim como no final século XIX, quando intelectuais sugeriram uma crise do então sistema representativo porque a lógica havia mudado com a ampliação do sufrágio e do surgimento dos partidos de massa, Manin<sup>13</sup> aponta que nos dias atuais a mesma situação estaria configurada, havendo confusão no que diz respeito à crise e novos modelos. Contudo, mais recentemente o mesmo autor atualiza sua teoria, admitindo necessidade de redesenho em certas estruturas democráticas.

Para explicar a organização dos cidadãos em rede e o poder aglutinador da internet, explorou-se o aporte da teoria do poder da comunicação, formulada pelo sociólogo espanhol Manuel Castells<sup>14</sup> - um estudioso do fenômeno contemporâneo das reivindicações políticas nacionais e regionais através da internet, como a Primavera Árabe.

Por fim, como marco filosófico, parte-se do conceito de democracia como valor universal e também como desenvolvimento, cunhado pelo economista indiano Amartya Sen<sup>15</sup>. O ideal democrático deve ser perseguido porque foi a partir de sua implementação em escala planetária que o mundo mais se desenvolveu - tanto em aspectos tecnológicos como sociais, com a redução da pobreza em relação à idade moderna e tempos anteriores.

O roteiro da dissertação se estrutura em três capítulos: o primeiro capítulo é devotado à observação e crítica dos desenhos institucionais democráticos e a atualização do modelo tradicional, assim como o estudo das teorias da ciência política que estudam a representação e conjecturam sobre sua possível crise; o segundo capítulo é puramente conceitual e destina-se principalmente a elucidar conceitos e desconstruir mitos acerca do que se entende por E-democracia, traçando uma linha evolutiva de sua história; por fim, o terceiro capítulo empenha-se em realizar a correlação entre as experiências políticas dos Estados analisados e suas conjunturas políticas, assim como analisar a viabilidade de um modelo de E-participação para ser aplicado, através da estatística descritiva e análise de conteúdo. Ao final de cada capítulo, há um tópico de consolidação do que se apreendeu até ali, com a transição para o capítulo seguinte.

O primeiro capítulo é destinado ao estudo da representação política e sua possível crise. Nesse diapasão, é indispensável o subsídio da ciência política, com o pensamento de, entre outros, Bernard Manin<sup>16</sup>, Hanna Pitkin<sup>17</sup>, Norberto Bobbio<sup>18</sup> e Robert Dahl<sup>19</sup>, assim

---

<sup>13</sup> *Idem*, pp. 194-197.

<sup>14</sup> CASTELLS, Manuel. *Communication Power*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

<sup>15</sup> SEN, Amartya. *Democracy as an Universal Value*. *Journal of Democracy*, n° 10, 1999.

<sup>16</sup> *Op. Cit.*

<sup>17</sup> PITKIN, Hanna Fenichel. *The Concept of Representation*. University of California Press, 1967.

<sup>18</sup> BOBBIO, Norberto. *A teoria das formas de governo*. Editora UNB, 2000.

<sup>19</sup> DAHL, Robert. *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.

como o pensamento dos juristas responsáveis pelo desenvolvimento do desenho republicano e democrático, como James Madison<sup>20</sup>, Benjamin Constant<sup>21</sup> e mais recentemente, Roberto Gargarella<sup>22</sup>. Em um primeiro momento, dedicar-se-á ao estudo do desenho tradicional de democracia e as formas de representação; em um segundo momento, explorar-se-á a possibilidade desse mesmo sistema estar em crise e quais as bases fáticas e teóricas desta. O momento final do capítulo é reservado para as críticas ao modelo vigente e à sugestão de um modelo que se adeque melhor aos desafios do século XXI.

No segundo capítulo, o principal objetivo da exploração teórica é a delimitação de um conceito de E-democracia, contrastando-o com o de E-governo ou governança digital; outros conceitos importantes, como o de *hacktivismo* e *big data* serão também analisados pela sua afinidades temática e contribuição para o tema principal, e nesse sentido é prudente o aporte das teorias sobre a comunicação, tanto no campo da sociologia, com Manuel Castells<sup>23</sup>, quanto no campo da comunicação, com Howard Rheingold<sup>24</sup>, Ted Becker<sup>25</sup> e Jürgen Habermas<sup>26</sup>. Em uma primeira parte, apresentar-se-ão esses conceitos, estabelecendo-se uma linha histórico-evolutiva de como se deu a transição da democracia tradicional - ou analógica - para a democracia digital - uma espécie de genealogia da democracia. Em uma segunda parte, buscar-se-á confrontar os conceitos de E-democracia, E-governo e governança digital, de modo a obter uma compreensão clara de cada um, e desmistificar questões ao seu redor. Por fim, numa terceira parte, dissertar-se-á sobre a possibilidade de um desenho E-democrático e sua existência concorrente com a democracia tradicional.

O terceiro capítulo é destinado ao estudo de caso: uma comparação entre a experiência política e constitucional do Brasil e da Islândia, e enumeração e saldo de diversas outras experiências envolvendo rede e democracia. Em um primeiro tópico, falar-se-á de conceitos centrais no que tange à indignação das massas e a existência da E-democracia. Num segundo tópico, explora-se o histórico e o legado da experiência islandesa, através do respectivo estudo do caso. Em um terceiro tópico, busca-se analisar as experiências com E-democracia nos trópicos, principalmente no Brasil, e se o seu saldo é positivo ou não - podemos usar essas

---

<sup>20</sup> HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. The Federalist Papers. Numbers 57 and 60. Oxford World Classics, 2008.

<sup>21</sup> CONSTANT, Benjamin. De La Liberté cliez les Modernes. Le Livre de Poche, Collection Pluriel. Paris, 1980.

<sup>22</sup> *Op. Cit.*

<sup>23</sup> *Op. Cit.*

<sup>24</sup> RHEINGOLD, Howard. Smart Mobs the power of the mobile many. Smart Mobs: the next social revolution. Cambridge, MA: Perseus Publishing, 2002.

<sup>25</sup> BECKER, Ted; SLAYTON, Christina Daryl. The Future of Teledemocracy. Westport, CT: Praeger, 2000.

<sup>26</sup> HABERMAS, Jürgen. The Structural Transformation of the Public Sphere: an inquiry into a category of bourgeois society. Massachussetts, 1991, The MIT Press.

experiências como modelo no futuro? Por fim, devota-se à análise de um modelo funcional de participação direta digital e se existe adequação constitucional para que seja possível sua inserção na instituição democrática brasileira.

## 1 CRISE DO SISTEMA REPRESENTATIVO E PROPOSTAS DE REDESENHO INSTITUCIONAL

O tema principal a ser abordado nesta dissertação, como exposto anteriormente, é a jornada exploratória sobre as possibilidades de um constitucionalismo digital - no mínimo, processos legiferantes deliberados por um grande contingente populacional no exercício de seu direito cidadão de participação política, viabilizado pela ferramenta da internet; todavia, a própria existência desse tipo de discussão levanta inúmeras outras perguntas, algumas das quais procurar-se-á responder nesta primeira parte.

Neste diapasão, este capítulo se subdivide em 3 eixos, de acordo com os obstáculos que entende-se de necessária superação lógico-teórica para que chegue-se a uma discussão prática. Ainda nesse primeiro momento, buscar-se-á responder às questões aventadas através da revisão bibliográfica das teorias fundamentais e também as contemporâneas sobre o sistema democrático representativo.

A primeira e mais elementar das perguntas que embargam a discussão sobre o objeto pode se consubstanciar na seguinte formulação: de que sistema representativo se põe a falar? Julga-se necessária, logo, uma introdução ao que se entende por modelo representativo "tradicional" - em contrapartida ao novo paradigma digital - e todas as inferências teóricas e classificações que essa questão comporta. Esta temática já será trabalhada no próximo subtópico.

A segunda pergunta, de suma importância para este trabalho, é na verdade uma dúvida: este modelo "tradicional" está mesmo em crise? Não se trata apenas de uma metamorfose - como diria Manin<sup>27</sup> - de suas características? Responder a essa pergunta é imprescindível para que se proponha um modelo substituto ou complementar ao atual, dada a indispensabilidade de compreender sua estrutura e porque ela precisa - ou não - de uma reforma, e o porquê de esta reforma passar por devolver ao cidadão seu poder de deliberação direta sobre a política, quando ele o cedeu há dois séculos em prol de seus privilégios privados<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> O cientista político supramencionado afirma que as metamorfoses mais importantes pelas quais o governo representativo passou nos últimos dois séculos levaram, na verdade, à emergência de uma nova forma de governo representativo. Assim como no final século XIX, quando intelectuais sugeriram uma crise do então sistema representativo porque a lógica havia mudado com a ampliação do sufrágio e do surgimento dos partidos de massa, Manin aponta que nos dias atuais a mesma situação estaria configurada, havendo confusão no que diz respeito à crise e novos modelos, e destarte possibilitando uma inocente interpretação política da existência de uma crise. O tema será posteriormente tratado com mais profundidade. MANIN, Bernard. *The Principles of Representative Government*. Cambridge University Press, 1995, pp. 194-195.

<sup>28</sup> Benjamin Constant, em discurso proferido no *Athénée Royal de Paris* em que tratava da liberdade dos antigos e dos modernos, acabou por demonstrar a impossibilidade o exercício da República nos moldes da antiguidade -

A terceira questão é, na verdade, a parte propositiva deste capítulo. Trata-se da evocação das teorias e críticas contemporâneas ao modelo que vai se construir ao responder as primeiras duas. Assim, o papel dessa terceira parte é verificar se o desenho institucional construído resiste às críticas, e o que as teorias no campo da ciência política, comunicação e direito podem contribuir com a harmonização do sistema existente.

Por fim, encerra-se o capítulo com um breve interlúdio ao verificar preliminarmente no que a tecnologia poderia aliviar o suposto déficit democrático, tema ao qual é dedicado o capítulo seguinte.

### 1.1 Introdução ao modelo representativo tradicional

O primeiro passo para responder a pergunta a qual se propõe a este capítulo, é definir o que são conceitos básicos para delimitar o que é o desenho institucional sobre o qual debruça-se em análise. Neste diapasão, analisar-se-ão primeiramente palavras-chave para construirmos um modelo-paradigma do que pretendemos qualificar como "modelo representativo tradicional". A primeira palavra-chave, e a que guarda a maior carga idiossincrática, é o vocábulo democracia.

O termo democracia, além de ser protagonista de diferentes tipos de tipologia desde a antiguidade, também possui um significado peculiar a diferentes intérpretes, alguns atribuindo a ela uma carga valorativa extremamente positiva - autores como Amartya Sen, vão apresentá-la, por exemplo, como um valor universal e que deve ser perseguido pelos Estados e cidadãos para garantir liberdade política, atenção dos governos e aprendizado<sup>29</sup> - enquanto outros mantém larga dose de ceticismo e descrença nas suas potencialidades - alguns autores, entre eles Hoppe<sup>30</sup>, acreditam que a impossibilidade de existir um real consenso democrático em uma sociedade democrática, e o fato de que um dos lados sempre vai sair perdedor do processo político, leva à tomada de decisões públicas que por sua vez causam maus resultados; consequentemente, o elo mais fraco, por legitimar essas decisões por sua

---

que se caracterizava pelo exercício da cidadania política em praça pública (assembleias, *comitias*), sem a qual um indivíduo não era considerado como capaz - por uma série de fatores: o contingente populacional se multiplicou diminuindo a importância política de cada indivíduo, a escravidão foi abolida e o objetivo institucional dos antigos, que era a partilha do poder social, se modificou para a segurança dos privilégios privados - os indivíduos desejavam era a não-interferência do Estado em seus afazeres. CONSTANT, Benjamin. **De La Liberté chez les Modernes**. Le Livre de Poche, Collection Pluriel. Paris, 1980.

<sup>29</sup> SEN, Amartya. Democracy as a Universal Value. **Journal of Democracy**, 10.3, 1999, p. 5.

<sup>30</sup> HOPPE, Hans-Hermann. **Democracy: the god that failed**. The economics and politics of monarchy, democracy and natural order. Transaction Publishers, London, 2007.

participação no debate público, muitas vezes tem que se contentar, e dessa forma esse autores pensam que a democracia seria incompatível com a liberdade humana.

Tendo isso em vista, antes de prosseguir, é preciso esclarecer que este autor não vai, no curso deste trabalho, procurar estabelecer cargas valorativas para a democracia ou o sistema em comento; afinal, aqui parte-se do princípio de que estas são ferramentas indispensáveis do desenvolvimento humano individual e coletivo. A teoria e a prática podem ser eivadas de falhas, erros e resultados imprevisíveis - que decorrem da natureza humana - mas podem igualmente ser aprimoradas. Respeita-se o ceticismo sobre o sistema democrático e o Estado, na medida em que ouvir as críticas provoca a oportunidade de melhorar, e como ver-se-á, mesmo alguns dos antigos temiam a democracia, ou a consideravam uma forma de governo pior do que outras realizáveis.

De fato, a desconfiança do sistema representativo teve um de seus principais interlocutores em Rousseau. De acordo com Manin<sup>31</sup>, Rousseau condenava a representação política, retratando o governo inglês do século XVIII como uma forma de escravidão pontuada por momentos de liberdade. Ele via uma grande distância entre os indivíduos fazendo suas próprias leis *versus* os indivíduos elegendo representantes para que estes criassem as leis<sup>32</sup>.

Mesmo os intelectuais que aderiram à representação viam uma diferença fundamental entre ela - um governo republicano - e a democracia: no Federalista 63<sup>33</sup>, Madison afirma que "a distinção entre estes [o governo dos antigos] e o governo americano reside na total exclusão das pessoas, em sua capacidade coletiva, de qualquer quota neste, e na não-total exclusão dos representativos do povo sobre a administração naquele"<sup>34</sup>. O pai fundador é, por

---

<sup>31</sup> *Op. Cit.*, pp. 1-2.

<sup>32</sup> Não pode se olvidar também da diferença fundamental entre Rousseau e seus contemporâneos: enquanto a maioria destes cria já numa sociedade altamente individualista, a teoria da vontade geral daquele ainda guardava uma predileção importante pelo coletivo. Segundo o autor, a vontade geral seria algo como um inconsciente coletivo – mas nunca um consenso – indestrutível e inoponível e que todos deveriam se submeter, sob pena de constrangimento pelo resto das pessoas. Esta vontade seria a direção das forças soberanas do Estado cujo fim é o bem comum, e o liame comum em torno do qual todos os interesses particulares se harmonizam para formar uma sociedade organizada. Esse conceito, visto pelo panorama de cientistas políticos posteriores - como Constant - seria algo inviável e ultrapassado, relegado às repúblicas da antiguidade. ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do Contrato Social. Martin Claret, 2000, São Paulo, p. 32.

<sup>33</sup> *Op. Cit.*, p. 313. Tradução-livre. Original: "The true distinction between these and the American governments lies in the total exclusion of the people in their collective capacity, from any share in the latter, and not in the total exclusion of the representatives of the people from the administration of the former."

<sup>34</sup> Nos Estados Unidos, Madison, e na França, Siéyès, ambos advogavam e acreditavam no governo representativo não como uma outra forma de democracia, e sim como uma nova forma de governo, desconhecida pelos antigos e superior às outras. MANIN, Bernard. **The Principles of Representative Government**. Cambridge University Press, 1995, p. 3.

tais afirmações, acusado por alguns teóricos contemporâneos<sup>35</sup> de ter criado um constitucionalismo de raízes elitistas, em vias de abafar os brados assembleístas<sup>36</sup> da cultura pré-convenção nos Estados Unidos, e estabelecer um governo central nas mãos dos grandes proprietários.

No século XX, também analisou Frank Michelman, professor da Harvard Law School, os conflitos entre o constitucionalismo e a democracia. Em uma conferência, categoricamente dividiu as duas categorias da seguinte maneira:

Constitucionalismo parece significar algo como o seguinte: a contenção da política por uma lei superveniente que põe-se além do alcance da política para contê-la - "uma lei sobre leis", podemos chamá-la - que controla que outras leis podem ser promulgadas e por quais procedimentos. "Democracia", por sua vez, parece significar algo como: auto-governo popular político - as pessoas de um país decidindo por elas mesmas o conteúdo das leis que organizam e regulam sua associação política. Se essas duas rudes definições relativamente são capazes de capturar o que nós quisemos dizer sobre "constitucionalismo" e "democracia", então os dois princípios parecem estar em severo conflito. Pelo princípio democrático, o povo deve decidir por si mesmo todas as matérias politicamente passíveis de decisão sobre as quais as pessoas têm boas razões morais e materiais para que se importem com elas. Mas obviamente recai sobre essas matérias o conteúdo das leis sobre leis que, pelo princípio do constitucionalismo, deve estabelecer limites e fronteiras sobre a autoridade democrática.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Sobre o tema, ver GARGARELLA, Roberto. *Crisis de la Representación Política*. México: Distribuciones Fontamara, 1997, p. 27-31 e 77-92.

<sup>36</sup> As Treze Colônias, após a Guerra de Independência, viveram um momento muito peculiar em sua história; uma cultura de assembleísmo sem precedentes se instaurou naqueles territórios, na qual o povo deliberava diretamente em praça pública. Essa organização acabou provocando um conflito: após a guerra, os grandes proprietários de terras agrícolas nos Estados Unidos ainda deviam à coroa inglesa, e esta insistia em cobrar em moeda dura. Devido ao recente confronto armado e à igualmente recente secessão da coroa, havia uma escassez de moeda e imensa dívida nacional; isso fez com que os proprietários cobrassem de seus devedores intermediários, que por sua vez cobravam dos pequenos agricultores. Estes, sem saída, viram como única alternativa pressionar às legislaturas locais para a emissão de moeda; em alguns estados e municipalidades, os legislativos cederam. Todavia, em alguns outros, houve episódios de violência, como na Revolta de Shays: Daniel Shays, um oficial durante a revolução, montou uma força de 1.200 homens no outono de 1786, e marchou sobre a cidade de Springfield. Após vários combates, a milícia comandada pelo General Benjamin Lincoln esmagou a rebelião, em março de 1787. REMINI, Robert V. *A Short History of the United States*. Harper Collins, 2008.

<sup>37</sup> MICHELMAN, Frank I. *Brennan and Democracy -- The 1996-97 Brennan Center Symposium Lecture*. 1986 Calif. L. Rev. 399, 1998. Tradução-livre. Original: "'Constitutionalism' appears to mean something like this: The containment of politics by a supervening law that stands beyond the reach of the politics it is meant to contain - a 'law of lawmaking,' we may call it - that controls which further laws can be made and by what procedures. 'Democracy' appears to mean something like this: Popular political self-government-the people of a country deciding for themselves the contents of the laws that organize and regulate their political association. If these two rough definitions fairly capture what we mean by 'constitutionalism' and 'democracy,' then the two principles do indeed appear to be in relentless conflict. By the principle of democracy, people ought to decide for themselves all the politically decidable matters about which they have a good moral and material reason to care. But quite obviously falling among such matters are the contents of the laws of lawmaking which, by the principle of constitutionalism, must set limits and bounds on democratic authority."

É preciso ter isso em mente de modo a prosseguir no debate, que se dirige justamente a compreender e aliviar certos problemas advindos dessas origens confusas do sistema representativo moderno e do próprio constitucionalismo, indagando-se: é possível que a democracia contemporânea seja mais do que apenas o pacto das elites? Os conceitos de democracia e constitucionalismo ou governo representativo são conciliáveis?

É possível começar a discussão pela etimologia da palavra "Democracia" na antiguidade; far-se-á essa digressão histórico, etimológico e tipológica em razão dos teóricos da modernidade se apoiarem em grande parte nas teorias do período clássico. O aporte da compreensão sobre a ciência política e as formas de governo da antiguidade se restringirá ao plano teórico, não avançando ao plano histórico, já que este pesquisador não possui as ferramentas necessárias para um estudo histórico detalhado. O recorte temporal dessa digressão também estará adstrito à antiguidade clássica e seus reflexos - e também diferenças - sobre os teóricos modernos do governo representativo, optando por não abordarmos os muitos outros autores relevantes da idade média, sob pena de transformar o capítulo em uma abordagem puramente histórica.

### **1.1.1. Genealogia da democracia e do governo representativo**

O termo *Demos*, do grego, era uma subdivisão das áreas rurais da Ática desde o século VI a. C., que no ano 508 a. C. vem a ganhar importância substancial: passaram-se a cunhar listas de alistamento de cidadãos dos *demos* de maneira obrigatória; apenas esses indivíduos poderiam exercer a cidadania. Um *demo* funcionava como uma pólis em menor escala, e eram categorizados com outros *demos* da mesma área, formando trítias - *trittyes* -, que por sua vez eram combinados para formar as dez tribos - *phylai* - de Atenas. Já o termo *Kratia* possui o significado de reger, força ou potência. A união desses radicais dá origem à palavra *demokratia*, cujo significado pode ser entendido como governo do povo, ou a força das pessoas ou poder do povo.

Sobre a tipologia das formas de governo, o historiador grego Heródoto classificava as espécies de governo em três tipos possíveis: o governo de muitos, o governo de poucos e o governo de um só. Essa classificação é representada no diálogo dos príncipes persas Dario, Otanes e Megabises, na *História*, e recuperada por Bobbio<sup>38</sup>. Nela, os monarcas discorrem sobre os prós e contras de cada forma de governo para que a adotassem em seu país, já que

---

<sup>38</sup> BOBBIO, Norberto. Teoria das Formas de Governo. Editora UnB, 10ed, pp. 39-41.

seu pai, Cambises, havia acabado de falecer. Otanes, que defende a democracia, a define como:

"O governo do povo, porém, merece o mais belo dos nomes, 'isonomia'; não faz nada do que caracteriza o comportamento domonarca. Os cargos públicos são distribuídos pela sorte; os magistrados precisam prestar contas do exercício do poder; todas as decisões estão sujeitas ao voto popular."<sup>39</sup>

Por sua vez, Platão vai defender que as formas de governo são más e afastam-se cada vez mais de uma "constituição ideal", esó se sucedem historicamente formas mascadauma pior do que a precedente. A constituição boa não entra nessa sucessão: existe por si mesma, como modelo, não importa se no princípio ou no fim da série<sup>40</sup>. Para Platão, a democracia era a forma de governo corrompida da *politeia*, nomenclatura que Aristotéles vai usar para nomear o governo do povo em sua forma pura.

Aristotéles, contudo, vai tipificar de maneira muito diversa as formas de governo - ou *politeia*<sup>41</sup>: para o filósofo, a classificação é sêxtupla, havendo três formas de governo virtuosas - a monarquia, a aristocracia e a timocracia (ou *politia*) - e uma forma degenerada para cada uma dessas espécies - tirania, oligarquia e democracia, respectivamente<sup>42</sup>. A democracia é um dos objetos sob os quais Aristotéles se detém por mais tempo;

Por fim, o historiador de origem grega, mas radicado em Roma no período em que lá residiu, por 17 anos como um refém político, Políbio, vai propor sua própria classificação da tipologia das formas de governo, afirmando ainda que:

1) Existem fundamentalmente seis formas de governo - três boas e três más; 2) essas seis formas se sucedem umas às outras de acordo com determinado ritmo, constituindo assim um ciclo, repetido no tempo; 3) além dessas seis formas tradicionais, há uma sétima - exemplificada pela constituição romana - que é a melhor de todas enquanto síntese das três formas boas.<sup>43</sup>

Na classificação polibiana, a ordem dos ciclos se dava assim: monarquia, tirania, aristocracia, oligarquia, democracia e oclocracia. Essa ordem cíclica, de acordo com o historiador, acontecia segundo uma narrativa, a qual ele expõe no livro VI de sua *História*:

"Em primeiro lugar se estabelece sem artifício e 'naturalmente' o governo de um só, ao qual segue (e do qual é gerado por sucessivas elaborações e correções) o 'reino'. Transformando-se este no regime mau correspondente, isto é, na 'tirania', pela queda desta última se gerao governo dos 'melhores'. Quando a aristocracia por sua vez degeneraem 'oligarquia', pela força da natureza, o povo se insurge

<sup>39</sup> *Idem*, p. 40.

<sup>40</sup> *Idem*, pp. 42-43.

<sup>41</sup> "A constituição (*politeia*) é a estrutura que dá ordem à cidade, determinando o funcionamento de todos os cargos públicos e sobretudo da autoridade soberana". *Ibid.*, p. 55.

<sup>42</sup> *Ibid.*, pp. 55-63.

<sup>43</sup> *Ibid.*, pp. 65-66

violentamente contra os abusos dos governantes, nascendo assim o 'governo popular'. Com o tempo, a arrogância e a ilegalidade dessa forma de governo levam à 'oclocracia'".<sup>44</sup>

Logo, é possível inferir que para Políbio, a democracia era a forma pura do governo de muitos - que para ele, é a pior das formas de governo -, que ao se degenerar para a oclocracia e esta, por sua vez, se dissolve, se retorna ao início do ciclo - para o governo de um só - de maneira fatalista e inderrogável. Contudo, o que é precioso na concepção histórica da política polibiana é sua defesa do que Bobbio veio a chamar de governo misto: uma constituição que reunisse as características das três formas de governo visto que "todas as formas simples têm uma duração breve, porque estão destinadas pela própria natureza a transformar-se numa forma diferente"<sup>45</sup>. É conveniente se valer, por uma última vez, das colocações de Bobbio sobre a teoria polibiana, atentando-se ao fato da semelhança do governo misto de Políbio - cujo exemplo maior era Roma - e dos sistemas de tripartição de poderes, tanto de origem francesa quanto americana, que surgem a partir da idade moderna:

A composição das três formas de governo consiste no fato de que o rei está sujeito ao controle do povo, que participa adequadamente do governo; este, por sua vez, é controlado pelo senado. Como o rei representa o princípio monárquico, o povo o princípio democrático e o senado o aristocrático, o resultado dessa combinação é uma nova forma de governo, que não coincide com as três formas simples retas - porque é composta -, nem com as três formas corrompidas - porque é reta. Quanto à razão da excelência do governo misto, Políbio vai encontrá-la no mecanismo de controle recíproco dos poderes, ou no princípio do "equilíbrio".<sup>46</sup>

O pensamento federalista, mais de um milênio depois, segue no mesmo sentido que o de Políbio. Sobre os três poderes, James Madison vai afirmar que "certamente não há verdade política de maior valor intrínseco"<sup>47</sup>. Entretanto, quando os federalistas procuram uma figura precedente para atribuir o título de "oráculo", fazem menção direta à Montesquieu - que é citado pelos autores norte-americanos no Federalista 9<sup>48</sup>, 43<sup>49</sup> e 47<sup>50</sup> -, e William Blackstone<sup>51</sup>; o primeiro deles, contudo, empresta profundamente os conceitos de governo

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 67.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 69.

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 70.

<sup>47</sup> MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *The Federalist Papers* (nº 47). Oxford University Press, p. 239.

<sup>48</sup> *Idem.*, p. 45.

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 217.

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 239.

<sup>51</sup> Trata-se de autor inglês do século XVIII, que tornou-se amplamente conhecido após a publicação de seu tratado de quatro volumes, intitulado "Comentários sobre as Leis de Inglaterra" (1765-1769). Essa obra trouxe um tratamento abrangente da lei da Inglaterra, tendo se tornado posteriormente uma das principais referências da jurisprudência inglesa. Blackstone entendia o direito como uma ciência racional, na qual o objetivo principal seria assegurar certos direitos fundamentais, como liberdade, propriedade e segurança a fim de garantir a justiça e a manutenção do bem-estar social. De maneira geral, Blackstone defendia a liberdade dos indivíduos na vida social ou pública e prezava pela busca de um equilíbrio a fim de estabelecer limites e prevenir a coerção tanto pública quanto privada. O autor britânico era um aristocrata que tinha noções de liberdade e governo, e tanto sua

misto da antiguidade, não sendo seu criador original<sup>52</sup>. Desta feita, é possível observar a interferência genealógica direta da teoria clássica na formação moderna do governo representativo, como observa Lloyd:

O trabalho de Políbio na separação de poderes antecede o de Montesquieu consideravelmente. Seu sistema inclui freios e contrapesos, alguns dos mesmos da Constituição Americana. Vários dos Pais Fundadores leram Políbio e mesmo o citaram nessa questão durante a Convenção Federal de 1787 e subsequentes convenções estaduais sobre a ratificação. Para aqueles que não o leram diretamente em grego, havia traduções disponíveis em francês, italiano, latim e inglês. Outros tinham como disponíveis os sumários de Políbio em "Uma Defesa das Constituições", de John Adams, publicado no mesmo ano da Convenção Federal. O próprio Montesquieu foi influenciado profundamente por Políbio e outras autoridades da antiguidade. Desta forma, se o comentário de Madison em se tratando da separação de poderes é correto quando afirma que "o Oráculo que é sempre consultado e citado neste assunto é o célebre Montesquieu" (Artigo Federalista 47), então é apenas justo considerar Políbio seu deus.<sup>53</sup>

Deve-se ressaltar que, tendo em vista o teor da digressão em curso, nas formas de governo em que não havia um monarca - ou tirano -, isto é, nas formas puras e corrompidas da aristocracia e democracia, o exercício da cidadania se consubstanciava na partilha do poder social, íntimo ao exercício da própria liberdade; o manejo do poder político - seja a inscrição em um alistamento de cidadãos grego ou a cidadania romana - era parte essencial e indivisível da vida dos homens. O contingente populacional pequeno em relação aos dias hodiernos fazia conveniente em que essa manifestação fosse direta - e nesse sentido, a democracia e o exercício da cidadania em geral na antiguidade clássica se dava em praça pública.

Até aqui, podemos classificar o objeto de estudo como o governo de muitos, no qual estes elegem - seja pelo sorteio ou pelo voto periódico - os cargos públicos responsáveis pela administração de determinada circunscrição territorial submetida a uma autoridade soberana. Todavia, a experiência da antiguidade clássica ainda não havia visto surgir o Estado moderno e fenômenos tecnológicos como a revolução industrial e a revolução verde, que multiplicaram

---

origem social quanto o teor de seus conceitos justificam a predileção dos federalistas pela sua escolha como marco teórico norteador da teoria subjacente.

<sup>52</sup> Shackleton afirma que não só Montesquieu teve acesso aos escritos de Políbio, mas sobretudo produziu sinopses a respeito das suas obras; essa era uma das práticas do *Baron de la Brède* para absover conteúdo. Montesquieu: a Critical Biography. Oxford University Press, 1961, 153; cf. 158, 233-34.

<sup>53</sup> Trata-se de tradução-livre. O texto original é o que segue: Polybius' work on the separation of powers antedates Montesquieu's considerably. His system includes checks and balances, some of which are the same as the American Constitution's. Many of the Founding Fathers had read Polybius and even quote him on this issue during the Federal Convention of 1787 and the subsequent State Conventions on ratification. Those who did not read him directly in Greek still had available to them translations in French, Italian, Latin, and English. Others had available the summaries of Polybius in John Adams' A Defense of the Constitutions, released in the same year as the Federal Convention. Montesquieu himself borrowed heavily from Polybius and other ancient authorities. Therefore, if Madison's comment regarding separation of powers is right, that "the oracle who is always consulted and cited on this subject is the celebrated Montesquieu" (Federalist Papers 47), surely then it is only fair to consider Polybius its very god. LLOYD, Marshall Davies. Polybius and the Founding Fathers: the separation of powers. 1999 Donald E. Glover Award, outstanding final project.

em progressão geométrica a população humana, tornando, naquela época, inviável o convívio político material, em praça pública, para deliberar sobre as decisões íntimas ao exercício da cidadania. Saiu também da ordem do dia essa preocupação, em prol de outras, como sustenta Benjamin Constant em suas considerações sobre a liberdade dos antigos se comparada à dos modernos<sup>54</sup>.

Para o autor, as diferenças produtivas e na estrutura das classes políticas da antiguidade eram fatos que tornavam desejável a deliberação política em praça pública, tanto como forma de auto-afirmação individual quanto da supremacia do corpo social; a escravidão e a dominância de uma classe política em sentido amplo, a qual acabava por mitigar liberdades individuais eram traços menos gloriosos da democracia ateniense. Constant também afirmava que os modos de produção escravocratas de Atenas, porém, eram uma das razões principais pela qual os atenienses possuíam tempo para deliberar todos os dias em praça pública. Deve atentar-se que toda essa estrutura social se dava em torno da guerra, algo descontínuo e extremamente exaustivo para qualquer espécie de governo; todavia, assim como o comércio, a guerra é apenas um meio de obter o que se deseja, mesmo que violentamente. Na opinião do intelectual, mais brando e não deixando espaços ociosos na vida do homem, o comércio lentamente foi substituindo o papel da guerra na obtenção de riquezas, um dos motivos para o desuso dessa estrutura social<sup>55</sup>.

A análise comparativa de Constant, que observa a sociedade humana pré e pós Malthusiana, seu contingente e modos de produção, já explica boa parte da *ratio* por trás da criação de um sistema de governo que fosse de muitos, mas se desse de maneira indireta, viabilizando assim que todos - e aqui deve-se lembrar que a palavra "todos" variou muito no que tange ao sufrágio desde o século XVIII - pudessem escolher quem seria responsável pela administração direta da coisa pública. Ainda, conclui também que houve uma mudança cultural relevante na esfera individual: o cidadão da modernidade, ao invés de enxergar a partilha do poder social como forma de exercício de sua cidadania e liberdade, tinha uma concepção diametralmente oposta, na qual o que importava mesmo era sua independência individual, sendo liberdade para estes a segurança de seus privilégios privados e as garantias concedidas pelas instituições a esses privilégios<sup>56</sup>. Por fim, fundamenta a conveniência do sistema representativo:

O sistema representativo não é mais que uma organização com a ajuda da qual uma nação confia a alguns indivíduos o que ela não pode ou não quer fazer. Os pobres

---

<sup>54</sup>*Op. Cit*, pp. 3-6.

<sup>55</sup>*Idem*.

<sup>56</sup>*Ibid.*, p. 7.

fazem eles mesmos seus negócios; os homens ricos contratam administradores. É a história das nações antigas e das nações modernas. O sistema representativo é uma procuração dada. Um certo número de homens pela massa do povo que deseja ter seus interesses defendidos e não tem, no entanto, tempo para defendê-los sozinho. Mas, salvo se forem insensatos, os homens ricos que tem administradores examinam, com atenção e severidade, se esses administradores cumprem seu dever, se não são negligentes, corruptos ou incapazes; e, para julgar a gestão de seus mandatários, os constituintes que são prudentes mantêm-se a par dos negócios cuja administração lhes confiam. Assim também os povos que, para desfrutar da liberdade que lhes é útil, recorrem ao sistema representativo, devem exercer uma vigilância ativa e constante sobre seus representantes e reservar-se o direito de, em momentos que não sejam demasiado distanciados, afastá-los, caso tenham traído suas promessas, assim como o de revogar os poderes dos quais eles tenham eventualmente abusado.<sup>57</sup>

A estrutura que endossa Constant não é muito diversa da proposta por Madison, ou mesmo Políbio: em um sistema no qual há *accountability*<sup>58</sup> de decisões centralizadas de um - ou de um pequeno grupo, como se dá, por exemplo, no judiciário - perante o povo, cuja vigilância política não pode ser, pelas circunstâncias daquele determinado período histórico, durante todo o tempo, une-se a conveniência e a eficiência, do ponto de vista da modernidade. Esse novo sistema garantiria não a partilha direta do poder social como na antiguidade, mas a garantia do exercício dos direitos individuais privados dos cidadãos, através da não-intervenção do Estado.

Logo, o significado de Democracia - institucionalmente falando - pode mudar ao longo dos séculos. Para Robert Dahl, o governo democrático é aquele que "se caracteriza fundamentalmente por sua contínua aptidão para responder às preferências dos seus cidadãos, sem estabelecer diferenças políticas entre eles"<sup>59</sup>. A noção do mesmo autor sobre democracia confunde-se com a de governo representativo, como ver-se-á a seguir. Por enquanto, sua noção básica de uma dimensão ideal de democracia basta para o debate sobre qual democracia se fala.

Por hora, é importante que se delimite objetivamente o conceito em comento: a noção de democracia com a qual se pretende trabalhar é aquela na qual os cidadãos livres para tomar suas decisões, conscientemente deliberam de maneira pública, e são atendidos pelo corpo da instituição do Estado, que acata suas escolhas através do filtro do debate público majoritário cadenciado pela razão pública<sup>60</sup>, sem diferenciar os cidadãos por sua opinião política; vê-se

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>58</sup> Sobre o termo *accountability*, discorrer-se-á profundamente posteriormente no curso deste trabalho. Há que se ressaltar, todavia, duas questões: i) a tradução portuguesa "transparência" não parece adequada à amplitude do termo no inglês, como explicar-se-á mais tarde; ii) por enquanto, entenda-se por *accountability* a responsabilização dos oficiais de governo sobre suas ações passadas perante o poder soberano do povo.

<sup>59</sup> DAHL, Robert A. La poliarquía: participación y oposición. Madri, Tecnos, 1972, p. 13.

<sup>60</sup> Ensina John Rawls que decorre das características básicas da democracia - uma cultura de instituições livres - a pluralidade de doutrinas religiosas, filosóficas e morais razoáveis diferentes e conflitantes, o que ele chama de

que democracia tem mais a ver com a proteção das condições necessárias à participação política livre do que com a participação política em si. Embora a noção de democracia tenha evoluído e sofrido mutações, sobretudo a partir do desenvolvimento de novas tecnologias da comunicação - como a radiodifusão e a televisão<sup>61</sup> -, seu significado original da antiguidade ainda é o principal determinante sobre o que o vocábulo se refere.

A respeito do governo representativo, estende-se a mesma indagação: sobre qual governo representativo se refere no curso deste trabalho? Iniciar-se-á a discussão partindo-se do pressuposto que um governo representativo pressupõe uma forma de governo democrática - é pela deliberação indireta, legitimada pela soberania popular, que os representantes serão eleitos e decidirão sobre as questões públicas. Isso não significa, contudo, que uma monarquia constitucional não possa ser um governo representativo: as monarquias nos dias hodiernos também se estruturam sob o sistema da tripartição de poderes, e há o elemento democrático em seu legislativo. O que importa é o elemento popular que legitima a existência do Estado.

Dahl, ao formular sua teoria da estrutura poliárquica - da qual falar-se-á mais adiante com profundidade - criou um esquema do que seria necessário para que se dê a democracia entre um grande número de pessoas (ver Tabela 1).

Nota-se que Dahl divide a realização democrática em etapas e/ou regimes, do menos democrático para o mais democrático. O termo poliárquia foi cunhado a partir de uma perspectiva relativamente pessimista do autor, para o qual nenhum Estado no mundo é plenamente democratizado, já que, sem embargo, sempre haverá alguma minoria efetivamente governando. Ele veio a chamar assim os sistemas mundiais reais com alto grau de inclusão e

---

desacordo moral razoável. Os cidadãos, então, percebem que eles não podem chegar a um acordo ou mesmo se aproximar de um entendimento mútuo levando em conta suas doutrinas irreconciliáveis; em vista disso, eles devem considerar justificativas que eles razoavelmente poderiam dar um ao outro - independente de doutrinas - quando questões políticas estão em jogo. O autor, logo, propõe que as doutrinas compreensivas da verdade ou do certo e errado sejam substituídas pela ideia do politicamente razoável dirigido de cidadãos para cidadãos, inseridos no debate da razão pública. RAWLS, John. The Idea of Public Reason Revisited. The University of Chicago Law Review, Vol. 64, Summer 1997, Number 3.

<sup>61</sup> Uma série de fenômenos provocam metamorfoses no significado e na prática democrática, e uma das mais relevantes atualmente é o uso de mecanismos de comunicação que alteram a percepção do eleitorado sobre o representante. Posteriormente no texto discutiremos sobre esse fenômeno, que Manin chama de *audience democracy*. O cientista político chega a afirmar categoricamente que "a presente situação parece ter duas causas. Primeiramente, os canais de comunicação política afetam a natureza do relacionamento representativo: através de rádio e televisão, candidatos podem, novamente, se comunicar diretamente com seus constituintes sem a mediação de uma rede partidária. A era dos ativistas políticos e dos partidos acabou". Tradução-livre de: "The present situation seems to have two causes. First, the channels of political communication affect the nature of the representative relationship: through radio and television, candidates can, once again, communicate directly with their constituents without the mediation of a party network. The age of political activists and party men is over". *Op. Cit.*, p. 220.

liberalização para examinar a estrutura real dos regimes supostamente democráticos e os caminhos percorridos até atingir esse status<sup>62</sup>.

**TABELA 1 - ALGUNS REQUISITOS PARA QUE SE DÊ A DEMOCRACIA ENTRE UM GRANDE NÚMERO DE HABITANTES**

FONTE: DAHL, Robert A. La poliarquía: participación y oposición. Madri, Tecnos, 1972, p. 15 (tradução-livre do espanhol).

| Para ter a oportunidade de:   | Se requerem as seguintes garantias institucionais:   |
|---|--|
| I. Formular as preferências:  | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Liberdade de associação;</li> <li>2. Liberdade de expressão;</li> <li>3. Liberdade de voto;</li> <li>4. Liberdade para que os líderes políticos compitam pelo voto;</li> <li>5. Diversidade de fontes de informação.</li> </ol>  |
| II. Manifestar as preferências:   | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Liberdade de associação;</li> <li>2. Liberdade de expressão;</li> <li>3. Liberdade de voto;</li> <li>4. Elegibilidade para a coisa pública;</li> <li>5. Direito aos líderes políticos de competir em busca de apoio;</li> <li>6. Diversidade de fontes de informação;</li> <li>7. Eleições livres e imparciais.</li> </ol>   |
| III. Receber igualdade de tratamento por parte do governo na ponderação das preferências: | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Liberdade de associação;</li> <li>2. Liberdade de expressão;</li> <li>3. Liberdade de voto;</li> <li>4. Elegibilidade para o serviço público;</li> <li>5. Direito aos líderes políticos de competir em busca de apoio;</li> <li>5a. Direito dos líderes políticos de lutar por votos.</li> <li>6. Diversidade de fontes de informação;</li> <li>7. Eleições livres e imparciais;</li> <li>8. Instituições que garantam que a política de governo dependa dos votos e demais formas de expressas as preferências</li> </ol> |

A respeito do que é o governo representativo, pode-se entrar num longo debate sobre se ele é apenas uma alternativa à democracia direta - sendo assim uma forma de democracia indireta -, se é apenas uma forma de viabilizar a democracia - não há democracia sem governo

<sup>62</sup>*Op. Cit.*, p. 33-34.

- ou se, conforme acreditavam Madison e Siéyès, é uma forma de governo completamente diferente.

Na ciência política e no direito da atualidade, se tornou corriqueiro se referir ao governo representativo como democracia representativa; sob esta tipologia, de fato parece que o governo representativo não é senão uma espécie de democracia - no caso, indireta. Bealey define democracia representativa no seu dicionário de ciência política como uma versão alternativa para a democracia direta, na qual o povo elege um pequeno número de pessoas para representar suas visões de mundo e interesses no parlamento<sup>63</sup>.

Poderia essa visão, contudo, ser um reducionismo? A indagação de se a instituição do governo representativo é maior do que parece, aparentemente, é digna de investigação. Sobre os pontos de vista de Madison e Siéyès, ensina Manin:

"Madison não via como tecnicamente necessária a representação como uma aproximação do governo pelo povo, pela impossibilidade física de agrupar juntos os cidadãos de grandes Estados. Ao contrário, ele via como um sistema político essencialmente diferente e superior. O efeito da representação, ele observou, é "refinar e alargar as opiniões públicas ao passá-las pelo médium de um corpo de cidadãos escolhidos, cuja sabedoria discernirá melhor o verdadeiro interesse de seu país, e cujo patriotismo e amor á justiça fará menos provável que o sacrifiquem para considerações temporárias parciais". "Sob tal regra", ele prosseguia, "pode bem acontecer que a voz do público, pronunciada pelos representantes do povo, será mais consoante ao bem público do que se pronunciada pelo povo ele mesmo, convocado por esse propósito".<sup>64</sup>

"Siéyès, por sua vez, persistentemente ressaltava a "enorme diferença" entre democracia, na qual os cidadãos fazem as leis eles mesmos, e o sistema representativo de governo, no qual eles confiam o exercício de seu poder aos representantes eleitos. Para Siéyès, entretanto, a superioridade do governo representativo não jazia tanto no fato de que ela produzia decisões menos parciais e menos apaixonadas, e sim que ela constituía a forma de governo mais apropriada para a condição das "modernas sociedades comerciais", nas quais os indivíduos eram principalmente ocupados na produção econômica e negócios. Nessas sociedades, Siéyès notou, os cidadãos não mais apreciavam o ócio requerido para comparecer constantemente aos afazeres públicos, e deviam desta feita usar a eleição para confiar o governo às pessoas aptas a devotar todo seu tempo para esta tarefa. Siéyès via a representação sobretudo como a aplicação ao domínio político da divisão de trabalho, um princípio que, no seu ponto de vista, constituía um fator social chave no progresso social." (Grifei)<sup>65</sup>

<sup>63</sup> BEALEY, Frank; JOHNSON, Allan. The Blackwell Dictionary of Political Science : A User's Guide to Its Terms. Blackwell Publishing Ltd., 1999, p. 285.

<sup>64</sup> *Op. Cit.*, pp. 2-3. Tradução-livre. Original: Madison did not see representation as an approximation of government by the people made technically necessary by the physical impossibility of gathering together the citizens of large states. On the contrary, he saw it as an essentially different and superior political system. The effect of representation, he observed, is "to refine and enlarge the public views by passing them through the medium of a chosen body of citizens, whose wisdom may best discern the true interest of their country and whose patriotism and love of justice will be least likely to sacrifice it to temporary or partial considerations." "Under such a regulation," he went on, "it may well happen that the public voice, pronounced by the representatives of the people, will be more consonant to the public good than if pronounced by the people themselves, convened for the purpose."

<sup>65</sup> *Ibid.*, p. 3. Tradução-livre. Original: Sieyes, for his part, persistently stressed the "huge difference" between democracy, in which the citizens make the laws themselves, and the representative system of government, in which they entrust the exercise of their power to elected representatives. For Sieyes, however, the superiority of the representative system lay not so much in the fact that it produced less partial and less passionate decisions as

É possível, logo, observar os motivos pelos quais os dois autores enxergavam no governo representativo algo diferente - e quiçá superior - do que a democracia, mas em fundamentações diversas: Madison temia o controle da administração central por uma facção, que ele define no *Federalista* nº 10<sup>66</sup> como sendo "um número de cidadãos, seja uma maioria ou uma minoria do todo, que estão unidos e influenciados por um impulso de paixão ou interesse em comum, adverso aos direitos de outros cidadãos, ou dos permanentes e coletivos interesses da comunidade". Esse temor advinha justamente dos episódios pós-independência dos Estados Unidos nos quais a população pressionou as legislaturas locais em algumas rebeliões violentas; o *founding father*, logo, julgava como superior o governo representativo por evitar a tirania da maioria, seu maior temor, e afirmava que a minoria - "os poucos" - isto é, a elite econômica, deveria ser protegida. Ele não temia uma tirania da minoria pois, pelo próprio princípio republicano, a maioria poderia vencê-la através do voto<sup>67</sup>.

A preocupação de Siéyès, todavia, se assemelha mais às considerações de Constant sobre a liberdade dos antigos e dos modernos<sup>68</sup>; em sua obra *Qu'est-ce que le Tiers-Etat?*<sup>69</sup> e nos seus discursos, ele era um dos revolucionários mais radicais contra o *ancien régime*, e sua maior constatação sobre o governo na época era de ordem sociológica:

"Os povos europeus modernos têm pouca semelhança com os povos antigos. Não se trata apenas de comércio, agricultura, de fábricas e etc. O desejo de riquezas parece fazer com que todos os Estados da Europa pareçam vastos ateliês; pensamos mais no consumo e na produção do que na felicidade".<sup>70</sup>

---

in the fact that it constituted the form of government most appropriate to the condition of modern "commercial societies" in which individuals were chiefly occupied in economic production and exchange. In such societies, Sieyes noted, citizens no longer enjoy the leisure required to attend constantly to public affairs and must therefore use election to entrust government to people who are able to devote all their time to the task. Sieyes mainly saw representation as the application to the political domain of the division of labor, a principle that, in his view, constituted a key factor in social progress.

<sup>66</sup>*Op. Cit.*, p. 49. Tradução-livre. Original: "By a faction I understand a number of citizens, whether amounting to a majority or minority of the whole, who are united and actuated by some common impulse of passion, or of interest, adverse to the rights of other citizens, or to the permanent and aggregate interests of the community."

<sup>67</sup> James Madison continua sobre as facções no *Federalista* nº 10, e afirma que " If a faction consists of less than a majority, relief is supplied by the republican principle, which enables the majority to defeat its sinister views by regular vote". *Op. Cit.*, p. 51.

<sup>68</sup> Isso também não se dá sem causa história; Constant mantinha uma amizade com o Abade, que influenciou nitidamente seus escritos, mesmo que o nome Siéyès não apareça neles. Sobre o tema, ver PASQUINO, Pasquale. Emmanuel Sieyes, Benjamin Constant et le 'Gouvernement des Modernes. **Revue Française de Science Politique**, Vol. 37, 2, April 1987, pp. 214-28.

<sup>69</sup> SIÉYÈS, Emmanuel Joseph. *Qu'est-ce que le Tiers-Etat?* Paris, Éditions du Boucher, 2002.

<sup>70</sup> SIÉYÈS, Emmanuel Joseph. *Democratie et le système représentatif*. Archives parlementaires de 1787 à 1860, tome VIII, Paris, librairie administrative de Paul Dupont, 1875, pp. 594-595. Tradução-livre. Original: "Les peuples européens modernes ressemblent bien peu aux peuples anciens. Il ne s'agit parmi nous que de commerce, agriculture, de fabriques, etc. Le désir des richesses semble ne faire de tous les Etats de Europe que de vastes ateliers; on y songe bien plus à la consommation et à la production qu'au bonheur."

Aponta Pasquino<sup>71</sup> que Siéyès havia percebido a especificidade da sociedade moderna em relação às sociedades clássicas, e essa oposição varreu a tradição dominante até o século XVIII, que pensava a política em termos de humanismo cívico. O Abade aponta que entre modelos políticos de Esparta, Atenas e Roma, utilizados pelos filósofos franceses, e o mundo moderno, não há continuidade e nem similaridade: trata-se de outro mundo, incomparável. A sociedade moderna se diferencia da sociedade antiga por ser uma sociedade de comércio.

Logo, a nova forma de governo concebida precisaria se adaptar a esse novo mundo, caracterizado pela evolução comercial e industrial, a multiplicação de pessoas e a mudança cultural e comportamental essencial que acometia a sociedade europeia. Para Siéyès, a elaboração de um sistema de governo era mais do que apenas uma espécie de centralização administrativa alternativa ao antigo regime, e tratava-se de atender os anseios do terceiro estado.

Manin, intensificando mais ainda a discussão, a traz para os dias hodiernos: o autor afirma que a genealogia não é a única razão para que se investigue o relacionamento entre as instituições representativas e a democracia. O uso moderno dessa expressão, que classifica o governo representativo como um tipo de democracia, quando alvo de uma averiguação cuidadosa, revela áreas de incerteza em relação ao que constitui a natureza específica dessa tipologia, evidenciando sua pobreza - não se sabe mais o que faz o governo representativo parecer uma democracia, ou o que o distingue dela<sup>72</sup>. Isso é exemplificado pelo reducionismo com que classifica-se implicitamente a democracia representativa como uma forma indireta de governo do povo, e faz-se a presença de pessoas agindo em nome próprio o critério de separação das duas variantes de democracia. Contudo, mesmo na antiga Atenas, a assembleia popular não era o assento de todo poder; certas funções importantes eram desempenhadas por outras instituições.

O cientista político ainda dá um exemplo bastante gráfico da diferença no funcionamento dessas instituições:

Ademais, quando dizemos que no governo representativo o povo governa a si próprio indiretamente ou através de representantes, estamos na verdade usando noções um tanto confusas. Na linguagem coloquial, fazer algo indiretamente ou através de outrem pode se referir a situações bastante diversas. Por exemplo, quando um mensageiro carrega uma mensagem de uma pessoa para a outra, diríamos que as duas pessoas se comunicam indiretamente ou através do mensageiro. Em contrapartida, se um cliente deposita fundos em uma poupança, dando ao banco a tarefa de investir seu capital, nós também diríamos que o cliente, como dono de seu dinheiro, empresta indiretamente ou através do banco para as companhias ou instituições que estão pegando dinheiro emprestado no mercado. Há obviamente, contudo, uma grande diferença entre as duas situações e os relacionamentos que elas

---

<sup>71</sup>*Op. Cit.*, pp. 219-220.

<sup>72</sup>*Op. Cit.*, pp. 5-6.

engendram. O mensageiro não possui controle sobre o conteúdo ou o destino da mensagem que ele porta. O banqueiro, em contraste, tem a tarefa de escolher qual é, no seu julgamento, o melhor investimento possível, e o cliente controle somente o retorno do seu capital. Qual desses dois significados de "indireta" - ou ainda, qual outro significado - melhor representa o papel dos representantes políticos e do poder que o povo tem sobre eles? A visão moderna de democracia representativa como governo indireto pelas pessoas não nos diz nada. Na realidade, a informação providenciada pela distinção habitual entre democracia direta e representativa é escassa.<sup>73</sup>

Sua análise precisa da escassez conceitual sobre o governo representativo origina sua teoria. A definição de Manin, nesse caso, é instrumental para que se entenda o que é o governo representativo com o qual trabalhar-se-á durante esse exercício. Para ele, quatro princípios podem ser observados invariavelmente em qualquer governo representativo desde que essa forma de governo foi concebida: (i) aqueles que governam são nomeados através de eleições em intervalos regulares; (ii) o processo de tomada de decisões daqueles que governam detém um grau de independência dos desejos do eleitorado; (iii) Aqueles que são governados podem dar expressão às suas opiniões e desejos políticos sem que estejam sujeitos ao controle daqueles que governam<sup>74</sup>; e por fim, (iv) as decisões públicas devem passar pelo debate<sup>75</sup>.

Sobre o tema, também contribui Hanna Pitkin; a autora enumera três formas de representação em sua obra *The Concept of Representation*<sup>76</sup>: (i) a representação formal; (ii) a representação descritiva; e (iii) a representação simbólica. Na primeira, a autorização dada ao representante resume o que é representação: um representante é alguém que foi autorizado a agir, e o representado é responsável pelas consequências das ações daquele como se tivesse as

---

<sup>73</sup>*Op. Cit.*, pp. 5-6. Tradução-livre. Original: "Furthermore, when we say that in representative government the people govern themselves *indirectly* or *through* their representatives, we are in fact using somewhat muddled notions. In everyday parlance, doing something indirectly or through someone else may refer to very different situations. For example, when a messenger carries a message from one person to another, we would say that the two persons communicate indirectly or through the messenger. On the other hand, if a customer deposits funds in a savings account, charging the bank with the task of investing his capital, we would also say that the customer, as owner of the funds, lends indirectly or through the bank to the companies or institutions that are borrowing on the market. There is obviously, however, a major difference between the two situations and the relationships they engender. The messenger has no control over either the contents or the destination of the message he bears. The banker, by contrast, has the task of choosing what in his judgment is the best investment possible, and the customer controls only the return on his capital. Which of these two types of indirectness - or indeed what other type - best represents the role of political representatives and the power the people have over them? The modern view of representative democracy as indirect government by the people tells us nothing here. In reality, the information provided by the usual distinction between direct and representative democracy is meager."

<sup>74</sup> A título de informação, todavia, nota-se que se tornou corriqueiro as tentativas de criminalizar a liberdade de opinião política e expressão na internet na Câmara dos Deputados do Congresso brasileiro. Desde 2015, tramitam três projetos de lei - o principal sendo o de nº 1.589 de 2015, de autoria da Deputada Soraya Santos (PMDB-RJ) - que procuram aumentar as penas para ofensas - crimes contra à honra - à parlamentares e ampliar o acesso de "qualquer autoridade competente" aos dados de qualquer internauta. LEMOS, R. O crime de falar mal de político. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 21 de Set. de 2015.

<sup>75</sup>*Op. Cit.*, p. 6.

<sup>76</sup> PITKIN, Hanna Fenichel. *The Concept of Representation*. University of California Press, 1967, pp. 38-39.

cometido elas mesmas - uma visão tradicional da *accountability*. Essa forma de representação, ensina Pitkin, se define como uma transação, que se dá antes do ato de representar em si; tudo que o representante fizer dentro dos limites que lhe foram autorizados, no limite de sua autoridade, tudo aquilo é representação; se ele a exceder, não está mais representando. Essa visão é obviamente distorcida em favor do representante.

Uma segunda visão é a representação descritiva, defendida pelos defensores da representação proporcional<sup>77</sup>, definida pela autora como retrato da sociedade que a elegeu. De acordo com teóricos políticos como John Adams, um corpo representativo é distinguido pela sua precisa correspondência ou semelhança com aquilo que representa, refletindo-o sem distorção, como se fosse uma miniatura do povo, pensando, sentindo e argumentando como ele. Essa visão foi acompanhada também por Burke, que afirmava que "a virtude, o espírito e a essência de um corpo representativo jaz em sua capacidade de ser a imagem expressa dos sentimentos da nação". Ao invés do representante agir por outros, como se dá na representação formal, ele representa os outros (*stand for others*); em termos políticos, é menos importante o que o representante faz do que como a legislatura é composta<sup>78</sup>.

Por fim, em uma terceira visão apresentada, a representação é simbólica: essa formulação tem em consideração o modo em que o representante atende os anseios daqueles que ele representa, e a intensidade do apoio que estes o oferecem em troca, aquele sendo avaliado por sua aceitação popular.<sup>79</sup>

Esses três conceitos serão mais importantes posteriormente, quando a discussão chegar ao tema da *accountability*; por hora, eles servem para que se indague sobre que forma de representação o governo representativo tradicional abriga. De acordo com Manin, em coautoria com Przeworski e Stokes<sup>80</sup>, as eleições são um mecanismo de representação sob o ponto de vista do mandato: em um governo representativo, elas serviram dois objetivos, quais sejam a seleção de bons políticos ou boas políticas e o que os autores chamam de *accountability*, que seria manter o governo responsável pelos resultados de suas ações passadas, a prestação de contas.

Desse modo, foi possível também identificar de que governo representativo se fala no curso deste trabalho; trata-se daquele sistema político peculiar - não apenas uma espécie

---

<sup>77</sup> Para Pitkin, o princípio fundamental da representação proporcional é a tentativa de estabelecer uma assembleia representativa refletindo com o máximo possível de exatidão matemática as várias divisões do eleitorado. *Op. Cit.*, p. 61.

<sup>78</sup> *Op. Cit.*, 60-62.

<sup>79</sup> *Op. Cit.*, 92-93.

<sup>80</sup> MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan. Democracy, accountability and representation. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 29-48.

indireta de democracia - surgido a partir do século XVIII, que agrega as características fundamentais como descritas por Manin - eleições regulares para representantes parcialmente independentes do eleitorado, liberdade de opinião e manifestação, discussão pública sobre decisões tomadas pelo corpo representativo e *accountability* definida pela responsabilização passada dos atos de governo.

### 1.1.2. Outras dimensões da democracia

Embora a intenção deste trabalho se afaste a de ser um compilado de teses filosóficas ou valorativas, tendo em vista a discussão sobre a etimologia da palavra da democracia e suas variações, é importante realizar-se uma gradação também do seu significado filosófico, mesmo que brevemente, principalmente no período a partir do século XVIII, quando é concebido o governo representativo.

Como anteriormente foi debatido, o valor da democracia como simplesmente a partilha do poder social perdeu-se nas repúblicas da antiguidade - excetuando-se talvez, a república de San Marino - na passagem para o medievo; no renascimento há alguma retomada desses valores nas repúblicas mercantis italianas - Rousseau afirmou, por exemplo, que "Maquiavel, ao fingir dar lições aos príncipes, ensinou também ao povo. O Príncipe de Maquiavel é o livro dos republicanos"<sup>81</sup> -, mas a já comentada virada na noção de liberdade no período das revoluções burguesas, capitaneada por Siéyès e Constant, alterou drasticamente a percepção do valor democrático na vida do cidadão comum - este agora, era voltado à vida produtiva, e sem tempo para o ócio da política - e o peso da política administrativa recaiu sobre o recém-nascido sistema representativo.

É importante indagar-se: quando, então, o valor democrático deixou de ser apenas assunto para os representantes eleitos, políticos profissionais, e recuperou parte de seu significado clássico? Quando a democracia passou a ser um brado ocidental - e quiçá internacional - e uma espécie de lugar-comum nas exigências dos representados na política contemporânea? Quando Constant comparou as repúblicas antigas e modernas, ele o fez dentro do discurso da diferença entre os tipos de liberdade naqueles diferentes períodos; hodiernamente, pode-se dizer que o clamor por democracia suplantou o de liberdade.

Defende-se que essa transformação se deu, essencialmente, durante o século XX, e está intimamente relacionada à própria virada do constitucionalismo e do modo de enxergar as

---

<sup>81</sup>Tradução-livre. Original: "While pretending to give lessons to kings, he gave great ones to peoples. The Prince of Machiavelli is the book for republicans." ROUSSEAU, Jean-Jacques. *The Social Contract and the First and Second Discourses*. New Haven, Yale University Press, 2002, p. 205.

relações entre Estados e indivíduos nas relações internacionais. Refere-se, é claro, às grandes guerras daquele século, e seu impacto na compreensão sobre o papel da democracia dentro da instituição estatal.

Durante a Segunda Guerra Mundial, Franklin Delano Roosevelt, então Presidente dos Estados Unidos, utilizou da expressão "Arsenal da Democracia"<sup>82</sup> para referir-se à indústria norte-americana que supria seus aliados europeus e a República da China durante a guerra contra seus adversários do Eixo. Todavia, ao fim da guerra, só poderiam ser considerados Estados democráticos os Estados Unidos, seus aliados europeus - Reino Unido, França, Bélgica, Holanda e a nova República Alemã Ocidental e a Itália, antes governadas por regimes autoritários<sup>83</sup>. Os países do Leste Europeu que ficaram sob a órbita da União Soviética foram proclamados como democracias populares para se distinguirem dos aliados dos americanos. Contudo, em todos eles - países bálticos, Alemanha Oriental, Polônia, Hungria, Tchecoslováquia, Albânia, Iugoslávia, Bulgária - imperava a vontade do Partido Comunista dentro de um sistema que impedia qualquer alternância partidária do poder.

Em um contexto de tensão - a Guerra Fria - os norte-americanos através de sua política externa fomentaram regimes autoritários ao redor do mundo, desde que se alinhassem contra a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. Como afirmar, logo, que houve um renascimento do valor democrático nesse contexto frágil?

O constitucionalismo que se adotou como modelo no pós-guerra aproximou-se à ideia de democracia; não raro, chamamos o subproduto dessa relação Estado democrático de direito<sup>84</sup>. Quando os teóricos buscam justificar essa nova concepção de direito constitucional,

---

<sup>82</sup> A expressão foi utilizada numa transmissão de rádio em 29 de Dezembro de 1940, quando prometeu fornecer suprimentos militares ao Reino Unido enquanto mantinha neutralidade na guerra. KENNEDY, David M. *Freedom from Fear: The American People in Depression and War, 1929-1945*. 1999, pp 468-9.

<sup>83</sup> É importante ressaltar que, no mesmo período no Brasil, se encerrava a ditadura do Estado-Novo. Era um contexto difícil para a manutenção de um assento autoritário na América Latina; a democracia havia vencido a guerra, e um governo ditatorial se mantinha. Vargas perdeu o apoio militar e, em razão da nomeação de seu irmão para um cargo de chefe de polícia no Distrito Federal, também sofreu críticas da imprensa. Preleciona Bóris Fausto que: "Afim, a queda de Getúlio Vargas se fez a frio. Forçado a renunciar, ele se retirou do poder fazendo uma declaração pública de que concordara com a sua saída. Não chegou a ser exilado do país, pois pôde se retirar-se para São Borja, sua cidade natal. A transição entre os dois regimes dependeu assim da iniciativa militar. Mais ainda, uma figura importante da Revolução de 1930 que levava Getúlio ao poder - o general Góis Monteiro - tivera papel decisivo na sua deposição, quinze anos depois. Essas e outras circunstâncias fizeram com que a transição para o regime democrático representasse não uma ruptura com o passado, mas uma mudança de rumos, mantendo-se muitas continuidades." FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. São Paulo, EdUSP, 1995, pp. 388-389.

<sup>84</sup> A expressão em português tem duas correspondências curiosas em inglês e alemão: *Rule of Law* e *Rechtsstaat*, respectivamente. As duas formas estrangeiras levam a crer que trata-se mais de um constitucionalismo no qual os governantes - o Estado - respeita também as leis que devem respeitar seus jurisdicionados, utilizando o sistema de separação de poderes, do que um constitucionalismo precipuamente dirigido pela instituição democrática. Contudo, é importante que leve-se em conta, nesse contexto, que a forma pela qual o poder soberano é exercido pelo Estado é a democracia, nesses casos; na verdade, isso também é uma ficção jurídica - como veremos, há sensíveis diferenças entre a democracia propriamente dita e o governo representativo.

frequentes fundamentações levam em conta: (i) utilizar os filtros democráticos e das constituições para evitar a escalada aos horrores que aconteceram na 2ª Guerra; (ii) a ordem jurídica anterior, pautada pelo juspositivismo, deveria ser temperada com conteúdo valorativo nas normas, novamente para evitar que catástrofes do ponto de vista humano aconteçam.

Nessa onda, os grandes impérios coloniais europeus foram se esfacelando mediante ao clamor por democracia e independência das colônias africanas: só de colônias francesas, foram 20 que se declararam independentes em um período de 1956 a 1977<sup>85</sup>. Em Portugal, na década de 1970, se iniciou o movimento conhecido como a Revolução de 25 de Abril de 1974 ou Revolução dos Cravos, que depôs o regime autoritário do Estado Novo, vigente de 1933, e iniciou por conseguinte o processo de descolonização também das colônias portuguesas na África: tratados que levaram à independência foram firmados com Moçambique - 7 de Setembro de 1974 -, São Tomé e Príncipe e Guiné Portuguesa - 25 de Agosto de 1974 -, Cabo Verde - que proclamou independência em 5 de Julho de 1975 - e Angola - 11 de Novembro de 1975.

Todavia, esse novo constitucionalismo também surge como projeto econômico; a necessidade de uma mudança constitucional era resultado da crise na ordem política - mesmo que a ameaça do nazifascismo tivesse sido derrotada, o modelo alternativo propugnado pela Revolução Russa originou a Guerra Fria - assim como do progresso da globalização por meios tecnológicos. No fim da década de 1980, essa doutrina teve outro *boom* com o fim da União Soviética e a reconfiguração geopolítica no mundo: a revolução mundial do mercado impulsionou também a adoção do modelo ocidental de democracia<sup>86</sup>. Democracia também se tornou, destarte, uma motivação para que a hegemonia de alguns Estados fosse levada ao terceiro mundo na forma de um remédio amargo - intervenção armada e sanções comerciais fortes.

Sobre o tema, afirmou Karsten J. Struhl, pesquisador do Centro de Justiça Global da Faculdade John Jay de Justiça Criminal, em Nova York.:

“Que democracia? A democracia, para ser autêntica, tem que refletir os valores da cultura na qual está emergindo. A tentativa de exportar ou impor uma forma particular de democracia pode, na realidade, negar o próprio significado universal da democracia. Para ser mais específico, a tentativa dos EUA de impor seu modelo

<sup>85</sup> Foram, respectivamente: Marrocos (2 de Março de 1956), Tunísia (20 de Março de 1956), Guiné (2 de Outubro de 1958), Camarões (1 de Janeiro de 1960), Togo (27 de Abril de 1960), Senegal (20 de Junho de 1960), Madagascar (26 de Junho de 1960), Benin (1 de Agosto de 1960), Níger (3 de Agosto de 1960), Burkina Faso (5 de Agosto de 1960), Costa do Marfim (7 de Agosto de 1960), Chade (11 de Agosto de 1960), República Centro Africana (13 de agosto de 1960), República do Congo (15 de Agosto de 1960), Gabão (17 de Agosto 1960), Mali (22 de Setembro de 1960), Mauritânia (28 de Novembro de 1960), Argélia (5 de julho de 1962), Comores (6 de Julho de 1975) e Djibouti (27 de Junho de 1977).

<sup>86</sup> CUTLER, Claire; GILL, Stephen. *New Constitutionalism and World Order*. Cambridge, United Kingdom; New York, NY: Cambridge University Press, 2014, p. 7.

próprio de democracia é, na prática, uma medida antidemocrática que nega o significado universal da palavra.”<sup>87</sup>

Mesmo sob essas críticas, a democracia floresceu como modelo de administração em todas as esferas de administração possíveis: seja a nível local, estadual, nacional, regional ou mesmo internacional, o peso de uma decisão tomada conscientemente por quem ela vai influenciar se tornou o parâmetro de tomada de decisões mesmo no jargão comum - entre amigos sobre quem vai ficar com o último pedaço de pizza, por exemplo. O debate fundamentado na razão pública submetido à vontade democrática, embora ainda aquém do ideal, se tornou padrão. Por que?

Sobre a adoção desse paradigma democrático de tomada de decisões, muitas explicações são possíveis; há duas teorias que não se excluem que podem explicar esse fenômeno de maneira satisfatória. A primeira é de autoria de Jürgen Habermas, e diz respeito à deliberação e ao discurso<sup>88</sup>. Habermas, ao comparar os conceitos de cidadania, direito e processo político na concepção de Frank Michelman<sup>89</sup>, divididas entre suas acepções liberal e republicana, cria uma alternativa conciliatória entre esses dois modelos históricos.

Os dois modelos supramencionados são muito similares à narrativa até aqui tratada sobre a concepção do governo representativo em revés à uma concepção republicana - clássica - de governo. Resume Habermas sobre a posição de Michelman que, para a concepção liberal, o cidadão é caracterizado pelos seus direitos negativos perante o Estado<sup>90</sup>, a ordem jurídica construída a partir dos direitos subjetivos<sup>91</sup> e o processo político determinado pela concorrência entre atores coletivo, cujo o êxito é medido pelo assentimento de pessoas e programas, manifestados nas eleições - isto é, obedece às estruturas de mercado<sup>92</sup>; na concepção republicana, todavia, o status de cidadão é conferido pela sua participação e comunicação políticas<sup>93</sup>, a ordem jurídica se concebe a partir do conteúdo objetivo que ela tem<sup>94</sup>, e o processo político é concebido através do diálogo - a política como

---

<sup>87</sup> STRUHL, Karsten J. Is Democracy a Universal Value? Whose Democracy? Radical Philosophy Today, Volume 5: Democracy, Racism, and Prisons, Chapter: 1, Publisher: Philosophy Documentation Center, Editors: Harry van der Linden, pp.3-24

<sup>88</sup> HABERMAS, Jürgen. Três modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa. *El ojo del Huracán* 4, 14/15, 1993. Texto de apresentação de Habermas no seminário "Teoria da Democracia" na Universidade de Valência, 15/10/1991. Traduções de Gabriel Cohn e Álvaro de Vita.

<sup>89</sup> MICHELMAN, Frank Isaac. Brennan and Democracy. Princeton University Press, 2005. Ver também a já citada conferência do professor Michelman, MICHELMAN, Frank I. Brennan and Democracy -- The 1996-97 Brennan Center Symposium Lecture. 1986 Calif. L. Rev. 399, 1998.

<sup>90</sup> *Op. Cit.*, p. 40.

<sup>91</sup> *Ibid.*, p. 41.

<sup>92</sup> *Ibid.*, p. 42.

<sup>93</sup> *Ibid.*, p. 41.

<sup>94</sup> *Ibid.*, pp. 41-42.

autodeterminação cidadã é um processo de contestação de valores, não meramente questões de preferências<sup>95</sup>.

Onde outros autores separaram pelo conflito irreconciliável, porém, Habermas afirmou haver uma alternativa na política deliberativa que entrelaça-se ambos os modelos descritos por Michelman e outros antes dele como impassíveis de diálogo. Para aquele, a política dialógica e a política instrumental podem entrecruzar-se no campo das deliberações "quando as correspondentes formas de comunicação estão suficientemente institucionalizadas", e "portanto, tudo gira em torno das condições de comunicação e dos procedimentos que outorgam à formação institucionalizada da opinião e vontade políticas sua força legitimadora"<sup>96</sup>.

Habermas, logo, propõe um terceiro modelo de democracia, no qual afirma que o modo e o estilo da política deliberativa se realizam em toda sua amplitude, através de uma integração racional dos modelos anteriores. Levando em conta o processo de formação democrática da opinião e da vontade comum, que se traduz em eleições gerais e em decisões parlamentares, ensina o autor:

A teoria do discurso toma elementos de ambas as partes e os integra no conceito de um procedimento ideal de deliberação e de tomada de decisões. Esse procedimento democrático estabelece uma conexão interna entre considerações pragmáticas, compromissos, discursos de autoconhecimento e discursos relativos a questões de justiça, e fundamenta a suposição de que sob tais condições obtêm-se resultados racionais e equitativos. Conforme essa concepção a razão prática se afastaria dos direitos universais do homem (liberalismo) ou da eticidade concreta de uma determinada comunidade (comunitarismo) para se situar naquelas normas de discurso e de formas de argumentação que retiram seu conteúdo normativo do fundamento de validade da ação orientada para o entendimento, e, em última instância, portanto, da própria estrutura da comunicação lingüística. [...] A teoria do discurso, que associa ao processo democrático conotações normativas mais fortes do que o modelo liberal, porém mais fracas do que o modelo republicano, toma elementos de ambos e os articula de uma forma nova e distinta. Coincidindo com o modelo republicano, ela concede um lugar central ao processo político de formação da opinião e da vontade comum, mas sem entender como algo secundário a estruturação em termos de Estado de Direito. Em vez disso, a teoria do discurso entende os direitos fundamentais e os princípios do Estado de Direito como uma resposta conseqüente à questão de como institucionalizar os exigentes pressupostos comunicativos do processo democrático. A teoria do discurso não faz a realização de uma política deliberativa depender de uma cidadania coletivamente capaz de ação, mas sim da institucionalização dos correspondentes procedimentos e pressupostos comunicativos. Essa teoria já não opera com o conceito de um todo social centrado no Estado, que pudéssemos representar como um sujeito em grande escala com ação voltada para metas. Ela tampouco localiza esse todo em um sistema de normas constitucionais que regulem o equilíbrio de poder e o compromisso de interesses de modo inconsciente e mais ou menos automático, conforme o modelo da troca mercantil.<sup>97</sup>

---

<sup>95</sup>*Ibid.*, p. 43.

<sup>96</sup>*Ibid.*, p. 45.

<sup>97</sup>*Ibid.*, pp. 47-48.

A ideia de deliberação de Habermas e da supracitada razão pública em Rawls se aproxima, sendo o discurso inserido na deliberação democrática destinada ao entendimento, e a teoria do discurso coloca novamente no centro da ideia de Estado a autodeterminação política do indivíduo, sem que essa escape ao *rule of law*, que caracteriza o modelo liberal. A compreensão dessa construção leva à observação do que seria um modelo-paradigma de democracia contemporânea, superados os conflitos entre republicanismo, comunitarismo e liberalismo.

Outro parâmetro que pode justificar o sucesso da adoção do paradigma democrático de tomada de decisões é aquele estabelecido pelo risco: se uma decisão é tomada por uma minoria da representação democrática - uma oligarquia ou um grupo que está no poder - ou por uma parcela da representação, ignorando o diálogo dos grupos vencidos no processo político, podem haver algumas consequências. Giovanni Sartori<sup>98</sup> defende a ideia de que o número daqueles que participam na tomada de uma decisão se encontra numa relação inversa com o que se denomina riscos externos dessa mesma decisão. Desse modo, em uma comunidade de 100 pessoas na qual apenas uma decide, os riscos externos são os máximos; em contrapartida, quando a decisão é tomada por todos, os riscos externos são mínimos.

Uma das consequências possíveis que uma decisão de alto risco externo apresente é o *backlash*, reação intensa a essa decisão. De acordo com Reva Siegel e Robert Post:

"Em nome de uma constituição democrática e responsiva, *backlash* questiona a autoridade autônoma do direito constitucional. E em nome da auto-propriedade política, o *backlash* desafia a presunção na qual cidadãos leigos devem aceitar sem protesto as decisões sobre a constituição de profissionais legais."<sup>99</sup>

Post e Siegel afirmam que o *backlash*, no âmbito do constitucionalismo democrático, também é "a expressão do desejo de um povo livre de influenciar o conteúdo de sua constituição, mas o *backlash* também ameaça a independência da lei. *Backlash* é aonde a integridade do Estado de direito se defronta com a necessidade de nossa ordem constitucional de legitimidade democrática"<sup>100</sup>. Essa terminologia comumente é utilizada para definir as reações violentas ou inesperadas às decisões judiciais contramajoritárias; todavia, é instrumental aqui também, sobretudo no que diz respeito a uma atividade legal - mesmo que

<sup>98</sup> SARTORI, Giovanni. *The Theory of Democracy Revisited*. New Jersey, 1987, p. 216.

<sup>99</sup> POST, Robert C.; SIEGEL, Reva B. *Roe Rage: Democratic Constitutionalism and Backlash*. Faculty Scholarship Series, Paper 169, p. 41. Tradução-livre. Original: "In the name of a democratically responsive Constitution, backlash questions the autonomous authority of constitutional law. And in the name of political selfownership, backlash defies the presumption that lay citizens should without protest defer to the constitutional judgments of legal professionals."

<sup>100</sup> *Idem*, p. 42. Tradução-livre. Original: "The political grammar of backlash is similar. Backlash expresses the desire of a free people to influence the content of their Constitution, yet backlash also threatens the independence of law. Backlash is where the integrity of the rule of law clashes with the need of our constitutional order for democratic legitimacy."

exercida por representantes eleitos ou diretamente por uma maioria - que vai de encontro a uma parcela - grande ou pequena - do quociente democrático, provocando uma reação brusca.

Essa reação pode variar: a decisão ou lei pode simplesmente ver paulatino descumprimento dos sujeitos a ela, pode haver mobilização política pela sua reversão<sup>101</sup>, violência ou mesmo mudança legislativa/judicial<sup>102</sup>.

Sobre o tema, também preleciona Cass Sunstein: *backlash* consubstancia-se na contra-mobilização e a intensificação de conflitos contra uma determinada decisão judicial ou lei, através da intensa e contínua desaprovação pública de uma decisão judicial, acompanhada de medidas agressivas para resistir a esta decisão, buscando retirar sua força jurídica.<sup>103</sup>

Dessa forma, a deliberação democrática adequada funciona como uma espécie de socialização dos riscos da tomada de decisões que afetem a todos ou parte relevante do jurisdicionado: se os indivíduos participam de um debate público que leve em conta sua formulação de preferências e suas contribuições, de forma não só a legitimar o procedimento

---

<sup>101</sup> O caso *Roe v. Wade* nos Estados Unidos, que versava sobre a questão do aborto, provocou uma forte mobilização política no país para que se revertesse a decisão da Suprema Corte, e é um dos casos estudados por Siegel e Post. Em outro caso, *Brown v. Board of Education* também houve este tipo de resposta. Nessa seara, também há exemplos norte-americanos de rejeição legislativa; o mais conhecido é a *Boston Tea Party*, reação ao *Tea Act* imposto pela Grã-Bretanha, antes da independência americana. A lei impopular, que aumentava os impostos sobre o chá, foi uma das razões que precipitaram a guerra pela emancipação. No Brasil, há vários exemplos de leis impopulares que sofreram uma reação inesperada: em 1961, o presidente Jânio Quadros decretou a proibição do uso de biquínis e maiôs nas praias e em concursos de beleza entre outras medidas impopulares, que levaram sua popularidade a níveis baixíssimos, eventualmente acarretando sua renúncia. Mais recentemente, em 1º de Outubro de 2007, houve o caso de decreto do então governador do distrito federal José Roberto Arruda, que proibia o uso do gerúndio nos órgãos do governo do distrito federal.

<sup>102</sup> Um exemplo na seara judicial é o caso *United States v. E. C. Knight*, de 1895: de acordo com o Prof. Cássio Casagrande, na segunda metade do século XIX começaram a se formar grandes monopólios comerciais e industriais nos Estados Unidos, o que levou o Congresso a editar em 1890 a primeira lei antitruste da história americana, o *Sherman Antitrust Act*. Em 1892 a *American Sugar Refining Company* adquiriu o controle acionário de seu maior concorrente. Na prática, passou a refinar monopolisticamente quase todo o açúcar comercializado nos EUA, o que levou o governo federal a processar a companhia por violação da Lei Sherman. A Suprema Corte analisou o caso do ponto de vista federativo, interpretando a cláusula de comércio da Constituição, que restringia a competência do Congresso para legislar a matéria apenas quando estivesse em questão o "comércio interestadual". Sem declarar a inconstitucionalidade da lei, a maioria entendeu que a operação de controle acionário tinha se dado dentro das fronteiras de um estado, e que portanto a ação do governo federal extrapolava os limites da Lei Sherman. O Juiz John Marshall Harlan, dissentindo, defendeu que embora a operação de fusão tivesse se dado dentro das fronteiras estaduais, todo o comércio interestadual era atingido diretamente, na medida em que o preço da mercadoria era afetado em todo o país. Foi uma decisão considerada conservadora que contribuiu para a concentração econômica nos Estados Unidos. Apesar de ter garantido a aplicação da Lei Sherman em outros casos a partir de 1905, a decisão estabeleceu um precedente que diminuiu o poder do governo federal para combater a concentração econômica dentro dos Estados, tendência que só seria revertida definitivamente nos anos 1930, com a ampliação dos mecanismos antitrustes pelas políticas do New Deal do Presidente Franklin Roosevelt. Logo, vê-se um exemplo de reação legislativa a uma decisão contramajoritária, mesmo que tardia. CASAGRANDE, Cássio. A Suprema Corte no período 1895-1937. "A era Lochner": disciplina A Suprema Corte dos Estados Unidos, 18 de Novembro de 2016, 9 f. Notas de Aula. Mimeografado.

<sup>103</sup> SUNSTEIN, Cass R. *Backlash's Travels*. Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review, v. 42, março 2007.

em si, mas de tornar palatável para o maior número possível de pessoas uma medida, é menos provável que ela seja recebida de maneira inesperada pelos mesmos indivíduos.

Ainda sobre risco, mas sob uma outra perspectiva, também posiciona-se Ulrich Beck. Para o sociólogo, vive-se hodiernamente em um momento análogo à passagem do feudalismo para a revolução industrial na história: há uma constante reconfiguração da sociedade moderna<sup>104</sup> e sua maneira de produzir riqueza, que é sistematicamente acompanhada por riscos - o autor refere-se, principalmente, a riscos ambientais<sup>105</sup> - que por sua vez, são universais. Isto é, dentro dessa nova concepção produtiva, os riscos seriam mais democráticos e globalizados, tornando a repartição mais equalizada - o risco iguala a todos. Sendo assim, ninguém, nem pobres nem ricos, estaria totalmente imune às ameaças produzidas e agravadas pelo progresso, ressaltando a importância de uma maior participação democrática.<sup>106</sup>

No diapasão dessa sociedade que vive a modernidade reflexiva, Beck afirma que um conjunto de instituições ocidentais - como democracia, direitos humanos e capitalismo - foram articuladas a um peculiar imaginário cultural no qual progresso e racionalidade desempenham certos papéis. Essa articulação é dominada pelo futuro, no sentido de que este não pode ser previsto, é acidental e incontrolável<sup>107</sup>. Essa assertiva demonstra que a sociedade, nesse processo de mudança intermitente, escolheu adaptar-se ao risco futuro e o fez através de uma série de instituições.

Sobre a instituição democracia, alguns autores vão afirmar, que nesse contexto, ela tem um valor filosófico universal. Assim o fez Amartya Sen; em seu texto *Democracy as a Universal Value*<sup>108</sup>, não só relaciona o regime democrático com o desenvolvimento econômico, mas cataloga as funções essenciais da democracia e também discorre sobre a universalidade de seus valores; para ele, a ascensão da democracia foi o evento mais importante do século XX.

---

<sup>104</sup> Alguns autores da sociologia, como o próprio Beck e também Anthony Giddens vão chamar esse fenômeno de **modernidade reflexiva**. Trata-se de um tipo de meta-mudança da sociedade moderna; assim como aconteceu entre o renascimento e a idade industrial, a sociedade atual passa por uma profunda mudança. Todavia, dessa vez a própria sociedade está ciente de uma transformação. A amplitude dela, contudo, é nova: há mudanças na percepção do que são fronteiras e a multiplicação de diferentes racionalidades para justificar o conhecimento - as fronteiras entre o que é científico ou não, sobre o que é político ou não, por exemplo. BECK, Ulrich; BONSS, Wolfgang; LAU, Christoph. *The Theory of Reflexive Modernization. Problematic, Hypotheses and Research Programme. Theory, Culture & Society* 2003 (SAGE, London, Thousand Oaks and New Delhi), Vol. 20(2): 1–33.

<sup>105</sup> Na época de lançamento do livro *Risk Society*, em 1986, o desastre nuclear de Chernobyl acabara de acontecer, e já preocupava autoridades do mundo inteiro no que tange ao meio-ambiente saudável e ao estabelecimento de algum tipo de obrigação internacional de vigilância ambiental.

<sup>106</sup> BECK, Ulrich. *Risk Society: Towards a New Modernity*. Londres: Sage, 1992.

<sup>107</sup> BECK, Ulrich *et al.* *Op. Cit.*, p. 10.

<sup>108</sup> SEN, Amartya. *Democracy as an Universal Value*. *Journal of Democracy*, nº 10, 1999.

O autor, em contraste a, por exemplo, Constant, discorre sobre a discussão democrática a partir do século XX como algo peculiar; ele afirma categoricamente que, durante o século XIX, cientistas políticos achavam natural discutir se um Estado era apto para a democracia; esse pensamento não só mudou a partir do século seguinte, como houve a percepção de que a indagação que aqueles teóricos faziam estava fundamentalmente equivocada: um Estado não precisa ser julgado apto para a democracia, ao contrário, ele se torna apto *através* da democracia. Essa virada fez com que o alcance da democracia se ampliasse para bilhões de pessoas, de níveis culturais e econômicos distintos - atingindo um patamar que de fato se podia chamar de universal<sup>109</sup>. Neste diapasão, o autor nota que, por exemplo, esse conceito como o de sufrágio foi estendido para outros grupos de indivíduos até então excluídos do processo político - como as mulheres. Preleciona Sen:

Foi também neste século [XX] que as pessoas finalmente aceitaram que "sufrágio para todos os adultos" deveria significar todos - não somente homens, mas também mulheres. Quando, em Janeiro deste ano, eu tive a oportunidade de encontrar Ruth Dreyfuss, a presidente da Suíça e uma mulher de distinção notável, deu-me a ocasião de refletir que há somente um quarto de século atrás as mulheres suíças não podiam nem votar. Nós chegamos finalmente ao ponto de reconhecer que a cobertura da universalidade, como a qualidade da misericórdia, não é estreita.<sup>110</sup>

Amartya Sen admite que há obstáculos à reivindicação da democracia como valor universal, mas afirma que embora a democracia não seja ainda universalmente praticada e nem uniformemente aceita na opinião-geral do mundo, a governança democrática atingiu o status de estar, em geral, "certa", e cabe aos seus opositores providenciar justificativa para sua rejeição, e não aos seus defensores de, a todo momento, provar seu valor. Ainda assim, o autor dedica-se a superar os supramencionados obstáculos; quando se indaga sobre o sucesso da democracia, poucos questionam seu papel nos Estados Unidos, França ou Grã-Bretanha, e sim o desenvolvimento de sistemas democráticos em países mais pobres. O autor, que é de origem indiana, afirma que o grande responsável por transformar a Índia de um Estado em desordem após seu processo de independência em 1947 para um Estado em desenvolvimento, foi a democracia, ainda mais julgando a grande diversidade religiosa e cultural do país:

A Índia, é claro, foi um dos maiores campos de batalha deste debate. Ao negar independência aos indianos, os britânicos expressaram ansiedade sobre a habilidade deles de se autogovernar. A Índia, de fato, estava em grande desordem em 1947, ano de sua independência. O país tinha um governo inexperiente, uma divisão indigesta e alinhamentos políticos obscuros, combinados com a violência comunal generalizada e desordem social. Era difícil ter fé no futuro de uma Índia unida e

<sup>109</sup>*Idem*, pp. 3-4.

<sup>110</sup> *Ibid.*, p. 4. Tradução-livre. Texto original: "It was also in this century that people finally accepted that "franchise for all adults" must mean all--not just men but also women. When in January of this year I had the opportunity to meet Ruth Dreyfuss, the president of Switzerland and a woman of remarkable distinction, it gave me occasion to recollect that only a quarter century ago Swiss women could not even vote. We have at last reached the point of recognizing that the coverage of universality, like the quality of mercy, is not strained."

democrática. Contudo, meio século depois, nós achamos que a democracia, apesar dos pesares, funcionou notavelmente bem. As diferenças políticas foram largamente abordadas dentro de diretrizes constitucionais, e governos ascenderam e caíram de acordo com as normas parlamentares e eleitorais. Uma combinação desagradável, improvável e inelegante de diferenças, a Índia não obstante sobrevive e funciona extraordinariamente bem como uma unidade política com um sistema democrático. Realmente, é mantida em conjunto pela sua laboriosa democracia. A Índia também sobreviveu o tremendo desafio de lidar com uma variedade de idiomas e um espectro de religiões. Diferenças religiosas e comunais são vulneráveis à exploração por políticos sectários, e de fato isso aconteceu em diversas ocasiões (inclusive em meses recentes), causando uma massiva consternação no país. Todavia, o fato de que a consternação é que saúda violência de secto e a condenação dessa violência vem de todos os cantos do país ulteriormente providencia a principal garantia democrática contra a estreita exploração de facções do sectarismo. Isso é essencial para a sobrevivência e prosperidade de um país variado como a Índia, o qual é residência não só de uma maioria Hindu, mas também para a terceira maior população mundial de muçulmanos, para milhões de cristãos e budistas, e para a maioria dos Sikhs, Parsees e Jains do mundo.<sup>111</sup>

De acordo com Sen, a democracia não pode ser identificada meramente como o princípio majoritário; para o autor, enquanto este é uma condição mecânica, aquela é um sistema que possui complexas demandas, que não deixam de incluir o sufrágio e o respeito ao resultado das eleições, mas requer "a proteção das liberdades positivas e negativas, respeito aos direitos e a garantia da livre-discussão e distribuição sem censura de notícias e comentários"<sup>112</sup>.

Vista sob essa luz, a democracia tem três funções precípuas na vida dos indivíduos: (i) a liberdade política é uma parte da liberdade humana, e o exercício de direitos civis e políticos é uma parte crucial das vidas dos indivíduos como seres sociais, e desta forma, limitar a liberdade política de alguém seria uma privação severa; (ii) a democracia tem um importante valor instrumental quando aprimora a atenção que as pessoas recebem ao expressar e suportar suas reivindicações de atenção política; (iii) a prática da democracia dá aos cidadãos uma

<sup>111</sup>*Ibid.*, pp. 4-5. Tradução-livre. Texto original: "India, of course, was one of the major battlegrounds of this debate. In denying Indians independence, the British expressed anxiety over the Indians' ability to govern themselves. India was indeed in some disarray in 1947, the year it became independent. It had an untried government, an undigested partition, and unclear political alignments, combined with widespread communal violence and social disorder. It was hard to have faith in the future of a united and democratic India. And yet, half a century later, we find a democracy that has, taking the rough with the smooth, worked remarkably well. Political differences have been largely tackled within the constitutional guidelines, and governments have risen and fallen according to electoral and parliamentary rules. An ungainly, unlikely, inelegant combination of differences, India nonetheless survives and functions remarkably well as a political unit with a democratic system. Indeed, it is held together by its working democracy. India has also survived the tremendous challenge of dealing with a variety of major languages and a spectrum of religions. Religious and communal differences are, of course, vulnerable to exploitation by sectarian politicians, and have indeed been so used on several occasions (including in recent months), causing massive consternation in the country. Yet the fact that consternation greets sectarian violence and that condemnation of such violence comes from all sections of the country ultimately provides the main democratic guarantee against the narrowly factional exploitation of sectarianism. This is, of course, essential for the survival and prosperity of a country as remarkably varied as India, which is home not only to a Hindu majority, but to the world's third largest Muslim population, to millions of Christians and Buddhists, and to most of the world's Sikhs, Parsees, and Jains."

<sup>112</sup>*Ibid.*, pp. 9-10.

oportunidade de aprender uns dos outros, e ajuda a sociedade a formar seus valores e prioridades<sup>113</sup>.

Neste diapasão, Sen também ensina que a democracia possui uma importante dimensão instrumental no aprimoramento da resposta que os indivíduos têm ao expressar e sustentar suas reivindicações por atenção política; para o autor, a prática democrática auxilia a sociedade a formar seus valores e prioridades, e mesmo a ideia de "necessidade" - seja de ordem econômica ou coletiva - requer discussão pública e intercâmbio de informações, pontos de vista, e análise. Dessa forma, a compreensão do que são necessidades requer o exercício de direitos políticos e civis, principalmente aqueles relacionados à garantia de um debate aberto e que permita a divergência política, em vias de possibilitar o processo de gerar uma decisão pública informada - isto é, não se deve tomar preferências independentemente de discussão pública<sup>114</sup>.

Para ilustrar esse argumento, o autor dá um exemplo prático sobre como a discussão pública possui um papel importante na redução de altas taxas de fertilidade que caracterizam países em desenvolvimento. Ele afirma que há evidência substancial que o acentuado declínio das taxas de fertilidade nos estados com maiores índices de alfabetização na Índia foram influenciados pela discussão pública dos maus efeitos dessas altas taxas, especialmente nas vidas de jovens adultas. Sen explica que, se esse ponto de vista surgiu no estado indiano de Kerala ou Tamil Nadu - que uma família contemporânea feliz é pequena - muita discussão e debate foram investidos na formação dessas perspectivas. Ele apresenta dados que, à época da formulação do texto em comento, Kerala já possuía uma taxa de fertilidade de 1.7, similar à da França e Grã-Bretanha, e abaixo da chinesa daquela época - de 1.9. De maneira diferente da China, contudo, essa meta foi atingida não através de coerção, mas principalmente pela emergência de novos valores - um processo no qual o diálogo político e social cumpriu um importante papel<sup>115</sup>.

Introduzidas as vantagens e desvantagens, para Sen, da adoção da democracia como modelo de gestão governamental e de discurso, parte-se de maneira propriamente dita para o exame dela como um valor universal; de acordo com ele, as virtudes mais importantes da democracia seriam: (a) a intrínseca importância da participação da liberdade na vida humana; (b) a importância instrumental dos incentivos políticos para manter os governos responsáveis

---

<sup>113</sup>*Ibid.*, p. 10.

<sup>114</sup>*Ibid.*, p. 10.

<sup>115</sup>*Ibid.*, p. 11.

e transparentes; (c) o papel construtivo da democracia na formação de valores e na compreensão de necessidades, direitos e deveres<sup>116</sup>.

Ao contestar essa reivindicação de universalidade, três questões são levantadas: a da ausência de unanimidade sobre a importância da democracia como valor universal, a da existência de contrastes regionais - aqui entendidos no sentido econômico - e por fim, a existência de diferenças culturais essenciais.

Poderia se discutir que nem todos concordam na importância decisiva da democracia, particularmente quando ela compete com outros valores desejáveis pela atenção e lealdade dos indivíduos. Para Sen, isso é verdade, não há unanimidade sobre essa afirmação, e isso é visto por alguns como evidência suficiente de que a democracia não é um valor universal. Todavia, para solucionar essa questão metodológica, o autor indaga sobre o que é um valor universal: para que ele o seja, ele precisa do consentimento de todos? Daí se chega à conclusão de que nenhum valor - Sen dá os exemplos do valor da maternidade e o da não-violência - não é passível de contestação por alguém, e destarte a unanimidade não é necessária para a formação de um valor universal; o é aquilo que indivíduos de qualquer lugar têm razões para enxergar como indispensável<sup>117</sup>.

Sobre os contrastes regionais, que muitas vezes dizem respeito à condição econômica do país<sup>118</sup>, ou mesmo sua cultura, o autor realiza um debate em dois eixos: no primeiro, afirma que a função protetiva da democracia pode ser particularmente importante para os pobres, aplicando-se às vítimas potenciais da fome e também aos indigentes jogados para fora da escada econômica em uma crise financeira - pessoas com necessidades econômicas também precisam de uma voz política, e a democracia não é um luxo que pode aguardar a chegada da prosperidade geral. Em segundo lugar, Sen afirma que não evidências que, apresentadas com a escolha de viver em um país democrático, as pessoas nessas regiões rejeitariam a democracia. Assim, ele fornece novamente o exemplo da Índia: em meados da década de 1970, o governo indiano utilizou o argumento da carência econômica do país para justificar uma suposta emergência - com a supressão de diversos direitos civis e políticos - e a eleição seguinte dividiu os votantes precisamente nessa questão, culminando com a rejeição nas urnas

---

<sup>116</sup>*Ibid.*, p. 11.

<sup>117</sup>*Ibid.*, p. 12.

<sup>118</sup> Ao dar atenção a essa preocupação, Sen resume esse argumento na seguinte frase: " According to this argument, poor people are interested, and have reason to be interested, in bread, not in democracy." Escolheu-se não tratar do tema da democracia como meio de desenvolvimento econômico e promoção dos mais pobres de maneira extensa, porque esse não é o objetivo deste trabalho. Contudo, essa preocupação permanece presente em todas as obras de Amartya Sen, dada sua origem e crença no potencial de transformação da democracia. *Ibid.*, p. 13.

pelo eleitorado indiano - na época, um dos mais pobres do mundo - da administração que aplicou essas medidas<sup>119</sup>.

Por fim, sobre as diferenças culturais, Sen busca desafiar a reivindicação - que parece com a de teóricos do século XIX neste sentido - de que a existência de diferentes valores em algumas regiões, principalmente do oriente<sup>120</sup>, que alteram a percepção da democracia de maneira negativa. A respeito desse tema, o autor ensina que há uma série de generalizações inadequadas sobre a Ásia - uma região vasta, que abriga 60% da população mundial, e que é lar de diversas sub-regiões, cada uma dona de uma diversa gama de culturas diferentes - que carecem de academicismo, pois são colocadas por líderes políticos, e não cientistas. Para o professor, a interpretação monolítica dos valores asiáticos como hostis à democracia não suporta o escrutínio crítico - Sen cita o imperador indiano do século 3 a. C., Ashoka, como um dos primeiros advogados do pluralismo e dever do Estado de proteger minorias, e também cita Confúcio, que não recomendava uma obediência cega ao Estado<sup>121</sup> - e embora haja escritos autoritários a respeito do Estado nas tradições asiáticas, também há na tradição ocidental no berço do classicismo greco-romano.

A respeito especificamente do oriente médio e do Islã, o autor dedica uma passagem: devido à experiência contemporânea de batalhas políticas, a religião islâmica é comumente retratada como fundamentalmente intolerante e hostil à liberdade individual. Contudo, a presença da diversidade e variedade dentro da tradição aplica-se também ao mundo muçulmano. Múltiplos exemplos existem: Akbar e a maioria dos imperadores Moghul na Índia, assim como os imperadores turcos, o Sultão Saladino e os governadores de Cairo e Bagdá na idade média, todos são exemplos teóricos e práticos de tolerância política e religiosa<sup>122</sup>.

Dessa forma, Sen conclui que os méritos da democracia como valor universal não residem em um caráter regional; a heterogeneidade cultural reside na maioria das culturas, e isso não necessariamente apresenta óbice à construção de sistemas políticos pluralistas, em que a formulação de preferências e a manutenção da responsabilidade do Estado se dê através da fiscalização de seus jurisdicionados. Assim, o autor exalta a democracia como universal e

---

<sup>119</sup>*Ibid.*, p. 13.

<sup>120</sup>No texto, Sen os apresenta como "asian values".

<sup>121</sup>" Furthermore, Confucius himself did not recommend blind allegiance to the state. When Zilu asks him "how to serve a prince," Confucius replies (in a statement that the censors of authoritarian regimes may want to ponder), "Tell him the truth even if it offends him." Confucius is not averse to practical caution and tact, but does not forgo the recommendation to oppose a bad government (tactfully, if necessary): "When the [good] way prevails in the state, speak boldly and act boldly. When the state has lost the way, act boldly and speak softly." *Ibid.*, p. 13.

<sup>122</sup>*Ibid.*, p. 14.

participativa que transcende seu caráter de forma de governo para se tornar algo como um valor ou princípio fundamental, uma diretriz para o mundo contemporâneo.

Superadas essas dificuldades filosófico-valorativas sobre democracia, passa-se à parte final deste tópico, qual seja, a delimitação objetiva da instituição que se pretende criticar e analisar pormenorizadamente.

### **1.1.3. Delimitação do modelo tradicional de governo representativo propriamente dito**

No primeiro subtópico deste capítulo, tocou-se em maior ou menor medida nos modelos originários - e aqui refere-se aos do século XVIII, e não à antiguidade - de governos representativos de fundo democrático - embora tenha se observado que a intenção por trás dessa instituição nem sempre era a democracia, e algumas vezes, o contrário dela.

Todavia, embora tenha se definido a noção de governo representativo em breves linhas e de maneira a orientar a leitura deste trabalho, faltou uma definição aguçada e precisa das fronteiras e mecanismos que caracterizam essa espécie de governo, nascido na modernidade e aprimorado desde então. Muitos autores contribuíram com esse desenho institucional, de forma a tornar essa peculiar forma de governo uma construção coletiva; aqui se interessa principalmente pelos primeiros modelos criados na modernidade, mas haverá o aporte de autores mais contemporâneos e suas análises sobre os fundadores da representação política.

Já se afirmou previamente no curso deste trabalho que os pais fundadores do federalismo na América do Norte e Siéyès na França consideravam o governo representativo uma forma diferenciada de governo, por razões diferentes. Isso pode se explicar também pelo contexto de surgimento desse sistema em cada um desses lugares. Após a guerra de independência dos Estados Unidos, dois problemas principais se avultavam sobre a existência das recém-independentes colônias: o primeiro era a carência de uma autoridade central que fosse capaz de unir os estados e tratar com outras nações, e o segundo era o problema da situação econômica frágil que a guerra havia deixado. Na França, contudo, a situação era a oposta: tratava-se de remover os escombros do antigo regime e diminuir o controle central de um Estado que havia vivido sob o julgo absolutista por muito tempo. Na ciência política, é comum classificar o federalismo americano como centrípeto - e o brasileiro, por exemplo, centrífugo - por essa razão: ele se deu de fora para dentro, com a união de diversos estados num só Estado, ao redor de uma autoridade central - que será vista por alguns com muito ceticismo por muito tempo, quiçá até os dias de hoje.

Enquanto Siéyès queria a liberdade dos grilhões da aristocracia e do rei para que o terceiro estado prosperasse - economicamente, principalmente - e empreendesse, se tornasse moderno, pregando um forte individualismo<sup>123</sup>, Madison e os outros federalistas agregaram-se ao redor de outra causa: eles precisavam resgatar a possibilidade da criação de uma união da atmosfera de ansiedade política e pessimismo que havia se instaurado após a revolução. Mais de uma razão contribui para isso: os anos de 1780 viram a extrema depressão econômica das ex-colônias após a guerra, com o crédito nacional afundado, assim como um relaxamento nas administrações locais que levou a distúrbios populares em vários estados - Carolina do Norte, Pensilvânia e Massachusetts, como já descrito anteriormente. Os homens de posse - e nesse seleto grupo se incluíam os federalistas - temiam uma escalada para a anarquia.

Para os pais fundadores, a Confederação americana era fraca principalmente porque a autoridade da União recaía somente sobre os estados, e não sobre os indivíduos que os compunham; dessa forma, não havia lealdade individual comum à União e ao governo federal, nem os meios para perseguir o fim de um governo republicano, que era a *commonwealth*. Hamilton, no Federalista 15, escreveu:

Mas se permanecemos relutantes de nos colocarmos nessa perigosa situação; se ainda aderimos ao desenho de um governo nacional, ou, o que é a mesma coisa, de um poder superintendente sob a direção de um conselho comum, devemos resolver incorporar em nosso plano esses ingredientes que devem ser considerados como formadores de uma diferença característica entre uma liga e um governo; devemos estender a autoridade da União às pessoas e cidadãos - os únicos objetos próprios do governo.<sup>124</sup>

<sup>123</sup> Siéyès acreditava que o terceiro estado na França - que em sua opinião era "tudo" ou "todos" [Qu'est-ce que le Tiers état? — TOUT] - vivia em constante humilhação de uma aristocracia não-empreendedora, monopolizadora de direitos, enquanto o cidadão não tinha nada. Em suas palavras: "Nous n'examinerons point l'état de servitude où le peuple a gémi si longtemps, non plus que celui de contrainte et d'humiliation où il est encore retenu. Sa condition civile a changé; elle doit changer encore. Il est bien impossible que la nation en corps, ou même qu'aucun ordre en particulier devienne libre, si le Tiers état ne l'est pas. On n'est pas libre par des privilèges, mais par les droits de citoyen, droits qui appartiennent à tous. Que si les aristocrates entreprennent, au prix même de cette liberté dont ils se montreraient indignes, de retenir le peuple dans l'oppression, il osera demander à quel titre. Si l'on répond à titre de conquête, il faut en convenir, ce sera vouloir remonter un peu haut. Mais le Tiers ne doit pas craindre de remonter dans les temps passés. Il se reportera à l'année qui a précédé la conquête; et puisqu'il est aujourd'hui assez fort pour ne pas se laisser conquérir, sa résistance sans doute sera plus efficace. Pourquoi ne renverrait-il pas dans les forêts de la Franconie toutes ces familles qui conservent la folle prétention d'être issues de la race des conquérants et d'avoir succédé à des droits de conquête?" SIÉYÈS, Emmanuel Joseph. Qu'est-ce que le Tiers état? Éditions du Boucher, 1789 (2002), p. 8.

<sup>124</sup> *Op. Cit.*, p. 76. Tradução-livre. Texto original: " But if we are unwilling to be placed in this perilous situation; if we still will adhere to the design of a national government, or, which is the same thing, of a superintending power under the direction of a common council, we must resolve to incorporate into our plan those ingredients which may be considered as forming the characteristic difference between a league and a government; we must extend the authority of the Union to the persons of the citizens—the only proper objects of government." Por essas e outras construções é que teóricos posteriores vão, de maneira corrente, confundir democracia e governo representativo. De fato, a legitimidade soberana do Estado, para Hamilton, quiçá o mais elitista dentre os Federalistas, é o povo, um contraste digno de nota.

Neste sentido, encontra-se correspondência com os escritos políticos de Siéyès, para quem o Estado era composto, também, de indivíduos empreendedores. Destarte, pode-se tomar nota de duas, e embora pareçam óbvias, importantes características do governo representativo: uma primeira característica é a presença de uma autoridade central - no caso federalista, uma União - responsável por coordenar unidades mais descentralizadas e locais. Contudo, essa coordenação, na concepção madisoniana realista, superava a ideia de cidadãos trabalhando para um "bem-comum" e inaugura uma visão concorrencial e individualista, no Federalista nº 51, na qual:

Essa política de fornecimento, por interesses opostos e rivais, do defeito de melhores motivos, pode ser rastreada por todo o sistema de assuntos humanos, privados e públicos. Vemos isso particularmente em todas as distribuições subordinadas de poder, onde o objetivo constante é que se divida e organize as várias funções públicas de tal maneira que cada uma possa exercer controle sobre a outra - que o interesse privado de cada indivíduo possa ser uma sentinela sobre os direitos públicos. Essas invenções prudenciais não podem ser menos requisitadas na distribuição dos poderes supremos do Estado.<sup>125</sup>

Isso é o que mais tarde vai chamar Aléxis de Tocqueville de teoria do interesse bem-compreendido; trata-se de doutrina moral que, para o autor, só pode existir em uma democracia onde haja liberdade e igualdade. Nela, os indivíduos tendem a sacrificar parte de seu egoísmo em prol da cidadania e ordem, acreditando que agir no seu próprio interesse sendo bom e honesto também faz bem aos outros. Sobre a experiência nos Estados Unidos, entendeu Tocqueville:

No interior de uma democracia geralmente não há interesses que são contrários ao interesse da maioria e essa razão de luta. Mas a democracia só pode obter a verdade pela experiência, e muitos povos não podem esperar pelos resultados de seus erros sem perecer.<sup>126</sup>

Como doutrina moral, essa visão possui falhas, mas basta para compreender que esse sistema acontece, pelo menos na visão de seus idealizadores, através da coordenação e mútua fiscalização de interesses privados, atuando em uníssono para o sucesso de um empreendimento público, que é o Estado. Para Stuart Mill<sup>127</sup>, o governo representativo consubstancia-se na forma ideal de governo; em um despotismo, enquanto o déspota for "bom", ele garantiria uma performance inteligente e virtuosa dos deveres de governo.

<sup>125</sup>*Op. Cit.*, p. 257. Tradução-livre. Texto original: "This policy of supplying, by opposite and rival interests, the defect of better motives, might be traced through the whole system of human affairs, private as well as public. We see it particularly displayed in all the subordinate distributions of power, where the constant aim is to divide and arrange the several offices in such a manner as that each may be a check on the other—that the private interest of every individual may be a sentinel over the public rights. These inventions of prudence cannot be less requisite in the distribution of the supreme powers of the State."

<sup>126</sup> TOCQUEVILLE, Aléxis de. *Democracy in America*. Historical-critical edition of *De la Démocratie en Amérique*. Vol. 2. 2010 (1832), Liberty Fund, p. 365.

<sup>127</sup> MILL, John Stuart. *Essays on politics and society. Considerations on the representative government*. University of Toronto Press, Routledge, 1977, pp. 403-404.

Contudo, deixar as coisas simplesmente à cargo do governo, para o autor, é sinônimo de não se importar com elas, e a tendência natural do egoísmo humano leva a maioria dos déspotas a exercer o poder sem prudência. O exercício de poder por um soberano, de acordo com o autor inglês, deve ser o último recurso; o governo ideal, para ele, deve se revestir de legitimidade e deliberação popular. Ele ainda cita duas razões para a superioridade dessa construção:

Sua superioridade em referência ao presente bem-estar descansa sobre dois princípios, de verdade universal e aplicabilidade como qualquer proposição geral que pode ser formulada respeitando assuntos humanos. O primeiro é, que os direitos e interesses de cada indivíduo só estão seguros de serem vulnerados, quando o indivíduo em questão pode, e está habitualmente disposto, a lutar por eles. O segundo é aquele em que a prosperidade geral galga um patamar mais elevado, e é mais largamente difundida, em proporção à quantidade e variedade de energias pessoais alistadas em promovê-la.<sup>128</sup>

A segunda característica é que essa autoridade ou autoridades centrais retiram sua legitimidade - e soberania - e a aplicam sobre indivíduos - e para evitar o abuso de poder por tais instituições, elas convivem em perpétuo estado de direito ou *rule of law*, sendo sujeitos seus agentes às mesmas normas. Dentro dessa característica, alguns autores ressaltam a importância de uma única nacionalidade e unidade da opinião pública como fator importante para que existam instituições livres<sup>129</sup>, embora esse pensamento seja controverso na contemporaneidade.

Outra peculiaridade digna de nota do governo representativo foi vocalizada por Hamilton no Federalista nº 59; trata-se do poder do governo central de regular as eleições, em nome de sua própria autopreservação. Isso não significa que o papel dos estados-membros nas eleições americanas tenha sido reduzido na época; pelo contrário, o art. 1º da Constituição dos Estados Unidos garante aos estados o poder-dever de inspecionar e aplicar as eleições.

---

<sup>128</sup>*Idem*. Tradução-livre. Texto original: " Its superiority in reference to present well-being rests upon two principles, of as universal truth and applicability as any general propositions which can be laid down respecting human affairs. The first is, that the rights and interests of every or any person are only secure from being disregarded, when the person interested is himself able, and habitually disposed, to stand up for them. The second is, that the general prosperity attains a greater height, and is more widely diffused, in proportion to the amount and variety of the personal energies enlisted in promoting it."

<sup>129</sup>*Ibid.*, p. 547. Para Stuart Mill, "Free institutions are next to impossible in a country made up of different nationalities. Among a people without fellow-feeling, especially if they read and speak different languages, the united public opinion, necessary to the working of representative government, cannot exist." Todavia, Estados com uma pluralidade de nações e etnias sempre existiram, como o Canadá, a Espanha e alguns outros. Autores contemporâneos começaram a contemplar a possibilidade de Estados constitucionais plurinacionais - como o Equador e a Bolívia. Trata-se do fenômeno conhecido como novo constitucionalismo latinoamericano, descrito por Dalmau e Viciano. PASTOR, Roberto Viciano; DALMAU, Ruben Martínez. ¿Se puede hablar de un nuevo constitucionalismo latinoamericano como corriente doctrinal sistematizada? 2011, Disponível em: <http://www.juridicas.unam.mx/wcc/ponencias/13/245.pdf>. Acesso em 24 de nov. de 2017.

Todavia, somente o governo federal ou o congresso - este através de Emenda Constitucional - pode dispor sobre as eleições<sup>130</sup>. Preleciona Hamilton:

Nada é mais evidente de que o poder exclusivo de regular as eleições para o governo nacional, nas mãos das legislaturas estaduais, dexaria a existência da União inteiramente sob a misericórdia dos estados. Eles poderiam a qualquer momento a aniquilar se negando a providenciar a livre escolha das pessoas para administrarem seus próprios assuntos.<sup>131</sup>

A existência de eleições, portanto, também está presente em qualquer espécie de governo representativo como forma precípua de escolha de sua cidadania para eleger os representantes adequados para a administração do Estado, estes que são responsáveis pelas suas ações passadas por um sistema de *accountability* - que será descrito no tópico seguinte.

Por fim, algo que já foi referenciado quando da mútua fiscalização proposta por Madison, mas que ainda não se falou propriamente, é da separação e atuação harmônica dos três poderes - legislativo, executivo e judiciário - proposta a qual os federalistas retiraram de Montesquieu, mas com as ressalvas do exercício atípico dos poderes e da nomeação de certos cargos - como os da cúpula do judiciário. Esse instituto visa garantir a independência dos poderes, a liberdade dos indivíduos e os excessos da administração. Os três poderes fiscalizariam uns aos outros através de um sistema de freios e contrapesos, funcionando filosoficamente no modelo doutrinário-moral do interesse bem-compreendido. Preleciona Madison:

Em ordem de estabelecer a fundação para separados e distintos exercícios dos diferentes poderes de governo, que até certo ponto é admitida por todos por ser essencial para a preservação da liberdade, e é evidente que cada departamento deve ter uma vontade própria; conseqüentemente, se constituído que os membros de cada um devem ter o mínimo de atuação possível na indicação de membros dos outros. Se esse princípio fosse rigorosamente seguido, seria requerido que todas as indicações para o supremo executivo, legislativo e magistraturas do judiciário fossem retiradas da mesma fonte de autoridade, o povo, através de canais que não tivessem comunicação uns com os outros. Talvez tal plano de construir vários departamentos fosse menos difícil na prática que em contemplação. Algumas dificuldades, contudo, e algum dispêndio adicional participaria de sua execução. Alguns desvios a esse princípio, todavia, devem ser admitidos. Na constituição do departamento judiciário em particular, talvez seja inexpediente insistir rigorosamente neste princípio: primeiramente, justamente porque qualificações singulares são essenciais em seus membros, a primeira consideração deve ser a de selecionar um modo de escolha que melhor seleciona essas qualificações; em segundo lugar, em razão do mandato permanente ao qual os magistrados são indicados, qualquer senso de dependência deve logo ser exterminado assim que sua autoridade for conferida.

É igualmente evidente que os membros de cada departamento devem ser o menos dependentes possível daqueles de outros pelos emolumentos anexados às suas

<sup>130</sup> Excetua-se, *in casu*, leis que regulem a logística das eleições. Por exemplo, alguns estados americanos possuem leis que exigem que os votantes apresentem algum tipo de identificação para votar.

<sup>131</sup> *Op. Cit.*, p. 292. Tradução-livre. Original: " Nothing can be more evident than that an exclusive power of regulating elections for the national government, in the hands of the State legislatures, would leave the existence of the Union entirely at their mercy. They could at any moment annihilate it by neglecting to provide for the choice of persons to administer its affairs."

funções. Se o membro do executivo, ou os juízes não fossem independentes da legislatura neste particular, sua independência em todas as outras formas seria meramente nominal.<sup>132</sup>

A teoria dos três poderes, adaptada ao desenho oitocentista, também pressupõe uma série de novas características: (a) o bicameralismo - embora os Federalistas fossem a favor de somente uma câmara alta<sup>133</sup> - que consubstancia-se na divisão funcional do legislativo em duas câmaras, em função do princípio federativo, - uma representa a União e outra os estados - do sistema de freios e contrapesos, evitando uma maioria escassa e/ou circunstancial na outra câmara, o que poderia violar direitos de uma minoria no Processo legislativo e de um controle de qualidade normativo, conferindo estabilidade à produção normativa e resultando no aperfeiçoamento da legislação; (b) o sistema de freios e contrapesos, no qual um poder, através do veto, do poder de indicar membros de outro poder ou do controle de constitucionalidade - principalmente no caso do judiciário - pode equilibrar o balanço de governabilidade, impedindo que um poder suplante ou usurpe as funções do outro.

Na visão de Bernard Manin<sup>134</sup>, cientista político contemporâneo, o governo representativo deve ser caracterizado por quatro princípios elementares: (i) a eleição dos representados pelos governados, que significa a atribuição de autoridade a determinadas figuras públicas para que governem sobre os outros, sem significar a eliminação da diferença de status e função entre o povo e o governo; (ii) a conservação de independência parcial pelos representantes diante das preferências do povo, significando que seguir as instruções dos eleitores não é regra absoluta para os representantes eleitos; (iii) a opinião pública pode se

---

<sup>132</sup>*Ibid.*, pp. 256-257. Tradução-livre. Texto original: "In order to lay a due foundation for that separate and distinct exercise of the different powers of government, which to a certain extent is admitted on all hands to be essential to the preservation of liberty, it is evident that each department should have a will of its own; and consequently should be so constituted that the members of each should have as little agency as possible in the appointment of the members of the others. Were this principle rigorously adhered to, it would require that all the appointments for the supreme executive, legislative, and judiciary magistracies should be drawn from the same fountain of authority, the people, through channels having no communication whatever with one another. Perhaps such a plan of constructing the several departments would be less difficult in practice than it may in contemplation appear. Some difficulties, however, and some additional expense would attend the execution of it. Some deviations, therefore, from the principle must be admitted. In the constitution of the judiciary department in particular, it might be inexpedient to insist rigorously on the principle: first, because peculiar qualifications being essential in the members, the primary consideration ought to be to select that mode of choice which best secures these qualifications; second, because the permanent tenure by which the appointments are held in that department must soon destroy all sense of dependence on the authority conferring them. It is equally evident that the members of each department should be as little dependent as possible on those of the others for the emoluments annexed to their offices. Were the executive magistrate, or the judges, not independent of the legislature in this particular, their independence in every other would be merely nominal."

<sup>133</sup> A constituição do Senado é abordada nos artigos federalistas de números 62 a 66, e só se menciona este órgão representativo, não sendo a intenção dos pais fundadores necessariamente a criação de uma câmara baixa. Essa parte do desenho institucional foi incorporada na Constituição Americana durante a última Convenção da Filadélfia, e inclusive não existe em alguns estados norte-americanos, como Nebraska.

<sup>134</sup> MANIN, Bernard. The principles of representative government. *Op. Cit.*, p. 6.

manifestar sobre assuntos políticos independente do controle do governo, sendo esse princípio composto pela liberdade de acesso às informações políticas - vedação do segredo - e a liberdade de expressar opiniões políticas; (iv) por fim, o último princípio é o que dita que as decisões políticas só podem ser tomadas após debate.

A existência do governo representativo, todavia, também descansa, segundo Manin, sobre o princípio da distinção: ele se consubstanciaria no entendimento em que os membros eleitos para a representação governamental deveriam ser socialmente superiores aos eleitores<sup>135</sup>. O autor chega a essa conclusão ao analisar a gênese do governo representativo nos Estados-Unidos, na Inglaterra e na França, deduzindo que o método eleitoral possui um efeito aristocrático, que guardava uma estreita relação com a restrição - seja intelectual, financeira ou de gênero - ao direito de voto desde o final do século XVIII. O autor, contudo, apresenta também o contraponto dos antifederalistas à época da Convenção da Filadélfia a esse pensamento: ao invés da distinção, essa corrente almejava promover a semelhança e a proximidade dos eleitores com os eleitos<sup>136</sup>, restringindo as diferenças entre ambos apenas através da distinção funcional que os cargos públicos trazem. Destarte, eles pretendiam que os eleitos fossem pessoas que vivessem nas mesmas circunstâncias dos eleitores, de forma a construir um governo verdadeiramente republicano, e não relegar as eleições aos grandes distritos onde a aristocracia natural sempre se elegeria pela lógica da propriedade.

Para o cientista político, o poder político deve ser organizado democraticamente através de instituições que intermediam a relação entre os interesses privados dos indivíduos e o próprio poder; a legitimidade desse governo representativo descansaria nas mãos da vontade desses indivíduos organizados por meio do princípio da maioria, haja vista que a unanimidade para o autor é pouco realista em um modelo que procura não só legitimidade, mas também eficiência. Destarte, para Manin, Stein e Mansbridge<sup>137</sup>, decisões legítimas são aquelas baseadas na vontade majoritária, e não no consenso, sob o risco de em favor da legitimidade absoluta, não haver eficiência no processo de tomada de decisões.

Em suma, as características básicas de um governo representativo são as seguintes: (i) governo central soberano, legitimado pelos seus cidadãos, podendo ter sua forma administrativa descentralizada em estados ou departamentos autônomos, submetidos à autoridade da União; (ii) existência de eleições, pelas quais os representantes são eleitos diretamente pelos cidadãos qualificados - pela idade, por exemplo - e são responsáveis por

---

<sup>135</sup> *Ibid.*, pp. 94-102.

<sup>136</sup> Uma visão descritiva da representação, como explica a supramencionada Hanna Pitkin.

<sup>137</sup> MANIN, Bernard; STEIN, Elly; MANSBRIDGE, Jane. On Legitimacy and Political Deliberation. *Political Theory*, Vol. 15, nº 3, Agosto de 1987, pp. 341-342.

seus atos durante o exercício da função pública; (iii) existência de instituições livres, liberdade e igualdade.

Segue-se para a análise da transparência ou *accountability*.

## 1.2. *Accountability*

Nesse tópico em especial discute-se-á as eleições e a *accountability*; como já foi exposto em nota explicativa anteriormente, prefere-se a utilização do termo em inglês pela falta de uma expressão adequada em português. O vocábulo correspondente, transparência, não parece transmitir suficientemente o peso semântico da palavra em inglês - até porque as duas palavras, *accountability* e *transparency* existem em inglês, e não são sinônimas, sendo a segunda correspondente à transparência em português; talvez uma expressão que traduza o sentimento anglo-saxônico para o português seja responsabilidade ou a expressão prestação de contas, mas que na língua pátria geralmente carrega um significado financeiro. O que afinal, significa *accountability*?

Juntamente com a imparcialidade, transparência e deliberação, a *accountability* faz parte do rol de valores que estão no centro do constitucionalismo democrático, de acordo com Vermeule<sup>138</sup>. Sobre os valores de transparência e *accountability*, conceitua com precisão o mesmo autor:

*Accountability* significa que os oficiais do governo devem responder por suas ações perante outros membros da comunidade política. Eleições são o mecanismo mais óbvio de *accountability* democrática, mas vou sustentar que outros mecanismos também são necessários. Transparência significa que o sigilo governamental é presumivelmente ruim numa democracia saudável; os cidadãos devem em geral poder acompanhar o processo de tomada de decisões oficial de alguma maneira, embora discutirei que há boas razões democráticas para superar a presunção de transparência em uma extensão de parâmetros de tomada de decisão.<sup>139</sup>

Vê-se, logo, que enquanto *accountability* tem a ver com a responsabilidade dos representantes eleitos por suas ações enquanto agentes públicos, a transparência é o dever governamental de não tomar suas decisões em segredo. O autor aponta também que há mais de um mecanismo possível de *accountability*, ressaltando que o mais comum e usado são as

<sup>138</sup> VERMEULE, Adrian. *Mechanisms of Democracy: institutional design writ small*. Oxford University Press, 2007, p. 4.

<sup>139</sup> *Idem*, pp. 4-5. Tradução-livre. Original: "Accountability means that officials must answer for their actions to other members of the political community. Elections are the most obvious mechanism of democratic accountability, but I shall argue that other mechanisms are necessary as well. Transparency means that governmental secrecy is presumptively bad in a well-functioning democracy; citizens should in general be able to observe official decisionmaking in some way, although I will argue that there are good democratic reasons to overcome the presumption of transparency in a range of decisionmaking settings."

eleições ou o mandato - um representante que foi eleito para seu cargo durante um período de tempo, e que conhecidamente falhou em seu programa político ou cometeu atos e decisões incompatíveis com sua função, perde a eleição seguinte, e por conseguinte, seu cargo e crédito político. Dessa forma - e de outras - as razões que motivam a tomada de decisão por oficiais eleitos podem ser contestadas pelos cidadãos. Esse mecanismo de *accountability* através das eleições é denominado por Besley de *retrospective voting*<sup>140</sup>, e foi desenhado e reconhecido por engenheiros institucionais da estatura de James Madison<sup>141</sup> e Aléxis de Tocqueville<sup>142</sup>. Para os autores do século XVIII, esse é o principal mecanismo de *accountability*; para os autores contemporâneos, por uma série de problemas - como a carência de informações dos eleitores, o fenômeno dos eleitores flutuantes e a influência da mídia<sup>143</sup> - ele se tornou insuficiente sem mecanismos auxiliares.

Para Bealey<sup>144</sup>, um governo ou representante eleito é *accountable* em duas maneiras: (i) na primeira, a responsabilidade implica que o indivíduo esteja numa posição de intendência e possa ser convocado e questionado sobre suas atividades e administração e também as de seus subordinados - isso gera o problema da doutrina da não-delegação, que veremos adiante, e trata-se da dificuldade de, em organizações complexas, de representantes

---

<sup>140</sup> BESLEY, Timothy. *Principled Agents? The political economy of good government*. Oxford University Press, 2006, pp. 105-106. Sobre o fenômeno do voto retrospectivo, discorre Beasley que num cenário ideal "a key idea in agency models is that voters hold incumbents to account for their actions while in office. This constitutes an optimistic view of the political process in which sufficient numbers of voters are informed about policy outcomes and use this information when deciding for whom they will vote. This is still an issue which is hotly debated by political scientists. But influential contributions by Key (1966) and Fiorina (1981) have significantly shifted the presumption towards the view that voters are rational and make their assessments based on the records of candidates while in office." Os fenômenos que a carência de informação dos eleitores sobre o comportamento ou seu tipo de candidato geram são respectivamente denominados por Beasley de "problema moral" e problema da seleção adversa". Também discorrer-se-á sobre o tema com a teoria de Manin posteriormente. Nota-se que a informação dos votantes sobre os representantes é um conceito chave para entender o fenômeno da representação nos dias hodiernos.

<sup>141</sup> Madison, no *Federalista* nº 57, vincula o exercício do poder a eleições habituais, não podendo os representantes serem infiéis com seus eleitores. Preleciona o pai fundador: "All these securities, however, would be found very insufficient without the restraint of frequent elections. Hence, in the fourth place, the House of Representatives is so constituted as to support in the members an habitual recollection of their dependence on the people. Before the sentiments impressed on their minds by the mode of their elevation can be effaced by the exercise of power, they will be compelled to anticipate the moment when their power is to cease, when their exercise of it is to be reviewed, and when they must descend to the level from which they were raised; there forever to remain unless a faithful discharge of their trust shall have established their title to a renewal of it." *Op. Cit.*, p. 283.

<sup>142</sup> Tocqueville, ao observar o sistema eleitoral nos Estados Unidos, afirmou que "The President is chosen for four years, and he may be re-elected, so that the chances of a future administration may inspire him with hopeful undertakings for the public good and give him the means to carry them into execution". *Op. Cit.*, p. 56.

<sup>143</sup> Esses tópicos serão abordados neste capítulo e no próximo.

<sup>144</sup> BEALEY, Frank; JOHNSON, Allan. *The Blackwell Dictionary of Political Science: A User's Guide to Its Terms*. Blackwell Publishing Ltd., 1999. No texto original, o autor afirma que "a government or elected person is accountable in two ways. First, to be accountable is to be in a position of stewardship and thus to be called to order or expected to answer questions about one's activities and administration and those of one's subordinates. This may make for problems in highly complex organizations where it is impossible to monitor everything that lower-level administrators do."

de alto escalão monitorar tudo o que fazem os seus delegatários; (ii) o segundo significado de *accountability*, para Bealey, é censurável ou descartável - um governo é *accountable* quando pode ser retirado do poder através dos votos dos eleitores (*voted out*) ou por membros de sua legislatura. Exemplifica o autor:

Se ministros falham em prestar contas adequadamente por suas ações, podem incorrer em votos de censura. Um governo impopular pode ser derrotado nas urnas. *Accountability* geralmente é considerada um ingrediente necessário da democracia. No mundo moderno pode ser difícil de assegurar sua efetividade, contudo. As technicalidades da política econômica podem frequentemente sobrepujar políticos, que dirá os eleitores. Políticas públicas econômicas sólidas introduzidas por um governo podem não dar frutos até que seus rivais estejam ocupando o poder e ganhando todos os benefícios delas. Por outro lado, governos em exercício podem sofrer dos pecados de seus predecessores.<sup>145</sup>

Uma polêmica acerca da *accountability* são as supramencionadas doutrinas da não-delegação. Os teóricos dessa corrente acreditam que representantes eleitos não podem delegar poderes à agências ou burocratas não eleitos; a fundamentação teórica para isso é a de que, aqueles que desejarem influenciar as políticas específicas daquele tema, vão levar os argumentos à agência, e não à representação eleita, e os indivíduos ou grupos desapontados com as ações do delegatário vão apelar para ele, e não para os oficiais eleitos, sendo que numa democracia saudável, aqueles responsáveis pelas políticas é quem deveriam ser diretamente encarregados, e nesse caso os delegantes estariam distantes das decisões do delegatário, não podendo ser responsabilizados. Bealey afirma que nesses sistemas, de alta *accountability*, injustiças podem acontecer, porque espera-se que um representante renuncie quando um de seus subordinados comete um erro<sup>146</sup>. Vermeule argumenta que essa preocupação falha em dois sentidos:

O executivo também tem credenciais democráticas, e os legisladores podem ser completamente responsabilizados pela decisão de delegar. O primeiro argumento é que os delegatários executivos também são responsabilizáveis. Em sistemas parlamentares com um executivo que é eleito por legisladores eleitos, o executivo é duplamente responsabilizável, para ambos a maioria do parlamento ou coalização, e aos votantes na constituição do executivo. Em sistemas com um executivo eleito independentemente, as agências são responsabilizáveis através do Presidente, que é mais ou menos responsabilizável na percepção dos votantes - mais do que as cortes que supostamente fazem cumprir a doutrina da não-delegação.<sup>147</sup>

<sup>145</sup>*Idem*, p. 2. Tradução-livre. Texto original: " If ministers fail to account properly for their actions they may incur a vote of censure. An unpopular government may be defeated at the polls. Accountability is usually regarded as a necessary ingredient of democracy. In the modern world it may be difficult to ensure its effectiveness. The technicalities of economic policy often defeat politicians, let alone voters. Lack of information may make it difficult to discover who should be blamed. Sound economic policies introduced by one government may not bear fruit until its rivals are in office and gaining all the electoral benefit from them. Conversely, governments in office may suffer from the sins of their predecessors."

<sup>146</sup>*Ibid.*, p. 2.

<sup>147</sup> VERMEULE, *Op. Cit.*, p. 77. Tradução-livre. Original: "The executive also has democratic credentials, and legislators can be held fully accountable for the decision to delegate. The first point is that executive delegates are also accountable. In parliamentary systems with an executive who is elected by the elected legislators themselves, the executive is doubly accountable, both to the parliamentary majority or coalition, and to the

O processo delegatório, portanto, não está além de valores deliberativos e constitucionais, porque ele precisa passar pelo bicameralismo e outros mecanismos. Para Vermeule, do ponto de vista democrático, não há nada errado na delegação de poderes pelo legislativo.

Sobre eleições e *accountability*, Manin, Przeworski e Stokes<sup>148</sup> discorrem sobre as eleições como mecanismo de representação sob o ponto de vista do mandato: as eleições em um governo representativo serviram a dois objetivos, quais sejam a seleção de bons políticos ou boas políticas e à *accountability*, que seria manter o governo responsável pelos resultados de suas ações passadas.

Entretanto, os autores enxergam essa compreensão do fenômeno representativo com maus olhos: o político é um ser complexo na lógica eleitoral; mesmo que ele almeje atender o interesse público quando estiver em posse do cargo para o qual se candidatou, talvez tenha que atender interesses de outras ordens para que seu sucesso na eleição seja possível. Nessa seara, afirma Besley<sup>149</sup> que o governo pode carecer de suficientes incentivos públicos para que os representantes eleitos - que são movidos por algo menor que o espírito público - ajam no interesse público, escolhendo desviar recursos para seus próprios fins ou simplesmente serem indolentes no trabalho. Sobre a posição de Manin, Stokes e Przeworski, colaciona-se:

Ambos os pontos de vista são problemáticos. Representação é um tema de discussão porque os políticos têm objetivos, interesses e valores próprios, e eles sabem coisas e tomam decisões que os cidadãos não conseguem observar ou só podem monitorar com certo custo. Mesmo se, uma vez no cargo, os políticos possam não querer fazer nada a não ser atuar a serviço do interesse público, para serem eleitos eles podem ter que, em primeiro lugar, satisfazer certos interesses. E uma vez eleitos, podem querer dedicar-se aos seus objetivos pessoais ou a alguns interesses públicos que diferem daqueles dos cidadãos. Se eles tiverem tais motivações, eles vão querer fazer outras coisas distintas de representar a população. E os eleitores não sabem tudo que precisariam saber, tanto para decidir prospectivamente o que os políticos deveriam fazer, quanto para julgar retrospectivamente se eles fizeram o que deveriam ter feito. Se os eleitores sabem que existem coisas que eles não sabem, eles não querem obrigar os políticos a realizar seus desejos. Por sua vez, se os cidadãos não tiverem informações suficientes para avaliar o governo em exercício, a ameaça de não ser reeleito é insuficiente para induzir os governantes a agirem de acordo com os interesses dos cidadãos.<sup>150</sup>

Quando os cientistas políticos tratam da questão da *accountability*, voltam novamente para o dilema dos interesses dos representantes e da insuficiência do conhecimento do cidadão

---

voters in the executive's constituency. In systems with an independently elected executive, agencies are accountable to the President, who is more or less accountable to the voters—more anyway than are the courts who are supposed to enforce the nondelegation doctrine."

<sup>148</sup> MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan. *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 29-48.

<sup>149</sup> *Op. Cit.*, p. 2.

<sup>150</sup> MANIN, Bernard *et al.*, *Op. Cit.*, p. 30.

para fiscalizá-los; os políticos sabem as condições para serem eleitos ou reeleitos, mas muitas vezes existe inviabilidade do cidadão em observá-las ou monitorá-las, e quando isso é possível, se dá com certo custo - o problema da carência de informação dos eleitores sobre o tipo de representante é recorrente no momento da escolha - eleição - e durante o exercício da função. Besley ensina que no processo de entrada, através da campanha e dos votos, não for possível filtrar políticos de má qualidade, a fiscalização de suas performances durante o exercício da função terá um papel importante. Na visão do autor, ambos os incentivos públicos e as eleições devem ser levados a sério:

Em suma, enquanto está claro que os problemas de incentivo público são importantes para compreender os conflitos de interesse entre o governo e cidadãos, há boas razões para pensar que a seleção também é importante. Ela pode significar a seleção de políticos mais competentes ou aqueles que tomem seu dever fiduciário a sério.<sup>151</sup>

Diante disso, a posição de Manin, Stokes e Przeworski é a de que o controle dos cidadãos sobre os políticos através apenas do mandato é insuficiente para assegurar que os governantes farão tudo em seu alcance para assegurar o bem-estar dos cidadãos. Para os três, é necessário voltar a se preocupar com o redesenho institucional do fundamento dos regimes democráticos, preocupação que de acordo com eles foi abandonada no século XVIII<sup>152</sup>. Sobre o tema, falar-se-á, no terceiro capítulo desta dissertação, de novas formas de *accountability* surgidas em função do crescente uso da tecnologia para ampliar a participação e fiscalização participante cidadã no processo político, comuns aos movimentos reivindicando democracia ao redor do mundo.

### 1.3. Crise de Representação

No presente tópico, discutir-se-á o conceito de crise e sua fundamentação no sistema que convencionou-se chamar de governo representativo. Analisar-se-ão vícios de seu surgimento como problemas que foram concebidos conforme esse desenho institucional foi envelhecendo e sendo adotado em Estados cujas circunstâncias se distanciavam daquelas cujos países-berço do sistema representativo gozavam.

Também é importante levar em conta o ponto de vista no qual não se considera que haja uma crise, e sim mera mutação do modo de operar do sistema representativo, mutações essas que aconteceram no século XIX e XX, e continuam a acontecer no século XXI,

<sup>151</sup> BESLEY, Timothy. *Op. Cit.*, p. 40.

<sup>152</sup> *Ibid.*, pp. 53-54.

principalmente gravitando ao redor de evolução tecnológica, produtiva, de organização social e de comunicações - principalmente no bojo da revolução das telecomunicações, tema do capítulo seguinte.

### 1.3.1 Conceito de crise do sistema representativo

Para começar-se a conceituar o que é uma crise representativa, primeiro é necessário buscar o significado semântico da palavra crise no que ela tange a um sistema político. Neste sentido, elementar são as notas de Bealey sobre o assunto:

Crise é um período de desafio para a estabilidade e sustentabilidade de um sistema. O sistema pode ser a governança de um país ou o tecido da paz internacional. O governo pode mudar ou o país pode descender em uma anarquia. O balanço internacional de poder pode subitamente mudar, ou uma guerra pode estourar. Por outro lado, o desafio pode desvanecer e anarquia ou guerra serem evitadas. Senão, as crises podem se prolongar e intensificar-se. Destarte, escopo, duração e intensidade são três importantes características das crises. Elas podem, muito bem, estar interrelacionadas. Períodos longos podem ser considerados crises. Desse modo, E. H. Carr chamou seu relato do conturbado período entre-guerras de *A Crise dos Vinte Anos* (Londres, 1939). Vista em termos da definição supramencionada, o título tinha validade. Outros podem considerar a Crise dos Mísseis de Cuba, que durou por cerca de um mês em 1962, mais como uma crise real. Foi um confronto entre dois superpoderes que ameaçava toda a vida humana no planeta, satisfazendo o critério de ambos escopo e intensidade. Diplomacia e compromissos internacionais preveniram o perigo imediato. A administração de crises obviamente envolve esforços para prevenir a extensão de seu escopo e intensidade. Isso pode ser difícil, pois os responsáveis pela tomada de decisões podem, sob pressão, agir rápida e decisivamente e antagonizar adversários em tomar posições mais intransigentes. Estender o escopo e intensidade provavelmente estenderá a duração, permitindo mais oportunidades por sinais hostis. O que se inicia com um tiro em Sarajevo pode acabar em guerra.<sup>153</sup>

Essa definição da ciência política pode parecer um tanto forte, pois relaciona crise e instabilidade quase que necessariamente à violência armada. Todavia, ver-se-á no terceiro

---

<sup>153</sup>*Op. Cit.*, p. 92. Tradução-livre. Original: "Crisis is a period of challenge to the stability and sustainability of a system. The system may be the governance of a country or the fabric of international peace. Government may change or the country may lapse into anarchy. The balance of international power may change, or war may break out. On the other hand, the challenge may fade and anarchy or war averted. If not crises will be prolonged and intensified. Hence scope, length and intensity are the three important features of crises. They may well be interrelated. Lengthy periods may be judged as crises. Thus E. H. Carr called his account of the troubled inter-war period *The Twenty Years Crisis* (London, 1939). Viewed in terms of the above definition the title had validity. Others might regard the Cuban Missile crisis, which lasted for about a month in 1962, as more of a 'real crisis'. It was an international confrontation of superpowers which threatened all human life, thus satisfying the criteria of both great scope and intensity. Diplomacy and compromise averted the immediate danger. The management of crises obviously involves efforts to prevent the extension of their scope and intensity. This may be difficult as decision-makers under pressure to act quickly and decisively may antagonize opponents into taking up more intransigent positions. Extending their scope and intensity will probably extend their length, allowing more opportunities for hostile signals. What begins with a shot fired in Sarajevo may end in world war."

capítulo que o clamor por reformas democráticas, principalmente no mundo islâmico<sup>154</sup>, levou e ainda leva a essas vias de fato, criando incidentes internacionais e aquecendo os debates no âmbito da ONU e do seu Conselho de Segurança. A ameaça da democracia como um valor universal, dessa forma, é um grande fator de instabilidade no seio dos Estados e também internacionalmente.

Aplicado ao modelo de governo representativo, crise significa que este perdeu sua estabilidade e se tornou um modelo insustentável. Para que isto tenha se desenhado ao longo do período que compreende a concepção do modelo representativo e os dias de hoje, alguns autores sustentam uma série de vícios que levaram à crise das instituições do sistema representativo.

Gargarella<sup>155</sup> afirma que tais instituições, que distinguem este sistema - como a democracia indireta, a existência de um poder judiciário capaz de controlar a validade das leis aprovadas pelo parlamento, o bicameralismo, a autorização de mecanismos de veto legislativo por parte do executivo, entre outros - foram desenhadas conforme princípios elitistas<sup>156</sup> que faziam sentido à época de sua concepção, mas se tornaram contraintuitivos conforme o tempo passou. O principal ponto nevrálgico, conforme o constitucionalista argentino sustenta, é o pressuposto que a discussão pública - neste sentido refere-se à democracia direta, o assembleísmo - tendia a tomada de decisões impulsivas e apaixonadas - isto é, irracionais; de acordo com o autor, essa ideia é contraditória com o difundido pensamento político atual, que considera valiosa a participação das maiorias no processo político, aumentando sua qualidade e tornando-a mais racional - e menos arriscada<sup>157</sup>.

Em breve suma do que se considera hoje crise do sistema representativo no ocidente, Manin<sup>158</sup> afirma que a fase que passa o governo representativo pode ser vista dessa maneira, porque por muitos anos a representação parecia estar fundada em um sólido e estável

---

<sup>154</sup> Aqui refere-se aos eventos que ficaram conhecidos como Primavera Árabe. É de clareza solar que também outros movimentos por democracia, contra governos autoritários, culminaram em violência também na Europa e América - e como previamente mencionado por Sen, também na Ásia meridional e oriental - como nas ditaduras instaladas após a Segunda Guerra na América Latina, os governos franquista e salazarista na península ibérica, a revolução russa, e alguns outros.

<sup>155</sup> GARGARELLA, Roberto. *Crisis de la Representación Política*. México: Distribuciones Fontamara, 1997, pp. 9-10.

<sup>156</sup> Sobre uma teoria elitista da democracia, explica Carlos Santiago Nino que trata-se de sistemas fechados nos quais as preferências e interesses dos indivíduos são egoístas, e não é tarefa do sistema político a transformação de suas vidas. Eles se formam em razão do processo de profissionalização - tomado como sinônimo de industrialização - e exclusão do processo político, levando a um pequeno grupo de pessoas o dever de tomar as decisões, enquanto a maioria é apática a este. Para Nino, esse fenômeno ainda é agravado no ocidente, em razão da formação de um segundo grupo de indivíduos - os burocratas - que escapam do alcance da política, e controlam o sistema através da economia. NINO, Carlos Santiago. *The Constitution of Deliberative Democracy*. 1996, New Haven, Yale University Press, pp. 79-80.

<sup>157</sup> SARTORI, Giovanni. *Op. Cit.*, p. 216.

<sup>158</sup> MANIN, Bernard. *The principles of representative government*. *Op. Cit.*, p. 193.

relacionamento de confiança entre eleitores e partidos políticos, com a vasta maioria dos votantes identificando-se e permanecendo leal a somente um partido político. Hodiernamente, contudo, mais e mais pessoas mudam a maneira com que votam de uma eleição para a outra, e pesquisas de opinião mostram um número crescente daqueles que recusam se identificar com algum partido existente.

Para o autor, diferenças entre os partidos anteriormente aparentavam ser um reflexo de clivagens sociais, enquanto nos dias atuais parece que os partidos é que impõem clivagens sociais na sociedade, que observadores podem chamar de "artificiais". Cada partido costumava propor ao eleitorado um detalhado programa de medidas, prometendo implementá-las caso chegassem ao poder. Em contrapartida, hodiernamente as estratégias de candidatos e partidos são baseadas na construção de um imaginário vago, proeminentemente apresentando a personalidade de seus líderes. Continua Manin:

Por fim, aqueles se movendo em círculos políticos hoje em dia se distinguem do resto da população por sua ocupação, cultura e modo de vida. A cena pública é crescentemente dominada por especialistas de mídia, experts em apuração de votos, e jornalistas, nos quais é difícil ver uma reflexão típica da sociedade. Políticos geralmente alcançam o poder através de seus talentos midiáticos, e não porque eles parecem seus constituintes socialmente, ou destes são próximos. A lacuna entre governo e sociedade, entre representantes e representados, aparenta estar se alargando.<sup>159</sup> (*Grifou-se*)

Essa visão de reflexo social sobre a representação aproxima-se daquela de representação descritiva, apresentada por Hanna Pitkin<sup>160</sup>, e defendida por intelectuais do século XIX como John Adams, Edmund Burke, John Stuart Mill; essa similaridade entre os representantes e representados era o padrão de uma representação adequada. Manin, nesse momento de sua obra, no qual não acredita na existência de uma crise plena - posição que ele vai, posteriormente, rejeitar - sustenta que mesmo esse padrão de análise sobre a representação mudou - e neste diapasão, o aporte de Pitkin é novamente instrumental para compreender essa mudança, de uma representação descritiva para uma simbólica - assim como mudou na segunda metade do século XIX e no século XX<sup>161</sup>. Isto posto, existe mesmo uma crise? É que o que se debaterá no subtópico seguinte.

---

<sup>159</sup>*Idem*. Tradução-livre. Texto original: "Finally, those moving in political circles today are distinguished from the rest of the population by their occupation, culture, and way of life. The public scene is increasingly dominated by media specialists, polling experts, and journalists, in which it is hard to see a typical reflection of society. Politicians generally attain power because of their media talents, not because they resemble their constituents socially or are close to them. The gap between government and society, between representatives and represented, appears to be widening."

<sup>160</sup>*Op. Cit.*, pp. 38-39.

<sup>161</sup> MANIN, Bernard. *Op. Cit.*, p. 194.

### 1.3.2 Crise?

Um dos principais objetivos deste trabalho, além de delimitar o que é a crise do governo representativo, é enfrentar seus pressupostos de existência de modo a desvelar a verdade sobre se existe ou não tal padecimento das instituições democráticas no seio da representatividade.

Sobre o tema, o supramencionado Manin <sup>162</sup> afirma categoricamente que as metamorfoses mais importantes que o governo representativo passou nos últimos dois séculos levaram, na verdade, à emergência de uma nova forma de governo representativo. Assim como no final século XIX, quando foi sugerida uma crise do então sistema representativo - porque a lógica havia mudado com a ampliação do sufrágio e do surgimento dos partidos de massa -, o autor aponta que nos dias atuais a mesma situação estaria configurada, havendo confusão no que diz respeito à crise e novos modelos.

No texto em comento, Manin, afirma a existência, na verdade, na metamorfose - mas nunca o desaparecimento - de certas características que definem o governo representativo como ele é compreendido, de tempos em tempos, provocando uma falsa percepção da existência de uma crise. Tais características são: (i) a eleição de representantes em intervalos regulares; (ii) a independência parcial dos representantes; (iii) a liberdade de opinião pública; (iv) e a tomada de decisões após o que o autor chama de *trial by discussion*<sup>163</sup>. A seguir, analisar-se-á a teoria de Manin e a evolução histórico-teórica sustentada por ele.

#### 1.3.2.1. A teoria das metamorfoses do governo representativo: três tipos de governo representativo

A teoria de Manin é de interessante consideração, pois divide o governo representativo nos cerca de 200 últimos anos em modelos-ideais que surgiram em resposta às necessidades e peculiaridades de seu período temporal. Dessa forma, ele elenca em seu ensaio o surgimento de três novas espécies de governo representativo - que, de acordo com ele, não esgotam todos os paradigmas, sendo apenas esquemáticos para se comparar os elementos-chave de cada um com os governos pré-estabelecidos. São eles: (a) o parlamentarismo; (b) a democracia de partido e (c) a democracia de plateia. Em cada um desses modelos, os quatro princípios

---

<sup>162</sup>*Ibid.*, p. 195.

<sup>163</sup> Trata-se de princípio inerente à noção de um governo administrado por um grupo de representantes, e advogado pelos fundadores do governo representativo tanto no continente europeu quanto no americano. Consubstancia-se no seguinte: nenhuma proposta pode adquirir a força de decisão a menos que tenha obtido o consenso da maioria após haver sido submetida ao escrutínio público. *Ibid.*, p. 190.

mencionados no tópico anterior, que Manin considera características essenciais do governo representativo<sup>164</sup>, variam em sua flexibilidade<sup>165</sup>. A existência de cada um desses tipos de sistema também está condicionada a certas características temporais, sociais e tecnológicas, assim como ver-se-á a seguir. Ressalta-se que esses modelos não esgotam as possibilidades dentro dessas características, e nem implicam que o surgimento de novas espécies de sistema representativo - os mais contemporâneos - tenham extinto as espécies anteriores, que continuam a existir em certos Estados.

O primeiro modelo dentro da lógica do sistema representativo como pensada pelos *founding fathers* foi o modelo parlamentarista, também conhecido como parlamentarista liberal. De acordo com Manin, antes de 1870 essa espécie de governo era considerada a forma mais refinada da representação<sup>166</sup> e seu principal exemplo era o do sistema de governo da Grã-Bretanha<sup>167</sup>.

Esta espécie de sistema do tipo parlamentar goza das seguintes características: há eleição dos representantes pelos governados; os representantes são livres para votar conforme sua consciência e julgamento<sup>168</sup>; a liberdade de expressão da opinião pública possibilita a

---

<sup>164</sup> Repete-se: (i) a eleição de representantes em intervalos regulares, (ii) a independência parcial dos representantes, (iii) a liberdade de opinião pública, (iv) e a tomada de decisões após o *trial by discussion*.

<sup>165</sup> MANIN, *op. cit.*, p. 202.

<sup>166</sup> *Ibid.*, p. 195.

<sup>167</sup> Sobre o caso britânico, ressalta Manin que ele promove liberdade de voto ao parlamentar, já que o conjunto deles representa a nação, e não apenas o distrito onde foram eleitos. Colaciona-se: "Ao longo do século XVIII, firmou-se na Inglaterra a concepção de que os deputados representam o conjunto da nação, e não o distrito eleitoral específico que os elegeram. Os eleitores de cada distrito não estavam, portanto, autorizados a lhes dar "instruções". No início do século XIX, os radicais tentaram reintroduzir uma prática análoga à das instruções, exigindo dos candidatos "promessas" (pledges) e, após o *First Reform Act*, reivindicaram que a lei obrigasse ao cumprimento dessas promessas. O principal objetivo dos radicais era reduzir o tamanho dos mandatos parlamentares (que, desde o *Septennial Act*, de 1716, era de sete anos). Ao que parece, os radicais encaravam o sistema de pledges como um substituto vantajoso para mandatos parlamentares mais curtos. De sua parte, Bentham mostrou-se particularmente contrário à prática das instruções: o único mecanismo de influência dos eleitores sobre seus representantes deveria ser o direito de não os reeleger. De qualquer modo, o cumprimento das "promessas" eleitorais nunca foi imposto como obrigação legal na Inglaterra." MANIN, *op. cit.*, pp. 163-164. Tradução-livre. Original: "The idea gained acceptance in eighteenth-century England that Members of Parliament represented the nation as a whole rather than their particular constituency. Voters of each electoral district were hence not authorized to give them "instructions." In the early nineteenth century, the Radicals attempted to reintroduce a practice analogous to that of instructions by requiring candidates to make "pledges"; indeed after the First Reform Act (1832), they demanded that deputies be legally required to respect these promises. The Radicals' primary aim, however, was to shorten the length of parliamentary terms (which the Septennial Act of 1716 had set at seven years). It seems that pledges were merely, in their eyes, a "makeshift" and an expedient, failing a shorter parliamentary term. It should be noted, moreover, that Bentham expressly rejected the practice of instructions: voters should only be allowed to influence their representatives by their right not to reelect them. In any case, electoral pledges were never made legally binding in England."

<sup>168</sup> Mesmo no sistema inglês, no qual Manin assevera a liberdade de consciência e voto dos parlamentares, estão acontecendo mudanças: após um escândalo conhecido como "*the MPs' expenses scandal*", por pressão popular, os partidos principais do parlamento inglês propuseram a introdução de formas de *recall* - e se comprometeram com isso no *Coalition Agreement* em Maio de 2010. Em Junho de 2014, a Rainha discursou anunciando a introdução de medidas legislativas de recall e a *Recall MPs Bill 2014-15* foi introduzida na Câmara dos Comuns

existência de uma não-correspondência, ou mesmo de um conflito, entre a opinião pública e as preferências políticas manifestadas nas eleições<sup>169</sup>; e por fim, há plena importância do debate na tomada das decisões políticas, já que nesse sistema os representantes estão livres das pressões externas de seus eleitores, transformando o parlamento em um local de deliberação<sup>170</sup>.

A partir do ano de 1870<sup>171</sup> e no fim do século XIX de maneira geral, estudiosos começaram a apontar uma crise nesse modelo representativo, evidenciada pelo surgimento de partidos de massa e de uma nova relação com o eleitorado - que, ressalta-se, se ampliou com o alargamento do sufrágio. Esse tipo de sistema foi denominado "democracia de partido", mas afirma Manin que ele manteve os princípios constitutivos do governo representativo<sup>172</sup>.

Em contrapartida ao parlamentarismo, a *party democracy* se caracteriza pelos seguintes traços: primeiramente, os representantes são eleitos pelos governados, mas com o aumento do sufrágio e do contingente populacional, o eleitor não mais conhece necessariamente aquele representante que está elegendo, conhece, contudo, o partido do qual o candidato ostenta as cores; os partidos, sua rede de militantes e a burocracia ajudam a mobilizar esse grande eleitorado. Em segundo lugar, na democracia de partido, os representantes não mais são indivíduos completamente livres para deliberar conforme sua consciência; a disciplina partidária vincula esses delegados do partido em uma direção apenas, tendo liberdade de exercer suas opiniões somente em uma orientação-geral. Nesse tipo de sistema, os partidos não só organizam a disputa eleitoral, mas também os modos de expressão da opinião pública, sendo que as associações e órgãos de imprensa mantêm laços com

---

em Setembro do mesmo ano. Sobre o tema, ver: KELLY, R.; COLEMAN, C.; JOHNSTON, N. Recall Elections. London: House of Commons Library, Parliament and Constitution Centre, 2014, p. 1.

<sup>169</sup> "Recorrendo a uma imagem espacial, pode-se falar na possibilidade de um corte horizontal entre a vontade superior do povo, que elege o Parlamento, e sua vontade inferior, que se manifesta nas ruas e através da imprensa. A estrutura fundamental dessa configuração aparece de modo mais evidente quando a voz da multidão, do lado de fora do Parlamento, expressa preocupações que não repercutem do lado de dentro. Os analistas mais sensíveis têm observado que a possibilidade dessa divergência, por mais ameaçadora que seja à ordem pública, é essencial para a forma parlamentar do governo representativo. MANIN, Bernard, *op. cit.* p. 205. Tradução-livre. Original: "Thus, in this form of representative government, freedom of public opinion gives rise to the possibility of a gap opening up between public opinion and Parliament. One could say, to use a spatial metaphor, that the possibility exists of a horizontal split between the higher will (that of Parliament as a whole) and the lower will (that which is expressed in the streets, in petitions, and in the columns of the press). The underlying structure of this configuration is revealed most dramatically when the voice of the crowd outside the Parliament expresses concerns shared by no one inside it. The most perceptive observers have noted that the possibility of such a confrontation between Parliament and the voice of the people, however threatening it may be to public order, is essential to parliamentarianism."

<sup>170</sup> MANIN, Bernard. *Op. Cit.*, pp. 205-206.

<sup>171</sup> Manin escolhe esse marco porque foi o ano de surgimento das duas primeiras organizações políticas baseadas na massa: a Convenção de Birmingham e a Federação Liberal Nacional, ambas no âmbito do Reino Unido. *Op. Cit.*, p. 195.

<sup>172</sup> *Idem.*

aqueles, e destarte, os cidadãos são pouco receptivos a pontos de vista contrários. Por fim, na democracia de partido, o parlamento não é mais um fórum de debates deliberativos, não podendo os deputados mudarem de opinião em função dos debates; as votações, em regra, já estão sempre decididas antes de começarem, sendo apenas uma solenidade legal conferida às decisões tomadas previamente junto à liderança dos partidos<sup>173</sup>.

De maneira simétrica ao que aconteceu na passagem do século XIX para o XX, nos dias hodiernos não é incomum ouvir, seja no lugar-comum da política cotidiana, ou através de intelectuais e acadêmicos, que o modelo representativo está em crise. Ensina Manin:

Cabe, portanto, indagar se as mudanças que hoje atingem a representação não estariam sinalizando a emergência de uma terceira forma de governo representativo, tão estável e coerente quanto o modelo parlamentar e a democracia de partido. É ainda mais extraordinário que a chamada crise de representação atual seja atribuída ao desaparecimento ou enfraquecimento daquelas mesmas características que distinguiam a democracia de partido do parlamentarismo e que pareciam aproximar a primeira de um governo do povo pelo povo. O que está atualmente em declínio são as relações de identificação entre representantes e representados e a determinação da política pública por parte do eleitorado. Isso sugere que talvez existam semelhanças entre a forma de representação que hoje está emergindo e o tipo de governo representativo que a democracia de partido teria substituído definitivamente. A mudança que adveio no fim do século XIX talvez tenha sido menos radical do que se imaginava.<sup>174</sup>

É possível observar que Manin enxerga o fenômeno da suposta crise do fim do século XX na instituição do governo representativo como algo paradoxal à mudança anterior. A essa terceira espécie de governo representativo, o autor dará o nome de "democracia de plateia"; essa nomenclatura se dá pela relação peculiar entre representantes e representados, influenciada - ainda mais largamente que na democracia de partido - pelo avanço nas telecomunicações e das novas tecnologias de teleinfocomputrônica - o uso de NTICs.

Nesse modelo, o que existe de curioso é que, embora desde antes da década de 1970, todos os estudos sobre preferências políticas apontassem à conclusão de que estas poderiam ser explicadas pelas características sociais, econômicas e culturais dos eleitores, depois desse marco temporal, começou a haver uma gradual e então intensa diferença nos resultados de uma eleição para a outra, sem mudança correspondente no *background* dos votantes<sup>175</sup>.

---

<sup>173</sup>*Ibid.*, 206-218.

<sup>174</sup>*Ibid.*, pp. 196-197. Tradução-livre. Texto original: "Is it possible that the various developments affecting representation today signal the emergence of a third form of representative government, one that possesses as much internal coherence as parliamentarianism and party democracy? It is even more curious that today's alleged crisis of representation is commonly ascribed to the erosion of the very features that differentiated party democracy from parliamentarianism. These were the features that seemed to bring representative government closer to popular rule, namely the identification of voters with particular parties and their representatives in Parliament, and the choice of representatives on the basis of platforms. It was believed that the type of representation constitutive of representative government at its origins had been forever superseded."

<sup>175</sup>*Ibid.*, p. 218.

Esse modo de governo representativo se caracteriza por uma maior personalização na escolha eleitoral dos representantes, em razão da comunicação direta dos políticos com os eleitores através da mídia e de ênfase na individualidade do exercício do poder dos políticos em detrimento de suas plataformas, e assim, de forma sucinta, da erosão das mesmas características que diferenciavam a democracia de partido da democracia parlamentar<sup>176</sup>.

Ensina Manin:

A personalidade dos candidatos parece ser um dos fatores essenciais na explicação dessas variações: as pessoas votam de modo diferente, de uma eleição para a outra, dependendo da personalidade dos candidatos. Cada vez mais os eleitores tendem a votar em uma pessoa, e não em um partido. Esse fenômeno assinala um afastamento do que se considerava como comportamento normal dos eleitores em uma democracia representativa, sugerindo uma crise de representação política. Na realidade, a predominância das legendas partidárias na determinação do voto é característica apenas de um tipo específico de representação: a democracia de partido. Um outro aspecto que também aproxima a situação atual à do modelo parlamentar é o caráter pessoal da relação de representação. Tem sido observado ainda o aumento da importância dos fatores pessoais no relacionamento entre o representante e seu eleitorado. Esse aspecto aparece de modo nítido na relação que se estabelece entre o poder executivo e os eleitores no plano nacional. Há muito tempo os analistas vêm constatando uma tendência à personalização do poder nos países democráticos. Nos países em que o chefe do poder executivo é eleito diretamente por sufrágio universal, a escolha do presidente da República tende a ser a eleição mais importante. Nos regimes parlamentaristas, onde o chefe do poder executivo também é o líder da maioria parlamentar, as campanhas e as eleições legislativas se concentram em torno da pessoa desse líder. Os partidos continuam a exercer um papel essencial, mas tendem a se tornar instrumentos a serviço de um líder. Ao contrário do que acontece na representação parlamentarista, é o chefe do governo, e não o membro do Parlamento, que se considera como o representante por excelência. Contudo, da mesma maneira que acontece no parlamentarismo, a relação de representação tem um caráter essencialmente pessoal.<sup>177</sup>

Sobre o mesmo tema, afirma Schumpeter:

Esse reduzido senso de realidade é responsável não só por um reduzido senso de responsabilidade, mas também pela ausência de vontade efetiva. Um indivíduo tem as frases do outro, desejos, sonhos e resmungos: especialmente, tem os gostos e antipatias. Mas ordinariamente, eles não se reportam ao que chamamos de vontade - a contrapartida psíquica da ação responsável e objetiva. De fato, para o cidadão privado que reflete sobre assuntos nacionais, não há escopo para tal vontade e nem tarefa que através dela poderia ser desenvolvida. Ele é um membro de um comitê impraticável, o comitê de toda uma nação, e é por isso que ele despende menos esforço disciplinado em dominar um problema político do que em um jogo de *Bridge*<sup>178, 179</sup>.

Outra peculiaridade ainda sobre a escolha de voto que deve se levar em conta, é a variância da escolha dos eleitores conforme os termos da escolha eleitoral; de acordo com Manin, os resultados das votações nesse sistema variam significativamente mesmo em curtos intervalos temporais, pois os eleitores votam reativamente aos termos específicos que os

<sup>176</sup> *Ibid.*, pp. 196-197.

<sup>177</sup> *Ibid.*, pp. 219-221.

<sup>178</sup> *Bridge* é um jogo de cartas, em que se usa o baralho comum.

<sup>179</sup> SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalism, Socialism and Democracy*. Routledge, New York, 1994, p. 261.

políticos propõem em cada eleição, e não votam de acordo com suas identidades culturais e sociais<sup>180</sup>.

Nesse sistema, assegura-se aos representantes uma independência parcial de deliberação, já que sua escolha é feita a partir de uma imagem vaga construída pelo imaginário dos eleitores, e destarte, resta apenas um compromisso abstrato que padece de diferentes interpretações<sup>181</sup>.

O princípio da liberdade da opinião pública na democracia de público é assinalado, de acordo com o intelectual francês, pela neutralidade política dos meios de comunicação ou sua ausência de base partidária. Isso não significa de maneira alguma que os canais sejam objetivos e não haja distorções; apenas quer dizer que a informação é transmitida de maneira uniforme, diferente do que acontece na democracia de partido, na qual o eleitor escolhe a via de comunicação correspondente aos seus anseios ideológicos. Para Manin, essa uniformização também decorre do papel dos institutos de pesquisa, instituições não partidárias que inquiram o público através de pesquisas de opinião, recebendo pareceres autônomos e consequentemente reduzindo os custos da expressão política individual<sup>182</sup>.

Sobre o princípio do *trial by discussion*, a teoria de Manin atinge um ponto importante do sistema em questão: para o autor, excepcionando-se o Congresso dos Estados-Unidos, o Parlamento, a partir do advento da democracia de plateia, deixa de ser um fórum de debate público. Para ele, cada representante se reúne com seu líder de partido e vota disciplinadamente com ele<sup>183</sup>.

Todavia, em vista da neutralidade da mídia acima mencionada e o razoável grau de instrução e interesse político do cidadão contemporâneo, ocorre o fenômeno da instabilidade eleitoral ou dos eleitores flutuantes; estes últimos são aqueles que não depositam sua confiança a partir de uma identidade partidária, e votam de acordo com a conjuntura - esta é a supracitada dimensão reativa do voto. Todos esses fatos estimulam os candidatos a expor suas ideias diretamente ao público, com vistas a conquistar o apoio de determinadas orientações políticas. Dessarte, o eleitor flutuante torna-se o protagonista da democracia de público e o fórum de debate passa do parlamento para os meios de comunicação de massa<sup>184</sup>.

É importante, contudo, realizar certos apontamentos no que diz respeito ao princípio da liberdade de opinião pública dentro de uma democracia de plateia e a afirmação de Manin

---

<sup>180</sup>*Ibid.*, p. 222.

<sup>181</sup>*Ibid.*, p. 227.

<sup>182</sup>*Ibid.*, pp. 228-231.

<sup>183</sup>*Ibid.*, p. 231.

<sup>184</sup>*Ibid.*, pp. 231-232.

de que esses sistemas são marcados por uma neutralidade política dos meios de comunicação - não no sentido da falta da completa objetividade, mas na uniformidade da transmissão de informação - e que essa neutralidade reduziria os custos da expressão política individual.

Essa afirmação, a partir de estudos recentes, não retrata fidedignamente esse aspecto da vida do cidadão em - ousa-se dizer - nenhum regime de democracia de plateia, tomando por base o exemplo brasileiro. Colling<sup>185</sup> realizou um estudo sobre a influência da mídia nas eleições presidenciais brasileiras no pós-ditadura e, em um dos eixos de seu trabalho, veio a demonstrar como a mídia impacta muito significativamente e intencionalmente os eleitores, através do exemplo das campanhas de Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva nas eleições de 1998. Embora Manin tenha sido preciso ao dizer que os candidatos à representação política substituíram os antigos espaços de debate parlamentar pelos grandes veículos de comunicação, ele se equivocou ao assumir a neutralidade mesmo dos institutos de pesquisa: mesmo essas instituições no Brasil estão ligadas a certas iniciativas de origem política, como evidenciado nas últimas eleições presidenciais pela disparidade muito grande das pesquisas de um instituto para o outro<sup>186</sup>.

Esse fenômeno da substituição do espaço parlamentar para a mídia, que a partir daqui chamar-se-á somente de substituição, tem como objetivo arregimentar os eleitores e promover o debate político. Para Venício de Lima<sup>187</sup>, além de substituir os partidos na mediação entre candidatos e eleitores durante as campanhas eleitorais, a mídia tem desempenhado outras tarefas de natureza política: definição da agenda dos temas que serão discutidos na esfera pública; criação e transmissão de informações políticas; fiscalização das ações da administração pública; exercício da crítica das políticas públicas; e canalização das demandas da população junto ao governo. Logo, a mídia da comunicação se torna o novo fórum político predominante.

O cientista político francês conclui, em razão do já exposto, que a crise representativa não é mais que uma percepção equivocada sobre o governo representativo:

Boa parte da insistência na ideia de que existe uma crise de representação se deve à percepção de que o governorepresentativo vem se afastando da fórmula do governo do povo pelo povo. A situação corrente, no entanto, toma outros contornos quando se compreende que a representação nunca foi uma forma indireta ou mediada de

<sup>185</sup> COLLING, Leandro. Estudos sobre mídia e eleições presidenciais no Brasil pós-ditadura. Monografia, Universidade Federal da Bahia, Janeiro de 2006, pp. 243-244.

<sup>186</sup> Um dos institutos mencionados, o IBOPE, durante a eleição presidencial de 2014, chegou a apontar queda de 30% nas intenções de voto da Presidente Dilma Roussef, a eventual vencedora da disputa, enquanto outro dos institutos - o IBGE - afirmava de acordo com suas pesquisas de opinião que a mesma candidata liderava a disputa. Essa discrepância tem se repetido em todas as eleições desde então, principalmente nas federais de 2010 e 2014.

<sup>187</sup> LIMA, Venício de. Sete teses sobre mídia e política no Brasil. Revista USP, São Paulo, n. 61, Março/Maio de 2004, pp. 48-57.

autogoverno do povo. O governo representativo não foi concebido como um tipo particular de democracia, mas como um sistema político original baseado em princípios distintos daqueles que organizam a democracia. Além disso, no momento em que os partidos de massa e as plataformas políticas passaram a desempenhar um papel essencial na representação, se consolidou a crença de que o governo representativo caminhava em direção à democracia. Um exame mais minucioso da democracia de partido revela, porém, que os princípios elaborados no final do século XVIII mantiveram sua força após a emergência dos partidos de massa; apenas foram postos em prática de uma nova maneira em virtude da mudança das circunstâncias externas. Quando se reconhece a existência de uma diferença fundamental entre governo representativo e autogoverno do povo, o fenômeno atual deixa de ser visto como sinalizador de uma crise de representação e passa a ser interpretado como um deslocamento e um rearranjo da mesma combinação de elementos que sempre esteve presente desde o final do século XVIII.<sup>188</sup>

Segundo Manin, o governo representativo passa por uma transformação, e não uma crise do modelo anterior; percebe-se que aqueles quatro princípios iniciais elencados pelo autor permanecem no seio de qualquer instituição representativa do mundo contemporâneo. O que de fato mudou não foi a lógica intrínseca da democracia representativa, e sim seus fatores extrínsecos, como o advento de novas formas - através da tecnologia - de mediar a relação entre os eleitores e representados, antes uma relação que tinha como intermediário os partidos, e antes ainda não possuía nenhum tipo de intermediário entre as duas figuras.

Destarte, é importante tomar nota que na concepção do autor, o que existe no sistema representativo como desenho institucional não é uma decadência da aplicação de seus modelos, e sim sua adaptação a novos tempos.

Não obstante sua posição, é possível apontar vícios de surgimento do constitucionalismo e de tal desenho, como já apontou-se ao mencionar o trabalho de Gargarella<sup>189</sup>, que afirma que o caráter vertical e centralizador da organização dos poderes e da estrutura do desenho institucional em comento, ao invés de ser revisto em cada um desses períodos de suposta crise, é reforçado pelas elites dominantes, assim como aquela dos pais fundadores, que por temor de uma tirania da maioria, restringiu o acesso à "sala de máquinas da constituição"; a solução, aponta o autor, é abrir essa estrutura para o povo<sup>190</sup>, admitindo que não existe apenas uma solução dominante para o constitucionalismo com arranjos comuns e soluções rígidas e anteriormente definidas para problemáticas em comum - a sala de máquinas da constituição no modelo madisoniano é um esquema excludente<sup>191</sup>.

<sup>188</sup> MANIN, Bernard. *Op. Cit.*, p. 232.

<sup>189</sup> *Op. Cit.*, 1997.

<sup>190</sup> GARGARELLA, Roberto. Latin American constitutionalism, 1810-2010: The engine room of the Constitution. Oxford: Oxford University Press, 2013a, p. 7.

<sup>191</sup> GARGARELLA, Roberto. Recuperar el lugar del "pueblo" en la Constitución. Texto digitalizado. 2013b. Disponível em: < <https://docs.google.com/file/d/0B7cfNSL5eGmZYnRqSHBkR3IwNXc/edit>>. Acesso em: 20/11/2013.

Não obstante a análise de Manin em *As Metamorfoses do Governo Representativo* ser profundamente rica em argumentos e embasada em experiência empírica e histórica, a posição do autor deste trabalho permanece pela existência de uma crise do modelo representativo, não necessariamente de seu desenho, porque como bem apontou o autor, este permanece - salvo por suas transformações - o mesmo, e sim pela maneira vertical e antidemocrática que se estruturou a ordem política, eventualmente adotada por todo o ocidente e parte do oriente. O próprio Manin, em trabalho posterior ao supracitado<sup>192</sup>, como se mencionou anteriormente, veio a admitir a necessidade do redesenho institucional de certos elementos do governo representativo, mesmo que em medida moderada.

No capítulo seguinte, falar-se-á de um modelo alternativo, surgido a partir da revolução tecnológica do fim do século XX e início do XXI, que tem como objetivo a democratização verdadeira do sistema representativo.

## **2E-DEMOCRACIA: EVOLUÇÃO CONCEITUAL E HISTÓRICA**

No capítulo anterior, trataram-se das estruturas democráticas tradicionais e sua suposta crise. Este capítulo, contudo, é norteado por outra preocupação: a conceituação do que seria uma democracia digital em contrapartida a uma democracia analógica, e a clarificação de conceitos-chave para entender essa transição.

Num primeiro momento, tratar-se-á da trajetória da instituição democrática e seu sincretismo com elementos do século XXI: será necessário elucidar como a revolução das telecomunicações afetou o funcionamento das bases democráticas e em que parâmetros específicos esse movimento mudou. Para tanto, explorar-se-ão tanto teorias sociológicas - para explicar esse fenômeno de uma perspectiva comportamental da sociedade - quanto teorias advindas da comunicação - para demonstrar as novas ferramentas utilizadas e como sua aplicação pode transformar a participação política no seio da instituição democrática.

### **2.1 Transição da democracia analógica para a era digital: evolução e conceitos**

---

<sup>192</sup> MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan. *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

A democracia analógica<sup>193</sup> teve uma atribulada história durante o século XX, tanto pelos acontecimentos que fizeram o mundo repensar o conceito liberal de democracia - inclusive com a ascensão do socialismo como modelo de Estado - quanto dentro da academia.

Numa breve história constitucional do século XX, podemos assinalar que em um período de apenas 100 anos o conceito de Estado e democracia foi objeto de muitas discussões e transformações, duas facilmente observáveis: a inicial na primeira metade do século, e a última entre o fim do segundo e o terceiro quartos do período. Ressalta-se que este pesquisador não possui uma compreensão suficiente para realizar uma pesquisa histórica; destarte, este tópico busca tratar de fatos históricos que influenciaram os rumos da democracia e eventualmente levaram ao surgimento da democracia digital.

Até 1917 com a Revolução Russa e 1918 com o fim da primeira grande guerra, o modelo de Estado liberal - com o desenho constitucional madisoniano ou o francês - parecia ser, sem maior conteste, o ideal, embora já existissem na Europa desde o fim do século XIX doutrinas sociais, em especial o socialismo, que já se viam exportadas para a América através dos fugidos dos males da guerra.

A primeira transformação do constitucionalismo e da forma de enxergar o papel do Estado se deu mais visivelmente nos marcos da Constituição Mexicana de 1917 e na Constituição do Império Alemão de 1919: as duas cartas preocuparam-se com as questões sociais, que até então não eram de função essencial do Estado. A carta mexicana incluía medidas relativas ao trabalho - como salário mínimo e restrições ao trabalho feminino e infantil -, proteção social e restringia a posse de exploração de minerais por estrangeiros no México; a carta de Weimar trilhou o mesmo caminho, inclusive prevendo no seu texto todas as convenções aprovadas pela então recém-criada OIT. Ainda, a carta alemã não abolia formalmente o Império, mas substituiu a personalidade do Kaiser como chefe de Estado pela do Presidente do Império, que era eleito democraticamente e nomeava o Chanceler do Povo - chefe de governo - que respondia ao *Reichstag*, o legislativo nacional alemão, e não ao Imperador.

Contudo, as tensões políticas não resolvidas em Versalhes, juntamente ao colapso econômico de proporções mundiais acarretado pela Grande Depressão, provocou o inchaço do

---

<sup>193</sup> Democracia analógica é uma designação que pode ser usada para se referir à democracia sem a utilização dos NTICs; embora em uma discussão mais ampla, em que poderia se considerar mecanismos de radiofusão como sendo uma dessas tecnologias, inclusive tendo sido utilizada no século XX como meio de propaganda, e de acordo com Manin ter sido o primeiro dos meios de comunicação que possibilitou que se esvazia-se os legislativos nacionais como fóruns de debate, utilizar-se-á essa expressão a partir daqui para se referir ao conceito mais tradicional de sistema democrático, abordado no capítulo anterior. MANIN, Bernard. 1996, *Op. Cit.*, p. 220.

poder executivo no seio do Estado, e em uma geração constitucional marcada pela preocupação com o social<sup>194</sup>, nasceu o nazifascismo como faceta degenerada dessa doutrina político-constitucional. Esse contexto leva ao acontecimento da Segunda Grande Guerra, e o horror do holocausto, um extermínio étnico em massa chancelado pela lei estatal, choca o mundo todo e, ao fim da guerra, ocasiona uma nova reflexão sobre o modelo de Estado a ser adotado e como prevenir futuras catástrofes como a que acabara de acontecer.

A segunda transformação ocorreu no pós-1945, com a subsequente reorganização econômica e política do mundo, marcada pela criação da ONU e o avanço da Guerra Fria. O constitucionalismo então, novamente sofreu uma profunda metamorfose: surge o movimento do neoconstitucionalismo, que prega uma nova forma de organização política que denomina-se Estado democrático de direito. Para o jurista brasileiro Luís Roberto Barroso, o surgimento dessa doutrina tem três marcos: o histórico, que é a promulgação da Lei Fundamental de Bonn em 1949 na Alemanha<sup>195</sup>, e a posterior instalação do Tribunal Constitucional Federal Alemão, em 1951; o filosófico, que trata-se da ascensão do pós-positivismo<sup>196</sup>; e por fim, o marco teórico, que é o reconhecimento de força normativa à constituição, a expansão da

---

<sup>194</sup> A teoria moderna do Welfare State já existia, inclusive nos Estados Unidos, único Estado que adentrou a grande depressão sem políticas de seguridade social. De acordo com o historiador Henry Steele Commager, o pai dessa teoria teria sido o sociólogo Lester Frank Ward, que entendia que "It is only through the artificial control of natural phenomena that science is made to minister to human needs [...] and if social laws are really analogous to physical laws, there is no reason why social science should not receive practical application such as have been given to physical science." Ele defendia um sistema universal e compreensivo de educação como necessário para que existisse um governo democrático, e influenciou gerações seguintes de pensadores, como Thomas Dewey e Theodore Roosevelt." GOSSET, Thomas F. Race: The History of an Idea in America. Oxford University Press, 1997 [1963], p. 161.

<sup>195</sup> A Lei Fundamental de Bonn foi promulgada pela assembleia constituinte alemã em 23 de Maio de 1949, e inicialmente tinha caráter provisório, porque almejava-se a unificação da Alemanha - que havia sido dividida no fim da guerra. Essa Constituição era largamente influenciada pela de Weimar, e também consagrava novos princípios, como a igualdade entre os sexos: "Artigo 3 [Igualdade perante a lei] (1) Todas as pessoas são iguais perante a lei. (2) Homens e mulheres têm direitos iguais. O Estado promoverá a realização efetiva da igualdade de direitos das mulheres e dos homens e empenhar-se-á pela eliminação de desvantagens existentes. (3) Ninguém poderá ser prejudicado ou favorecido por causa do seu sexo, da sua descendência, da sua raça, do seu idioma, da sua pátria e origem, da sua crença ou das suas convicções religiosas ou políticas. Ninguém poderá ser prejudicado por causa da sua deficiência". ALEMANHA. Lei Fundamental de Bonn (1949). Rio de Janeiro, 2011, Tradutor: Assis Mendonça, Aachen Revisor jurídico: Urbano Carvelli, Bonn.

<sup>196</sup> Embora a nomenclatura pós-positivismo designe um grupo difuso e abrangente de ideias, e inicialmente possa se pensar que aqui refere-se a pensadores como Karl Popper e Thomas Kuhn, na verdade no campo do direito as referências no que tange ao pós-positivismo que funda o neoconstitucionalismo são, do lado continental europeu, o jurista alemão Gustav Radbruch - com a obra *Arbitrariedad Legal y Derecho Supralegal* (1962) - que por sua vez influenciará Robert Alexy e sua Teoria dos Direitos Fundamentais (1985). Do lado americano, tem-se John Rawls e sua obra *Uma Teoria da Justiça* (1980), e Ronald Dworkin com *Levando os Direitos a Sério* (1977). Ensina Barroso que o pós-positivismo no direito "busca ir além da legalidade estrita, mas não despreza o direito posto; procura empreender uma leitura moral do Direito, mas sem recorrer a categorias metafísicas" (BARROSO, *idem*).

jurisdição constitucional e o desenvolvimento de uma nova dogmática da interpretação constitucional<sup>197</sup>.

O Estado formado através dessas concepções sobreviveu à Guerra Fria e à queda do Muro de Berlim, e a partir daí o célebre título foi escrito pelo historiador Francis Fukuyama: era o "Fim da História"<sup>198</sup>. Contudo, mesmo décadas antes do muro ruir, pensadores do mundo capitalista, sensibilizados pela crítica socialista do modelo de Estado oposto, passaram a se dedicar a encontrar alternativas mais democráticas para o sistema vigente. A história estava longe do fim, e nas décadas finais do século, surgiram teorias que vieram a estabelecer uma agenda para a democracia participativa que persistiu mesmo até o século XXI, e de certo modo veio a influenciar as ideias sobre e-democracia.

Dois dos seus principais expoentes são Benjamin Barber e Jürgen Habermas; o primeiro defende um modelo de democracia participativa que seja forte, com a revitalização de uma forma de comunidade que não seja coletivista, uma forma de razão pública que não seja conformista e instituições civis compatíveis com a sociedade contemporânea. Ele ensina que:

Strong democracy is defined by politics in the participatory mode: literally, it is self-government by citizens rather than representative government in the name of citizens. Active citizens govern themselves directly here, not necessarily at every level and in every instance, but frequently enough and in particular when basic policies are being decided and when significant power is being deployed. Self-government is carried on through institutions designed to facilitate ongoing civic participation in agenda-setting, deliberation, legislation, and policy implementation (in the form of "common work"). Strong democracy does not place endless faith in the capacity of individuals to govern themselves, but it affirms with Machiavelli that the multitude will on the whole be as wise as or even wiser than princes and with Theodore Roosevelt that "the majority of the plain people will day in and day out make fewer mistakes in governing themselves than any smaller body of men will make in trying to govern them."<sup>199</sup>

Vê-se que a preocupação de Barber é com um modelo democrático que seja forte, no qual a maioria pratique um auto-governo, e não seja governada por um pequeno número de indivíduos que os representam. Sua ideia gravita ao redor de cidadãos politicamente ativos que se governem com a ajuda de instituições que facilitem sua participação na deliberação política e na tomada de decisões.

Habermas, por sua vez, influenciou nitidamente tanto a teoria da comunicação quanto o direito. Sua influência é nítida no conceito de E-democracia graças à sua conceituação de

<sup>197</sup> BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 240, pp. 3-6, 2005.

<sup>198</sup> FUKUYAMA, Francis. The end of history. in: The national interest, 1989.

<sup>199</sup> BARBER, Benjamin. Strong Democracy: participatory politics for a new age. University of California Press, 2003 [1984], pp. 150-151.

esfera pública<sup>200</sup>: uma esfera autônoma e idealizada de comunicação na qual cidadãos podem participar livremente de um debate arrazoado longe da influência controladora do Estado, grandes corporações de mídia e estrutural de desigualdade social, ou nas palavras do próprio autor, "*society engaged in critical public debate*"<sup>201</sup>.

A definição propriamente dita de esfera pública é a de uma comunidade, virtual ou imaginária, que não necessariamente existe em algum espaço identificável; em sua forma ideal, ela é "composta por pessoas privadas reunidas como público e articulando as necessidades da sociedade junto ao Estado"<sup>202</sup>. Através de atos de assembleia e diálogo, a esfera pública produz opiniões e atitudes que servem para afirmar ou desafiar, e portanto, guiar os negócios do Estado. Em termos ideais, a esfera pública é a fonte de opinião pública necessária para "legitimar autoridade em qualquer democracia funcional"<sup>203</sup>.

Para Rutherford, a esfera pública em Habermas dependia, para ter sucesso, da extensão do acesso a ela - o mais perto de universal quanto possível -, o grau de autonomia - os cidadãos deveriam ser livres de coerção -, a rejeição da hierarquia - para a participação paritária -, o Estado de direito<sup>204</sup> - particularmente a subordinação do Estado - e a qualidade da participação - que o autor chama do comum compromisso com as regras da lógica<sup>205</sup> (*ibid*, pp. 18-19).

<sup>200</sup> Na tradução da Mudança Estrutural da Esfera Pública para o inglês, os tradutores do texto tiveram dificuldade em escolher um termo adequado para corresponder à *Offentlichkeit*; eles chegaram ao termo esfera pública, mas que Habermas divide em três espécies, as quais eles expuseram na nota do tradutor da supracitada obra: *politische Offentlichkeit*, ou esfera pública política/esfera pública na dimensão política; *literarische Offentlichkeit*, ou esfera pública do mundo das letras/literário; e por fim, a *repräsentative Offentlichkeit*, ou publicidade representativa - a exibição de poder ou dignidade espiritual inerente ante a ao público. Logo, nota-se que o conceito de E-democracia é influenciado pelo primeiro dos conceitos mencionados.

<sup>201</sup> HABERMAS, Jürgen. *The Structural Transformation of the Public Sphere: an inquiry into a category of bourgeois society*. Massachusetts, 1991, The MIT Press, p. 52. O que Habermas chamava de debate crítico-racional era um compêndio de diferentes virtudes: racionalidade, igualdade, crítica, diálogo, intercâmbio e argumentação. O autor afirma que Habermas via a reconstrução da esfera pública como o meio pelo qual o projeto esclarecimento poderia ser completado no domínio da política. RUTHERFORD, Paul. *Endless Propaganda: the advertising of public goods*. 2000, University of Toronto Press, p. 19.

<sup>202</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>203</sup> *Ibid.*

<sup>204</sup> O texto em inglês utiliza a expressão *rule of law*; numa concepção tradicional, Locke definia a locução através do conceito de liberdade: para que todos sejam livres em sociedade, isso significa que todos devem estar sujeitos somente a leis confeccionadas por uma legislatura que se aplique a todos, e de outro modo as pessoas estão livres de restrições governamentais ou privadas. LOCKE, John. *Second Treatise of Civil Government*. Cambridge, 1980 (1690), Hackett Publishing, p. 17.

<sup>205</sup> RUTHERFOD, Paul. *Op. Cit.*, pp. 18-19. Aqui acredita-se que o autor se refere a algo como o conceito de razão pública. John Rawls define essa formulação como tendo três características fundamentais: (i) é uma razão de cidadãos; (ii) seu objeto é o bem público e as questões precípuas vinculadas à justiça (política); (iii) seus conceitos e natureza são públicos porque são fundamentados numa concepção política de justiça e não meramente em doutrinas abrangentes razoáveis. RAWLS, John. *O liberalismo político*. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. Brasília: Editora Ática, 2000, p. 262. Na razão pública, as doutrinas abrangentes são substituídas por uma ideia do politicamente razoável dirigido aos cidadãos enquanto tais. Isso não significa dizer que a razão pública critique, ataque ou suprima as doutrinas abrangentes, mas apenas exige que elas aceitem os princípios de justiça inerentes ao regime democrático constitucional. BAVARESCO, Agemir; GUEDES DE LIMA, Francisco

Tendo em vista esse aporte da teoria habermasiana sobre a construção da esfera pública e sua linguagem, se tornará cada vez mais notável sua influência sobre o conceito em comento, conforme avance-se na evolução da E-democracia. A seguir, passa-se ao exame da influência direta do desenvolvimento de novas tecnologias informacionais e o surgimento do espaço público virtual.

### **2.1.1 Novas Tecnologias de Informação e Comunicação e a jovem história da E-democracia**

Antes de prosseguir na história da evolução da democracia analógica para a digital, é preciso superar um primeiro obstáculo interdisciplinar, o elefante na sala de qualquer teórico tradicional: a tecnologia. Chamam-se de NTICs as tecnologias e métodos para comunicar surgidas no contexto da Revolução Informacional, "Revolução Telemática" ou Terceira Revolução Industrial, desenvolvidas gradativamente desde a segunda metade da década de 1970 e, principalmente, nos anos 1990. A imensa maioria delas se caracteriza por agilizar, horizontalizar e tornar menos palpável (fisicamente manipulável) o conteúdo da comunicação, por meio da digitalização e da comunicação em redes (mediada ou não por computadores) para a captação, transmissão e distribuição das informações (texto, imagem estática, vídeo e som). Considera-se que o advento destas novas tecnologias (e a forma como foram utilizadas por governos, empresas, indivíduos e setores sociais) possibilitou o surgimento da "sociedade da informação". Alguns estudiosos já falam de sociedade do conhecimento para destacar o valor do capital humano na sociedade estruturada em redes telemáticas<sup>206</sup>.

De modo geral as novas tecnologias estão associadas à interatividade e à quebra com o modelo comunicacional um-todos, em que a informação é transmitida de modo unidirecional, adotando o modelo todos-todos, em que aqueles que integram redes de conexão operacionalizadas por meio das NTICs fazem parte do envio e do recebimento das informações. Neste sentido, muitas tecnologias são questionadas quanto a sua inclusão no conceito de novas tecnologias da informação e comunicação, ou meramente novos modelos de antigas tecnologias. As novas tecnologias, relacionadas a uma revolução informacional, oferecem uma infraestrutura comunicacional que permite a interação em rede de seus integrantes. Numa rede, no entanto, geralmente são descartados modelos em que haja uma

---

Jovizan; A ideia rawlsiana de razão pública: Limites e alternativas a partir de Habermas. Revista do Centro de Investigação sobre Ética Aplicada (CISEA), nº 2 - Setembro de 2012, p. 60.

<sup>206</sup> VELLOSO, Fernando. Informática: conceitos básicos / Fernando Velloso. - 9ed. - Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

produção unilateral das informações que serão somente repassadas aos outros terminais de acesso. Este modelo é considerado reativo e não interativo e aparece mesmo na internet, disponibilizados pelos conhecidos portais, e agências midiáticas que disponibilizam suas informações e serviços pela Internet tão somente.

Seguindo na trilha evolutiva da democracia, na década de 1970, começam a surgir *community networks* nos Estados Unidos, e mais tarde se expandiram para outros países, conforme os custos de software, computadores e equipamentos de rede começaram a despencar. Tais empreendimentos se consubstanciavam em fornecer tecnologias básicas - como acesso a email, quadro de avisos textuais online e etc. - em locais públicos como lojas, centros comunitários e bibliotecas, em uma lógica público-privada que consistia em oferecer esses serviços com alta qualidade de graça ou por um preço subsidiado, todos focados em produzir conteúdo para aquela comunidade específica. Essas redes eram baseadas na ideia de que ao dar para o público-comum o poder para moldar a produção de informação online sobre seu próprio bairro, as comunidades virtuais poderiam aprimorar as comunidades geográficas ao criar novos laços sociais e confiança recíproca<sup>207</sup>.

A história da E-democracia propriamente dita coincide com a história do termo *e-democracy*: na década de 1990, começaram a surgir projetos cujo objetivo era conectar as redes sociais - ainda incipientes - com processos políticos maiores, enquanto mantinham a independência do governo, partidos ou outros grupos de interesse. Nesse contexto, surge o fórum *Minnesota E-democracy* - mais tarde viria a se tornar *e-democracy.org*.

Na passagem para o século XXI, houve uma virada significativa na direção de novas tentativas para conectar essas *networks* em processos políticos formais; agências governamentais tanto centrais como locais assim como as legislaturas começaram, vagarosamente, a experimentar com discussões sobre políticas públicas e consultas aos cidadãos de maneira virtual. Essas iniciativas eram um esforço de providenciar uma ponte entre deliberações virtuais informais entre cidadãos e as estruturas de governança que forneceriam uma interface com o real processo de decisão. Embora a virada deliberativa na governança já houvesse gerado um grande número de métodos para envolver cidadãos na política tradicional<sup>208</sup>, os projetos E-democráticos colocaram a internet nessa combinação<sup>209</sup>.

---

<sup>207</sup> CHADWICK, Andrew. E-democracy In: Encyclopædia Britannica, 2013.

<sup>208</sup> Alguns exemplos possíveis são júris de cidadãos, painéis populares, fórum sobre políticas públicas a nível local, grupos de foco, mini-referendos e petições - no Brasil, projeto de lei da Senadora Serys Slhessarenko (Projeto de Lei do Senado nº 129 de 2010) intenciona mudar a legislação sobre leis de iniciativa popular para permitir que se contabilize assinaturas online de petições públicas.

<sup>209</sup> CHADWICK, *op. cit.*

Atualmente, apesar de ainda provocar grande discussão teórica, modelos E-democráticos estão sendo usados em experimentos nacionais e internacionais, com a utilização de diferentes métodos de comunicação mediada por computadores. Estados de diversas orientações culturais e circunstanciais utilizam essas ferramentas, como Austrália, Dinamarca, Canadá, Estônia, Finlândia, Itália, Alemanha, Holanda e Suécia.

## 2.2 E-democracia

Superado o obstáculo da compreensão histórico-temporal do desenvolvimento tanto da instituição democrática quanto das ferramentas das telecomunicações, passa-se ao exame necessário do que efetivamente é E-democracia e qual sua importância para as ciências sociais e para a sociedade de maneira geral. Em um primeiro e segundo subtópicos falar-se-á respectivamente sobre essas temáticas, e por fim far-se-á a diferenciação do termo tratado de uma outra locução: E-governo.

Contudo, antes de seguir para o assunto principal do tópico é necessário realizar mais um exercício conceitual: sobre que tecnologia e que democracia se propõe a falar? Benjamin Barber, em trabalho escrito já no século XXI<sup>210</sup> faz quatro ressalvas sobre a promessa de tecnologias. Define sobre qual democracia se discorre; acredita-se que seu trabalho é importante para a compreensão do impacto dessas inovações e, portanto, passa-se a uma breve exposição.

As duas primeiras ressalvas são, respectivamente, sobre determinismo tecnológico e exagero da novidade. A respeito da primeira, esta descreve como a criação de novas tecnologias se comporta: ao invés da inovação guiar e dirigir as sociedades, ela na verdade reflete e copia a cultura da qual evolui; por exemplo, a invenção do motor de combustão interna e a eletricidade suburbanizaram os Estados Unidos em consequência da escolha política feita depois da Segunda Guerra em favor de transporte privado e as indústrias que o apoiaram, enquanto na Europa, no mesmo momento histórico, foi criado um forte sistema de transporte público na Europa<sup>211</sup>. A respeito da segunda ressalva, trata-se da tendência humana de exagerar o impacto da tecnologia por superestimar o quanto dela é realmente novo; o maior levantamento sobre os hábitos de informação dos brasileiros, a PBM 2015<sup>212</sup> revela que a

<sup>210</sup> BARBER, Benjamin. 2004. Which Technology and Which Democracy? In : JENKINS, H. & THORBURN, D. (org.). Democracy and New Media. Cambridge, MA. : MIT, pp. 34-47.

<sup>211</sup> *Ibid.*, p. 33.

<sup>212</sup> Encomendada pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República para compreender como o brasileiro se informa, a PBM 2015 foi realizada pelo IBOPE com mais de 18 mil entrevistas. De acordo com a pesquisa, 95% dos entrevistados afirmaram ver TV, sendo que 73% têm o hábito de assistir diariamente. Em

televisão segue como meio de comunicação predominante e que os jornais são os veículos mais confiáveis. Isto posto, observa-se que a maioria dos indivíduos ainda passa a maior parte do seu tempo utilizando-se de rádio e televisão, e não na internet, e quando se faz generalizações a respeito da democracia e mídia, deve-se lembrar que a ação real sobre censura, notícias, entretenimento e propaganda ainda é provida pela televisão, cinema, rádio e jornais<sup>213</sup>.

A terceira ressalva diz respeito à abundância de espectro. Trata-se da multiplicação de canais virtuais, e como essa multiplicação não necessariamente é a mesma coisa que pluralismo de conteúdo, programação e software; exemplifica Barber:

When I turn on the television and surf the celebrated 50 or 100 (soon to be 500?) channels available to me, I am always astonished at how little real variety there seems to be. Other people say, “No, no, I can get sports, ethnic programs, history channels, nature programming, there’s endless variety.” Yet I fear we confound variety (different subject matter with genuinely distinctive perspectives) with segmentation (a narrowcasting niche-marketing approach to selling common products).<sup>214</sup>

Assim, quanto mais centralizada e monopolística é a propriedade desses canais, essa multiplicação se torna menos significativa, e a diversidade nos meios de comunicação se torna pouco mais que estilos similares de material sendo dirigidos a diferentes nichos de mercado.

A última ressalva versa sobre a falácia geracional da criação de novas tecnologias. Ensina Barber que aqueles que criam novas aplicações ou conhecimentos tomam como certo os valores e a estrutura de épocas e tecnologias mais antigas, e assumem que as novas gerações compartilharão dos mesmos; dessa forma, os criadores esquecem que para a geração seguinte, introduzida pelo mundo somente pelas novas tecnologias, esses valores estarão ausentes - e as novas gerações podem dar um sentido completamente diferente às tecnologias antigas. O autor dá o exemplo da própria internet: o texto, de 2004, descrevia a rede como puramente baseada em texto, e previa que futuramente ela não seria mais desse jeito, assim que fosse tecnologicamente possível<sup>215</sup>. De fato, no ano presente, pode-se observar que a internet se tornou um espaço também para o audiovisual, mais recentemente tendo-se incorporado comando de voz e até mecanismos de realidade virtual.

Acerca de que tipo de democracia se refere, o autor faz referência a uma de suas obras anteriores - *Strong Democracy*, já mencionada no curso dessa pesquisa - para descrever três

---

média, os brasileiros passam 4h31 por dia expostos ao televisor, de 2ª a 6ª-feira, e 4h14 nos finais de semana, números superiores aos encontrados na PBM 2014, que eram 3h29 e 3h32, respectivamente. Disponível em <http://www.cultura.gov.br/documents/10883/1360136/Anexo+Adicional+IV+-+Pesquisa+SECOM+m%C3%ADdia.pdf/42cb6d27-b497-4742-882f-2379e444de56>.

<sup>213</sup> BARBAR, *Op. Cit.*, p. 34.

<sup>214</sup> *Idem*, p. 35.

<sup>215</sup> *Ibid.*, p. 35.

sistemas diferentes: *thin democracy*, na qual instituições representam e cidadãos são relativamente passivos; *plebiscitary democracy*, na qual os cidadãos se manifestam em consultas que são, para o autor, manipuladas pela propaganda; e por fim, o sistema que se almeja falar, a *strong democracy*, uma democracia forte, que incorpora sempre que possível elementos participativos e deliberativos fortes, na qual cidadãos estão engajados em nível local e nacional numa variedade de atividades políticas e entendem como essenciais o discurso, debate e deliberação como condições para alcançar terreno comum e arbitrar diferenças entre pessoas em uma sociedade grande e multicultural<sup>216</sup>. Nesse tipo de sistema, cidadãos participam na governança de si mesmos em parte do tempo, substituindo a *accountability*<sup>217</sup> tradicional por uma em tempo real.

Por fim, superado esse obstáculo, passa-se à análise pormenorizada do conceito de E-democracia e de onde ele veio.

### 2.2.1 Conceito propriamente dito de E-democracia: genealogia do termo e significado

Ted Becker<sup>218</sup> cunhou o termo *Teledemocracy* ou teledemocracia para definir uma espécie de democracia - através de mutações no sistema democrático em todos os níveis de governança - que integra novas informações e tecnologia de comunicação. É claro que, até pela precocidade da criação do termo - que vem logo no início da revolução informacional - seu autor ainda não tinha como objeto principal de pensamento a internet; assim como o rádio se tornou o meio de comunicação de massa mais importante nas décadas de 1930 e 1940 - inclusive sendo utilizado por líderes populistas, como Hitler e Mussolini, substituindo os

<sup>216</sup>*Ibid.*, p. 37.

<sup>217</sup> Conforme apresentado no primeiro capítulo, a *accountability* tradicional refere-se às eleições como mecanismo de representação sob o ponto de vista do mandato e da responsabilização dos representantes e do governo por suas ações passadas. Demonstrou-se também certo ceticismo de alguns autores - como Manin, Przeworski e Stokes - sobre o uso desse modelo como o único ou principal mecanismo de *accountability* dentro da lógica atual, influenciada por novas instituições como a mídia e os partidos políticos; no ponto de vista dos autores, o representante político é um ser complexo na lógica eleitoral, e só atende os interesses públicos, via de regra, se antes atender interesses particulares de outra ordem. MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan. *Op. Cit.*, pp. 53-54. Assim, destaca-se o modelo proporcionalista; sua congruência representacional expressa um mecanismo macrossocial de responsabilização, uma vez que permite o alinhamento de preferências - não, como costuma acontecer, entre a "maior minoria" e o governo, mas entre o governo e o conjunto dos representantes - o eleitor mediano. Sobre o tema do majoritarismo e do proporcionalismo, ver MELO, Marcus André. O viés majoritário na política comparada: responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática. *Rev. bras. Ci. Soc.*, São Paulo, v. 22, n. 63, p. 11-29, Feb. 2007. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010269092007000100003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010269092007000100003&lng=en&nrm=iso)>.

<sup>218</sup> BECKER, Ted. Teledemocracy: bringing the power back to the people. *Futurist Journal*, Volume 15, Issue 6, World Future Society, p. 1.

meios de comunicação então tradicionais - a década de 1980, durante a qual Becker cunhou a expressão, foi o tempo do apogeu da mídia televisiva e do cinema, inclusive utilizado como propaganda durante a Guerra Fria.

A locução, então, procurava abranger todos os meios de comunicação; para ele, esse conceito se substanciaria na comunicação política de duas vias, veloz e possibilitada por meios eletrônicos.

Em um trabalho mais recente<sup>219</sup>, o mesmo autor discorre sobre o futuro da teledemocracia - que continua um conceito bastante aberto, agora abrangendo os NTICs -, afirmando que acredita que este sistema é uma forma de solução para a questão hierárquica o problema do princípio da distinção em Bernard Manin, contribuindo para a revitalização das comunidades e do crescimento de formas mais democráticas de representação.

Sobre o princípio da distinção, há que se discorrer brevemente; trata-se do entendimento do desenho representativo original em que os membros eleitos para a representação governamental deveriam ser socialmente superiores aos eleitores. Isso pode acontecer através de diversos meios, inclusive o estabelecimento de requisitos legais - como idade ou renda - para que alguém se torne candidato à representação política; na teoria de Madison, fica claro que os representantes deveriam ser aqueles "mais sábios" e "mais virtuosos"<sup>220</sup>. Manin<sup>221</sup> chega a essa conclusão ao analisar a gênese do governo representativo nos Estados- Unidos, na Inglaterra e na França, deduzindo que o método eleitoral - diversamente do que ocorria no *demos* da Grécia antiga, cujos representantes eram sorteados - possui um efeito aristocrático, que guarda uma estreita relação com a restrição, seja intelectual, financeira ou de gênero, ao direito de voto desde o final do século XVIII.

A intenção deste estabelecimento constitucional era evitar o governo da tirania da maioria, que para os federalistas, não possuía as mesmas virtudes que a minoria de ricos e bem-nascidos<sup>222</sup> que deveria ter seu status elevado para figurar no pequeno grupo que governaria a todos. Embora essa construção tenha sido combatida no que tange ao sufrágio desde então, permitindo que cada vez mais setores da sociedade votem, ainda permanece no que tange às qualificações necessárias para ascender a um cargo de governo; um exemplo é o requisito constitucional de idade para concorrer ao cargo de presidente em vários países,

---

<sup>219</sup> BECKER, Ted; SLAYTON, Christina Daryl. *The Future of Teledemocracy*. Westport, CT: Praeger, 2000, p. 210.

<sup>220</sup> MADISON, James et al. *Op. Cit.*, p. 282.

<sup>221</sup> *Op. Cit.*, pp. 94-131.

<sup>222</sup> HAMILTON, Alexander et al. *Op. Cit.*, p. 299.

inclusive no Brasil - presente no art. 14, § 3º, inciso VI, alínea a, que estabelece a idade mínima de 35 anos.

Já a expressão em inglês *E-democracy*, que consiste na aglutinação das palavras "*electronic*" e "*democracy*" convive com vários outros termos que buscam designar um mesmo significado: *cyberdemocracy* e *virtual democracy* estão entre alguns dos mais populares. Embora não haja certeza de quem foi o primeiro a cunhar a expressão, o endereço eletrônico <http://forums.e-democracy.org/about/>, do fórum *e-democracy*, existe desde 1994 quando foi fundado em Minnesota como o primeiro site de informações sobre eleições online - inclusive promovendo os primeiros debates entre candidatos online. No ano seguinte, o sítio se tornou o que ele mesmo denomina "*online town hall*", para promover diálogo entre cidadãos com visões diferentes, e se expandiu para diversos outros países, como Nova Zelândia, Suécia e Reino Unido.

Superando esses precedentes da democracia virtual, é necessário definir o que seria esse conceito propriamente dito; de acordo com intelectuais ligados às tecnologias da comunicação<sup>223</sup>, um E-governo que promova E-democracia deve ter cinco objetivos em mente: (i) melhor tomada de decisões governamentais; (ii) aumento da confiança dos cidadãos no governo; (iii) aumento da prestação de contas e transparência; (iv) a habilidade para acomodar o desejo público na era da informação; (v) envolvimento das partes interessadas, incluindo as ONGs, as empresas e os cidadãos interessados em novas formas de ir de encontro aos desafios públicos.

Os mesmos autores buscam a definição de E-democracia e E-governo em outras correntes doutrinárias:

The first group defines e-government as "Utilizing the internet and the World Wide Web for delivering government information and services to citizens". Second idea is to identify it as a method for governments to apply new ICTs specially internet applications to provide citizens and businesses with more access to information and services in order to improve the quality of services and to promote democratic participation among them. According to the view point of the third group, egovernment is a way to promote e-democracy. In the other hand there are some who believe that, promoting local services such as voter registration, public opinion polling and communication among elected representatives and their constituents can encourage the e-participation. Fourth group of scholars present a wider concept of e-democracy in comparison with government and believe that e-government and edemocracy are joint together in order to make e-democracy. However according to all those scholars, defining an exact border between e-democracy and egovernment is difficult, it is obvious that the benefits of government including improved services, cost reductions, redundancy

---

<sup>223</sup> HOSEIN, J.; SIM, A.; SAADATDOOST, R.; HEE, J. M. The Impact of ICT on Reinforcing Citizens' Role in Government Decision Making. *International Journal of Emerging Technology and Advanced Engineering Website*, 2008, Volume 4, Issue 1, January 2014), pp. 655-654.

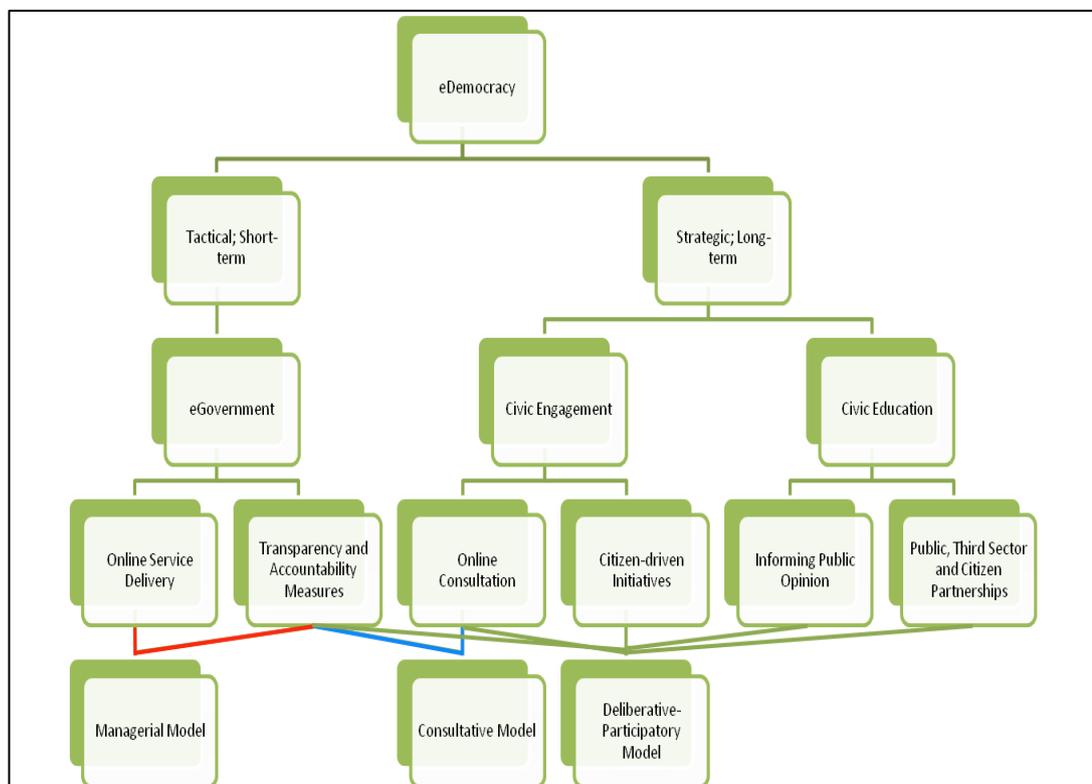
decrease, revenue increment, transparency, accountability, and economic development is undeniable.<sup>224</sup>

É notória a dificuldade de estabelecer um conceito único ou mesmo sólido para o que é exatamente E-democracia e por vezes ele pode se confundir com o de E-governo; ora, sendo um modelo tão difuso e que se desenvolve por vezes à margem do Estado, é compreensível a dificuldade de classificação e de desenho de um sistema pronto e acabado.

Em geral, essa incorporação da internet ao processo político de tomada de decisões seguiu dois modelos, um consultivo e um deliberativo (ver Figura 1).

### FIGURA 1 - ORGANOGRAMA DA E-DEMOCRACIA

FONTE: *What is E-democracy?*(2011)



O modelo consultivo realça a comunicação da opinião do cidadão ao governo, assumindo que a informação é um recurso que pode ser usado para prover melhores políticas públicas e administração<sup>225</sup>. Exemplos desse modelo estão nos programas de *e-rule making* de diversos governos; no Brasil, há os portais da Câmara e do Senado, E-democracia e E-cidadania, respectivamente. Contudo, essas iniciativas ainda são incipientes e a comunicação com os respectivos órgãos não é absolutamente plena, e depende da boa-vontade dos parlamentares de ouvir seus jurisdicionados. Alguns desses modelos serão abordados no capítulo 3.

<sup>224</sup> *Ibid.*, p. 644.

<sup>225</sup> CHADWICK, *Op. Cit.*

O segundo modelo é o deliberativo - trata-se de um modelo que concebe interações mais complexas, horizontais e multidirecionais<sup>226</sup>, em que se busca integrar um fórum virtual diretamente com um comitê legislativo. Um exemplo de experimento deliberativo é o do Reino Unido: a partir do fim da década de 1990, a *Hansard Society* conduziu diversas experiências com essa integração, incluindo discussões em gestão de inundações e violência doméstica, na qual mais de 200 mulheres participaram de uma discussão interativa com o comitê parlamentar responsável.

A experiência empírica confirma o sucesso desses mecanismos: Jørgensen<sup>227</sup> realizou uma série de estudos nos quais pôde observar as tecnologias de comunicação sendo usadas para a promoção de capacidades dos cidadãos de Uganda.

O cientista, ao entrevistar e observar as organizações de mulheres em Kampala pôde notar as facilidades que a tecnologia trouxe àquela região: a utilização das redes garante mais facilidade para organizar fóruns e se conectar com a comunidade internacional de gênero<sup>228</sup>. Além disso, ele concluiu que o acesso à informação provocou uma melhora significativa na participação das mulheres de Kampala no processo de decisão e confecção de políticas públicas locais, apesar da infraestrutura precária.

Outra experiência citada por Jørgensen é a própria Wikipedia: para o autor, trata-se de uma plataforma criada ao redor da vida em comunidade e colaboração através da rede, baseada nos princípios da neutralidade, diálogo, confiança, franqueza e compartilhamento. Destarte, a Wikipédia, embora não um modelo de governo, pode sim ser considerado uma nova modalidade - bem-sucedida - de participação no domínio público<sup>229</sup>.

Uma multidão de outros teóricos decerto poderia contribuir com esta digressão, mas o substrato teórico apresentado, embora breve, pode auxiliar na compreensão de que E-democracia trata-se de uma maneira, em utilizando-se das novas tecnologias de comunicação, de efetivar a participação do cidadão nos processos de tomada de decisão da administração central, por conseguinte promovendo a atuação políticadesses indivíduos e aumentando as possibilidades democráticas de um sistema que passa por um processo de redesenho institucional. Isto pode se dar de três maneiras: (i) a participação desses cidadãos no governo representativo, através da tecnologia da informação, para auxiliar os representantes eleitos no processo de tomada de decisão; (ii) a participação dos cidadãos em um modelo semi-direto de

---

<sup>226</sup> CHADWICK, *Op. Cit.*.

<sup>227</sup> JØRGENSEN, R. F. Framing the Net: how discourse shapes law and culture. Setembro de 2011, 298 fls, Tese de PhD submetida à Roskilde University.

<sup>228</sup> *Ibid.*, p. 188.

<sup>229</sup> *Ibid.*, pp. 206-247.

democracia, no qual existe a combinação de elementos da democracia direta com o governo representativo; (iii) por fim, o governo do povo pelo povo - ou democracia direta - através das redes de telecomunicação.

Enquanto os dois primeiros modelos estariam mais próximos da realidade contemporânea, o terceiro ainda permanece, sob a ótica da efetividade da administração democrática, mais difícil de ser realizado, embora mesmo para Dahl<sup>230</sup>, a legitimidade desta espécie de governo seria superior à dos outros dois.

### 2.2.2 Importância da E-democracia

O que se pôde observar até aqui foi a descrição conceitual de E-democracia, suas peculiaridades e fontes teóricas; embora ainda não tenha se exposto os motivos pelos quais é importante que esse conceito seja levado em consideração quando da construção e reforma de novas instituições democráticas, imagina-se que o leitor tenha tido subsídios para induzir alguns dos possíveis usos dessa formulação. Destarte, neste tópico dedicar-se-á a explicitar algumas peculiaridades que tornam essa construção teórica relevante o suficiente para que seja posta em prática, e propostas de suas funções institucionais possíveis.

De acordo com as exposições já realizadas de teóricos do século passado<sup>231</sup> e atuais<sup>232</sup>, afigura-se a ferramenta da internet como um objeto que não é possível ignorar, como útil para suavizar a transferência de poder nas democracias contemporâneas. E por que as democracias hodiernas precisam da rede?

Em um primeiro momento, é preciso enxergar a democracia além de uma ação coletiva com uma dimensão estatística, e sim como uma ação comunal, como ensina Dworkin:

A distinção entre ação coletiva estatística e comunal nos permite dois conceitos de democracia como ação coletiva. A primeira é a concepção estatística: em uma democracia, as decisões políticas são feitas de acordo com alguma função - pluralidade ou maioria - de votos ou decisões ou desejos de cidadãos individuais. A segunda é a concepção comunal: em uma democracia, decisões políticas são tomadas por uma entidade distinta - como o *povo* - ao invés de um grupo de indivíduos um por um. A ideia de Rousseau de governo pela vontade-geral é um exemplo de conceito comunal de democracia, ao invés de uma concepção estatística.<sup>233</sup>

<sup>230</sup> DAHL, Robert. *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven: Yale University Press, 2000 [1971].

<sup>231</sup> BECKER, *Op. Cit.*

<sup>232</sup> CHADWICK, *Op. Cit.*

<sup>233</sup> DWORKIN, Ronald. *Constitutionalism and Democracy*. *European Journal of Philosophy*, 1995, p. 4.

Essa concepção comunal é compatível com uma teoria deliberativa da democracia, que leve em conta os discursos dos interlocutores da sociedade, ao invés de simplesmente delegar a função da deliberação a um seleto número de políticos profissionais.

Manin, em extenso trabalho já citado por diversas vezes, continua a destrinchar as características e princípios sobre os quais se estabelecem governos representativos, chegando a uma série de conclusões sobre o funcionamento destes.

Primeiramente, há que se destacar que para o autor francês, o governo representativo guarda fortes contrastes com a democracia. Preleciona:

"Nesse aspecto reside uma grande diferença entre o governo representativo e a democracia, entendida como um regime de autonomia coletiva em que as pessoas submetidas a normas fazem as normas. Essa diferença era muito visível no final do século XVIII, como demonstra a crítica da representação formulada por Rousseau. Não é a presença de delegados que diferencia a representação do governo *do* povo *pelo* povo. A delegação de funções de governo a um organismo político separado do povo pode ser compatível com o princípio do autogoverno do povo. O próprio Rousseau estava perfeitamente convencido dessa possibilidade. Em Considerações sobre o governo da Polônia, Rousseau propõe um sistema em que o povo delegaria a uma assembleia de deputados o exercício do poder soberano. Extraíndo a consequência lógica de sua concepção de liberdade política como autogoverno, ele recomenda, então, a prática de mandatos imperativos. A diferença entre governo representativo e governo do povo pelo povo não está na existência de um corpo específico de delegados, mas na ausência de mandatos imperativos."<sup>234</sup>.

Em seu ponto de vista, como já tratado no capítulo anterior, o governo representativo como era conhecido no fim do século XVIII e XIX passou por severas metamorfoses e se transformou em algo diverso, justificando seu ceticismo pela existência de uma crise, algo que o autor considerava um equívoco, observada a simetria de condições de mudança no governo representativo entre os dias hodiernos e a passagem para o século XX. O que Manin afirmava, com certeza, era a existência de, configurada uma situação similar à do passado, uma confusão entre crise e novos modelos; assim como havia acontecido no século anterior com a ampliação do sufrágio, agora era a tecnologia que alterava a lógica de funcionamento da representação<sup>235</sup>.

Essa transformação, tendo em vista as novas tecnologias de comunicação de massa, teria transformado as democracias, antes centradas nos partidos, em democracias centradas na plateia - *audience democracy*<sup>236</sup>. Graças à personalização da escolha dos representantes, em

<sup>234</sup>*Op. Cit.*, p. 186.

<sup>235</sup>*Ibid.*, pp. 194-195.

<sup>236</sup> A reflexão sobre democracia de plateia leva, pelo teor dessa denominação, inevitavelmente ao conceito de sociedade do espetáculo, cunhado por Guy Debord. Afirma o autor que "o espetáculo é ao mesmo tempo parte da sociedade, a própria sociedade e seu instrumento de unificação. Enquanto parte da sociedade, o espetáculo concentra todo o olhar e toda consciência. Por ser algo separado, ele é o foco do olhar iludido e da falsa

razão da comunicação dos políticos com os eleitores através da mídia e da ênfase na individualidade do exercício do poder dos políticos em detrimento de suas plataformas, os eleitores passaram a votar em pessoas, e não partidos; surge o fenômeno dos eleitores flutuantes<sup>237</sup>: mesmo que o status cultural e financeiro dos eleitores se mantenha, a tendência é que eles votem em personalidades diferentes em cada eleição, em razão de terem abandonado essa razão de voto em função de votar reativamente aos termos específicos que os candidatos propõem em cada eleição.

Como tratado no capítulo anterior, a questão da *accountability* implica em questões externas como a insuficiência do cidadão em obter informações para fiscalizar sua representação<sup>238</sup>. Ainda assim, quando se visitou o conceito de Barber sobre uma democracia forte, o autor mostrou que as democracias em que os jurisdicionados são apenas fiscais são "fracas"; para este último, isso não se trata de um autogoverno em uma perspectiva jeffersoniana, mas uma aristocracia elevativa<sup>239</sup>.

Destarte, a E-democracia caracteriza-se também pelo uso das NTICs para integrar os canais tradicionais de governança com os jurisdicionados, e permitir um novo tipo de *accountability*, não mais compreendida como responsabilização pelos atos passados de governo: por haver um monitoramento rápido e de caráter imediato pela sociedade, a rede mitiga os efeitos da democracia de plateia na medida em que o cidadão entra em contato com o representante real através do monitoramento digital; ao mesmo tempo se monitora o representante e se mobiliza a sociedade com ações diretas, contribuindo para uma melhora na qualidade dos sistemas democráticos. Dessa forma, é possível criar um sistema dúplice: ao mesmo tempo que o sistema representativo continua a funcionar com uma fiscalização cidadã mais presente através da viabilidade técnica da internet em agregar a sociedade civil para a vigilância dos representantes, também pode-se formular estratégias de deliberação e

---

consciência; a unificação que realiza não é outra coisa senão a linguagem oficial da separação generalizada [...] O espetáculo não é um conjunto de imagens, mas uma relação social entre pessoas mediatizada por imagens". Essa relação, como aponta Debord, é capaz de explicar a preferência hodierna pela escolha de representantes baseada no imaginária não como uma visão de mundo necessariamente decadente, mas cristalizada nos dias atuais. DEBORD, Guy. Sociedade do Espetáculo. eBooks Brasil, 2003, pp. 13-14.

<sup>237</sup> Como já exposto parcialmente no capítulo anterior, o eleitor flutuante, na opinião de Manin, torna-se o protagonista da democracia de plateia e o fórum de debate passa do parlamento para os meios de comunicação de massa, como pode-se observar nas eleições presidenciais de repúblicas democráticas, em que o chefe do executivo é o representante por excelência. Nos EUA, as eleições são tradicionalmente decididas nos *swing states*, estados-membros cuja vitória de quaisquer dos candidatos é incerta e de difícil previsão. *Op. Cit.*, p. 222.

<sup>238</sup> Sobre a insuficiência do mandato como mecanismo de *accountability*: MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan. Democracy, accountability and representation. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. Sobre o problema moral e da seleção adversa: BESLEY, Timothy. Principled Agents? The political economy of good government. Oxford University Press, 2006.

<sup>239</sup> BARBER, Benjamin. 2004. Which Technology and Which Democracy? In : JENKINS, H. & THORBURN, D. (org.). Democracy and New Media. Cambridge, MA. : MIT, p. 36.

autogoverno em âmbito local e mesmo nacional - já existem, como foi mencionado, fóruns de criação de normas jurídicas no Reino Unido e em outros países dos dois hemisférios.

Outro ponto nevrálgico da atuação dos representantes que acabou por se tornar um problema nos sistemas representativos atuais é o do princípio da distinção<sup>240</sup>, já mencionado: através da ferramenta da internet, é possível mitigar o degrau social entre a classe política e o representado através da supramencionada interface entre ambos: a fiscalização em tempo real permite que exista algo mais eficiente que a prestação de contas tradicional - de mecanismos como o *impeachment*, *recall* ou a mera não repetição do voto no mesmo candidato em eleição posterior -, e a atuação no *law-making* torna o indivíduo parte do processo político, não sendo ele excluído e deixado aos desígnios dos representantes eleitos.

A manutenção de tais estruturas de poder, como a distinção entre a classe política e a o cidadão e a ausência de participação popular na partilha do arbítrio político, permanece mesmo nas formas mais contemporâneas de constitucionalismo; sustenta Gargarella que mesmo com o fenômeno do novo constitucionalismo latinoamericano<sup>241</sup>, o que se adotou foi apenas algo mais ou melhor do que se tinha, mas estruturalmente nada mudou. Preleciona o constitucionalista argentino que:

Lo importante de lo que varió con la llegada del nuevo siglo, de todos modos, no se equipara con lo importante de lo que no cambió: permanecen desde el siglo xix, casi intocadas, estructuras de poder a la vieja usanza, que consagran un poder concentrado y pocas posibilidades para la intervención popular en política. Dentro de ese marco, se produce la llegada del «nuevo» constitucionalismo regional entre fines del siglo xx y comienzos del siglo xxi. Y aquí, otra vez, lo que predomina son las continuidades. En este caso – insistiría–, continuidades gravemente acentuadas. En efecto, no se producen cambios importantes ni en la organización del poder ni en las declaraciones de derechos.<sup>242</sup>

<sup>240</sup> MADISON et al, *op. cit.*, p. 282. MANIN, *op. cit.*, pp. 94-135.

<sup>241</sup> Como novo constitucionalismo latinoamericano, refere-se ao movimento doutrinário constitucional ainda em consolidação, que se inicia com a Constituição da Colômbia de 1991, e influencia também as constituições da Venezuela de 1999, Equador de 2008 e Bolívia de 2009. Pastor e Dalmau definem essa corrente como uma formulação que busca analisar a exterioridade da constituição, isto é, sua legitimidade, que só pode ser extrajurídica, para depois, como consequência dessa inversão, considerar sua interioridade. Destarte, diferentemente do neoconstitucionalismo, essa doutrina seria uma teoria do direito apenas na medida em que a constituição rege todo o ordenamento jurídico; ela é principalmente uma teoria democrática da constituição. Características desse movimento incluem processos constituintes democráticos - por exemplo, o referendo equatoriano com 12 questões sobre a constituinte -, ruptura consciente com o constitucionalismo do Estado social de origem europeia, constituições prolixas e analíticas, e nas constituições mais recentes também temos o reconhecimento de uma plurinacionalidade no interior dos Estados do Equador e da Bolívia - população indígena, campesina - e o reconhecimento de multiplicidade de jurisdições. PASTOR, Roberto Viciano; DALMAU, Ruben Martínez. ¿Se puede hablar de un nuevo constitucionalismo latinoamericano como corriente doctrinal sistematizada? 2011, Disponível em: <http://www.juridicas.unam.mx/wccl/ponencias/13/245.pdf>. Acesso em 24 de nov. de 2017, p. 313.

<sup>242</sup> GARGARELLA, Roberto. La sala de máquinas de las constituciones latinoamericanas Entre lo viejo y lo nuevo. Nueva Sociedad N° 257, julio-agosto de 2015, ISSN: 0251-3552.

Gargarella afirma que se produziram certas mudanças interessantes dentro da organização tradicional, como o encurtamento de mandatos, agregação de novos controles sobre o Executivo e concessão de poderes que não se haviam reconhecido antes - como as faculdades de intervenção em assuntos legislativos; ele chega a afirmar que a mudança mais relevante não foi antecipada pelos criadores dessas constituições: o favorecimento do acesso cidadão ao que ele chama de sala de máquinas do constitucionalismo - consubstanciado, por exemplo, na expansão do acesso em matéria judicial, destinadas a facilitar e expandir a legitimidade jurídica necessária para litigar<sup>243</sup>.

Todavia, em suas características mais básicas, manteve-se a velha estrutura de poderes no meio dessas mudanças introduzidas; para o autor, as constituições latinoamericanas sobrepõem modelos democráticos opostos, que se correlacionam com as aspirações econômicas, ideais políticos e compromissos legais em tensão entre si<sup>244</sup>, e isso é uma característica arraigada na tradição constitucional da América Latina. É o que Gargarella chama de acordo liberal-conservador, no qual se somam aspirações próprias do liberalismo e do conservadorismo, para o estabelecimento de um regime político estável; dessa forma, se agrega ao sistema de freios e contrapesos um poder executivo super poderoso, ou às declarações de tolerância religiosa ao viés estatal a favor da religião católica. Destarte, realizou-se uma mescla constitucional deficitária entre modelos, quando se poderia ter optado por outros sistemas de combinação mais virtuoso. Dessa forma, o novo ficou demasiado parecido com o velho<sup>245</sup>.

O problema desse modelo para o professor argentino, é que a Constituição se abre a interpretações contraditórias: as vezes sobre uma mesma questão fundamental, ela passar a dizer muito, nada ou tudo; ele fornece o exemplo da Constituição equatoriana de 2008, no qual consagra-se os direitos da natureza e os direitos às terras ancestrais indígenas, ao mesmo tempo que não renega outros princípios contrários, como os direitos tradicionais à propriedade<sup>246</sup>. Como sopesar um conflito entre ambos, já que ambos têm status constitucional?

---

<sup>243</sup>*Idem*, p. 99.

<sup>244</sup> Na própria Constituição Brasileira de 1988, que não é considerada por Dalmau e Viciano como parte integrante do novo constitucionalismo latinoamericano por não ter sido um movimento de ruptura consciente com o constitucionalismo do norte, é possível notar distintos projetos econômicos e sociais contrastantes em um mesmo texto em sua breve história; o projeto inicial de Estado social logo migrou para o de Estado gerencial, e aconteceram as privatizações da década de 1990 com a flexibilização da legislação das empresas públicas estatais. DALMAU & PASTOR, *op. cit.*, p. 318.

<sup>245</sup> GARGARELLA, *op. cit.*, p. 99.

<sup>246</sup>*Ibid.*, p. 102.

Em outra oportunidade, Gargarella conclui que o sistema representativo isola os representantes dos representados, e se torna muito difícil a possibilidade que a cidadania adote uma função mais significativa no processo de tomada de decisões. Essa instituição também promove mais incentivos para o enfrentamento mútuo dentro do governo do que para a deliberação pública, e facilita que grupos de poder privados influam sobre os representantes<sup>247</sup>.

A mudança do sistema representativo, para que ele permaneça em vigência apenas se adaptando ao invés de ser descartado, passa pela acessão dos cidadãos a uma nova divisão do poder organizado do Estado. Para tanto, considera-se aqui precípuo o aporte de novas tecnologias, que permitam que se aproxime o hábito representativo atual dos hábitos representativos das antigas repúblicas ou das assembleias públicas nos Estados Unidos pós-guerra de independência - antes da convenção da Filadélfia. Dessa maneira, se aumentaria o acesso das comunidades aos processos democráticos e escolhas de políticas públicas. Alguns modelos e experiências serão analisados no capítulo seguinte.

Outro ponto fundamental da E-democracia e do uso da internet como uma ferramenta de contraditório e debate público é a constante criminalização do dissenso político que ocorre na rede. Castells descreve a internet como a "improvável intersecção da *big science*, da pesquisa militar e da cultura libertária"<sup>248</sup>; Silveira interpreta essa definição de Castells afirmando que a *web*, embora originada para desígnios militares, foi sendo paulatinamente reconfigurada pelos seus usuários - principalmente pela comunidade acadêmica e pelos *hackers*<sup>249</sup> - e por consequência, não tem um centro ou uma sede, tratando-se de uma rede distribuída, construída colaborativamente por grupos de voluntários<sup>250</sup>.

Essa construção descentralizada e independente não impediu que alguns Estados - inclusive que se consideram liberais e democráticos - passassem a criminalizar certas manifestações políticas na rede, como o uso do *Distributed Denial of Service (DDoS)*<sup>251,252</sup>,

<sup>247</sup> GARGARELLA, Roberto. *Op. Cit.*, 1997, p. 92.

<sup>248</sup> CASTELLS, Manuel. *A galáxia da Internet: reflexões sobre a Internet, os negócios e a sociedade*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2003, p. 19.

<sup>249</sup> Na computação, o termo *hacker* é usado para definir qualquer especialista habilidoso que usa seu conhecimento técnico para resolver um problema. Embora o termo possa designar qualquer programador, com o tempo ele passou a ser associado na cultura popular com os *security hackers*, alguém que usa esse conhecimento, *bugs* ou *exploits* para invadir sistemas computacionais. Silveira define o termo como "grupos de programadores talentosos altamente influenciados pela contracultura da década de 1960" SILVEIRA, Sergio Amadeu da. *Novas dimensões da política: protocolos e códigos na esfera pública interconectada*. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 17, n. 34, p. 103-113, out. 2009, p. 104.

<sup>250</sup> *Idem*.

<sup>251</sup> Ensina Sauter que "DDoS is designed to make a computer or network of computers temporarily or indefinitely unavailable. It involves mobilizing numerous computers to target a website at a set time so the site is inundated with traffic until it reaches maximum capacity after which it cannot process requests, or if it can, it

dessa forma, criminalizando a política da juventude, como afirma Bessant<sup>253</sup>. Benkler afirma<sup>254</sup> que há uma batalha sobre a ecossistema institucional da internet, travada pela regulação governamental, as empresas privadas - principalmente preocupadas com a propriedade intelectual - e os usuários independentes.

Neste diapasão, a rede se tornou uma arma de manifestação política das gerações mais jovens, através do hacktivismo<sup>255</sup>, que para Bessant<sup>256</sup> são manifestações essenciais para que haja dissenso político e reconfiguração do *status quo*, como um rearranjo das experiências mais comuns sobre o que é sensível ou conhecido. A australiana defende que a resposta dos Estados a essas novas formas de ativismo tem sido a criminalização, que se configura como antidemocrática e se fortaleceu depois dos atentados de 11 de Setembro de 2001, nos Estados Unidos. A respeito desses processos de tipificação penal, discorre:

In what follows I identify one kind of activism, namely, Distributed Denial of Service (DDoS) and the responses to it by governments to illustrate a broader anti-democratic trend on the part of liberal states in criminalizing new forms of political activity. Of interest is the discrepancy between the clear commitments expressed by those engaging in such political activity to democratic values, and the willingness of ostensibly liberal-democratic governments to represent this activism as criminal or terrorist and to use criminal law to repress dissent. [...] Criminalization processes begins with state agents, spokes-people for legal communities and media representing the activism as ‘criminal’ or ‘terrorism’. Such characterizations have become prevalent since the 9/11 as many Western governments worked to manufacture a climate of fear and enhance popular anxiety by representing the world as a profoundly unsafe place. This has seen western governments introduce tranches of ‘antiterror’ legislation. National and cyber-security have become central to international defence strategies, while ‘cyber-war’

---

does so slowly. Typically this does not compromise the security of files or databases of the site. DDoS are the digital equivalent to traditional protests like sit-ins, that flood a space, create bottlenecks, disrupt or deny access" (SAUTER, 2014). Em português, a terminologia traduzida é ataque de negação; o ataque consiste em fazer com que os *Zombies* - máquinas infectadas e sob comando do Mestre - se preparem para aceder a um determinado recurso num determinado servidor numa mesma hora de uma mesma data. Passada essa fase, na determinada hora, todos os *zombies* - ligados e conectados à rede - acedem ao mesmo recurso do mesmo servidor. Como servidores web possuem um número limitado de utilizadores que pode atender simultaneamente - *slots* -, o grande e repentino número de requisições de acesso esgota esse número, fazendo com que o servidor não seja capaz de atender a mais nenhum pedido.

<sup>252</sup> Nosso Código Penal tem a previsão do crime de “Interrupção ou perturbação de serviço telegráfico, telefônico, informático, telemático ou de informação de utilidade pública” cujo §1º foi incluído pela Lei nº 12.737, de 2012 (equivocadamente conhecida como “lei Carolina Dieckman”). Neste sentido, há a tipificação da seguinte conduta: Art. 266 – Interromper ou perturbar serviço telegráfico, radiotelegráfico ou telefônico, impedir ou dificultar-lhe o restabelecimento: Pena – detenção, de um a três anos, e multa.

§1º Incorre na mesma pena quem interrompe serviço telemático ou de informação de utilidade pública, ou impede ou dificulta-lhe o restabelecimento.

§2º Aplicam-se as penas em dobro se o crime é cometido por ocasião de calamidade pública.

<sup>253</sup> BESSANT, Judith. Criminalizing Youth Politics. BESSANT. Revista Culturas Jurídicas/Legal Cultures Journal, Vol. 4, Núm. 7, 2017, January/April, pp. 1-25, p. 10.

<sup>254</sup> BENKLER, Yochai. The Wealth of Networks: How Social Production Transforms Markets And Freedom. New Haven: Yale University, 2006, p. 383.

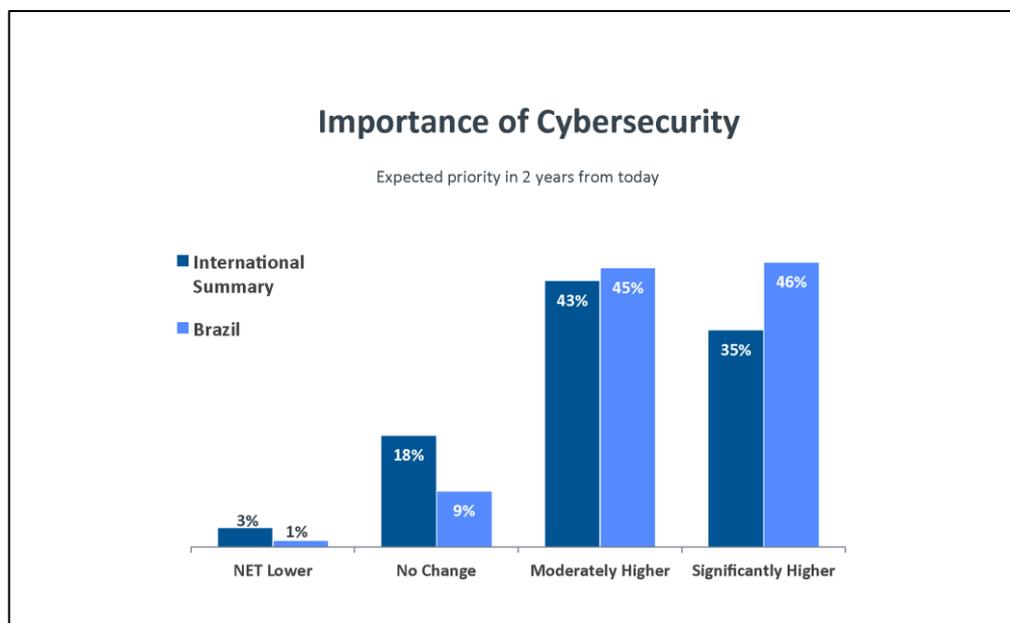
<sup>255</sup> Trata-se de ativismo político através da utilização de técnicas avançadas de *security hacking*, e. g. o Wikileaks, que invade sistemas governamentais para revelar dados incriminando práticas ilegais dos governos de diversos Estados.

<sup>256</sup> *Op. Cit.*, p. 4.

has come to characterize relations between countries like China, North Korea, Russia, the UK, Australia and the US.<sup>257</sup>

Além de notar-se que essa criminalização tem a conveniência do pano de um mundo afetado pelo fenômeno do terrorismo, também é levantada a questão da cibersegurança e a utilização da rede também como um elemento militar estratégico. No Brasil, essa preocupação ainda está fora da rota das empresas e do Estado: um levantamento realizado pelo Instituto Ponemon, a pedido da Websense, e feito com a participação de quase cinco mil profissionais de segurança em TI em 15 países, entre eles, o Brasil, revela que, aqui, mais da metade das empresas - cerca de 58% - não oferecem educação em cibersegurança aos funcionários. Mas há um dado ainda pior: apenas 10% das corporações pesquisadas admitem que vão fazer alguma ação do tipo nos próximos 12 meses. O estudo ouviu quase 400 profissionais de segurança no Brasil.

Sobre essa perspectiva, há também que conjecturar sobre a segurança digital no que tange à incolumidade dos processos de E-democracia contra fraudes. O Brasil está entre os países mais vulneráveis do mundo no que tange a esse aspecto, de acordo com a pesquisa *International Trends in Cybersecurity* (ver Figura 2).



**FIGURA 2 - IMPORTÂNCIA DA CIBERSEGURANÇA**

FONTE: CompTIA. *International Trends in Cybersecurity - Brazil* (2016)

Uma consideração adicional sobre o tema também é a da democratização do acesso aos processos democráticos através da aldeia virtual; ponderando sobre isso, é necessária a universalidade do acesso a todos os cidadãos de maneira igual para que estes possam, em

<sup>257</sup>*Ibid.*, pp. 10-12.

paridade, se manifestar e participar. Benkler<sup>258</sup> afirma que embora a internet possa aumentar o círculo de participantes na esfera pública, o acesso às suas ferramentas é distorcido em favor daqueles que têm vantagens sociais em termos de econômicos, raciais e de habilidades. Contudo, ele também alega que esse problema é de transição:

Computers and Internet connections are becoming cheaper and more widely available in public libraries and schools. As they become more central to life, they seem to be reaching higher penetration rates, and growth rates among underrepresented groups are higher than the growth rate among the highly represented groups. The digital divide with regard to basic access within advanced economies is important as long as it persists, but seems to be a transitional problem. Moreover, it is important to recall that the democratizing effects of the Internet must be compared to democracy in the context of mass media, not in the context of an idealized utopia<sup>259</sup>.

Duas considerações importantes do autor a esse respeito merecem destaque: em primeiro lugar, a já mencionada queda de preço de *softwares* e *hardware* desde a década de 1990 tem permitido um maior acesso do cidadão comum aos NTICs; a segunda consideração é com relação ao pragmatismo que se deve enxergar a ferramenta virtual e sua participação em um modelo de E-democracia, considerando-se o contexto pós-terceira revolução industrial e das mídias de massa, e não esperando que ela seja a panacéia de todos os males do sistema representativo.

Em contrapartida, embora a tendência mundial seja um maior acesso e impacto da rede na vida privada e também no exercício da cidadania, os dados sobre expansão do acesso à internet no Brasil ainda caminham um pouco mais devagar do que a média mundial. Segundo a pesquisa internacional ICT Facts and Figures 2016<sup>260</sup>, realizada pela ITU, a agência da Organização das Nações Unidas (ONU) para tecnologias da informação, a penetração da internet nos domicílios de países do hemisfério norte é de cerca de 83,8%. O índice chega a 64,4% nas Américas e a 84% na Europa. Enquanto isso, apontou o IBGE que em 2004, 13,6% dos domicílios do país tinham conexão, mas foi apenas em 2014 que mais da metade das casas do país passaram a ter acesso à web, quando o índice chegou a 54,9% (ver Figura 3).

Outros dados, como renda, escolaridade e mesmo gênero influem, de acordo com pesquisas realizadas, no acesso à internet. Contudo, não deter-se-á sobre essa discussão neste momento; ela ficará para o terceiro capítulo.

---

<sup>258</sup> *Op. Cit.*, p. 236.

<sup>259</sup> *Ibid.*, p. 237.

<sup>260</sup> Acessível em <http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/facts/ICTFactsFigures2016.pdf>.

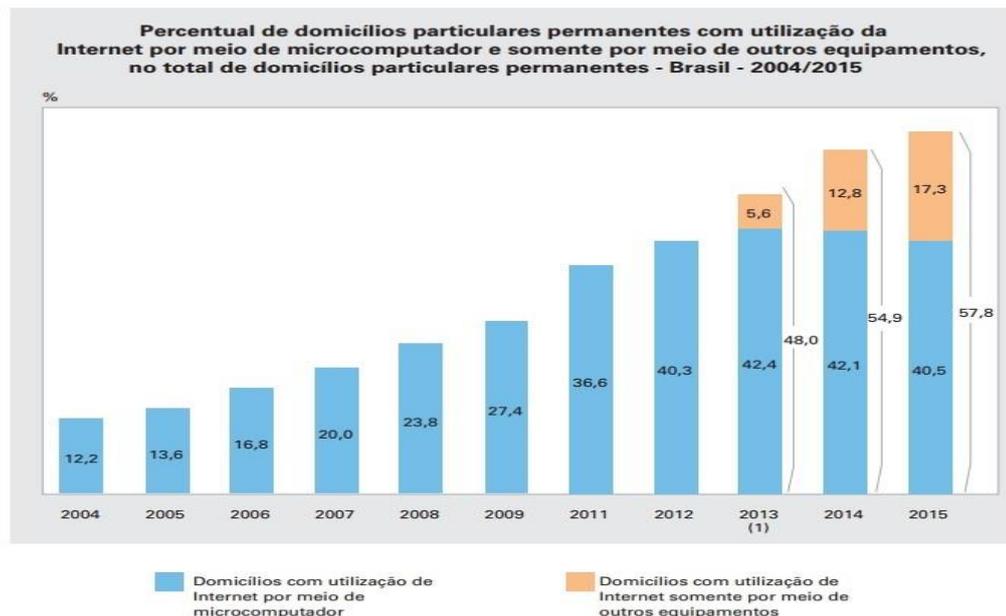
A democracia em caráter deliberativo deve ser um fim em si mesmo, como ensina Habermas<sup>261</sup>: "a teoria do discurso não faz a realização política deliberativa depender de uma cidadania coletivamente capaz de ação, mas sim da institucionalização dos correspondentes procedimentos e pressupostos comunicativos", e para se ter um sistema democrático forte, como apregoa Barber<sup>262</sup>, é necessário democratizar os procedimentos de *policy-making*, já que as atuais instituições do sistema representativo carecem de deliberação pública adequada; além do mais, elas mantêm uma grande desigualdade na tomada de decisões políticas, porque grupos de interesse detêm o poder sobre o discurso e as percepções sobre os problemas, e a contextualização de soluções<sup>263</sup>.

Dessa forma, os questionamentos de Ulrich Beck sobre as respostas que as instituições têm de dar no paradigma da sociedade do risco permanecem atuais e importantes:

How can the risks and hazards systematically produced as part of modernization be prevented, minimized, dramatized, or channeled? Where they do finally see the light of day in the shape of 'latent side effects', how can they be limited and distributed away so that they neither hamper the modernization process nor exceed the limits of that which is 'tolerable' - ecologically, medically, psychologically and socially?<sup>264</sup>

**FIGURA 3 - PERCENTUAL DE DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES COM UTILIZAÇÃO DE INTERNET POR MEIO DE MICROCOMPUTADOR E SOMENTE POR MEIO DE OUTROS EQUIPAMENTOS, NO TOTAL DE DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES - BRASIL 2004/2015**

**FONTE:**IBGE. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004/2015.



<sup>261</sup> HABERMAS, Jürgen. Três modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa. *El ojo del Huracán* 4, 14/15, 1993. Texto de apresentação de Habermas no seminário "Teoria da Democracia" na Universidade de Valência, 15/10/1991. Traduções de Gabriel Cohn e Álvaro de Vita, p. 47.

<sup>262</sup> BARBER, Benjamin. 1984, *Op. Cit.*

<sup>263</sup> HAJER, Maarten; KESSELRING, Sven. Democracy in the risk society? Learning from the new politics of mobility in Munich. *Environmental Politics*, Vol. 8, Autumn 1999, pp. 5-6.

<sup>264</sup> BECK, Ulrich. Risk Society. 1992, *Op. Cit.*, p. 19.

Para o autor, essas preocupações pedem por maiores direitos de participação na democracia, como mecanismo de contenção desses riscos e atender às demandas que surgiram da degradação ambiental. De fato, o processo democrático está intimamente relacionado ao processo de redução de riscos em uma sociedade aberta: ao passar uma política pública, proposta de lei ou algo do gênero pelo filtro da deliberação pública, levando em consideração o debate e o dissenso, aquela medida terá, caso aprovada, maiores chances de ter verdadeira efetividade e de funcionar; ainda, evita a possibilidade de acontecer o fenômeno já mencionado, conhecido como *backlash* - a contra-mobilização e a intensificação de conflitos contra uma determinada decisão judicial ou lei, através da intensa e contínua desaprovação pública de uma decisão judicial, acompanhada de medidas agressivas para resistir a esta decisão, buscando retirar sua força jurídica<sup>265</sup>.

Por fim, outro argumento interessante em favor da adoção de modelos que promovam a E-democracia é a mitigação da barreira técnico-linguística do jargão jurídico, que por vezes afasta os indivíduos do exercício da cidadania. O ambiente da internet, com suas inúmeras ferramentas e acesso ao conhecimento pode ser capaz, através mesmo de mecanismos simples como dicionários a complexos como vídeo-aulas, pode ajudar na superação desse obstáculo linguístico, arraigado na sociedade, que acaba servindo mais como instrumento de dominação da classe política e dos grupos de interesse, separando os cidadãos leigos da vida pública de seu Estado ou localidade.

### **2.2.3 Distinção de E-democracia e E-governo**

Por mais que para alguns a distinção entre esses dois conceitos pareça fútil, é necessário frisar que tanto para o público leigo como para o especializado, essa separação não é intuitiva; é mais comum do que se pode imaginar que em notícias jornalísticas sobre o tema ou mesmo em textos acadêmicos, alguns autores empreguem as expressões E-democracia e E-governo como sinônimas. Na opinião deste autor, não é o caso, e passa-se a seguir ao exame do porquê isso se dá, primeiro conceitualmente e depois juridicamente falando.

#### **2.2.3.1 Diferenciação conceitual**

Neste tópico, abordar-se-á em duas partes distintas as diferenças entre E-democracia e E-governo; nesta primeira parte, distinguir-se-á os conceitos através da tipologia da ciência

---

<sup>265</sup> SUNSTEIN, Cass. *Backlash's Travels*. 2007, *op. cit.*, p. 436.

política, filosofia e da teoria da comunicação. Será fundamental também conceituar o que é E-governo.

Conforme já se explicitou, o prefixo 'E' antes das palavras é uma redução da palavra 'eletrônico'. Usando de lógica básica, se retirarmos esse prefixo dos dois conceitos comparados, teremos aí duas expressões vastamente diferentes: democracia e governo, ambas também diferentes do conceito de Estado, embora sejam noções que andam de mãos dadas.

Para a ciência política, democracia é um conceito com diversas dimensões; até recentemente era vista como um bem absoluto, e dessa forma todos os Estados clamavam que eram democráticos - vários Estados diferentes na história do mundo reivindicaram esse valor através da denominação como 'Repúblicas Democráticas do Povo'<sup>266</sup>. A derivação grega da palavra significa governo do povo, e a democracia era listada por Aristóteles como um dos seis tipos de sistemas políticos<sup>267</sup>; a partir da idade moderna<sup>268</sup>, o conceito de democracia recebeu substanciais mudanças, e tomando a forma representativa sobre a qual se põe a discorrer.

Para Dahl <sup>269</sup> (1971, pp. 1-16), a democracia caracteriza-se pela contínua responsividade do governo sobre as preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais; dessa forma, democracia é o sistema político que é o mais responsivo possível para o máximo possível de seus cidadãos. O mesmo autor elenca dois outros elementos chaves para o funcionamento da democracia: são eles a inclusividade e a contestação pública. O primeiro é o direito de todos os adultos de participar da atividade

---

<sup>266</sup> Tradução-livre de "*people's democracies*". Estados como a Alemanha Oriental e países africanos em regimes ditatoriais reclamaram essa denominação para parecer ter um semblante democrático, como se de fato fosse um regime controlado pelo povo.

<sup>267</sup> Contudo, Aristóteles considerava a Democracia uma das formas corrompidas de sistema político. Ensina Norberto Bobbio que "três são as formas de governo e três são os desvios e corrupções dessas formas. As formas são: o reino, a aristocracia e, a terceira, aquela que se baseia sobre a vontade popular, que pareceria próprio chamar de "timocracia", mas que a maioria chama apenas de "politia"... O desvio do reino é a tirania... Da aristocracia se passa à oligarquia, pela malvadez dos governantes... Da timocracia à democracia". BOBBIO, Norberto. A teoria das formas de governo. Editora UNB, 2000, p. 57. Aristóteles temia o governo do povo - que já era um contingente restrito de pessoas consideradas cidadãos - pois afirmava que este não respeitava a propriedade ou a lei, e lhe parecia um regime confiscatório. Contudo, o filósofo grego se referia a democracia direta, e não representativa como refere-se no curso deste trabalho. BEALEY, *op. cit.*, p. 98.

<sup>268</sup> Benjamin Constant, no século XIX, proferiu discurso no Athenée Royale de Paris, afirmando que a democracia não era um sistema viável de governo para as grandes nações civilizadas, e somente para as pequenas repúblicas como as do mediterrâneo na antiguidade e algumas outras - como San Marino - que ainda persistiam. Sua justificativa para tal pensamento era, além da multiplicação natural do contingente populacional, na mudança da percepção de liberdade para os indivíduos na antiguidade e na modernidade: a liberdade dos antigos conforme Constant consistia em exercer coletiva, mas diretamente, várias partes da soberania e deliberar em praça pública sobre guerra e paz (1819, p. 2), e acabava por implicar em severas limitações às suas liberdades privadas, sujeitas à severa vigilância, como a escolha do culto ou o cortejo (idem, p. 3). Constant passou a sugerir a adoção de monarquias constitucionais e outros sistemas representativos parlamentaristas. Este trabalho busca, em certa medida, mostrar que os valores novamente sofreram uma metamorfose, e a vontade inalcançável que aflige o cidadão contemporâneo é de ter de volta nas suas mãos a sensação do exercício da política.

<sup>269</sup> *Op. Cit.*, pp. 1-16.

política, incluindo o direito de se candidatar às eleições; o segundo são todas as liberdades civis que permitem os cidadãos a expressar suas preferências, criticar a autoridade, organizar oposição contra o governo e destituí-lo caso uma maioria assim deseje.

Outros autores também defendem uma série de valores subjacentes à democracia, tais como Bealey:

There are also underlying values in such systems. Tolerance of those with whom one disagrees and a respect for and acceptance of their civic freedoms are necessary for such a system to operate. Furthermore it is necessary for a feeling of trust in political opponents' willingness to follow the constitutional procedures to be inculcated. This is especially important in relations between political leaders.<sup>270</sup>

Sobre a tolerância em uma sociedade aberta e democrática, também dispõe o filósofo austríaco Karl Popper, em sua célebre obra *A Sociedade Aberta e seus Inimigos*, que se uma sociedade for tolerante sem nenhum limite, eventualmente sua capacidade de ser tolerante será tomada ou destruída por aqueles que são intolerantes. O filósofo austríaco então chega à conclusão aparentemente paradoxal de que, para a manutenção de uma sociedade tolerante, é necessário que esta seja intolerante com a intolerância - essa formulação ficou conhecida como o paradoxo da tolerância<sup>271</sup>.

Destarte, não é exagero classificar a democracia como aquele sistema político que tenha como pedras fundamentais a diretriz de servir seus jurisdicionados, com inclusividade e chance de contestação pública, em que haja tolerância com a diversidade de opiniões e aceitação das liberdades civis, e intolerância com os intolerantes.

Em contrapartida, o conceito de governo é diverso; para Bealey<sup>272</sup> governar significa controlar, e a força suprema de controle dentro de uma sociedade organizada é o Estado. Assim sendo, governo é um termo abstrato que se refere ao estilo, alcance, escopo, propósitos e grau de controle - essas áreas de discussão acadêmica são referidas como governança. Duas escolas de pensamento diferentes definem o conceito de governo: a escola mecanística o define como um instrumento necessário para a manutenção da ordem e a reconciliação de conflitos em uma sociedade; a escola organística enxerga o governo como uma ferramenta para guiar a humanidade de formas baixas para formas elevadas de civilização. sendo não só uma ferramenta de quem está no poder, mas um dispositivo que permite manter ordem moral ou avançar para uma ordem superior.

---

<sup>270</sup> BEALEY, *op. cit.*, p. 99.

<sup>271</sup> POPPER, Karl. *The Open Society and its Enemies* Vol. 1: the spell of Plato. London, Routledge, 1945, p. 226.

<sup>272</sup> *Op. Cit.*, pp. 147-148.

A expressão "o governo" é utilizada comumente para referir-se aos governantes - o grupo de pessoas que estão no comando de um Estado em um período determinado. As características das pessoas que governam, seu comportamento e métodos pelos quais elas chegaram às suas posições é imprescindível na análise de sistemas políticos, dessa forma sendo relevantes para entender o fenômeno do governo<sup>273</sup>.

Outra definição mais antiga era nos termos da tripartição de poderes: o governo era aquele sistema que possuía um poder executivo, um legislativo e um judiciário, cada um com uma função única - as legislaturas faziam as leis, os executivos as implementavam e os juízes decidiam sobre elas. Contudo, essa noção montesquiana de isolamento dos poderes é cada vez menos usada, e é cada vez mais comum que os poderes tenham funções atípicas - por exemplo, leis são redigidas pelo executivo e as legislaturas apenas as formalizam.

O conceito contemporâneo de Estado multifuncional é mais complexo; preleciona Bealey que o problema de governar a sociedade contemporânea industrial foi acentuado pela aceitação de que os governantes têm de gerir ou dirigir também a economia. Esse problema nasceu por várias razões: a percepção que a condição da economia é a questão mais importante para a maioria dos eleitorados, a emergência gradual de uma economia mundial como reflexo da globalização e a crença que os instrumentos estão nas mãos dos dirigentes para conduzir a economia<sup>274</sup>.

Isto posto, podemos classificar governo como uma forma de controle, que pode referir-se ao Estado, seus governantes ou à maneira com a qual estes governam, levando em consideração que conforme o mundo passa por mudanças em sua organização política e econômica, esse fenômeno se torna cada vez mais complexo; logo, considerando então a fase pós-industrial e de revolução informacional em que os governos no mundo se encontram, há que se compreender que o conceito de governo acaba de ganhar mais um gradiente de complexidade.

Superada essa diferença conceitual da ciência política, passa-se à análise das teorias próprias sobre E-democracia e E-governo - em sua maioria, teorias oriundas da teoria da comunicação e da própria ciência política.

Como previamente pode ter sido notado, no excerto colacionado na página 18 há um grifo sob a frase "*egovernment is a way to promote e-democracy*"<sup>275</sup>. Desta afirmação, fora de contexto, poderia se extrair que E-governo é uma parte do todo que é a E-democracia.

---

<sup>273</sup> *Idem.*

<sup>274</sup> *Ibid.*, p. 148;

<sup>275</sup> HOSEIN *et al*, *Op. Cit.*, 2014, p. 644.

Contudo, no próprio texto, essa frase apenas se refere ao pensamento de uma parte dos teóricos sobre a E-democracia. Os autores enumeram quatro grupos diferentes que tem concepções diferentes de E-governo e E-democracia.

As duas primeiras tratam-se de concepções utilitaristas sobre o uso da tecnologia para promover benefícios. O primeiro grupo define E-governo como a utilização da internet para levar informações do governo e serviços aos cidadãos. O segundo grupo amplia um pouco a noção: eles identificam o E-governo como um método para que os governos nacionais apliquem NTICs - especialmente a internet - para prover aos cidadãos e empresas maior acesso à informação e serviços em ordem de aprimorar a qualidade desses serviços e promover a participação democrática entre eles. Logo, nota-se que ambas as concepções se galgam na existência de apenas um conceito, de E-governo, do qual E-democracia seria um termo sinônimo.

A terceira e a quarta concepções levam em conta o fator democrático de uma maneira mais viva que as anteriores. Para a terceira, resumidamente, um E-governo é uma maneira de promover E-democracia: aqui, esse conceito se torna um valor a ser promovido que seja benéfico a todos de uma sociedade aberta e organizada, de maneira não muito diversa de Sen<sup>276</sup>; para esse grupo, promover serviços locais como registro de votantes, pesquisas de opinião pública e comunicação entre os jurisdicionados e seus representantes pode incentivar a participação, inclusive por meios virtuais. Por fim, a quarta concepção apresenta um conceito ainda mais largo de E-democracia, o qual engloba o E-governo - o primeiro é o todo, e o segundo é uma parte essencial e indissociável dele.

A última concepção apresenta claramente uma evolução conceitual desde a terceira, sem jogar fora sua essência. Esse autor deve concordar que, de fato, o E-governo é o gênero da espécie E-democracia: este é mais que apenas um sistema - embora ainda difuso e objeto de experimentos dentro de fronteiras nacionais e locais - e sim um valor a ser promovido, como foi defendido anteriormente. O E-governo sim, é o sistema ou a ferramenta pela qual esse valor é passível de vetorização.

A partir do início do século XXI, quando se intensificaram as discussões sobre E-governo, alguns teóricos começaram a abordar a questão da diferenciação entre os dois

---

<sup>276</sup>*Op. cit.*, p. 11.

conceitos. Duas menções que se fazem necessárias são os trabalhos de Silcock<sup>277</sup> (2001) e Freeman & Quirke<sup>278</sup>.

No primeiro dos trabalhos mencionados, Silcock afirma que a entrada explosiva da tecnologia em todos os aspectos da vida humana vem mudando a maneira como as empresas conduzem seus negócios, e como o governo pode servir seus cidadãos. Os governos, ao observar as grandes corporações de tecnologia da informação, percebeu que aplicando os princípios e tecnologias que abastecem a revolução no *e-business*, também pode conseguir se transformar, emergindo aí o E-governo. Dessa forma, ensina a autora que:

Simply stated, e-Government is the use of technology to enhance the access to and delivery of government services to benefit citizens, business partners and employees. It has the power to create a new mode of public service where all public organisations deliver a modernised, integrated and seamless service for their citizens. The relationship is no longer just a one-way 'us-versus-them' proposition; rather, it is about building a partnership between governments and citizens.<sup>279</sup>

Logo, o resultado da aplicação dos princípios e tecnologia mencionados não leva somente com que os governos aumentem sua eficiência, mas que também se altere a ótica consumerista, em que o cidadão é um cliente dos serviços do Estado, para uma ótica de parceira, em que os cidadãos e o governo atuem sincreticamente.

Todavia, é inegável que o reflexo primeiro dessa revolução é o aumento da qualidade da atuação e presença dos governos; a autora descreve que a percepção do cidadão sobre o contato com o governo, historicamente, é de longos, árduos e burocráticos procedimentos. Contudo, quanto mais os cidadãos se acostumam com a qualidade dos serviços dos provedores e revendedores da web, inclusive com a agilidade nas respostas, as expectativas deles sobre os *standards* no serviço público aumentam:

Citizens want the same 'one-stop shopping' and 'service-in-an-instant options' from their government as they do from private business. Most importantly, they want convenience, customisation and empowerment. If this became the norm in the public sector, it would not just make life easier, it would fundamentally change the way that people view government itself. In the next ten years, government departments that do not proactively adopt and adapt to Internet technology will cease to exist in recognisable form.<sup>280</sup>

Portanto, nota-se que a mudança de postura dos indivíduos, levada a cabo pela transformação tecnológica, acaba por alterar sua percepção da atuação governamental; isso

<sup>277</sup> SILCOCK, Rachel. What is E-government? Hansard Society for Parliament Government. Parliamentary Affairs. 2001, 54, pp. 88-101.

<sup>278</sup> FREEMAN, Julia; QUIRKE, Sharna. Understanding E-democracy: government led initiatives for democratic reform. JeDEM - eJournal of eDemocracy and Open Government, Vol. 5, Nº 2, 2013, pp. 141-154.

<sup>279</sup> SILCOCK, Rachel. 2001, p. 88.

<sup>280</sup> *Ibid.*, p. 89.

em si, em uma perspectiva otimista, pode ser percebido como uma evolução da percepção cidadã no mundo contemporâneo.

Neste diapasão, Stephen F. King também afirma que mecanismos de E-governança representam uma mudança de paradigma em relação ao modelo anterior, referido pelo autor como weberiano: este último seria rígido demais, burocrático, e sua ineficiência e inabilidade de servir a clientes humanos teria que ser substituído por outro. Ensina o autor:

O E-governo oferece uma mudança de paradigma, e tem sido definido como o uso da tecnologia para aprimorar o acesso e entrega de serviços governamentais para beneficiar cidadãos, parceiros de negócio e empregados. Ele tem o poder de criar novos modos de serviços públicos, nos quais todas as organizações públicas entregam um serviço moderno, integrado e completo para seus cidadãos<sup>281</sup>.

Logo, para o autor, é importante a modernização da entrega de serviços pela administração através de uma lógica de gestão de relacionamentos de clientes; essa seria uma abordagem baseada na manutenção de relacionamentos positivos com os consumidores - neste caso, cidadãos - ao entender suas necessidades e oferecer serviços de valor agregado<sup>282</sup>.

Essa não é a única crítica sobre o funcionamento do governo e seus departamentos levantada por Silcock; a britânica também discorre acerca de um dos maiores problemas da ineficiência do serviço público: enquanto os departamentos são alinhados verticalmente, a maioria dos serviços que eles providenciam requer uma colaboração complexa entre servidores públicos entre os departamentos. O governo britânico, em razão disso, tem defendido a necessidade de um *joined-up government*<sup>283</sup>.

A autora também aponta uma divisão em seis estágios dinâmicos que foi desenvolvida a partir de uma pesquisa do *Deloitte Research: Public Sector Institute*<sup>284</sup> para o Reino Unido, sobre como os governos devem evoluir como um serviço eletrônico, tanto internamente quanto em sua face pública. São elas: (1ª) a disseminação de informação pública; (2ª) operações oficiais de duas vias; (3ª) portais multiuso; (4ª) personalização de portais; (5ª) agrupamento de serviços comuns; e (6ª) integração completa e transformação empresarial.

A 1ª etapa envolve departamentos e agencias estabelecendo seus próprios websites para dispor informações sobre si mesmos: sua constituência, o alcance dos serviços

<sup>281</sup> KING, Stephen F. Citizens as Customers: Exploring the Future of CRM in UK. *Government Information Quarterly* 24, 2007, pp. 47–63, p. 48. Tradução-livre. Original: E-government is seen to offer a paradigm shift and has been defined as "...the use of technology to enhance the access to and delivery of government services to benefit citizens, business partners and employees. It has the power to create a new mode of public services where all public organizations deliver a modernized, integrated and seamless service for their citizens."

<sup>282</sup> *Ibid.*, p. 49.

<sup>283</sup> SILCOCK, Rachel. 2001, p.89.

<sup>284</sup> DELOITTE RESEARCH. *At the Dawn of e-Government: The Citizen as Customer*, 2000, pp. 21-24.

disponíveis e contatos para mais assistência. A autora afirma que a maioria dos governos se encontra pelo menos nesse primeiro estágio, e há milhares de sítios eletrônicos no ar<sup>285</sup>.

Na 2ª, já há certa evolução: conforme os sites governamentais se tornam mais sofisticados, os usuários podem enviar informações novas sobre si, como mudança de endereços, sem necessitar de enviar uma carta ou telefonar. Com a ajuda de assinaturas digitais válidas, é possível realizar um câmbio de valores quantificáveis - como o pagamento de multas, restituição do imposto de renda ou inscrição em uma universidade local. Nessa etapa, os usuários devem estar convencidos da habilidade dos sites do governo de manter suas informações privadas e livres de pirataria.

O desenvolvimento na 3ª etapa, baseado no fato de que as necessidades dos usuários podem ultrapassar as fronteiras departamentais, consubstancia-se em um portal que permita os usuários utilizarem-se de um singular ponto de entrada para receber e fornecer informação e para processar transações monetárias em vários departamentos diferentes.

A 4ª etapa é quando os governos colocam ainda mais poder nas mãos de seus cidadãos ao permitir que eles customizem os portais eletrônicos com as características desejadas por cada um deles, individualmente. Ao fazer isso, as administrações deverão ter uma visão mais precisa das preferências dos usuários a respeito de opções sobre serviços eletrônicos *versus* serviços não eletrônicos.

Na penúltima etapa, quando o modelo de portal toma uma posição firme, a percepção de departamentos individuais do governo desaparece e o público começa a ver o governo simplesmente como uma entidade com a qual eles podem empreender uma série de transações. Para que isso aconteça, os governos precisam agrupar serviços juntamente com linhas comuns para acelerar a entrega de serviços compartilhados.

Por fim, na última etapa, as antigas paredes que definiam os silos de serviços finalmente caem por terra, e a tecnologia é integrada ainda mais para cobrir a lacuna entre o *front office* e o *back office*. Em alguns casos, novos departamentos vão ter se formado dos destroços dos seus predecessores; outros terão os mesmos nomes, mas seus interiores não serão mais como eram antes do E-governo.

Nessa extensa descrição de Silcock, vê-se que o E-governo nada mais é do que a integração de ferramentas tecnológicas, realizada em etapas graduais de evolução, para prover serviços de maneira mais eficiente aos usuários, modernizando os órgãos governamentais responsáveis. O estudo, que é de 2001, uma época em que ainda não haviam se desenvolvido a maioria das tecnologias virtuais que se conhece hoje, e asx teorias e experiências E-

---

<sup>285</sup> SILCOCK, Rachel. *Op. cit.*, p. 90.

democráticas eram ainda mais incipientes do que atualmente. Em artigo mais recente, Freeman e Quirke<sup>286</sup> asseveram que governos frequentemente adotam soluções tecnológicas por razões de eficiência e economia, ao invés de aprimorar processos democráticos; destarte, é importante que, contrariamente a usar conceitos indiferentemente, discussões sobre o uso de NTICs pelo governo ilustram uma distinção entre noções de E-governo e E-democracia (Ver figura 4).



**FIGURA 4 - FORMAS DE E-ENGAJAMENTO LIDERADAS PELO GOVERNO**

FONTE: FREEMAN, Julia; QUIRKE, Sharna. Understanding E-democracy: government led initiatives for democratic reform. JeDEM - eJournal of eDemocracy and Open Government, Vol. 5, Nº 2, 2013, p. 144.

Assim, retomando a noção do início do tópico, nota-se que, de fato, o E-governo é uma maneira de promover a participação democrática, e quando o faz, ele promove a E-democracia. Não seria descabido, logo, propor uma 7ª e 8ª etapas, de modo a atualizar o estudo britânico sobre o desenvolvimento do E-governo.

A 7ª etapa consistiria na utilização desse aparato tecnológico-virtual para estabelecer *websites* que colhessem sugestões legislativas e promovessem integração e fiscalização dos usuários sobre serviços, prestação de contas e atuação parlamentar. Neste nível também poderiam acontecer consultas públicas simples - de caráter opcional, como 'sim' ou 'não -, como plebiscitos e referendos.

A 8ª etapa seria a participação direta dos cidadãos no *law-making* e em assembleias públicas virtuais, nas quais a opinião não-anônima dos usuários fosse levada em conta -

<sup>286</sup> FREEMAN & QUIRKE. 2013, *op. cit.*, p. 144.

através de texto-base ou mesmo de discussão via aplicativos que transmitam som e imagem. Nesta etapa mais avançada que propriamente se promove a E-democracia de maneira mais plena, incentivando a participação direta no processo deliberativo e de *policy-making*, ultrapassando a barreira das consultas públicas de sim ou não.

### 2.2.3.2 Diferenciação jurídica

Ainda menos óbvia que a distinção meramente política de E-democracia e E-governo é sua distinção jurídica.

No que tange ao direito, a democracia decorre do princípio da soberania popular; contudo, é necessário cautela no que tange a esse conceito, principalmente em razão do tema pesquisado - Miguel Reale alerta que este é um conceito que não pode ser dissociado da política, mas tendo superado esse obstáculo no tópico anterior, seguimos adiante.

Soberania popular não implica em que se trate de uma democracia direta, na qual o parlamento é o próprio povo; na instituição da representação, há uma ficção de identidade. Ela não se confunde também com o instituto do mandato. Ensina Miguel Reale que resulta da soberania popular os seguintes princípios de ordem política: i) o povo deve ter uma participação cada vez mais ampla nos negócios públicos, de acordo com seu nível cultural e sua capacidade ética; ii) a soberania do Estado deve ser exercida sempre em nome do povo e seguindo seus interesses espirituais e materiais; e iii) não há ordem estatal legítima sem o consentimento dos governados, donde a necessária nota de juridicidade inerente ao conceito de representação política<sup>287</sup>.

Logo, democracia pode ser definida por esses princípios, mas não exclusivamente por eles, já que se trata de um conceito abrangente. A democracia também se caracteriza pelo que descrevemos anteriormente como *rule of law*: os indivíduos e o Estado estão sujeitos todos a um conjunto de normas previamente aceitas. Neste diapasão, é importante que diferencie-se *rule of law* de *rule by law*: este último conceito, que é prudencial, significa apenas a norma que foi promulgada pela autoridade legislativa suprema de um Estado, e é aplicada sem preocupação com o que ela é ou o seu propósito; alguém governa através do direito não porque a lei é mais alta que ele, e sim pois é a maneira mais conveniente de fazê-lo. Não há moral envolvida, porque o *rule by law* não é baseado em nenhum princípio ou valor intrínseco, ela apenas passou pelo processo regular de promulgação.

---

<sup>287</sup> REALE, Miguel. Teoria do Direito e do Estado. São Paulo, 2000, Saraiva, pp. 167-168.

Numa verdadeira democracia do ponto de vista jurídico, o exercício de um Estado de direito implica que a autoridade legislativa tenha seu poder limitado por um conjunto de normas as quais eles servem; essa é uma noção intrinsecamente moral - o governo serve à lei, não por conveniência ou mero estabelecimento, mas porque a lei tem uma carga deontológica.

No que tange à palavra governo, a distinção aqui é ainda mais simples do que a do tópico anterior: na área do Direito, governo geralmente se refere diretamente à administração pública; trata-se dos órgãos que possuem o poder de gestão sobre o Estado. Define Alexandre dos Santos Aragão que:

“Administração Pública” seria o conjunto de órgãos e entidades estatais que exercem atividade administrativa; a acepção objetiva de “Administração Pública”, por sua vez, já procura caracterizar substancialmente a própria atividade administrativa. Naquela primeira acepção, é um conjunto de órgãos e atividades; na segunda, é uma espécie de atividade estatal.<sup>288</sup>

Todavia, governo pode ter uma acepção mais ampla e abranger ainda mais órgãos do Estado - incluindo aí o poder judiciário. Contudo, assim como na análise semântico-política do tópico anterior, pode-se aferir que, já que governo significa controle, normalmente essa palavra se dirigirá ao aparelho gestor do Estado, nem mais nem menos.

Trasladando os termos reduzidos para o contexto eletrônico, a conceituação atinge outro nível: falou-se que filosoficamente a democracia pode ser um valor<sup>289</sup>, e que juridicamente há correlação direta desse valor com o da soberania popular e com o Estado de direito. Assim sendo, a democracia então é um preceito que deve ser promovido para limitar o poder do Estado e garantir que ele sirva os seus cidadãos, logo também podendo ser identificada como um mecanismo de controle cidadão dos poderes por eles constituídos em governo. Ao adicionar o prefixo 'E', a palavra E-democracia passa a ter um sentido de promoção desses valores na esfera pública interconectada, através da *web*, de forma que se incentive a participação política e guie o governo na direção de instituir práticas deliberativas institucionais em ambientes virtuais que sejam parte do processo de construção de um debate democrático para a adoção de novas políticas públicas - se tornando assim, um E-governo.

Logo, embora haja carga deontológica em ambas as expressões, o que define seu conceito em si é sua aplicação prática como mecanismos de participação.

---

<sup>288</sup> ARAGÃO, Alexandre dos Santos. Curso de Direito Administrativo. 2.ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 82.

<sup>289</sup> *Op. Cit.*

### 3 EXPERIÊNCIAS E-DEMOCRÁTICAS E A POSSIBILIDADE DE RECEPÇÃO

O conceito de E-democracia, apresentado e analisado no capítulo anterior, que surge no contexto da revolução das telecomunicações, tem sua razão de ser nos vícios do sistema representativo, principalmente no que tange à sua abertura a maiorias legitimamente democráticas e a falta de mecanismos adequados de *accountability*, como sustentado no primeiro capítulo.

O cunho deste derradeiro capítulo é, conjugar os dois primeiros em suas colocações sobre o governo representativo e as razões que levaram ao surgimento de um modelo-paradigma alternativo, que busca a releitura das instituições tradicionais sem descartá-las - isto é, busca "abrir a sala de máquinas da constituição", como apontou Gargarella<sup>290</sup> - e demonstrar também as experiências E-democráticas que já ocorreram ao redor do globo, realizando um juízo objetivo sobre esses verdadeiros laboratórios democráticos.

Dessa forma, numa primeira parte, intentar-se-á demonstrar a relação sociológica e jurídica entre a indignação das massas e minorias contra o modelo vigente, e qual sua relação com o atual estado da arte da revolução tecnológica e a construção de modelos de governança digital.

No segundo tópico, continuar-se-á a discussão sobre *accountability*, discorrendo sobre como se transforma esse mecanismo - ou alternativamente, em quantos outros mecanismos ele se desdobra - em um E-governo.

Em um terceiro eixo de trabalho, apresentar-se-ão experiências conhecidas de E-democracia que atinjam o nível institucional do Estado na sua implementação e na recepção dos cidadãos na formulação de políticas públicas, notadamente na Islândia, Estônia, Suécia, Reino Unido e Finlândia, avaliando quais são suas características em comum e as peculiaridades de cada movimento. Neste sentido, optou-se aqui por um recorte que privilegia as iniciativas no que tange a participação popular direta nos processos de partilha de poder, principalmente de caráter nacional, que é o escopo principal do trabalho; embora haja prósperas iniciativas de E-governança que fiquem apenas no campo administrativo e financeiro - como os de Espanha, Irlanda, do México, Chile ou Marrocos, esta última uma experiência bastante completa e que funciona desde 2001 - escolheu-se privilegiar sistemas cujo objetivo seja a solução de celeumas institucionais do sistema representativo, que têm uma pertinência temática maior com o direito constitucional. Espera-se, em um futuro

---

<sup>290</sup> GARGARELLA, Roberto, *op. cit.*, 2013a, p. 7.

próximo, tratar dessas experiências de E-governo em interface entre o direito constitucional e administrativo, oferecendo devida atenção a elas.

Por fim, em uma quarta parte do capítulo, mostrar-se-á que iniciativas estão sendo tomadas nesse sentido no âmbito brasileiro, e quais são seus vícios e virtudes em relação a outras experiências e a um modelo ideal.

### 3.1 Indignação, inclusão e E-democracia

#### 3.1.1 Democracia, governo representativo e seus sintomas no século XXI

De maneira simétrica a qualquer movimento anterior que clamasse por qualquer mudança digna de ser chamada de revolucionária em qualquer aspecto, o clamor por uma democracia mais inclusiva e que abraze o Estado à ideia da partilha do poder social novamente com seu povo tem marcado os protestos do século XXI. Se um modelo E-democrático for realizado plenamente, haveria que se falar em uma quarta forma de governo representativo, rompendo com a democracia de plateia<sup>291</sup>?

Lembrando-se dos quatro princípios intrínsecos a qualquer governo representativo, Manin elenca a eleição em intervalos regulares, a independência parcial dos representantes, a liberdade de opinião pública - e imprensa - e o debate. A forma anterior - a democracia de plateia - caracteriza-se, em contraste à democracia de partido, por uma escolha eleitoral enevoada pela personalização dos representantes<sup>292</sup> e variância do voto de uma eleição para a outra<sup>293</sup>, o que leva que a independência dos representantes seja grande - mas não absoluta - devido ao comprometimento vago pelo qual foram eleitos<sup>294</sup>, e por fim, os canais da mídia são neutros para o autor - isto é, apartidários<sup>295</sup>.

Analisando-os pormenorizadamente, e de maneira breve, podemos observar o seguinte: primeiramente, sobre o papel das eleições e a dimensão reativa dos eleitores, de fato há pouca mudança; os eleitores ainda votam baseando-se nas suas necessidades reais para aquele período de tempo, com uma minoria votando a partir de suas convicções partidárias. A existência de *trends* de voto é uma constante no mundo contemporâneo, sendo a atual a rejeição de candidatos originários da política tradicional, e escolha de gestores ou indivíduos

---

<sup>291</sup> MANIN, Bernard. *Principles... Op. Cit.*, p. 218.

<sup>292</sup> *Ibid.*, pp 218-226.

<sup>293</sup> *Ibid.*, p.

<sup>294</sup> *Ibid.*, p. 228.

<sup>295</sup> *Ibid.*, p. 228.

que representariam uma "nova" política. Em editorial do *New York Times*<sup>296</sup> do início do ano corrente, jornalistas e intelectuais tentavam entender se existira uma onda populista "pró-Donald Trump" no mundo; eles logo foram frustrados com a eleição do presidente da França, Emmanuel Macron, que competiu com a conservadora nacionalista Marine Le Pen. Todavia, longe de denotar uma variação na onda mundial de compreensão da escolha política, essa decisão sobre quem iria exercer a liderança europeia demonstra uma constante: Macron, assim como Trump, era um candidato comumente desassociado da política tradicional, e identificado na figura de um gestor - um empresário ou administrador - preocupado sobretudo com questões econômicas.

Em segundo lugar, sobre a autonomia parcial dos representantes, a qual os supramencionados Schumpeter<sup>297</sup> e Manin<sup>298</sup> afirmam ser ampla - menor do que a da democracia parlamentar e maior que a da democracia de partido - em razão de não haver um compromisso tangível entre o representado e o representante, que elege o candidato baseado em uma disputa adversarial que tem como parâmetro particular as figuras e posições pontuais dos representantes, e raras vezes pela sua plataforma ou ideologia. Nos dias hodiernos, há uma compreensível mudança a respeito desse pensamento na academia e instituição de mecanismos de controle político como o *recall*<sup>299</sup> em diversos países - inclusive na vizinha Venezuela, em que foi utilizado por várias vezes na década passada; entretanto, a escolha eleitoral permanece fundamentalmente guiada por uma escolha altamente personalizada dos candidatos, que são julgados quase que exclusivamente por suas capacidades morais aparentes - o exemplo mais comum é escolher um candidato que não seja corrupto.

Em um terceiro eixo, tem-se a liberdade de opinião pública e de imprensa; esta, na concepção de Manin, é centralizada, na democracia de plateia, na ideia de que todos os indivíduos obtêm acesso aos mesmos canais de informação, que são essencialmente neutros - estruturalmente separados dos partidos, estes não possuem mais jornais e outros meios de

---

<sup>296</sup> BAKER, Peter. A Global Trump Movement? France Election Signals No. *New York Times*, 8 de mai. de 2017.

<sup>297</sup> *Op. Cit.*, p. 261.

<sup>298</sup> *Op. Cit.*, p. 228.

<sup>299</sup> O *recall* é um termo legal utilizado para descrever um mecanismo que permite aos votantes remover um oficial público eleito antes da próxima eleição; é comumente iniciado através de uma petição rogando pelo *recall* do oficial eleito - que no EUA, pode ser membro de qualquer dos três poderes. Se o número de assinaturas requisitados for coletado dos votantes do distrito eleitoral em questão e verificada, uma votação é realizada e os eleitores são questionados se o mandato do oficial deve ser revogado ou não. Se a maioria votar a favor do *recall*, a eleição de um oficial substituto pode ser atingida por meio de uma outra eleição ou mesmo por uma pergunta adicional no referendo público. Esse mecanismo pode ter base no não-cumprimento de promessas da plataforma de campanha, ou fraude eleitoral. TWOMEY, Anne. Second Thoughts - recall elections for parliament members. Sydney: Sydney Law School Legal Studies Research Paper No. 11/55, Setembro de 2011, p. 3.

comunicação de massa - e fornecem a mesma informação em uma determinada matéria a todos os indivíduos. Essa concepção de Manin é, no que concerne à mídia na internet, equivocada. A clivagem política atual é tamanha, que toda uma indústria de blogs e supostos sites jornalísticos se formou ao redor dela, alguns pendendo para a esquerda e outros para a direita; do mesmo modo, equipes editoriais de diversos jornais de grande circulação tomam posições políticas de maneira homogêna durante grandes períodos de tempos - até a equipe ou o editor ser substituído. Desta forma, similarmente ao que acontece na democracia de partido, alguns cidadãos selecionam o conteúdo que absorvem na rede através de suas preferências ideológicas. Em entrevista à Folha de São Paulo em Julho 2013, durante o período de fortes manifestações principalmente estudantis, o intelectual asseverou a existência de uma crise de representatividade no Brasil e na impossibilidade do congresso de auto-reforma:

A presidenta Dilma Rousseff reagiu como democrata. Escutou as ruas e tratou de atuar imediatamente, investindo no transporte, na educação e na saúde e propondo uma reforma política por plebiscito para superar o bloqueio da classe política brasileira que em sua maior parte é corrupta, não só pelo dinheiro, mas também pelo poder, porque acreditam que o poder é dela e não dos cidadãos. O grande problema do Brasil não é econômico, mas político. Os partidos políticos brasileiros representam a si mesmos e se fecham a qualquer reforma real que limite seus privilégios. Esse é o ponto chave. Se não for alterado o sistema político, a esperança de mudança hoje representada pelo movimento se converterá em raiva coletiva e cinismo individual. O Congresso atual não pode se autorreformular. Deveria ser dissolvido para que se inicie um processo constituinte de reforma da democracia. O Brasil poderia ser um exemplo para o mundo. A presidenta, líderes como Marina Silva e talvez o presidente Lula e o presidente [Fernando Henrique] Cardoso poderiam liderar a mudança com sua autoridade moral. Mas muitos políticos profissionais deveriam se aposentar e montar empresas para criar empregos com o dinheiro que ganharam na política.<sup>300</sup>

Embora Castells seja um respeitado sociólogo de projeção mundial, a entrevista denota clara posição política - o mito da neutralidade, como já desmentido por diversos autores, como Mészáros<sup>301</sup>, é apenas isso: um mito. A população brasileira, à época das manifestações, comportou-se de maneira diametralmente oposta ao que achava Castells: não foi o bloqueio da classe política apenas que impediu a reforma política proposta pela então presidente Dilma Rousseff, mas o próprio povo manifestou repúdio ao seu discurso de 24 de Junho de 2013 em cadeia nacional. Alguns, inclusive, achavam que se tratava de alguma espécie de oportunismo político para capturar as demandas das manifestações dentro de uma lógica legislativa-

<sup>300</sup> CASTELLS, M. Atual congresso brasileiro deveria ser dissolvido, diz sociólogo espanhol. 02/07/2013, São Paulo: Folha de São Paulo. Entrevista concedida a Roberto Dias.

<sup>301</sup> "Em parte alguma o mito da neutralidade ideológica - a autoproclamada Wertfreiheit, ou neutralidade axiológica, da chamada "ciência social rigorosa - é mais forte do que no campo da metodologia. (...) Na verdade, esta abordagem neutra da metodologia tem um forte viés ideológico conservador. (...) O milagre metodológico que transcende o conflito é constantemente proposto, no interesse da ideologia dominante, como a estrutura reguladora necessária do "discurso racional" nas humanidades e nas ciências sociais". MÉSZÁROS, István. O poder da Ideologia. Boitempo, 2004, p. 301.

eleitoral; ressalta-se que os protestos eram multifacetados, com uma abundância de interlocuções políticas que sequer dialogavam entre si, quanto mais para caber dentro de uma proposta singular de reforma política. Além disso, aceitar a liderança de uma figura política como o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso seria algo impensável para seguramente mais da metade da população.

Por fim, sobre o *trial by discussion*: de fato, trata-se da característica que mantém os contornos apresentados por Manin quase intactos. Já enunciava o autor:

Cada partido é agrupado ao redor de uma figura, e cada parlamentar vota de maneira disciplinada em apoio ao seu líder. Individualmente, contudo, representantes encontram e consultam-se com grupos de interesse e associações civis. Em tais encontros, as posições não são rigidamente fixadas, e dessa forma há alguma discussão deliberativa.<sup>302</sup>

Essa descrição dá conta sobre o debate dentro do sistema representativo. Os representados raramente são consultados, e quando o são, representar sua posição não é, na maioria das vezes, uma prioridade absoluta para o representante, quem também tem ao líder do partido e grupos de interesse para agradar, e são estes últimos que financiam sua campanha seguinte. Logo, numa lógica eleitoral, fica claro aonde estão as lealdades.

Essa consideração pontual sobre os princípios de Manin demonstra não uma nova forma de governo representativo, mas uma degeneração das estruturas estabelecidas, que alguns autores virão a chamar de crise. De fato, o desenho dessas instituições precisa de certo retoque.

### 3.1.2 Indignação e Poder

Resgatando a posição de Manuel Castells em 2013, a corrupção da classe política, a ausência de canais de comunicação, o desrespeito cotidiano aos direitos do cidadão e os anseios por um novo modelo representativo ilustram não só a existência, mas a profundidade da crise de representatividade do governo democrático brasileiro no século XXI<sup>303</sup>.

O argumento de Castells pela dissolução do congresso e o chamamento a uma nova constituinte - deduz-se que seja uma constituinte na qual seriam eleitos representantes especificamente para promulgar uma nova constituição - foi aventado na crise política brasileira dos anos seguintes: após o impeachment da presidente Dilma Rousseff, alguns

<sup>302</sup> MANIN, Bernard. Principles... *Op. Cit.*, p. 231. Tradução-livre. Original: "Each party is grouped around a leading figure, and each parliamentary party votes in a disciplined manner in support of its leader. Individually, however, representatives meet and consult with interest groups and citizens' associations. In such meetings, positions are not rigidly fixed, and thus some deliberative discussion takes place."

<sup>303</sup> CASTELLS, *op. cit.*.

partidos políticos e parte da sociedade propuseram uma nova constituinte<sup>304</sup>. Estes foram rechaçados pela não previsão, nas regras do jogo, sobre tal possibilidade, tendo sido considerada essa proposta inconstitucional, e o presidente interino, Michel Temer, permanece na liderança do executivo.

De fato, outra constituinte poderia ser uma espécie de solução, embora haja dúvidas de sua viabilidade e efetividade. Todavia, as instituições políticas brasileiras do pós-1988 tem maturidade institucional o suficiente para se renderem a uma nova constituinte? Essa indagação ainda permanece, mesmo após mais de um ano do fim do procedimento de impeachment.

O sociólogo espanhol apresenta outra contribuição de grande relevância para esta digressão, qual seja, seu estudo sobre o papel das redes sociais na era da informação dentro do Estado Democrático de Direito e a elevação política do cidadão. Castells, através da observação da Primavera Árabe e do movimento Occupy Wall Street , procurou analisar os processos de formação, dinâmica, valores e perspectivas de transformação social.

O intelectual, ao analisar a formação dos movimentos sociais, afirma que a indignação de um indivíduo - que se refere como ativação emocional - deve conectar-se a outros semelhantes através de um canal de comunicação eficaz e rápido, e se houver empatia do interlocutor - que se define pela experiência de situações semelhantes - esse processo será bem-sucedido. Se muitos indivíduos se sentem humilhados ou explorados, e de acordo com a interatividade da comunicação inicial, as ações coletivas resultam em um contingente maior de pessoas conectadas<sup>305</sup>.

O texto do espanhol nos remete a outra obra, essa do embaixador francês Stéphane Hessel<sup>306</sup>. Para ele, o motivo básico da resistência é a indignação, e nos tempos hodiernos, deve-se combater a indiferença e através da não-violência - o que o autor chama de insurreição pacífica - tentar conciliar as diferenças culturais para se posicionar contra tudo que caminhe em uma direção oposta aos ideais da democracia e dos direitos humanos.

---

<sup>304</sup> Os deputados Rogério Rosso (PSD-DF) e Miro Teixeira (Rede-RJ) propuseram PEC, em 14 de dezembro do ano passado, propondo uma nova constituinte, alegando a instabilidade política vivida com o impeachment da presidente e o afastamento do presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha. VIEGAS, Nonato. Deputados querem Assembleia Nacional Constituinte para reformas política e eleitoral. ÉPOCA, 14 de dez. de 2016. Acessível em: <http://epoca.globo.com/politica/expresso/noticia/2016/12/deputados-querem-assembleia-nacional-constituente-para-reformas-politica-e-eleitoral.html> último acesso 30/11/2-17.

<sup>305</sup> CASTELLS, Manuel. Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet. Tradução de Carlos A. Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013, pp. 24-25.

<sup>306</sup> HESSEL, Stéphane. Indignai-vos! Saraiva: 2011, São Paulo.

É possível questionar acerca dessa definição de indignação, que possui claras raízes weberianas. Max Weber<sup>307</sup> possui uma concepção vaga de relação social e empatia: o autor define como uma certeza verificável o ato de estabelecer o ponto de vista de um ator. Essa certeza pode ser racional - lógico matemática - ou emocional, como afirma Castells. Ele ainda afirma que a empatia pode possuir um papel na geração de outros comportamentos.

Schultz<sup>308</sup>, contudo, virá a criticar essa teoria da empatia:

O erro na teoria da empatia é dúplice. Primeiramente, ela ingenuamente tenta traçar a constituição do outro à consciência do ego para a empatia, de modo que o último torne-se a fonte direta de conhecimento sobre o outro. Na verdade, tal tarefa de descobrir a constituição do outro somente pode ser realizada de uma maneira fenomenologicamente transcendental. Em segundo lugar, essa teoria pretende um conhecimento da mente de outra pessoa que vai além do estabelecimento de um paralelismo estrutural entre a mente do outro e a minha. De fato, contudo, quando lidamos com ações não possuindo nenhum intento comunicativo, tudo que podemos afirmar sobre seu significado já está contido na tese geral do alterego.<sup>309</sup>

O autor, logo, entende que o que Weber conceitua sobre empatia é, na verdade, apenas uma análise reflexiva dos atos de outra pessoa, uma interpetação que se toma após o fato. Esse tipo de observação somente ultrapassa a reprodução de experiências imaginárias de si próprio quando a observação se dá em simultaneidade de realização das ações do outro - por exemplo, se observa-se um lenhador cortando lenha, para que não se inicie o processo empático com o seu objetivo previamente estabelecido, deve-se engajar na mesma ação do outro, para que se identifique com as experiências que acompanham aquela ação, criando o que Schultz chama de um "*we-relationship*"<sup>310</sup>.

Desta feita, podemos conceituar indignação e empatia além da comunicação, como faz equivocadamente Castells: indignação é a conexão com o outro interlocutor através de um relacionamento mútuo, no qual há a partilha de experiências físicas, sensoriais e da mente

---

<sup>307</sup> WEBER, Max. *Economy and society*. 1978, University of California Press, Los Angeles, p. 321. Para Weber, empatia é "the influencing person's attitude is emphatically experienced by one or more others. The types of action which are produced in these ways may vary greatly. Very often, however, a collective action (*massenhaftes Gemeinschaftshandeln*) is induced which is oriented toward the influencing person and his experience and from which, in turn, certain kinds of consensus with corresponding contents may be developed. If they are "adapted" to the external environment, they will survive."

<sup>308</sup> SCHULTZ, Alfred. *The phenomenology of the social world*. 1967, Northwestern University Press, pp. 114-115.

<sup>309</sup> *Ibid.*, p. 115. Tradução-livre. Original: "The error in the empathy theory is twofold. First, it naively tries to trace back the constitution of the other self within the ego's consciousness to empathy, so that the latter becomes the direct source of knowledge of the other. Actually, such a task of discovering the constitution of the other self can only be carried out in a transcendently phenomenological manner. Second, it pretends to a knowledge of the other person's mind that goes far beyond the establishment of a structural parallelism between that mind and my own. In fact, however, when we are dealing with actions having no communicative intent, all that we can assert about their meaning is already contained in the general thesis of the alter ego."

<sup>310</sup> SCHULTZ, Alfred. *Op. Cit.*, p. 115.

racional. *In casu*, trata-se dos sentimentos de exclusão e descaso do poder estabelecido no seio do Estado, pretensamente democrático.

Outro conceito importante para tratar no que tange à questão da emergência de um brado por democracia no século XXI é sobre a noção abstrata de poder. Em outra ocasião, Castells já havia trabalhado com a tentativa de uma definição empírica do poder na sociedade das redes de comunicação. É imprescindível, para compreender a integridade do pensamento do autor, seu conceito de poder:

Poder é a capacidade relacional que permite que um ator social influencia assimetricamente as decisões de outros atores sociais de maneiras que favoreçam a vontade, interesses e valores do ator empoderado. Poder é exercido por meios de coerção (ou sua possibilidade) e/ou pela construção de significado fundamentado nos discursos pelos quais atores sociais guiam suas ações.<sup>311</sup>

O autor tenta, através desta acepção ampla de poder, encobrir todas os tipos possíveis de poder social, seja através do uso da violência ou do discurso. Em suma, todas as relações de poder que envolvem atores sociais, para Castells, se tratam de relacionamentos primordialmente sociais. Trata-se de definição bastante subjetiva e sociológica, baseada na relação causal do poder.

Na ciência política, a definição de poder político é o conceito central, e ainda assim existe dificuldade em estabelecer objetivamente linhas gerais, já que não há uma unidade de poder, e destarte ele não é quantificável. Para Bealey<sup>312</sup>, a melhor definição de poder é a de Weber, que a descreveu como "a chance de um homem ou número de homens de realizar sua própria vontade em ação comunal contra a resistência de outros que também participam da mesma ação"<sup>313</sup>. Para aquele autor, assim como Castells, a coerção - através da violência, prisão, manipulação e mesmo multas - é uma constante em qualquer Estado - como centralizador do poder regional -, embora alguns usem de maneira mais brutal e arbitrária que outros.

A análise do professor espanhol toma contornos de mais relevância com a globalização; trata-se de um fenômeno que muda as relações de poder, que outrora se davam em circunstâncias espaço-temporais determinadas - no bojo do Estado-nação - e agora se dão

---

<sup>311</sup> CASTELLS, Manuel. *Communication Power*. Oxford: Oxford University Press, 2009, p. 10. Tradução-livre. Original: "Power is the relational capacity that enables a social actor to influence asymmetrically the decisions of other social actor(s) in ways that favor the empowered actor's will, interests, and values. Power is exercised by means of coercion (or the possibility of it) and/or by the construction of meaning on the basis of the discourses through which social actors guide their action."

<sup>312</sup> *Op. Cit.*, p. 255.

<sup>313</sup> Tradução-livre. Original: "The chance of a man or number of men to realise their own will in a communal action against the resistance of others who are participating in the action"

não só a nível local, mas também a nível global<sup>314</sup>. Assim, segundo ele, para entender essas relações de poder no mundo contemporâneo, ao invés de procurarmos limites territoriais devemos estar atentos para as redes socioespaciais de poder, que nessa interseção entre o local, nacional e o global, constituem as sociedades.

Um ator da maior importância para a compreensão da obra do professor espanhol é o movimento social: para ele, esses movimentos se consubstanciam em ações coletivas com um fim determinado que independente de alcançado ou não, acaba por modificar e transformar valores e instituições da sociedade<sup>315</sup>. Castells e a professora Maria da Glória Gohn<sup>316</sup> professam a opinião de que todos os movimentos sociais possuem uma identidade, um opositor natural e sua articulação se baseia em um projeto de vida e de sociedade que almejam alcançar.

A teórica supramencionada expõe em seu texto o fato de que, para alguns teóricos, a sociedade da informação - isto é, a rede social - veio a substituir a categoria movimento social, enquanto em outra posição, defende-se que a rede é apenas uma ferramenta ou suporte dos movimentos<sup>317</sup>.

A percepção de Castells sobre os movimentos sociais em certa medida se alinha com o pensamento de Negri<sup>318</sup> sobre a multidão; para o célebre autor italiano, esta, ao contrário do que se pensa, se opõe ao conceito de povo: trata-se de uma multiplicidade ou conjunto de singularidades de potência revolucionária, uma verdadeira multidão de corpos em que cada um é uma multidão por si mesmo, um ator ativo da auto-organização que reproduz as subjetividades através das singularidades que a compõe, capaz de eliminar uma relação de soberania.

Gerbaudo, em seu livro *Tweets and the Streets*<sup>319</sup>, aproxima os conceitos de Castells e Negri à definição de "enxame" de Deleuze e Guattari, que para os últimos representa uma corporeidade nômade, um corpo sem órgãos, uma multidão que pode agir em conjunto sem ser reduzida a uma identidade ou a somente um local. Analisando a teoria dos intelectuais supramencionados, Gerbaudo afirma que as ligações técnicas complexas da contemporaneidade permitem a emergência de uma ação coletiva pela heterogeneidade e

---

<sup>314</sup>*Ibid.*, p. 18.

<sup>315</sup>*Ibid.*, p. 20.

<sup>316</sup> GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo. 2. ed. Petrópolis - RJ: Vozes, 2010, p. 8.

<sup>317</sup>*Ibid.*, p. 35.

<sup>318</sup> NEGRI, Antonio. Para uma definição ontológica da multidão. 2004, Lugar comum: estudos de mídia, cultura e democracia. (19/20), pp. 15-26.

<sup>319</sup> GERBAUDO, Paolo. *Tweets and the Streets: Social Media and Contemporary Activism*. London and New York: Pluto Books, 2012, p. 26-27.

multiplicidade, sem necessidade para a centralização, no final chamando esse fenômeno de enxames sem colméias.

Essa noção de inteligência de enxame está presente também na obra de Rheingold<sup>320</sup> através do conceito dos *smartmobs*; para o autor norte-americano, um *smartmob* é um grupo ou uma multidão que, ao contrário das conotações pejorativas relacionadas à violência dessa palavra - e, neste sentido, novamente o autor aproxima-se da perspectiva de Antonio Negri - se comporta de maneira inteligente e eficiente em razão do crescimento quadrático de sua rede de conexões, permitindo às pessoas conectarem-se à informação e a outros indivíduos para realizar um objetivo, assim tomando contornos de uma forma de coordenação social. Em outro momento, o autor faz um paralelo com a concepção de Huberman<sup>321</sup> sobre inteligência, que para ele não se restringe a cérebros singulares, mas existe em grupos de animais e no comportamento social e econômico das sociedades humanas. A conclusão do autor sobre essa análise, é que o surgimento desse tipo de movimento indicava a evolução das tecnologias de comunicação que empoderariam as pessoas.

Rheingold<sup>322</sup> estuda a Batalha de Seattle<sup>323</sup> e outros movimentos da década passada, e de maneira similarmente às conclusões de Castells tomadas a partir dos acontecimentos mais recentes, conclui que essas multidões possuem quatro características principais: a ausência da imposição de um controle centralizado, a natureza autônoma das subunidades, a alta conectividade entre essas subunidades e a causalidade não linear de pares influenciando pares em rede.

Similarmente, Shirky<sup>324</sup> faz um paralelo da evolução das comunicações com a invenção da prensa móvel de Gutenberg no século XV, que revolucionou a maneira de compartilhamento de informações ao transformar o trabalho dos escribas obsoleto; agora, nos dias hodiernos, as redes sociais e a mídia de massa permitem aos indivíduos se organizar sem organizações. Ensina o autor que "em razão de efeitos sociais estarem atrasados em relação

---

<sup>320</sup> RHEINGOLD, Howard. *Smart Mobs the power of the mobile many*. Smart Mobs: the next social revolution. Cambridge, MA: Perseus Publishing, 2002, p. 157-182.

<sup>321</sup> GLANCE, Natalie; HUBERMAN, Bernardo. *The Dynamics of Social Dilemmas*. Scientific American, March, 1994, pp. 76-81.

<sup>322</sup> *Op. Cit.*, p. 119.

<sup>323</sup> As manifestações contra o encontro da OMC ou N-30, foram manifestações ocorridas em 30 de novembro de 1999 contra a reunião da OMC, em que entre 40 e 100 mil pessoas - entre as quais ecologistas, anarquistas, trabalhadores sindicalizados, estudantes, pacifistas e humanistas - mobilizaram-se por vários dias, sem declarar terem tido auxílio de qualquer esfera partidária de representação, nas ruas de Seattle até a queda da chamada "Rodada do Milênio".

<sup>324</sup> SHIRKY, Clay. *Here Comes Everybody: the power of organizing without organizations*. New York: Penguin Press, 2008, p. 67.

aos tecnológicos por décadas, revoluções reais não envolvem uma transição ordeira do ponto A para o ponto B"<sup>325</sup>.

A importância desses conceitos no bojo desta análise se dá em razão da presente proposta ser trabalhar diante de perspectivas de participação efetiva dentro do governo representativo de forma a mitigar o déficit de legitimidade das administrações nacionais e tentar redesenhar mesmo que singelamente a instituição democrática para comportar um velho elemento - que é a participação direta - tornado possível em uma sociedade de massas pelo avanço das telecomunicações.

A noção de que o obstáculo do tempo-espaço, que limitou a deliberação democrática ao espaço representativo desde a gênese da república moderna com as revoluções liberais em prol da eficiência de um governo de elementos democráticos, agora pode talvez ser superada diante da evolução das técnicas de intercomunicação de forma a inserir à lógica representativa um elemento participativo mais presente. O exemplo mais claro disso é a organização dos movimentos sociais a partir da rede, sem nenhum tipo de orientação ou organização central: Manin defendeu que os cidadãos-eleitores se tornaram reativos na democracia de platéia contemporânea, articulando seu posicionamento político - já tendo em certa medida sua expressão política reduzida pelos veículos de comunicação de massa - ao redor de acontecimentos de ordem política próximos a eles. Ora, da mesma forma os movimentos sociais se articulam através das redes, motivados por uma série de pretextos: a corrupção, o desalinhamento dos canais de comunicação do governo representativo com o povo, a má administração, entre outros.

### **3.3 Reivindicação democrática ao redor do mundo**

#### **3.3.1 O caso islandês**

##### **3.3.1.2 Breve Histórico**

A Islândia é um país de colonização nórdica com pequenas proporções, localizado no Atlântico Norte. O país tem certas peculiaridades que saltam aos olhos: sua população é de apenas 400 mil habitantes, e seu histórico de constitucionalismo é ainda mais recente que o

---

<sup>325</sup> Tradução-livre. Original: "Because social effects lag behind technological ones by decades, real revolutions don't involve an orderly transition from point A to point B."

Brasil - sua primeira Constituição data de 1874, e foi concedida pela Dinamarca como resultado de um movimento pela independência da ilha, que culminou com a união pessoal do Reino da Islândia com a coroa dinamarquesa.

Todavia, a história de participação popular pelos islandeses começa bastante cedo: em 1943, o ato de união supracitado com a Dinamarca expirou, e através de um referendo, em 20 de Maio de 1944, a Islândia votou esmagadoramente - com 97% dos votos - a favor da independência e da promulgação de uma nova constituição republicana - que está em vigor até os dias de hoje. A independência islandesa, que provocou a refundação do Estado islandês, também trouxe o *welfare state*, na imagem dos países escandinavos. O historiador Gudmundur Jonsson escreveu que "o envolvimento ativo do Estado na criação da sociedade moderna era primariamente focado em tarefas econômicas, como o desenvolvimento da infraestrutura econômica e políticas públicas industriais ativas em apoio. [...] Políticas públicas sociais tinham um papel apenas subordinado dentre as políticas públicas e o debate."<sup>326</sup>

É importante lembrar que a Islândia possui um sistema multipartidário com uma tradição moderna do governo do Partido da Independência (*Sjálfstæðisflokkurinn*) e o Partido Progressista (*Framsóknarflokkurinn*), que sempre governaram em coalizção, e nunca em maioria - e representavam o pacto liberal-conservador. Contudo, em 2009 essa tradição foi quebrada com a eleição da Primeira-Ministra Jóhanna Sigurðardóttir, primeira mulher e homossexual a tomar posse do cargo na Islândia, com 29,79% dos votos. De acordo com Dalton<sup>327</sup>, a partir dos anos de 1970, como na maioria dos países ocidentais, a insatisfação com o modelo estabelecido levou à mudanças no relacionamento entre cidadãos e governo, e a partir daí começou a existir grande volatilidade eleitoral - como viu-se na teoria de Manin como uma característica da democracia de plateia.

Para Petersson<sup>328</sup>, o problema do equilíbrio de poder no sistema islandês era que o país era governado tradicionalmente por essa pequena elite política, cuja fundação residia em laços familiares, certas escolas e amigos, que ligavam partidos políticos, bancos, corporações e jornais uns aos outros. O cidadão comum não detinha tradicionalmente um papel central na política islandesa, embora seu parlamento e histórico de "democracia" fosse antigo.

<sup>326</sup> JÓNSSON, Gudmundur. The Icelandic Welfare State in the Twentieth Century. 2001, *Scandinavian Journal of History*, 26(3): 249-267. Tradução-livre. Original: "Active state involvement in the making of modern society was primarily focused on economic tasks such as the development of the economic infrastructure, active industrial policy in support [...] Social policy has played only a subordinate role in public policy and debate."

<sup>327</sup> DALTON, Russel J. *Citizen Politics – Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. Washington D.C: CG Press, 2008.

<sup>328</sup> PETERSSON, Olof. *Nordisk politik*. 2000, Stockholm: Norstedts Juridik, pp. 171-177.

Sobre o acesso à internet, a Islândia é um dos Estados mais avançados no que tange a difusão e uso de NTICs; já no início do século XXI, alguns intelectuais notaram o "milagre islandês" no que tangia à difusão da internet<sup>329</sup>. Em 2008, 88% da população tinha acesso à internet em casa, e 86% usava a internet diariamente. Em 2012, 96% da população estava conectada à internet havia pelo menos 3 meses, 95% tinha acesso em casa (96% na região da capital), 92% tinha conexão de banda larga (93% na região de Reykjavik), 91% usava a internet diariamente, e 44% tinha acessado a internet através de seu celular ou smartphone<sup>330</sup>.

Políticas de E-governança também foram estabelecidas cedo, em 1996, apenas um ano após o lançamento mundial da *worldwide web*. O então primeiro-ministro, Davíð Oddsson, afirmou o seguinte:

"... o Governo da Islândia, destarte, formulou uma política pública sobre as questões da sociedade da informação. Tal formulação é uma tentativa de assegurar a todos os cidadãos completo e igualitário acesso às inovações e opções que estarão disponíveis. [...] Tecnologia de informação e telecomunicações [...] não somente abrem novas possibilidades para o desenvolvimento futuro da sociedade islandesa, mas também criam um ponto de inflexão na apresentação e compreensão de valores culturais que a nação criou nos séculos passados. [...] O objetivo principal é a Islândia estar na vanguarda das nações do mundo na utilização da tecnologia da informação à serviço do aprimoramento da existência humana e aumento da prosperidade."<sup>331</sup>

Na primeira década do século XXI, esse acesso foi expandido através de mais políticas públicas do governo. O documento *Iceland the e-Nation* afirmava:

"As oportunidades para a participação democrática e comunicação com corpos públicos deve ser expandida, por exemplo, ao permitir-se que pessoas se tornem envolvidas na formulação de políticas, determinem regulamentos e participem da tomada de decisões. Experiências serão conduzidas com e-voting em eleições municipais".<sup>332</sup>

Embora a nível nacional a Islândia não tivesse grande experiência com a e-participação - somente terá com a constituinte virtual, que será apresentada no subtópico seguinte - iniciativas locais já haviam sido experimentadas. O maior exemplo foi a e-votação de um referendo em 2001, que concernia se o aeroporto para vôos domésticos deveria ou não continuar na sua localização, ou ser removido após 2016. O comparecimento foi pequeno:

<sup>329</sup> DUPUY, Gabriel. The Icelandic miracle: The internet in an emergent metropolis. *Journal of Urban Technology*, 10(2): 1-18, 2003.

<sup>330</sup> Todas as estatísticas estão disponíveis no centro oficial da Islândia para estatística. Ver: <http://www.statice.is>. último acesso em 30 de nov. de 2017.

<sup>331</sup> THE ICELANDIC GOVERNMENT. "Vision of the Information Society". 1996, Acessível: <http://eng.forsaetisraduneyti.is/information-society/English/nr/890>, último acesso em 30/11/2017.

<sup>332</sup> ISLÂNDIA. PRIME MINISTERS OFFICE. *Iceland the e-nation Icelandic Government Policy on the Information Society 2008 – 2012*. 2008 (1996), acessível em: [http://eng.forsaetisraduneyti.is/media/utgefidefni/Iceland\\_the\\_eNation.pdf](http://eng.forsaetisraduneyti.is/media/utgefidefni/Iceland_the_eNation.pdf) (Accessed: 2013-07-31). Tradução-livre. Original: "[t]he opportunities for democratic participation and communication with public bodies shall be expanded, for instance by allowing people to become involved in formulating policy, determining regulations and public body decision-making. Trials shall be conducted with e-voting in municipal elections."

apenas 37% participaram - e os resultados foram difíceis de interpretar, já que 51% votou para que removessem o aeroporto, e 48% para que ele ficasse. O prefeito decidiu mais tarde seguir o resultado e mover o aeroporto. Embora o comparecimento tenha sido baixo, a iniciativa abriu as portas para outras do mesmo gênero em Reykjavik<sup>333</sup>.

Como a democracia contemporânea em grande medida está ligada ao fator desenvolvimento econômico, é importante destacar que até meados da década de 1990, a economia da Islândia era puramente baseada na indústria pesqueira, e uma série de confrontos comerciais com o Reino Unido - conhecidos como a Guerra do Bacalhau<sup>334</sup> - veio a forçar, em 1994, a diversificação da economia islandesa, que ocorreu juntamente com sua liberalização após sua adesão ao Espaço Econômico Europeu.

Na primeira década do século XXI a Islândia essencialmente trocou sua matriz econômica da pesca para os serviços bancários: diversas instituições financeiras na Islândia passaram a oferecer serviços financeiros sofisticados, atuando como bancos de investimento. Essa infeliz decisão tornou a Islândia muito frágil à crise econômica especulativa iniciada em 2008: seus três principais bancos, Landsbanki, Glitnir e Kaupthing foram afetados, sendo os três cedidos à FME, e os dois últimos tiveram seu controle assumido por esta.

A bolsa de valores de Reykjavik suspendeu completamente os negócios com ações e títulos entre os dias 9 e 13 de outubro de 2008. Um porta-voz da empresa OMX, que administra a bolsa de valores do país, comunicou que a suspensão dos negócios, dominados pelos bancos locais, tornara-se inevitável "por causa da situação incomum do mercado".

De nada adiantou segurar as operações da Bolsa por três dias. Quando o mercado de valores reabriu, os negócios tiveram queda de 76,2%. Foi a maior queda da história do índice OMX Iceland 15, o que passou o país da condição de uma economia de sucesso à situação de um Estado à beira da falência.

O Banco Central do país então cortou, pela primeira vez desde 2003, a taxa básica de juros do país de 15,5% para 12% anuais e afirmou que a Islândia deveria passar por uma acentuada contração econômica. Anunciou também que chegara a um acordo para realizar leilões diários no mercado de câmbio, a fim de conseguir divisas.

---

<sup>333</sup> REYNARSSON, Bjarni. Reykjavík – the Future City. Paper presented at the conference: Area-based initiatives in contemporary urban policy. 2001, Danish building and Urban Research and European Urban Research Association, Copenhagen, 17-19 May.

<sup>334</sup> Em 1972, a Islândia unilateralmente declarou uma Zona Econômica Exclusiva estendendo-se além das suas águas territoriais, antes de anunciar a redução da sobrepesca. Essa expansão causou a ocorrência de diversos incidentes com as redes de pesca entre os barcos islandeses e britânicos. Como resposta, a Marinha Real britânica deslocou navios de guerra para evitar conflitos entre os barcos pesqueiros dos dois países. A disputa acabou em 1976 depois da Islândia ameaçar fechar uma base da OTAN em retaliação ao movimento de navios militares nas águas em disputa. O governo britânico cedeu e concordou que após o primeiro de dezembro de 1976 os navios britânicos não pescariam mais na área em disputa.

Sofrendo repercussões econômicas catastróficas - a dívida externa islandesa chegou ao valor de 900% de seu PIB - e provocando a maior onda emigratória na Islândia desde 1887, o país chegou a decretar sua falência, já que não conseguia honrar os compromissos da dívida externa. O pagamento de 750 milhões de dólares de amortização de um empréstimo contraído por um dos bancos nacionalizados foi suspenso. O colapso do sistema bancário do país, a que se somavam investimentos de alto risco e qualidade duvidosa, além do descrédito internacional na economia islandesa, deixava à vista uma grave crise econômica.

O Governo do país recorreu ao FMI, através de seu ministro das Finanças, Árni Mathiesen, em busca de ajuda para evitar o colapso econômico do país. Além disso, autoridades islandesas foram a Moscou para pedir um empréstimo emergencial de US\$ 5,47 bilhões, a fim de restaurar seu sistema financeiro.

No final de outubro de 2008, o jornal Financial Times anunciou que a Islândia obtivera um plano de resgate de 6 bilhões de dólares procedentes do FMI e de vários bancos centrais, para ajudá-la a sair da crise. O governo de Urdur Gunnarsdottir não confirmou nem desmentiu essa informação. Posteriormente, durante entrevista coletiva, em Reykjavik, o chefe da missão do FMI, Paul Thomsen, declarou que o país obtivera um empréstimo de 2,1 bilhões de dólares do FMI e que conseguiria 4 bilhões de dólares suplementares, oriundos de outros países, totalizando cerca de 6 bilhões de ajuda para um período de dois anos<sup>335</sup>.

A partir de outubro de 2008, a Islândia assistiu aos maiores protestos populares de sua história. Cada vez mais revoltada contra o governo e as autoridades econômicas do país, a população exige mudanças de fundo no Executivo e pede ainda a prisão para todos os responsáveis pela ruína da nação. Milhares de islandeses realizaram concentrações durante seis sábados consecutivos para protestar contra a má atuação das autoridades na crise. A moeda fora drasticamente desvalorizada, e a inflação disparava. Em uma dessas concentrações, os manifestantes pediam a antecipação das eleições e protestavam contra o FMI, por "atentar contra o sistema de bem-estar social islandês"<sup>336</sup>.

Em 2009, os protestos em razão da crise se intensificaram e causaram uma demissão governamental em massa, em razão da atitude do executivo islandês pela opção de nacionalizar as instituições financeiras e acabar transferindo o ônus da dívida para os

---

<sup>335</sup> UOL ECONOMIA. FMI socorre Islândia com US\$ 2,1 bilhões. *UOL Economia*, Reykjavik, 24 de out. de 2008. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/ultnot/afp/2008/10/24/ult35u63919.jhtm> último acesso em 28/11/2017.

<sup>336</sup> Esses protestos escalaram e chegou a haver violência e confrontos com as forças policiais. G1 MUNDO. Manifestação contra a crise na Islândia acaba em confrontos com a Polícia. *O Globo*, 23 de nov. de 2008, Copenhague. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,MUL872475-5602,00-MANIFESTACAO+CONTRA+A+CRISE+NA+ISLANDIA+ACABA+EM+CONFRONTOS+COM+A+POLICIA.html>. Último acesso em 28/11/2017.

cidadãos. A culpa pela crise foi atribuída principalmente ao ex primeiro-ministro Geir Haarde, que acabou por renunciar ao cargo em janeiro do mesmo ano.

É importante ressaltar que esses protestos inicialmente eram contra as medidas de austeridade exigidas pelo FMI em troca de ajuda financeira, mas acabaram por tomar contornos mais amplos e uma multiplicidade de pautas apareceu nas manifestações: da corrupção até à imperícia administrativa, e após, pela confecção de uma nova constituição.

Quem sucedeu ao governo nessa conjuntura foi a líder da Aliança Social Democrática da Islândia e o Movimento de Esquerda Verde, Jóhanna Sigurðardóttir, tendo a vitória nas eleições gerais convocadas para Abril de 2009. Em 2010, foi estabelecida uma assembleia popular de vinte e cinco pessoas – conhecida como *Stjornlagarad*<sup>337</sup> - sem afiliação política, que delegou a responsabilidade de preparar uma proposta para substituir a Constituição do país.

### 3.3.1.3 A Constituição *crowdsourced* e sua trajetória

Assim, chegamos ao cerne desta análise do caso islandês: essa proposta de constituição, pela qual a comissão de 25 cidadãos ficou responsável foi confeccionada a partir da consulta aos seus compatriotas a partir da rede social *Facebook*; essa comissão de voluntários apartidários postava os textos em uma página do portal depois de cada reunião para que o resto da população pudesse debater a seu respeito, e se dividiam em comitês para analisar os assuntos.

O *draft* inicial da nova proposta continha 114 artigos divididos em 9 capítulos; pode-se afirmar que a redação é bastante sintética, e embora muita coisa não seja nenhuma novidade para o constitucionalismo, especificamente sobre a participação efetiva o *Stjornlagarad* e os cidadãos participantes inovaram, ampliando-a:

Artigo 65. Direito de consulta à nação

Dez por cento dos eleitores podem demandar uma consulta nacional sobre leis passadas pelo Althingi<sup>338</sup>. A demanda deverá ser apresentada dentro de três meses da passagem da lei. A lei é nula se os eleitores a rejeitarem, de outro modo retém sua validade. O Althingi pode anular a lei antes que o referendo tome lugar. A consulta deve tomar lugar dentro de um ano a partir da apresentação da demanda dos eleitores.

Artigo 66. Questões perante o Althingi sob iniciativa dos eleitores

<sup>337</sup> Qualquer conteúdo na internet é bastante difícil de ser efetivamente apagado. Muitas pessoas e empreitadas ficam como monumentos póstumos na rede. É o caso do *Stjornlagarad*, página que era responsável pela compilação ou *crowdsourcing* das propostas da cidadania islandesa no *Facebook*. Ela é acessível em <https://www.facebook.com/Stjornlagarad/>.

<sup>338</sup> Trata-se do parlamento islandês (Alþingi Íslendinga), parlamento nacional mais antigo da história da humanidade, fundado no ano 930, quando foi estabelecido como uma assembleia ao ar livre, evidenciando a cultura assembleísta da Islândia.

Dois por cento dos eleitores podem apresentar uma questão para o Althingi. Dez por cento dos eleitores pode apresentar um projeto de lei para o Althingi. O Althingi pode apresentar uma contra-proposta na forma de outro projeto. Se o projeto dos eleitores não for retirado, deverá ser apresentado a referendo assim como o projeto do Althingi, se for o caso. O Althingi pode decidir se o referendo será vinculante. Uma votação sobre o projeto proposto pelos eleitores deve tomar lugar dentro de dois anos de sua apresentação ao Althingi.

Artigo 67. Implementação da colheita de assinaturas e um referendo

Propostas apresentadas perante um referendo sob demanda ou iniciativa dos eleitores de acordo com os artigos 65 e 66 deve concernir o interesse público. Tais propostas não poderão versar sobre orçamentos fiscais, orçamentos fiscais suplementares, leis promulgadas para manter obrigações internacionais, leis sobre questões tributárias ou o direito à cidadania. Cuidado deve ser tomado para que um projeto de iniciativa dos eleitores esteja de acordo com a Constituição. Se um desacordo surgir sobre se as questões cumprem as condições acima, os tribunais decidirão. A implementação de consultas ou de iniciativa dos eleitores deve ser estabelecida por lei, assim como a forma e a representação da demand, a extensão do período para a colheita de assinaturas e seu arranjo, o quanto deve ser gasto em publicidade, como a questão pode ser retirada após saber a posição do Althingi e como a votação vai ser organizada.<sup>339</sup>

Como nota-se, a iniciativa popular na proposta toma contornos de soberania popular bastante amplos, mesmo se consideramos os parâmetros desde o século XVIII. O direito de referendo é limitado pela sua conformidade com a constituição e algumas hipóteses citadas pelo art. 67, mas de outra maneira não depende de autorização legislativa e apenas é necessário certo contingente populacional para dar início ao processo, embora o parlamento possa, fundamentadamente, anular a lei.

O projeto também inclui cláusulas sobre proteção ambiental, coloca a legislação internacional de direitos humanos, refugiados e migrantes numa posição central, e propõe a redistribuição dos recursos naturais islandeses, principalmente a pesca.

Após esse procedimento, o projeto foi votado por referendo pelos cidadãos da Islândia e aceito por mais de dois terços da população como carta magna apta a entrar em vigor; por

---

<sup>339</sup> STJORN GALARAAD. Projeto de Constituição da Islândia, 2012. Tradução-livre. Texto original: "Article 65. Right of referral to the nation. Ten per cent of voters may demand a national referendum on laws passed by Althingi. The demand shall be presented within three months from the passage of the law. The law is void if voters reject it, otherwise it retains its validity. Althingi may void the law before the referendum takes place. The referendum shall take place within a year from the time the demand of voters was presented.

Article 66. Issues before the Althingi at the initiative of voters. Two per cent of voters may present an issue to Althingi. Ten per cent of voters may present a bill to Althingi. Althingi may present a counter-proposal in the form of another bill. If the bill of the voters has not been withdrawn it shall be presented to a referendum as well as the bill of the Althingi if that appears. Althingi may decide that the referendum shall be binding. A vote on the bill proposed by voters shall take place within two years from the time the issue was presented to Althingi.

Article 67. Implementation of the collection of signatures and a referendum. Issues presented before a referendum at the demand or initiative of voters according to Articles 65 and 66 shall concern the public interest. On their basis, a vote may not be demanded on fiscal budgets, supplementary fiscal budgets, laws enacted to enforce international obligations as well as laws concerning tax issues or the right to citizenship. Care shall be taken that a bill at the initiative of the voters shall be in accordance with the Constitution. Should a disagreement arise whether issues fulfil the above conditions the courts shall decide. The implementation of referrals or the initiative of voters shall be laid down by law, such as the form and representation of the demand, the length of time for the collection of signatures and their arrangement, how much may be spent on publicising, how the issue may be withdrawn after learning of the response of Althingi and how such a vote may be arranged."

consequente, pode-se dizer que esta seria uma das constituições com maior legitimidade formal e material e maior participação popular da história do constitucionalismo, a primeira constituição *crowdsourced* do mundo.

Em entrevista para a revista Super Interessante, Erikur Bergmann<sup>340</sup>, um dos integrantes dessa comissão responsável por redigir o texto constitucional, afirmou que acredita que não se trata de um novo tipo de democracia direta, por ter havido o filtro dos 25 representantes na hora da compilação das propostas. Contudo, é impossível conceber no mundo contemporâneo uma forma mais ampla e participativa de cooperação constitucional entre os eleitores e os eleitos; de fato, o entrevistado também afirmou que se essa tarefa tivesse sido um encargo do parlamento, um texto muito mais conservador teria sido redigido.

Entretanto, as tensões políticas na Islândia vão além do olhar do observador menos cuidadoso: o Parlamento islandês nunca legalizou o corpo de 25 membros que produziram o documento em questão, e logo após a aprovação por referendo da nova constituição, a Suprema Corte considerou que o corpo colegiado era inconstitucional, tendo assim a carta sido rejeitada naquele momento.

Em entrevista com Sigríður Þorgeirsdóttir<sup>341</sup>, Professor de Filosofia na Universidade da Islândia, pode-se depreender do discurso do acadêmico uma série de aspectos negativos da constituinte digital: embora o texto tenha reforçado o domínio dos recursos nacionais pelo Estado, ele não produziu propostas para a regulação dos três bancos que substituíram os bancos que entraram em colapso. Além do mais, ele asseverou que a não aprovação do texto provocou uma desmoralização e desilusão dos ativistas, que ainda estão tentando se organizar com a proliferação de novos partidos políticos.

Todavia, este projeto permanece vivo: o Partido Pirata da Islândia - *Píratar* - fundado em 24 de novembro de 2012 pela deputada Birgitta Jónsdóttir juntamente com vários ciberativistas proeminentes - sendo o principal nome Smári McCarthy - conseguiu grandes resultados nas eleições legislativas de 2013 e tomou como objetivo principal fazer com que o projeto constituinte passe pelo Althingi, e negociou um acordo pré-eleitoral com mais quatro partidos para tentar promulgar o documento em dois anos<sup>342</sup> - algo que ainda não aconteceu, cerca de 4 anos depois.

---

<sup>340</sup> BERGMANN, E. Como foi que a Islândia fez uma constituição usando o Facebook. São Paulo: Super Interessante, Entrevista concedida à Valquíria Vita.

<sup>341</sup> ROBINSON, Tony. Como está a revolução Islandesa? Entrevista com Sigríður Þorgeirsdóttir. *PRESSENZA INTERNATIONAL PRESS AGENCY*. 28 de fev. de 2013.

<sup>342</sup> PRICHARD, Alex. Iceland's crowd-sourced constitution: hope for disillusioned voters everywhere. *The Conversation*, October 28, 2016.

Uma importante lição que pode ser aprendida com esse longo processo constituinte na Islândia é a ensinada por Antônio Negri: o constitucionalismo não para após certo ponto, mas deve continuar como uma parte fundamental da atividade social e política, não se reduzindo ou esgotando-se à explosão de sua forma originária<sup>343</sup>.

Pela visão majoritária, o caso islandês leva à inevitável conclusão de que o sistema representativo daquele país, assim como suas instituições falharam - e nesse sentido, todos os três poderes tiveram renúncias e protestos. A Suprema Corte da Islândia, embora em uma decisão que não carece de legitimidade formal, por ser um órgão judicial e exercer habitualmente atividade contra-majoritária, pode considerar-se que carecia de interesse público, levando em conta à difusão nacional do projeto constituinte.

### 3.3.2 O caso estoniano

#### 3.3.2.1 Breve Histórico

O caso da República da Estônia é especialmente interessante quando se considera a juventude de sua democracia: com a restauração da independência em 1991 - com o fim da URSS - o país construiu e desenvolveu sua estrutura democrática do zero, e o governo adotou desde cedo soluções através de NTICs para aprimorar o diálogo entre os representantes e representados.

As primeiras e mais notáveis ações foram a introdução do sistema TOM (*Today I Decide*) em 2001 - um sistema para submissão de propostas para o processo de formulação de políticas públicas - a introdução do *e-voting* em 2005 - através de um sistema baseado em cartões de identidade, o governo permitiu que cidadãos votassem online em eleições locais, nacionais e europeias - e a plataforma *osale.ee* em 2007 - uma plataforma para consultas públicas e opiniões dos cidadãos e grupos de interesse sobre projetos de políticas públicas.

Ambos o TOM e o *osale.ee* foram criados no bojo do governo central estoniano, em uma abordagem *top-down* para aumentar a participação pública. Em 2012, contudo, uma iniciativa de base vinda dos cidadãos, *Charter 12*<sup>344</sup>, atraiu grande debate público. A supramencionada iniciativa focava em problemas democráticos fundamentais que, de acordo com os autores, desafiava o sistema político estoniano e sua estrutura. Em apenas alguns dias, a iniciativa reuniu 17 mil assinaturas virtuais em um site de petições, e reconhecimento do

---

<sup>343</sup> NEGRI, Antonio. *Insurgencies: constituent power and the modern state*. University of Minesota Press, Minneapolis, 1999, p. 22.

<sup>344</sup> Charter 12. 2012, Acessível em: <http://www.harta12.ee/eng/> último acesso 30/11/2017.

presidente Toomas Hendrik Ilves<sup>345</sup>. A iniciativa cresceu em um processo participatório de pleno direito chamado *Rahvakogu*, ou Assembleia Popular, que combinava métodos online e offline para a descrição de propostas para emendar a legislação no que tangia a *accountability* de partidos políticos, sistema eleitoral e diálogo entre o corpo governante e os cidadãos.

### 3.3.2.2 E-voting

Com uma difusão de aproximadamente 77% da população, a Estônia estava já em 2013 entre os melhores 30 países do mundo no que tange ao acesso à internet<sup>346</sup>. Além do mais, 78% da população entre 16 e 74 anos usa a internet diariamente<sup>347</sup> e 1200 redes de WiFi públicas estão registradas. Acesso à banda larga tem se expandido em anos recentes e quase fechou a lacuna entre computador, internet e acesso à banda larga em 2012.

A infraestrutura estoniana é altamente desenvolvida; mais de 99% de todas as transações bancárias são feitas eletronicamente e 86% dos cidadãos possuem um cartão ID magnético - que é necessário para participar nos procedimentos de e-voting e e-participations providenciados pelo governo.

A avançada infraestrutura de informação e tecnologia da Estônia ganhou atenção global, especialmente por seus esforços em implementar um e-governo e avançar na aplicação de tecnologia informacional no comércio bancário, educação, saúde, transpor e administração pública<sup>348</sup>.

Um ambiente bem desenvolvido e aberto é crucial para a implementação de um e-governo - no âmbito legislativo, político e da armação da infraestrutura -, e nesse sentido a Estônia possui uma infraestrutura nacional bem estabelecida, incluindo sistemas e componentes que apoiam o desenvolvimento desse e-governo.

A supramencionada infraestrutura contém uma camada segura de troca de dados *X-road*, vários componentes de hardware e software, uma infraestrutura pública chave, bases de dados governamentais e sistemas de informações, que provém a base para uma conectividade

<sup>345</sup> LOBJAKAS, Ahto. Charter 12: Estonia's stab at direct democracy. 2012, Acessível em: <http://www.opendemocracy.net/ahto-lobjakas/charter-12-estonias-stab-at-direct-democracy> último acesso 30/11/2017.

<sup>346</sup> Internet World Stats. *Top 50 Countries with the highest Internet penetration rate*. 2013, Acessível em: <http://www.internetworldstats.com/top25.htm> último acesso em 30/11/2017.

<sup>347</sup> Ministry of Economic Affairs and Communications. "Statistical Overview 2011 – 2012." 2013, acessível em: <http://www.riso.ee/en/content/statistical-overview-2011%E2%80%932012#.UZkTQbUqx8s> último acesso 30/11/2017.

<sup>348</sup> ÄSTROM, Joachim; HINSBERG, Hille; JONSSON, Magnus E; KARLSSON, Martin. Citizen centric e-participation: a trilateral colaboration for democratic innovation - Case studies on e-participation policy: Sweden, Estonia and Iceland. 2013, Praxis Center for Policy Studies, Örebro University, Estonia, 2013, p. 21.

aprimorada por todo o governo. Os cartões-ID que mais de 80% da população possui, permitem autenticação eletrônica e assinaturas digitais que fazem a interação entre o Estado e os cidadãos tecnologicamente eficiente.

Além de construir uma forte infraestrutura, o foco principal dos tomadores de decisão no campo do e-governo tem sido criar e prover serviços públicos<sup>349</sup>. Estes são providenciados - eletronicamente ou não - por todos os níveis de governo, seja nacional ou subnacional.

Cada vez mais o papel do governo está se transformando em um provedor direto de serviços para um papel de facilitador desses serviços, já que o número de atores que provêm serviços públicos, especialmente no nível local, está crescendo. Todavia, cidadãos raramente distinguem quem ou qual nível da governança fornece os serviços, se preocupando mais com o acesso e qualidade.

**TABELA 2 - PESQUISA SOBRE E-GOVERNMENT DA ONU**

**FONTE:** ÅSTROM, Joachim et al. Citizen centric e-participation: a trilateral collaboration for democratic innovation - Case studies on e-participation policy: Sweden, Estonia and Iceland. 2013, Praxis Center for Policy Studies, Örebro University, Estonia, 2013, p. 22.

|                 |                   | <b>Estonia</b> | <b>Sweden</b> | <b>Iceland</b> |
|-----------------|-------------------|----------------|---------------|----------------|
| E-Government    | Score             | ,80            | ,86           | ,78            |
|                 | Ranking           | 20             | 7             | 22             |
|                 | Trend (2003-2012) | +,10           | +,02          | +,08           |
| E-Participation | Score             | ,76            | ,68           | ,16            |
|                 | Ranking           | 8              | 15            | 82             |
|                 | Trend (2003-2012) | +,12           | +,11          | +,05           |
| Human Capital   | Score             | 0,91           | 0,91          | 0,93           |
|                 | Ranking           | 25             | 26            | 15             |
|                 | Trend (2003-2012) | -,04           | -,08          | -,03           |
| Infrastructure  | Score             | ,66            | ,82           | ,88            |
|                 | Ranking           | 30             | 9             | 3              |
|                 | Trend (2003-2012) | +,16           | -,03          | +,07           |
| Online service  | Score (2008)      | ,71            | ,98           | ,46            |
|                 | Ranking (2010)    | 28             | 24            | 48             |
|                 | Trend (2003-2008) | +,07           | +,3           | +,12           |

*Notes: The table presents the index score (on a scale between 0 and 1) as well as ranking position (among a total of 192 countries) of the items in the UN e-government survey. The latest available data is presented in the table. If no other information is given, the cells present the results of the 2012 survey.*

<sup>349</sup>Ibid., p. 21.

A ONU realizou uma pesquisa que ranqueou os e-governos do mundo, e a Estônia ficou em vigésimo lugar, duas posições na frente da Islândia. Essa pesquisa levava em conta fatores como capital humano, infraestrutura de NTICs, e alcance dos serviços governamentais disponíveis online (Ver tabela 2).

Autores indenticaram diferentes áreas da e-democracia, incluindo como envolver parceiros de ONGs - organizações da sociedade civil e cidadãos - em discussões políticas e no ciclo de tomada de decisões, tanto no formato governo-para-cidadão como no cidadãos-para-o-governo. Outras áreas da e-democracia incluem ativismo de base, networking social entre cidadãos, campanhas políticas online e e-votação.

O caso mais conhecido conectado à e-democracia é a votação através da internet como uma opção tecnológica para o exercício dos direitos de cidadania. O e-voting com resultados vinculantes foi realizado na Estônia oito vezes: nas eleições locais em outubro de 2005, nas eleições parlamentares em março de 2007, nas eleições para o Parlamento Europeu em junho de 2009, eleições locais em outubro de 2008, eleições parlamentares em março de 2011, eleições locais em outubro de 2012, eleições para o parlamento europeu em junho de 2014 e eleições parlamentares em outubro de 2015. Nas eleições parlamentares de 2012, 24.3% dos votantes participou pela via eletrônica<sup>350</sup>.

Sobre a e-participação, um exemplo bem-sucedido de campanha política na internet foi nas eleições para o Parlamento Europeu em 2009; o candidato independente Indrek Tarand, com apenas uma campanha de baixo orçamento principalmente pelo *Facebook*, *Twitter*, *Youtube* e outros canais de mídia online, conseguiu 25,8% dos votos e foi eleito<sup>351</sup>.

A respeito das principais plataformas governamentais utilizadas na Estônia, falar-se-á sobre o TOM e o osale.ee um pouco mais pormenorizadamente. Sobre o primeiro, trata-se do primeiro endereço eletrônico no país criado com o objetivo de aumentar a participação na deliberação democrática. Ele foi lançado em 2001, e permite que os cidadãos participem no processo legislativo e de formulação de políticas públicas. O processo se dá da seguinte maneira: qualquer indivíduo pode propor uma mudança em normas existentes ou descrever uma ideia nova para a legislação. A partir daí, a proposta pode ser comentada e votada por outros usuários no site; uma vez que a proposta tenha sido apoiada por uma maioria simples, ela é encaminhada para o departamento de governo relevante, que tem o dever de responder à proposta explicando que ação foi tomada ou não e o porquê. Essa resposta formal do governo

---

<sup>350</sup>*Ibid.*, p. 24.

<sup>351</sup>*Ibid.*, p. 24.

é postada no fórum do endereço eletrônico. Quando suas estatísticas de uso foram analisadas em 2007, mostraram que em apenas 6 anos o TOM atraiu 6.000 usuários e 1.025 ideias legislativas haviam sido propostas<sup>352</sup>. Aproximadamente 90% das propostas nas quais os usuários votaram obtiveram uma resposta dos servidores públicos. A experiência obtida com o lançamento e desenvolvimento do TOM e a ferramenta de participação central foi usada para criar um produto internacional, o TID+, um software de código aberto que pode ser usado como modelo para coletar propostas públicas.

O [www.osale.ee](http://www.osale.ee), o principal centro de participação do governo estoniano - "osale" significa "participar" em estoniano - foi lançado em 2007, permitindo grupos de interesse e indivíduos comentarem em projetos de lei e políticas públicas, lançarem suas próprias ideias e iniciativas para novas leis e emendas e submeter petições, que podem ser votadas e comentadas pelos outros usuários. As propostas, por sua vez, são encaminhadas para o governo, que de maneira similar ao TOM, responde em uma postagem no site qual ação foi tomada ou não e o porquê. O site também comporta consultas públicas, que acontecem em média 25 vezes por ano, iniciadas pelos ministérios e o gabinete de governo. O [osale.ee](http://osale.ee) possui mais de 3.000 usuários registrados, dentre os quais alguns são cidadãos e outros representantes de organizações da sociedade civil. Somente usuários registrados podem comentar.

Atualmente, as consultas do [osale.ee](http://osale.ee) foram integradas com o site de legislação oficial do governo, EIS<sup>353</sup>, onde o ciclo completo de legislação e formulação de políticas é acessível para o público. Todos os grupos e indivíduos interessados podem seguir o processo de formulação de políticas e comentar durante os estágios, até que o ato seja apresentado à sessão do governo.

Embora a ferramenta tenha sido utilizada ativamente pelas agências governamentais em 2011, há baixas taxas de usuários não-governamentais, como organizações da sociedade civil e o público em geral. De acordo com uma pesquisa sobre a conscientização dos cidadãos sobre os serviços eletrônicos do setor público, apenas 8% dos entrevistados ouviram falar do site de participação de [osale.ee](http://osale.ee) e pouco mais de 3% alegaram usá-lo para fazer ouvir sua voz<sup>354</sup>. As razões para um interesse relativamente baixo nesses canais fornecidos pelo governo são duas: em primeiro lugar, os cidadãos podem não ter o interesse e o conhecimento político

---

<sup>352</sup> E-GOVERNANCE ACADEMY . "Analysis report on TOM tool". 2007, acessível em: <http://www.ega.ee/publication/e-participation/.pdf> último acesso em 01/12/2017.

<sup>353</sup> Portal do governo: <http://eelnoud.valitsus.ee/main>. Acesso em 01/12/2017.

<sup>354</sup> ESTÔNIA. Statistical overview on the use of public e-services: [http://www.riso.ee/et/files/kodanike\\_rahulolu\\_avalike\\_eteenustega\\_2010.pdf](http://www.riso.ee/et/files/kodanike_rahulolu_avalike_eteenustega_2010.pdf). Acesso em 01/12/2017.

robusto para formular suas idéias e críticas em um formato adequado para propostas legislativas; em segundo lugar, a motivação entre os funcionários públicos para participar da interação direta é baixa e não incentivada ou recompensada<sup>355</sup>.

Além das duas ferramentas governamentais, há quatro iniciativas no modelo *bottom-up*, isto é, idealizadas por cidadãos, que existem na Estônia. São o My Estonia, [petitsioon.ee](http://petitsioon.ee), o [valvurid.ee](http://valvurid.ee) e o [Rahvakogu](http://Rahvakogu). O primeiro trata da organização de comunidades offline através do financiamento na rede; o segundo é um site para a colheita de assinaturas de petições online; o terceiro toma nota de quais promessas são cumpridas pelo governo; por fim, o último é um projeto de *crowdsourcing* derivado da *Charter 12*, que acabou por originar 15 propostas - dentre quase 2000 - selecionados pelo presidente e parlamento para serem discutidas no processo legislativo<sup>356</sup>.

### 3.3.2.3 Segurança Digital na Estônia

O sistema estoniano de votação local e nacional já tinha chamado tanta atenção, que em 2013 ele era cotado para ser transposto para as eleições do Parlamento Europeu em toda a Europa. Todavia, alguns especialistas<sup>357</sup> observaram as eleições municipais de 2013 na Estônia, e o resultado de sua análise os alarmou.

Esses pesquisadores disseram que observaram funcionários eleitorais que fizeram download de software chave em conexões de internet inseguras, digitando PINs e senhas em vista de câmeras e preparando software eleitoral em computadores comprometidos. Eles relataram suas descobertas ao governo da Estônia, mas não obtiveram resposta. Os autores mencionam principalmente a inabilidade dos oficiais responsáveis pela eleição de seguir as diretrizes do Comitê de Votação Eletrônica da Estônia para situações anômalas e ataques:

Enquanto o Comitê de Votação Eletrônica (o corpo administrativo que controla o sistema) publicou extensos procedimentos em escrito cobrindo muitos passos no processo eleitoral, observamos que alguns dos procedimentos não foram consistentemente seguidos e outros ficaram perigosamente incompletos. Procedimentos para lidar com condições anômalas que poderiam implicar em um ataque parecem estar inadequadamente especificados ou não existem. Por exemplo, os selos invioláveis são usados nos racks do servidor no centro de dados. Quando perguntada sobre o que aconteceria se os selos fossem comprometidos, a equipe eleitoral respondeu que não tinha certeza. Situações anômalas ocorridas durante as eleições de 2013 foram tratadas de forma *ad hoc*, às vezes, a critério de um único

<sup>355</sup> ÄSTROM, Joachim et al. Citizen centric...2013, *Op. Cit.*, p. 26.

<sup>356</sup> *Ibid.*, pp. 28-29.

<sup>357</sup> SPRINGAL, Drew; FINKENAUER, Travis; DURUMERIC, Zakir; KITCAT, Jason; HURSTI, Harri; MACALPINE, Margaret; HALDERMAN, J. Alex. Security Analysis of the Estonian Internet Voting System. CCS 14, November 3–7, 2014, Scottsdale, Arizona, USA. ACM 978-1-4503-2957-6/14/11.

indivíduo. Em várias ocasiões, observamos que a equipe do centro de dados reiniciou os processos do servidor para resolver falhas técnicas e repetidos comandos falhados em vez de solucionar a causa raiz. Problemas semelhantes foram observados durante a tabulação quando as autoridades eleitorais tentaram inicializar o servidor de armazenamento de votos para exportar os votos criptografados. A máquina relatou erros informando que a configuração da unidade havia mudado - uma possível indicação de adulteração. Em vez de investigar a causa do alerta, o pessoal ignorou a mensagem<sup>358</sup>.

Esses testes foram realizados em um ambiente laboratorial, para simular a resistência do sistema criado pelo governo estoniano, prova de fogo na qual ele aparentemente não passou.

Essa campanha para ampliar o E-voting para o Parlamento Europeu é realizada por uma ONG, a e-uropa, que prega o uso de diversos mecanismos usando as NTICs para a participação cidadã no âmbito da UE<sup>359</sup>.

### 3.3.3 O caso sueco

#### 3.3.3.1 Breve Histórico

A Suécia tornou-se totalmente democratizada em 1921 - o último dos países nórdicos - quando, depois de uma longa luta pelo movimento do sufrágio sueco, as mulheres receberam o direito de votar. O sistema político que surgiu foi uma democracia parlamentar e representativa. Este sistema gerou um forte controle partidário, bem como um sistema de partidos estável. O governo, liderado pelo primeiro ministro da Suécia, exerce o poder executivo e a política governamental é implementada por agências estatais (*ämbetsverk*), administradas por um serviço público autônomo. O poder legislativo é investido tanto do governo quanto do parlamento, e os deputados são eleitos com base na representação proporcional - os eleitores escolhem entre os candidatos individuais nomeados pelas partes e um partido deve ganhar 4% do voto nacional ou 12% do voto em qualquer um dos vinte e oito distritos eleitorais para se representar no parlamento.

De acordo com Åstrom<sup>360</sup>, a Suécia é conhecida por sua cultura política consensual, caracterizada por uma estreita cooperação entre o governo e várias organizações da sociedade civil. O governo sueco contribui substancialmente para as ONGs e essas organizações desempenham um papel importante na formulação de políticas governamentais. Desde antes

<sup>358</sup> *Idem*, p. 4.

<sup>359</sup> Ver [https://euparticipation.files.wordpress.com/2015/05/207\\_20150304\\_e-participation-brochure\\_final\\_updated.pdf](https://euparticipation.files.wordpress.com/2015/05/207_20150304_e-participation-brochure_final_updated.pdf), acesso em 01/12/2017.

<sup>360</sup> ÅSTROM, Joachim et al. Citizen centric...2013, *Op. Cit.*, pp. 6-7.

da democratização, a participação política foi amplamente canalizada através de movimentos de massas populares, como o movimento do sufrágio, o movimento trabalhista, o movimento de temperança e, sobretudo, os partidos populares de massas - principalmente o Partido Social-Democrata, o Partido Comunista e o Partido dos Agricultores. A tradição coletivista da participação política na Suécia e a forte posição da sociedade civil prevaleceram durante a maior parte do século XX. Todos os partidos políticos logo assumiram a forma de partidos de massa populares com organizações de membros comparativamente grandes e sistemas centrados na adesão da democracia interna. Uma conexão estreita entre a sociedade civil e o estado foi estabelecida através de uma tradição corporativa. Representantes de sindicatos, indústria, setor agrícola, etc, foram convidados a participar do processo político. A força da tradição corporativa foi reforçada através do longo período de regra social-democrata após o fim da Segunda Guerra Mundial.

Durante as últimas décadas do século passado, a tradição coletivista e o sistema corporativista começaram a se corroer através de uma série de fenômenos sociais convergentes: um aumento do status socioeconômico para muitos cidadãos levou à sua maior individualização; como resultado, os movimentos populares de massa anteriormente fortes, incluindo os partidos políticos, perderam uma grande parcela de seus membros. Os laços íntimos entre o estado e a sociedade civil surgiram neste processo, principalmente através da divisão entre o maior sindicato da Suécia eo Partido Social Democrata no início da década de 1990<sup>361</sup>.

A Suécia é freqüentemente citada como referência pela bem-estar de sua democracia: os cidadãos estão relativamente bem informados sobre a política e a participação nas eleições é comparativamente alta - aproximadamente 80% dos votos do eleitorado para autoridades locais, conselhos dos condados e eleições nacionais. Nas eleições nacionais de 2010, 84,63% da população sueca votaram. Ao mesmo tempo, há um debate crescente na Suécia sobre o estado da democracia; como em muitos outros países europeus, o público na Suécia está ficando mais insatisfeito com as instituições tradicionais de democracia representativa e com formas convencionais de participação. Enquanto isso, há vários atores proeminentes que promovem um debate na Suécia sobre a melhor maneira de abordar essas preocupações: o governo e suas comissões<sup>362</sup>, a SALAR e pesquisadores da Suécia, como os associados com a *SNS Democracy Audit*.

---

<sup>361</sup>*Ibid.*, p. 7.

<sup>362</sup>SOU 2000:1. *En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet*. Stockholm: Fritzes.

### 3.3.3.2 E-participação

A Suécia é um dos países do mundo onde o acesso à internet é mais difundido. Já em 2008, mais de 80% da população sueca tinha acesso à internet e atualmente apenas 11% dos suecos não possuem acesso à Internet<sup>363</sup>. Mais de dois terços dos usuários dos suecos acessam a internet todos os dias. A maioria dos usuários da internet acessou informações das autoridades governamentais através da internet e cerca de metade (46%) procuraram informações políticas.

Embora a infraestrutura técnica e a tradição de democracia da Suécia sejam relativamente avançadas, sugerindo que esta poderia liderar o caminho na política de participação eletrônica, o governo nacional sueco não tomou nada como uma posição clara sobre o assunto. Em vez disso, outras questões de política relacionadas à internet, como a divisão digital, a privacidade e a segurança, obscureceram a participação eletrônica<sup>364</sup>.

A Comissão de Governo da Democracia Sueca - uma comissão parlamentar nomeada em outubro de 1997 - fornece um ponto de referência para a política de e-participação na Suécia. A comissão gerou 15 volumes de pesquisa de cerca de 100 estudiosos em 12 disciplinas. O relatório final foi intitulado *A Sustainable Democracy*<sup>365</sup>. Um ministro para questões democráticas foi nomeado neste momento e encarregado de considerar a democracia e a participação na Suécia. *Uma Democracia Sustentável* não só indica a necessidade de mais "democracia participativa" na Suécia com fortes qualidades deliberativas, mas também reconhece a importância de experimentar a participação eletrônica. Enquanto o governo e o primeiro-ministro pareciam receber o relatório na época, as medidas que foram posteriormente propostas no projeto de lei do governo sobre política democrática<sup>366</sup> ficaram aquém das propostas radicais e participativas feitas pela comissão. Isso demonstra a razão de a Suécia ter ficado na frente da Estônia na *survey* da ONU sobre E-governo (ver Tabela 2), mas atrás no que tange à E-participação.

Dessa forma, quanto às iniciativas de E-participação junto às autoridades nacionais suecas, apenas dois projetos são dignos de nota: o primeiro, *Time for Democracy*, teve o objetivo geral de aumentar a participação e conscientização sobre o processo político, tendo o

<sup>363</sup>FINDHAL, Olle. *Svenskarna och Internet 2011*. 2012, World Internet Institute: Gävle. Acessível em: <https://www.iis.se/docs/SOI2011.pdf>. Último acesso em: 01/12/2017.

<sup>364</sup>ÄSTROM, Joachim et al. *Citizen centric...*2013, Op. Cit., p. 11.

<sup>365</sup>SOU 2000, *Op. Cit.*

<sup>366</sup>SUÉCIA. Governmental bill 2001/02:80, *Demokrati för det nya seklet* ("Democracy for the new century"). Acessível em: <http://www.regeringen.se/rattsdokument/proposition/2002/01/prop.-20010280/>, último acesso 01/12/2017.

enfoque particular à votação nas eleições nacionais; e no período de 2000 a 2002, foram concedidos subsídios a 142 projetos educacionais com um custo total de cerca de 19 milhões de coroas suecas. A segunda iniciativa, a Suécia participante, é um programa destinado a combater a exclusão social e aumentar a participação da sociedade sueca de forma mais ampla. Foram arrecadados 22 milhões de coroas suecas para o programa, que transcorreu de 2006 a 2009. Uma proporção do orçamento - 4 milhões de coroas - foi dedicada especificamente à promoção da participação pública e do diálogo entre os cidadãos. Um projeto de participação eletrônica deve ser implementado na cidade de Vara como parte deste programa. No entanto, ainda não existe um programa político que aborda especificamente a participação eletrônica ou a democracia eletrônica. A ausência de uma direção de política estratégica significa que a participação eletrônica continua a se desenvolver de forma *ad hoc* e limitada<sup>367</sup>.

A nível municipal, contudo, há duas grandes iniciativas de E-participação na Suécia: tratam-se do *Gothenburg Online Forum* e da *Malmö Initiative*.

### 3.3.3.3 O Fórum online de Gotemburgo

Sobre o primeiro, trata-se de projeto do final de 2004, quando a prefeitura de Gotemburgo lançou um fórum online em relação a um grande projeto de redesenvolvimento como parte de um esforço inovador para romper com as estruturas tradicionais para a formulação de políticas e o planejamento<sup>368</sup>. A renovação da área *Södra Älvstranden* da cidade foi caracterizada por dois traços desafiadores: em primeiro lugar, responsabilidades consideráveis para o projeto foram terceirizadas para uma empresa, a ÄUAB, que era de propriedade do município, sendo seu conselho era composto por políticos importantes em Gotemburgo e representantes de interesses comerciais na cidade. Esta empresa teve a responsabilidade de gerenciar a remodelação de *Södra Älvstranden* e reunir investidores dispostos a investir no projeto e comprar imóveis na área. O conceito básico de financiamento era o seguinte: uma parte da área foi planejada, desenvolvida e vendida a partes interessadas privadas. O dinheiro arrecadado por esse processo foi usado para planejar e reconstruir a

<sup>367</sup> ÅSTROM, Joachim et al. Citizen centric...2013, *Op. Cit.*, p. 11.

<sup>368</sup> GRANBERG, Mikael & ÅSTRÖM, Joachim. "Civic participation and interactive decision-making: A case study". 2010, In Amnå, Erik (Ed.) *New forms of Citizen Participation: Normative implications*. Baden-Baden: Nomos.

próxima seção da área. Desta forma, o projeto de redesenho teria um impacto financeiro mínimo sobre os contribuintes<sup>369</sup>.

Em segundo lugar, o projeto visava ampliar e aprofundar a participação dos cidadãos. Como o município era crítico sobre como o planejamento urbano era tratado por seu departamento de planejamento, a missão de aumentar a participação cidadã foi repassada para a ÄUAB. O diálogo com os cidadãos compreendeu dois componentes: um fórum online e uma exposição no museu da cidade. A atividade no fórum online foi limitada nas fases iniciais, mas aumentou à medida que o processo continuava: até novembro de 2006, 980 postagens estavam registradas no fórum. As contribuições incidiram sobre a vida urbana, habitação, transporte, meio ambiente e o processo de participação. Além disso, o fórum tinha recursos como "perguntas e opiniões da semana" e "conselhos aos editores". Muitas contribuições foram propostas diretas e opiniões sobre como o novo espaço da cidade deveria ser usado. A discussão no fórum foi vibrante e incluiu debates acalorados sobre uma multiplicidade de questões<sup>370</sup>.

A forma como as comunicações evoluíram entre diferentes atores foi o aspecto mais interessante da experiência participativa de Gotemburgo<sup>371</sup>. Por um lado, as ambições eram elevadas quando se tratava de criar novas arenas para comunicação aberta; as atividades no museu da cidade e o debate na Internet indicam isso. Por outro lado, o experimento foi caracterizado pela ausência de tomadores de decisão formais. A decisão de manter os políticos fora do debate foi feita pela liderança dos partidos políticos, aparentemente influenciada pelas filosofias de gestão pública contemporânea, nas quais a política partidária é considerada irracional, contribuindo para posições fechadas e um obstáculo para a resolução de problemas. Outra interpretação seria que os políticos, distanciando-se do processo de participação, reservaram o direito de tomar uma decisão independente no final. Em qualquer caso, o processo informal de participação cidadã tornou-se desconectado das arenas formais de tomada de decisão e as interações potencialmente valiosas entre essas arenas foram perdidas. Os decisores não conseguiram comunicar considerações importantes para permitir a formulação de "propostas realistas" e os cidadãos não podiam se relacionar com as preferências e prioridades dos decisores. Em vez disso, o diálogo foi limitado a uma comunicação que pode ser comparada com a de uma criança - o cidadão -pedindo doces e o

---

<sup>369</sup> ÄSTROM, Joachim et al. 2013, *Op. Cit.*, p. 13.

<sup>370</sup>*Ibid.*, p. 13.

<sup>371</sup>*Ibid.*, pp. 13-14.

responsável - o tomador de decisão - referindo-se a recursos limitados e dificuldades em implementar o pedido em vez de se envolver em uma discussão<sup>372</sup>.

No final, o impacto da participação cidadã nas decisões reais foi limitado e tornou-se claro que os cidadãos e os decisores tinham diferentes percepções sobre o que o "jogo" estava sendo "jogado"<sup>373</sup>. Os cidadãos que participam do debate on-line e os entrevistados para o relatório de avaliação expressaram expectativas sobre um processo aberto onde os cidadãos participantes teriam a capacidade de influenciar o processo. Tais expectativas não eram infundadas - existem vários exemplos do termo influência que estava sendo usado em materiais de informação e propagandas que exigiam aos cidadãos que participassem do processo. Representantes da ÄUAB e do departamento de planejamento, no entanto, apresentaram outra imagem. Afirmaram que o diálogo foi caracterizado por deliberações públicas prolongadas que constituíam "preliminares" ou um "elemento adicional" que precedeu o processo de planejamento formal e a implementação. Conseqüentemente, o processo de participação era mais uma contribuição difusa ao planejamento do que uma influência mais direta sobre o desenvolvimento futuro de *Södra Älvstranden*. Nesta perspectiva, a participação dos cidadãos era mais sobre o compartilhamento de problemas do que sobre o compartilhamento de poder<sup>374</sup>.

### 3.3.3.4 A iniciativa de Malmö

A Suécia não tem uma longa tradição de petição como uma forma comum de participação política e o desenvolvimento de sistemas de petição eletrônica nos governos locais suecos tem sido lento. Até a data, apenas seis - de um total de 290 -, os governos locais implementaram a petição eletrônica (Malmö, Haparanda, Borås, Värmdö, Kinda e Uddevalla). Enquanto poucos governos locais implementaram as petições eletrônicas, um grupo maior se juntou a uma rede voluntária em torno dessa ideia, iniciada pela SALAR. Nesta rede, o conhecimento é compartilhado entre funcionários do governo e políticos interessados no potencial das petições eletrônicas.

O primeiro sistema de petição eletrônica da Suécia foi lançado em 2008 na cidade de Malmö, no sul da Suécia. O fator mais significativo para o sucesso dos sistemas de petição eletrônica é a medida em que as autoridades públicas tomam sérias petições ao preparar uma

<sup>372</sup> NEWMAN, Janet et al. PublicParticipation and Collaborative Governance. 2004, *Journal of Social Policy*, 33(2): pp. 203-223.

<sup>373</sup> ÅSTROM, Joachim et al. Citizen... 2013, *Op. Cit.*, p. 14.

<sup>374</sup> GRANBERG & ÅSTROM. *Op. Cit.*, 2010.

resposta institucional. No entanto, uma avaliação baseada em pesquisa em 2010 concluiu que a autoridade local teve grandes dificuldades para lidar com a contribuição dos cidadãos. Assim como em Gotemburgo, a participação alargada foi alcançada em termos quantitativos com cerca de 200 petições eletrônicas no primeiro ano. Mas os tomadores de decisão políticos e administrativos se recusaram a dar uma resposta formal aos peticionários, que os próprios peticionários haviam dado por certo<sup>375</sup>.

Após 16 meses, a participação real no sistema de petição de Malmö somou 210 iniciativas e 5.500 assinaturas. O alto número de propostas nos primeiros meses diminuiu e se estabeleceu a um nível de cerca de dez propostas por mês, enquanto o número médio de assinaturas por iniciativa indica um pequeno aumento ao longo do tempo. Comparando-se o resultado com a situação na cidade britânica de Bristol, é possível tirar duas conclusões. Em primeiro lugar, o número de iniciativas é significativamente maior em Malmö. Bristol registrou 28 petições eletrônicas durante o primeiro período, entre setembro de 2004 e janeiro de 2006. Em segundo lugar, a proporção de assinaturas por iniciativa é significativamente maior em Bristol, que registrou 9,590 assinaturas durante o mesmo período. Essas diferenças podem ser devido a diferenças no desenho do sistema. Em Malmö, o processo é menos formalizado do que em Bristol; não há requisitos relacionados à redação de petições ou a revisões e comentários municipais. O modelo de Malmö implica, portanto, limiares mais baixos para aqueles que desejam escrever petições, mas também incentivos mais fracos para aqueles que desejam assinar<sup>376</sup>.

Em estudo de Ästroom,<sup>377</sup> ao entrevistar os peticionários suecos sobre o que os convenceu a participar da Iniciativa Malmö, estes afirmaram que a simplicidade foi fundamental. Também é importante o elemento competitivo da coleta de assinaturas, bem como a capacidade das petições de gerar publicidade online e na mídia local. O ponto crítico é, no entanto, a medida em que esta é uma oportunidade real para obter respostas sobre questões políticas urgentes quando elas surgem. Uma pesquisa entre peticionários mostra que mais de 80% dos entrevistados "esperavam que os políticos lessem a petição" e mais de 70% esperavam feedback sobre o tratamento da petição e que as comissões relevantes e o conselho fossem informados. No entanto, a resposta real não é compatível com essas expectativas. Vários políticos líderes opuseram-se a um processo formalizado no qual considerariam as petições de forma responsável, com referência ao argumento de que o poder das partes de

---

<sup>375</sup> ÄSTROOM, Joachim et al. *Citizen...* 2013, Op. Cit., p. 15.

<sup>376</sup> *Idem.*

<sup>377</sup> *Ibid.*, p. 15.

definir a agenda pode ser enfraquecido. Quando foi pedido aos petionários se receberam uma resposta de políticos municipais, apenas 13% responderam sim. Para os cidadãos, isso pode parecer um chamado paradoxal: "Não podemos ouvir, mas diga-nos o que você pensa!"<sup>378</sup>

### 3.3.4 O caso do Reino Unido

#### 3.3.4.1 Breve Histórico

A história política do Reino Unido é bem conhecida em razão de ter sido um dos protagonistas na história europeia desde a idade moderna. Contudo, sua história recente - no século XXI - está sendo conturbada por uma série de fatos políticos e econômicos que movimentam o debate europeu e mundial sobre instituições supranacionais - como a UE - e nacionais.

Eventos que marcaram a história contemporânea do Reino Unido foram a crise econômica de 2008 - assim como a maioria dos países aqui tratados - e o referendo de 2016, conhecido como Brexit.

Na sequência da crise econômica global de 2008, a economia do Reino Unido se contraiu, experimentando crescimento econômico negativo ao longo de 2009. O anúncio, em novembro de 2008, de que a economia diminuiu pela primeira vez desde o final de 1992, encerrou 16 anos de economia em contínuo crescimento. As causas incluíram o fim do crédito fácil dos anos anteriores, a redução do consumo e a depreciação substancial da libra esterlina, que caiu 25% em relação ao euro entre janeiro de 2008 e janeiro de 2009<sup>379</sup>, levando ao aumento dos custos de importação, principalmente do petróleo.

Em 8 de outubro de 2008, o governo britânico anunciou um pacote de resgate bancário de cerca de £ 500 bilhões de libras. O plano compreendeu três partes: 200 milhões de libras esterlinas a serem disponibilizadas aos bancos no regime especial de liquidez do Banco da Inglaterra; o governo aumentaria a capitalização de mercado dos bancos, através do Fundo de Recapitalização do Banco, com £ 25 bilhões de libras inicial e outros 25 bilhões a serem fornecidos, se necessário; e o governo deveria subscrever temporariamente qualquer empréstimo elegível entre bancos britânicos até cerca de £ 250 bilhões. Com o Reino Unido que oficialmente saiu da recessão no quarto trimestre de 2009 - terminando seis trimestres

---

<sup>378</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>379</sup> OANDA. Historical rates. Acessível em: <https://www.oanda.com/fx-for-business/historical-rates>, último acesso em 02/12/2017.

consecutivos de declínio econômico - o Banco da Inglaterra decidiu contra uma maior flexibilização quantitativa<sup>380</sup>.

O outro evento político de importância foi o Brexit: em 20 de fevereiro de 2016, o primeiro-ministro britânico David Cameron anunciou que um referendo sobre a adesão do Reino Unido à União Européia seria realizado em 23 de junho de 2016, após anos de campanha por "eurocéticos". Debates e campanhas de partidos que apoiavam "Stay" ou "Leave" foram realizados, focados em preocupações sobre comércio e mercado único, segurança, migração e soberania. O resultado do referendo foi a favor do país deixar a UE, com 51,9% dos eleitores votando "Leave"<sup>381</sup>. O Reino Unido continua sendo um membro por enquanto, mas espera-se que invoque o artigo 50 do Tratado de Lisboa<sup>382</sup>, que iniciará as negociações sobre um acordo de retirada que durará no máximo dois anos - a menos que o Conselho e o Reino Unido concordem em estender a negociação período -, o que acabará por levar a uma saída da UE<sup>383</sup>. As implicações da votação do referendo permanecem desconhecidas, com políticos e comentaristas sugerindo vários resultados. Depois que o resultado foi declarado, Cameron anunciou que ele se demitiria até outubro. No caso, ele desistiu em 13 de julho, com Theresa May se tornando primeira-ministra.

Ao acompanhar-se principalmente o processo de referendo no Reino Unido, notou-se grande clivagem política e perda de fé nos representantes parlamentares.

---

<sup>380</sup> BBC NEWS. Bank of England's time-out for quantitative easing plan. 2009, acessível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/8496830.stm>, último acesso em 02/12/2017.

<sup>381</sup> ERLANGER, Steven. Britain Votes to Leave E.U.; Cameron Plans to Step Down. *New York Times*, 23 de jun. de 2016, acessível em: <https://www.nytimes.com/2016/06/25/world/europe/britain-brexiteuropean-union-referendum.html>, último acesso em 02/12/2017.

<sup>382</sup> Art. 50.

1. Todo Estado membro poderá decidir, em conformidade com suas normas constitucionais, retirar-se da União.
2. O Estado membro que decidir retirar-se notificará sua intenção ao Conselho Europeu. À luz das orientações do Conselho Europeu, a União negociará e celebrará com esse Estado um acordo que estabelecerá a forma de sua retirada, levando em conta o marco de suas relações futuras com União. Este acordo será negociado com base na seção 3 do Artigo 218 do Tratado de Funcionamento da UE. O Conselho o celebrará em nome da União por maioria qualificada, prévia à aprovação do Parlamento Europeu.
3. Os Tratados deixarão de ser aplicados ao Estado de que se trate a partir da data entrada em vigor do acordo de retirada ou, em sua ausência, aos dois anos da notificação a que se refere a seção 2, salvo se o Conselho Europeu, de acordo com dito Estado, decidir por unanimidade prorrogar esse prazo.
4. Por efeito das seções 2 e 3, o membro do Conselho Europeu e do Conselho que representa o Estado membro que se retira não participará nem das deliberações nem das decisões do Conselho Europeu que o afetem. A maioria qualificada será definida com conformidade com a letra b) da seção 3 do Artigo 238 do Tratado de Funcionamento da UE.
5. Se o Estado membro que se retirou da União solicitar de novo a adesão, sua solicitação será submetida ao procedimento estabelecido no Artigo 49.

<sup>383</sup> Contudo, tudo indica que a saída do Reino Unido não deve demorar. BBC NEWS. EU Brexit referendum: UK 'must not delay leaving'. 24 de jun. de 2016, acessível em: <http://www.bbc.com/news/world-europe-36618317>, último acesso em 02/12/2017.

### 3.3.4.2 E-participação

Como demonstram pesquisas da OCDE para o Reino Unido, 93,48% dos cidadãos possuem internet de banda larga em casa, e cerca de 92% dos indivíduos utilizaram a internet nos últimos 3 meses. O *Internet World Stats* classificou o Reino Unido como o nono melhor colocado dentre os Estados com a maior penetração da internet em todo o mundo em 2013, com o índice de 83,6% de penetração.

Nota-se que o país tem uma grande infraestrutura de NTICs, que possibilita a utilização da internet em vários setores da administração do Estado e da participação popular no governo, coisa que é feita há cerca de 10 anos por lá.

Chernova<sup>384</sup> argumenta que quando a taxa de uso da internet era de apenas 50% no Reino Unido, o governo já estava em vias de adotar massivamente a consulta pública eletrônica. De acordo com dados da ONU, a partir de 2003, o país esteve sempre entre os dez melhores em termos de participação virtual. Todavia, o principal portal do governo do Reino Unido tenha sido redesenhado em 2008, o que parece ter resultado em uma queda nos rankings da web para o Reino Unido. Esta queda foi principalmente devido a migração de produtos e serviços de participação eletrônica de seu portal nacional para portais governamentais locais.

Kolsaker e Lee-Kelley<sup>385</sup> observaram a vontade do estado britânico de promover ações deliberativas e participativas tomada de decisões entre cidadãos e alcance de seu próprio programa de governança socialmente inclusivo. Além disso, o número de pesquisas realizadas sobre a participação eletrônica indica alto interesse dos estudiosos na política de engajamento on-line da Grã-Bretanha.

Apresentar-se-á, dessa forma, a principal ferramenta nacional de consultas públicas utilizada no Reino Unido, que são realizadas pelo seu principal site governamental, [www.gov.uk](http://www.gov.uk). O endereço oferece dois serviços principais de e-participação: sua utilização para consultas públicas sobre diversos temas e a possibilidade dos cidadãos realizarem E-petições.

Sobre as consultas, o sítio eletrônico fornece as diretrizes para todos os usuários, que explicam como usar *E-consultations*. Todas as consultas são divididas por tipo de publicação,

---

<sup>384</sup> CHERNOVA, Yulia. E-participation in Democracy and non- Democracy: Comparative Analysis of the United Kingdom and the Russian Federation. Dissertação, apresentada ao Departamento de Relações Internacionais e Estudos Europeus da Universidade do Centro Europeu (Budapeste, Hungria) em 2013, pp. 33-34.

<sup>385</sup> KOLSAKER, Ailsa; LEE-KELLEY, Liz. "Citizens' attitudes towards e-government and egovernance: a UK study." *International Journal of Public Sector Management* 21, no. 7, 2008, pp. 723-738.

tópico, departamento, localização e encontro. Os usuários são convidados a comentar a variedade de tópicos que o governo estabeleceu, e o site possui uma interface muito fácil de usar que permite a qualquer pessoa acessar qualquer informação sobre consulta sem autorização prévia. Além disso, qualquer pessoa pode receber qualquer informação relevante dentro de vinte dias úteis de uma organização do setor público. Não há restrições quanto à idade, nacionalidade ou local de residência. As diretrizes indicam que as contribuições são bem-vindas de indivíduos, empresas, organizações da sociedade civil, grupos de interesse e governos. É importante para mencionar que o site oferece a todas as partes interessadas a possibilidade de participar de consultoria dentro do Reino Unido ou além de suas fronteiras<sup>386</sup>.

Sob cada consulta, o governo fornece um objetivo claro por que quer consultar os cidadãos. O estágio da formulação de políticas é importante aqui, porque a consulta centra-se principalmente numa certa ideia e incentiva os cidadãos a avaliá-la, de acordo com as perguntas sugeridas. O formulário de resposta é conveniente porque cria foco em aspectos especiais da consulta, mas não sobre a nova ideia abstrata sobre o tema. O governo define tópicos específicos sobre os quais deseja obter uma resposta. Isso corresponde à interação de mão-dupla desenvolvida por Macintosh<sup>387</sup>.

Ao fim da consulta, o governo emitirá um extenso relatório avaliando a contribuição dos cidadãos e decisão final sobre o tema consultado dentro de seis meses após o fechamento da consulta. Um exemplo foi a a consulta sobre "Pensões e Crescimento"<sup>388</sup> que foi aberta para envios no início de 2013, por doze semanas. O relatório de avaliação, emitido dois meses após a consulta ter sido fechada, indica quais opiniões são levadas em consideração e como eles ajudaram a moldar o resultado sobre a questão certa. Uma lista de indivíduos e organizações consultado também é fornecido. As orientações indicam que as respostas devem ser cuidadosamente analisadas e claras, e o feedback deve ser fornecido aos participantes após a consulta. O relatório mostra cuidadosa análise ao processamento das informações recebidas, com a inclusão da contribuição dos cidadãos no final. O resultado indica o interesse do governo no envolvimento público<sup>389</sup>.

---

<sup>386</sup> CHERNOVA, Yulia. *Op. Cit.*, p 37.

<sup>387</sup> MACINTOSH, Ann. "Characterizing e-participation in policy-making." *In: System Sciences, 2004. Proceedings of the 37th Annual Hawaii International Conference on*, pp. 10-pp. IEEE.

<sup>388</sup> REINO UNIDO. Pensions and Growth: Whether to smooth assets and liabilities in scheme funding valuations. Whether to introduce a new statutory objective for the Pensions Regulator (Government response to the call for evidence).

Department for Work and Pensions. Maio, 2013.

<sup>389</sup> CHERNOVA Yulia. *Op. Cit.*, pp. 37-38.

Sobre as E-petições, apenas no primeiro ano de disponibilidade desse serviço, mais de 36.000 petições e 6 milhões de assinaturas foram registradas<sup>390</sup>. O acesso a elas é fornecido para o maior número de pessoas possível, para receber pessoas ouvidas com visões de mundo diferentes. As diretrizes indicam que as petições estão abertas por um ano que dá o prazo para promover a ideia e atrair a atenção do maior número possível de partes interessadas. A petição precisa reunir 100 mil assinaturas para consideração adicional na Câmara dos Comuns. Todas elas são armazenadas no site e pode-se facilmente ver as razões da rejeição de certas petições ou votar para abrir novas, embora o portal não forneça informações sobre petições passadas.

No entanto, as pessoas podem iniciar uma petição em uma grande variedade de tópicos e sem restrições, bastando o fornecimento de informações pessoais - eles devem fornecer nome, sobrenome, e-mail e endereço residencial.

Essa oportunidade e a acessibilidade é suscetível de proporcionar ampla participação pública. Informações adicionais importantes que suportam a petição são necessárias para que os usuários sejam melhor informados sobre o problema. É importante que os usuários tenham esses dados extras em vez de apenas o texto de petição. A possibilidade de fazer comentários para que todos possam visualizar, a favor ou contra a petição, precisam ser considerados. Ter um fórum de discussão integrado no sistema de petição é importante porque torna o processo mais interativo e permite um debate construtivo<sup>391</sup>.

No portal de consulta eletrônica do Reino Unido, não há informações adicionais sobre petições eletrônicas acessível. Há uma breve descrição do problema e se é uma questão de um particular departamento governamental, e em alguns casos o link é fornecido. Mas, de acordo com o direito à liberdade de informações no Reino Unido, qualquer pessoa pode receber qualquer informação relevante dentro de vinte dias úteis a partir de organização do setor público. As petições só podem ser assinadas por cidadãos britânicos, e apenas aqueles que assinam uma petição podem comentá-la.

### **3.3.5 O caso finlandês**

#### **3.3.5.1 Breve histórico**

A história recente da Finlândia, no que diz respeito à economia e indicadores de desenvolvimento humano, é muito bem-sucedida. A taxa de crescimento do PIB finlandês já

---

<sup>390</sup> REINO UNIDO. What next for E-petitions? Hansard Society, 2012.

<sup>391</sup> CHERNOVA, Yulia. *Op. Cit.*, p. 40.

foi um dos maiores países da OCDE e a Finlândia liderou muitos indicadores de desempenho nacional.

Até 1991, o presidente Mauno Koivisto e dois dos três principais partidos, o Partido do Centro e o Social-Democrata, se opuseram à ideia de adesão à União Européia e preferiram entrar no tratado do Espaço Econômico Europeu<sup>392</sup>. No entanto, depois que a Suécia apresentou seu pedido de adesão em 1991 e a União Soviética foi dissolvida no final do mesmo ano, a Finlândia apresentou seu próprio pedido à UE em março de 1992. O processo de adesão foi marcado por um forte debate público, onde as diferenças de opinião não seguiram linhas partidárias. Oficialmente, os três principais partidos apoiaram a adesão à União, mas os membros de todos os três participaram da campanha contra a adesão. Antes da decisão parlamentar de aderir, um referendo consultivo foi realizado em 16 de abril de 1994, em que 56,9% dos votos foram favoráveis à adesão. O processo de adesão foi concluído em 1º de janeiro de 1995, quando a Finlândia aderiu à União Européia, além da Áustria e da Suécia.

Na política econômica, a adesão à UE trouxe muitas mudanças ao país. Enquanto os políticos estavam anteriormente envolvidos na fixação das taxas de juros, o banco central recebeu um mandato de metas de inflação até que a Finlândia se juntou à zona do euro. Durante os dois governos sucessivos do primeiro-ministro Paavo Lipponen - de 1995 a 2003 -, várias grandes empresas estatais foram total ou parcialmente privatizadas. Os dois gabinetes de Matti Vanhanen - então primeiro-ministro - seguiram o seu exemplo até o outono de 2008, quando o Estado se tornou um importante acionista da empresa finlandesa de telecomunicações *Elisa*, com a intenção de garantir a propriedade finlandesa de uma indústria estrategicamente importante.

Além da rápida integração com a União Européia, a segurança contra a influência russa foi aumentada pela construção de bases militares totalmente compatíveis com a OTAN. A Finlândia também se opôs a projetos de energia que aumentam a dependência das importações russas<sup>393</sup>. Ao mesmo tempo, a Finlândia continua a ser um dos últimos não-membros da OTAN na Europa e parece não haver apoio suficiente para a adesão total.

Outro dado relevante é o do envelhecimento demográfico: a população está envelhecendo com a taxa de natalidade em 10,42 nascimentos/1.000 hab ou taxa de fertilidade

---

<sup>392</sup> RAUNIO, Tapio; TIILIKAINEN, Teija. Finland in the European Union. 2003, Taylor & Francis, p. 37.

<sup>393</sup> FINLÂNDIA. Nato: Address by Mr Pertti Torstila, Secretary of State, to the Macedonian Diplomatic Bulletin. 25 de mar., 2007. Acessível em: <http://formin.finland.fi/public/?contentid=89857&contentlan=2&culture=en-US>, último acesso em 02/12/2017.

em 1.8<sup>394</sup>. Com idade média de 41,6 anos, a Finlândia é um dos países com maior idade média de seus cidadãos.

### 3.3.5.2 E-participação

A Finlândia, similarmente aos outros Estados estudados, possui uma avançada infraestrutura de NTICs; de acordo com a OCDE<sup>395</sup>, o país possui uma penetração de internet em suas residências de 91,95%, e cerca de 92,28% dos cidadãos utilizaram a internet nos últimos três meses. O *Internet World Stats*<sup>396</sup> aponta que cerca de 5.125.678 finlandeses, cerca de 92,5% da população nacional, eram usuários de internet em junho de 2017, e cerca de 2.700.000 tinham páginas pessoais no site *Facebook*.

A experiência finlandesa com a e-participação começa muito cedo, na cidade de Tampere. Trata-se de um centro urbano com uma população de cerca de 200 mil habitantes, no qual estão instaladas três universidades e dois centros tecnológicos, sendo um centro de expertise em diversas áreas relacionadas à NTICs. A prefeitura, em 2001, criou o programa *eTampere*, com os seguintes objetivos: (i) fortalecer a base de conhecimento e pesquisa; (ii) gerar novos negócios relacionados à Sociedade da Informação; (iii) disponibilização de serviços públicos online a todos os cidadãos. O resultado foi a criação da *Tampere Local Democracy Unit (LDU)*<sup>397</sup> que gerencia a participação dos residentes em Tampere através de, por exemplo, o desenvolvimento um fórum digital - o *eValma* fórum - que permite aos residentes participarem do processo decisório do conselho municipal. A nível nacional, existem duas ferramentas de participação: a *Citizen's e-initiative* e o *Citizen's Debate Forum*.

#### 3.3.5.2.1 *Citizen's e-initiative*

Esse serviço é fornecido pelo Ministério da Justiça da Finlândia e está operando desde 2012. Dentro desta estrutura, 241 e-iniciativas de cidadania se originaram, 5 das quais reuniram o nível de apoio oficial exigido para submissão ao Parlamento, ou seja, pelo menos

<sup>394</sup> FINLÂNDIA. Population development in independent Finland - greying Baby Boomers. Statistics Finland, 2007, acessível em: [http://www.stat.fi/tup/suomi90/joulukuu\\_en.html](http://www.stat.fi/tup/suomi90/joulukuu_en.html), último acesso em 02/12/2017.

<sup>395</sup> OCDE. OECD.Stat. Data extracted on 02 Dec 2017 18:16 UTC (GMT) from OECD.Stat. Acessível em: [http://stats.oecd.org/index.aspx?DatasetCode=ICT\\_HH2](http://stats.oecd.org/index.aspx?DatasetCode=ICT_HH2).

<sup>396</sup> INTERNET WORLD STATS. Internet in Europe Stats. 2017, Acessível em: <http://www.internetworldstats.com/stats4.htm.htm> último acesso em 02/12/2017

<sup>397</sup> GABER, Slavko; MOJŠKERC. Nataša. E-participation as a possible upgrading of representative democracy. Teorija in Praksa let. 51, 6/2014, p. 1248.

50,000 assinaturas dos eleitores elegíveis em seis meses. O Parlamento não tem limite de tempo para considerar a iniciativa, mas a cultura política exige que as iniciativas sejam tomadas em consideração prontamente. O órgão também tem o direito de rejeitar a iniciativa, e os cidadãos têm o direito de iniciá-la novamente. Até a data, as iniciativas apresentadas abrangem uma ampla gama de áreas, incluindo a lei de casamento para ambos os sexos, aumentadas penalidades para os motoristas bêbados, lei de certificado de energia, língua sueca na educação e a questão de direitos autorais<sup>398</sup>.

De acordo com a lei que rege a iniciativa do cidadão - *Kansalaisaloitelaki*, 12/2012 -, é possível iniciar uma iniciativa tanto para criar uma nova proposta de lei como para mudar ou rejeitar uma lei existente ou um projeto em trâmite no parlamento, bastando reunir um número considerável de declarações de apoio, bem como preparar uma proposta e uma campanha formalmente adequada<sup>399</sup>.

Um exemplo de iniciativa que teve grande repercussão pública foi a Iniciativa Cidadã para a Lei de Igualdade de Casamento. Lançada em 19 de março de 2013 - dia nacional finlandês da igualdade de direitos -, esta iniciativa foi fundamentada em uma demanda por direitos humanos, uma vez que a Finlândia é o único país nórdico onde o casamento do mesmo sexo não é reconhecido pela lei. A e-iniciativa tomou a forma de uma proposta de lei pronta, e foi acompanhada pela Campanha da Iniciativa Cidadã *Tahdon* 2013 ("Eu aceito" 2013). A iniciativa teve sucesso, reunindo 166.851 declarações oficialmente reconhecidas de apoio até 19 de setembro, e foi submetida ao Parlamento em 13 Dezembro de 2013. Aproximadamente quatro meses depois, em 20 de abril de 2014, o Parlamento discutiu a iniciativa e decidiu que o Comitê Parlamentar de Direito deveria ouvir 51 especialistas para então decidir sobre a questão<sup>400</sup>.

### **3.3.5.2 Citizen's Debate Forum**

O Otakantaa.fi ("*Take a Stand*") é um fórum online finlandês que permite às pessoas influenciar o processo de tomada de decisão na sua fase preparatória. Qualquer pessoa pode participar de debates existentes ou começar um novo. O fórum está aberto para qualquer um, e atua como um meio eletrônico para a interação entre cidadãos, administração e tomadores de decisão. O sistema permite uma variedade de interações, dos debates e da geração de idéias, à cooperação e à tomada de decisão.

---

<sup>398</sup>*Ibid*, p. 1249.

<sup>399</sup>*Ibid.*, p. 1250.

<sup>400</sup>*Ibid.*, p. 1251.

Há três diferentes maneiras de usar o serviço: pode-se participar anonimamente, como um usuário registrado - registro com um endereço de e-mail ou conta do *Facebook* -, ou como um usuário identificado - registro com códigos bancários on-line ou um certificado móvel. Quanto mais forte for a identificação, mais direitos o usuário recebe, e assim mais autonomia ele pode exercer online. Essa autonomia pressupõe, destarte, responsabilidade.

O fórum de preparação funciona como uma "estrutura comum de ação política"<sup>401</sup>, permitindo que as pessoas busquem seus projetos individuais ou coletivos, o que significa que os participantes gozam de igualdade, autonomia e liberdade para participar da deliberação sobre qualquer assunto escolhido.

Pode-se criar um projeto como cidadão ou como funcionário público. A principal diferença é que um funcionário deve publicar o projeto em sueco e finlandês. São muitas as formas de participar do projeto, e a pessoa responsável pode oferecer uma série de canais de participação. Os possíveis atualmente são: discussão, pesquisa de opinião, escrita, bate-papo, inquérito, publicação, evento e outros.

Houve 60 projetos publicamente disponíveis na página em 20 de maio de 2014: 41 criados por funcionários e 19 por não-funcionários. O canal mais popular é o de discussão e os segundos canais mais populares são os de inquérito e eventos, enquanto as pesquisas públicas são usadas de maneira menos entusiástica<sup>402</sup>.

### 3.4 E-democracia incipiente no Brasil

Na esteira das revoluções na tecnologia da informação e na governança democrática, embora o legislativo nacional brasileiro não possua instrumentos constitucionais ou legais além dos supramencionados, duas iniciativas de relevância foram lançadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal: os portais E-democracia e E-cidadania. Entretanto, é importante investigar em que medida essas iniciativas atendem o cidadão e o quão completas elas são. Também houve, no âmbito da participação popular no Brasil e a necessidade de uma legislação para tratar de questões gerais da internet, a experiência com o Marco Civil.

Antes de partir-se à análise dessas três iniciativas, contudo, é de suma importância avaliar o acesso à internet no Brasil. Embora o país tenha o 4º maior número de usuários do mundo<sup>403</sup> - com 139,111,185 usuários<sup>404</sup> - esse número representa apenas 65,9% de

<sup>401</sup> HELD, David. *Models of democracy*. 2008, Cambridge: Polity Press, p. 264.

<sup>402</sup> GABER, Slavko; MOJŠKERC. Nataša. *E-participation as a...* *Op. Cit.*, p. 1252.

<sup>403</sup> INTERNET WORLD STATS. Top 20 Internet Countries. 2012, acessado em: <http://www.internetworldstats.com/top20.htm>, último acesso 02/12/2017.

penetração na população em geral. Estudo recente da OCDE<sup>405</sup> também evidencia que o número de residências que possuem acesso à internet é menos do que a metade: apenas 49,2% das casas têm conexão de banda larga, e somente 58% dos brasileiros acessou a internet nos últimos 3 meses. Alguns desses indicadores figuram entre os piores dentre os membros da supramencionada organização, e indicam também uma grande concentração dos usuários na região centro-sul do Brasil, tradicionalmente mais desenvolvida tecnologicamente.

### 3.4.1 E-democracia

O primeiro dos portais, correspondente à Câmara dos Deputados, existe desde 2010, e seu objetivo ulterior é:

A proposta do e-Democracia é, por meio da Internet, incentivar a participação da sociedade no debate de temas importantes para o país. Acreditamos que o envolvimento dos cidadãos na discussão de novas propostas de lei contribui para a formulação de políticas públicas mais realistas e implantáveis.<sup>406</sup>

O endereço eletrônico, com vistas a cumprir seu objetivo, oferece aos cidadãos internautas uma série de recursos: existe uma Wikilegis, um espaço colaborativo no qual pode-se propor alterações aos projetos de lei em discussão ou construir um novo texto, que pode ficar aberto para visualização dos outros membros. Também há uma biblioteca virtual, que conta com o armazenamento de documentos digitais relacionados aos temas em discussão - que vão de artigos científicos à legislação ou propostas de legislação pertinentes. Da mesma forma, sobrevém uma seção com artigos acadêmicos e documentos sobre o portal. O portal se divide em várias categorias temáticas - por exemplo, enquanto uma discute a redução da maioria penal, outra discorre sobre mobilidade urbana e outros temas.

Além dos recursos supramencionados, a maneira que o site encontra de promover os seus objetivos é através da criação: (i) de espaços de discussão - fóruns - onde os temas são divididos em questões específicas de modo a estratificar o debate entre os membros cadastrados do site; (ii) a realização de bate-papos em tempo real entre os membros das comunidades e os deputados envolvidos com a matéria em questão. Em versões mais recentes do sítio, ele mudou sua divisão inicial, e ao entrar no portal, o internauta se depara com as

---

<sup>404</sup> Dados do Internet World Stats também revelam que quase que a integridade dos usuários possuem perfis no *Facebook*.

<sup>405</sup> OCDE.Stat. Data extracted on 02 Dec 2017 18:16 UTC (GMT) from OECD.Stat. Acessível em: [http://stats.oecd.org/index.aspx?DatasetCode=ICT\\_HH2](http://stats.oecd.org/index.aspx?DatasetCode=ICT_HH2)

<sup>406</sup> Nota na seção 'Sobre' no próprio portal, que foi retirada em versões mais recentes do seu design.

opções de: (a) realizar perguntas em audiências públicas sobre leis determinadas; (b) contribuir na discussão de projetos de lei; (c) e participar de discussões de maneira geral.

Em dissertação disponível no portal, Stabile<sup>407</sup> analisa uma série de questões concernentes ao perfil médio do cidadão que acessa o portal e-democracia; a primeira conclusão que salta aos olhos é o número de acessos, que sequer passa da casa dos milhares e conta inclusive com visitas oriundas de internautas estrangeiros.

A segunda conclusão do autor demonstra que só os acessos do Distrito Federal, da Região Sudeste e da Região Sul representam mais de 70% dos acessos ao endereço eletrônico. Isso se deve a uma série de fatos analisados pelo pesquisador, quais sejam: (i) a proporção da população em determinada unidade federativa em relação ao resto do país; (ii) a taxa de penetração da internet nos domicílios; (iii) a proporção de deputados federais que a unidade federativa tem na Câmara dos Deputados; (iv) o IDH da região; (v) por fim, a proporção do PIB brasileiro que o estado-membro é participante<sup>408</sup>.

Isso demonstra que embora o endereço seja referência, e em termos de suporte ao cidadão que o acessa ele seja bastante completo, há que se tecer duas considerações sobre o caso.

A primeira diz respeito à acessibilidade: o número de acessos se concentra, como já se disse, no Distrito Federal e nas regiões Sul e Sudeste, e mesmo o número de acessos dessas localidades são pequenos relativamente à população brasileira e também ao colégio eleitoral nacional.

A segunda consideração que devemos tecer é sobre os modos que o portal encontra de criar canais de comunicação entre o eleitor e o eleito: malgrado haja diversos espaços de debate para os cidadãos, a única maneira de contato com os representantes são os bate-papos, que não são em caráter permanente, e só acontecem durante discussão de determinada matéria polêmica, sendo bastante restritivo.

Logo, embora o portal E-democracia seja uma iniciativa importante pela Câmara no que tange a ampliação da comunicação entre representantes e representados, deve-se procurar sua ampliação para o público – através de pontos de acesso e divulgação, já que a penetração da internet nas residências e a inclusão digital anda a passos largos – e a extensão de seus canais de comunicação para além de bate-papos que sequer garantem um compromisso ou

---

<sup>407</sup>STABILE, Max. Democracia Eletrônica para Quem? Quem são, o que querem e como os cidadãos avaliam o portal da câmara dos deputados. Dissertação - Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2012, 184 fls, p. 60.

<sup>408</sup>*Ibid.*, p. 61.

uma posição dos deputados quanto certas matérias. Mesmo fomentar o interesse pelo acompanhamento legislativo é um objetivo futuro a se pensar.

### 3.4.2 E-cidadania

Alternativamente e complementarmente, o portal E-cidadania é uma parte integrante do portal do Senado Federal brasileiro, instituído em 2011 pelo Ato da Mesa nº 3<sup>409</sup>, e sua abordagem a respeito da comunicação com o eleitor é ligeiramente diferente do portal da câmara.

O endereço eletrônico, conforme o próprio texto do ato administrativo supramencionado, tem os objetivos de: (i) estimular e possibilitar maior participação dos cidadãos nas atividades legislativas, orçamentárias de fiscalização e representação do Senado Federal; (ii) promover maior conhecimento por parte da população, do processo legislativo e dos debates em curso na Casa; (iii) permitir aos senadores o acesso amplo às manifestações da sociedade sobre os temas legislativos em discussão; (iv) proporcionar maior transparência à sociedade por meio da ampliação da divulgação de iniciativas de transparência administrativa e orçamentária do Senado.

A versão atual do site é dividida em três eixos principais: ideia legislativa, evento interativo e consulta pública. No primeiro, o internauta cadastrado pode apoiar uma ideia propor uma ele mesmo; ela pode conter até 300 caracteres, e ao receber 20.000 apoios, a ideia se tornará uma Sugestão Legislativa e será debatida pelos Senadores.

No segundo, o internauta pode participar de Audiências Públicas, Sabatinas e outros eventos Interativos listados na aba “Abertos” e ver como foi o debate dos eventos que já ocorreram na aba “Encerrados”.

No terceiro, é possível participar através de um apoio positivo ou negativo à projetos de lei ou sugestões legislativas; há um grande número de proposições que receberam votos no site - mais de 6.000 - mas não é possível discutir seu texto.

Em versão anterior do site, que foi modificada em 10 de Maio 2016, o portal tinha outra estrutura tríplice: e-Fiscalização, e-Legislação e e-Representação; em cada um desses centros, o cidadão podia participar de forma diferente na fiscalização ou no processo decisório do Senado.

Dentro da parte do site que dizia respeito à e-Fiscalização, há uma série de links úteis para o portal do orçamento do Senado – inclusive para a parte do portal que contém os

---

<sup>409</sup> BRASIL. SENADO FEDERAL. ATO DA MESA Nº 3, de 2011 Institui o Programa e o Portal e-Cidadania.

orçamentos temáticos -, para a elaboração das emendas parlamentares, para o SigaBrasil, para o GeoSiga, para o Portal da Transparência e Controle Social do Senado e para o Portal da Copa. Há mais uma seção dentro desta parte do site: é a Acompanhe o Senador, na qual o internauta pode enviar uma mensagem ao Senado. Nota-se que essa parte do site dedicava-se quase que exclusivamente em fornecer ferramentas de auxílio por meio digital ao cidadão, para que este possa fiscalizar de modo efetivo os atos da Casa legislativa em discussão.

A segunda parte do site concernia ao eixo e-Legislação; nela, o cidadão podia encontrar uma série de dados indispensáveis ao acompanhamento do processo legislativo do Senado: há diversas seções, entre elas, a LexML – uma base de dados compreensiva de legislação, doutrina, jurisprudência e proposições legislativas -, a agenda legislativa, o acompanhamento de matérias, um link para TV Senado ao vivo e uma seção de visita digital ao Senado. Alternativamente, existiam duas seções ainda mais interessantes: a ideias legislativas - que se tornou uma das seções principais do site - e a seção opine sobre projetos. Em ambas, o internauta tinha a chance de opinar diretamente sobre alguma coisa; na primeira, o cidadão pode propor a criação de uma nova lei, que pode ser endossada por outros internautas através do ‘apoio’, que é contabilizado como voto no site, e se a ideia atingir um grande número de apoios, será avaliada pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa e poderá tramitar formalmente no Senado. Na segunda seção mencionada, o internauta podia procurar projetos de lei tramitando no Senado, e oferecer sua opinião sobre cada um deles apoiando ou recusando o conteúdo do texto original e cada uma das emendas apresentadas, assim como os relatórios das comissões temáticas. Nota-se que no que tange ao refino do desenho do site, a interface anterior, que era bastante completa e compreensiva, foi substituída por uma bem mais simples, talvez pretendendo um maior número de acessos.

A terceira parte do design antigo era o e-Representação, na qual os cidadãos podem assistir às audiências públicas promovidas pelo Senado – algumas ao vivo, outras pela gravação -, podem propor um debate nas comissões – com a mesma lógica dos ‘apoios’ supracitada – e ter acesso à ouvidoria do Senado. O Portal do Senado também possui um sistema de enquetes temáticas, as quais o internauta também podia propor e/ou votar a favor ou contra – sim ou não – e os resultados contabilizados podem influir no voto dos Senadores e em determinados conceitos legais presentes na lei que versar sobre a matéria em questão.

Esse layout antigo contabilizava um número substancialmente menor de acessos do que o atual, mais enxuto: depois da mudança, o número de ideias legislativas mais do que

triplicou, de 7.967 para 25.177, e os outros indicadores também seguiram esse aumento<sup>410</sup>. Isso também pode levar à reflexão de que plataformas mais completas não necessariamente são as mais funcionais.

Contudo, ambas as iniciativas brasileiras ainda padecem de diversos males no que tange à acessibilidade e seu desenho em geral: ambas carecem, como já falado, de manuais de boas práticas e guias para os usuários; ambas estão completamente submetidas à aprovação congressual, não tendo o Senado ou a Câmara qualquer responsabilidade de enviar feedback aos participantes; o trânsito de internautas no site é primariamente de pessoas de Brasília e do Centro-Sul; o número de participantes corresponde sequer a 0,5% do total da população brasileira. Há que se pensar se essas iniciativas não são apenas atos de populismo das casas legislativas, tendo em vista a ainda pouca relevância das contribuições virtuais realizadas.

### **3.4.3 O Marco Civil da Internet no Brasil**

O Marco Civil da Internet, Lei nº 12.965 de 23 de abril de 2014, estipula fundamentos (Art. 2º), princípios (Art. 3º), objetivos (Art. 4º), definições e forma de interpretação (artigos 5º e 6º), direitos e garantias (Art. 7º e 8º), dá provisões técnicas sobre o tráfego de dados (Art. 9º), incluindo a neutralidade da rede (Art. 9º, §3º e outros), a guarda de registros (artigos 10 a 17), a responsabilidade decorrente de danos causados por conteúdo gerado por terceiros (artigos 18 a 21), a requisição judicial de registros (artigos 22 e 23) e ainda sobre a atuação do poder público com relação à rede (artigos 24 a 28)<sup>411</sup>.

Inicialmente, o anteprojeto do Marco Civil foi apresentado pela Fundação Getúlio Vargas, que, à época, sediava o Centro de Tecnologia e Sociedade - CTS, cuja equipe agora integra o Instituto de Tecnologia e Sociedade, ITS - como uma resposta alternativa a um projeto em tramitação no Congresso Nacional conhecido, em homenagem a seu relator, como

---

<sup>410</sup> SENADO FEDERAL. Relatório Completo do Programa E-cidadania. 2017, Acessível em: <http://www8d.senado.gov.br/dwweb/ecidadaniaPdf.html?docId=2492158>, acesso em 02/12/2017.

<sup>411</sup> CANDELORO RIBEIRO, Guilherme.; BARGIONA, Pedro Eugênio Pereira. ; VAL, Eduardo Manuel. Ciberpolítica, Legitimidade e Garantias: um estudo do constitucionalismo islandês e do marco civil da internet. In: 40º Encontro Nacional da ANPOCS, 2016, Caxambu. Anais do 40º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs). Caxambu: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), 2016. p. 1-23.

“Lei Azeredo”<sup>412</sup>, que propunha uma ampla legislação criminal sobre diversos aspectos da rede<sup>413</sup>.

O grande problema do projeto da “Lei Azeredo”, para além do alargamento criminal, quando havia um total lapso da legislação civil, é a falta de precisão de seus conceitos, dando margem à criminalização da utilização regular de celulares e tocadores de MP3. Estas imprecisões alarmaram a academia e trouxeram apelo popular à rejeição do projeto, culminando na sua paralisação<sup>414</sup>.

Observando este vácuo de regulação das liberdades civis na rede, de modo que se esclarecesse os limites e exercícios justos da liberdade pessoal na Internet, a Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, juntamente da Fundação Getúlio Vargas empreenderam, em 2009, a iniciativa culturadigital.org, pela qual se buscava a participação popular para constituir uma lei que suprisse esta lacuna. O texto inicial, utilizando experiências estrangeiras e as participações populares através da plataforma, foi divulgado em 2010 e submetido a nova consulta pré-legislativa na mesma plataforma, sendo objeto de críticas e sugestões para seu aprimoramento.

É nesse ponto que a iniciativa legislativa do Marco Civil se difere grandemente do processo legislativo comum, o que o torna objeto deste estudo: esta segunda consulta, que partia de um texto produzido com base na legislação estrangeira e alguns comentários, foi alvo de grandes modificações, crítica, sugestões e elogios pelos mais diversos meios de participação popular, seja pela própria plataforma, seja por redes sociais ou posts em blogs:

A razão era a constatação de que a maior parte das iniciativas de consulta pela internet falham justamente por esperar que os usuários saiam dos seus hábitos cotidianos de uso da rede para participar de uma atividade “cívica”. No plano da realidade, isso raramente acontece. É difícil para qualquer iniciativa de democracia ampliada competir em atenção com sites como *Facebook*, *Twitter*, serviços como Google, smartphones e tablets e assim por diante. Desse modo, a solução encontrada foi de que, em vez de esperar apenas a vinda até a plataforma, era fundamental também mapear e assimilar as contribuições feitas espontaneamente sobre o Marco Civil no “*habitat natural*” da internet. Desse modo, qualquer comentário ou contribuição sobre o projeto, ainda que casual, foi também assimilada e considerada.<sup>415</sup>

Nesta seara de discussão, todos os atores discursivos contribuía de maneira igual, sem destaques em função de cargos ou categorias. Todos abertamente expunham sua opinião

<sup>412</sup> Projeto de Lei nº 84/1999, inicialmente proposta pelo Deputado Federal Luiz Piauhyllino (PSDB/PE), com mandato de 1991 até 1999, e extremamente modificado por substitutivos até sua derradeira aprovação como Lei nº 12.735 de 30 de novembro de 2012, tendo seu conteúdo material, que já era enormemente diferente do defendido por seu ex-relator, vetado por inconstitucionalidade ou desnecessidade.

<sup>413</sup> LEMOS, Ronaldo. O Marco Civil como Símbolo do Desejo por Inovação no Brasil. In: LEITE, George Salomão; LEMOS, Ronaldo (Org). Marco Civil da Internet. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2014, p. 4.

<sup>414</sup> *Idem*.

<sup>415</sup> *Ibid.*, pp. 5-6.

e debatiam, não importando ser um cidadão qualquer ou uma empresa de telecomunicação. Trata-se, talvez, da mais aproximada experiência da esfera pública de Habermas<sup>416</sup>, resultando num texto sólido o suficiente para sobreviver ao primeiro momento de institucionalização, com a consulta a outros ministérios do governo<sup>417</sup>.

O projeto de lei foi oficialmente apresentado pela Presidência da República, exercida à época por Dilma Rousseff, tendo sido indicada a relatoria do Deputado Alessandro Molon. Iniciou-se, assim, uma nova série de audiências públicas e participações populares através do portal e-Democracia. Dessa última rodada de participações, foi feito o Relatório final que acabou por ser paralisado pela burocracia legislativa.

A aprovação do Marco Civil foi grandemente influenciada por eventos que estavam em voga na mídia daquele período, principalmente o vazamento de fotos íntimas da atriz Carolina Dieckmann<sup>418</sup> e o episódio de espionagem mundial promovido pela agência norte-americana NSA<sup>419</sup>. Este último, como espionagem promovida pelos Estados Unidos a multinacionais brasileiras e à própria Presidente Dilma Rousseff, trouxe à pauta do dia a temática de crimes, privacidade e liberdade da rede.

Esses eventos exigiam uma resposta legislativa imediata; naquele momento político a lei mais madura, e que possuía o apoio do governo, era o Marco Civil da Internet, o que motivou o pedido de prioridade na sua tramitação legislativa<sup>420</sup>. À época, o Brasil buscou empreender uma posição de liderança para a criação de um marco internacional de relação da rede e de seus diversos usos.

---

<sup>416</sup>HABERMAS, 1991, *Op. Cit.*

<sup>417</sup>*Ibid.*, p. 6.

<sup>418</sup>GLOBO. Detido por divulgar fotos de Carolina Dieckmann nua é suspeito de golpes. 28/05/2012. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2012/05/detido-por-divulgar-fotos-de-carolina-dieckman-nua-e-suspeito-de-golpes.html>>. Acesso em 02/12/2017.

<sup>419</sup>Foram revelados, nessa época e posteriormente, vários casos de espionagem: GLOBO. Documentos da NSA apontam Dilma Rousseff como alvo de espionagem. 01/09/2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/09/documentos-da-nsa-apontam-dilma-rousseff-como-alvo-de-espionagem.html>>. Acesso em 02/12/2017.

GLOBO. NSA espionou mais de 60 milhões de ligações na Espanha, diz jornal. 28/10/2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2013/10/nsa-espionou-mais-de-60-milhoes-de-ligacoes-na-espanha-diz-jornal.html>>. Acesso em 02/12/2017.

GLOBO. EUA monitoraram telefone de Merkel desde 2002, diz revista. 26/10/2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2013/10/eua-monitoraram-telefone-de-merkel-desde-2002-diz-revista.html>>. Acesso em 02/12/2017.

GLOBO. Inteligência dos EUA invadiu data centers de Google e Yahoo, diz jornal. 31/10/2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2013/10/inteligencia-dos-eua-invadiu-data-centers-de-google-e-yahoo-diz-jornal.html>>. Acesso em 02/12/2017.

<sup>420</sup> ESTADÃO. A neutralidade necessária. 30/10/2013. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,a-neutralidade-necessaria-,1091251,0.htm>>. Acesso em 02/12/2017. O GLOBO. Após espionagem, Dilma pede urgência de votação do Marco Civil da Internet. Brasília: OGlobo.Globo.com. 11/09/2013. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/tecnologia/apos-espionagem-dilma-pede-urgencia-de-votacao-do-marco-civil-da-Internet-9912712>>. Acesso em 02/12/2017.

[...] Vários fatores mostravam como o projeto de lei era perfeito para uma resposta política e técnica com relação ao escândalo. O primeiro deles era o respeito internacional angariado pelo Marco Civil e apontando o projeto como um farol para quaisquer iniciativas de regulação da rede. Países que vão do Chile à Jordânia seguiram vários dos passos do Marco Civil brasileiro, transformando em leis internas de dispositivos do projeto concebido no Brasil.

O segundo aspecto marcante que tornava o Marco Civil ideal como resposta política ao caso Snowden era o fato do seu compromisso com as liberdades civis. Em outras palavras, uma das críticas feitas aos Estados Unidos por conta do escândalo de espionagem é justamente a contradição entre os princípios democráticos/constitucionais daquele país e as atividades postas em prática pela NSA. A esse respeito, vale notar que a então Secretária de Estado Hillary Clinton, até meses antes das revelações de Snowden, havia rodado o mundo reafirmando o papel crucial que a internet tem para a democracia e para a liberdade. Quando o escândalo foi deflagrado, o discurso norte-americano foi profundamente abalado. No seu lugar, emergiu uma contradição de difícil resolução, em que uma democracia histórica como a norte-americana passou a poder ser comprada com países autocráticos, como a China ou a Rússia, no que tange à sua relação com a internet.<sup>421</sup>

Neste processo, fica claramente destacado que a participação popular massiva foi fundamental na garantia do conteúdo da lei. Outros países que legislaram sobre o assunto fizeram documentos diametralmente opostos<sup>422</sup>:

Como dito acima, o Marco Civil é importante também por seu processo. Pode-se dizer que ele é um dos principais exemplos globais de lei redigida por meio de procedimentos abertos e colaborativos. O projeto foi debatido diversas vezes, em rodadas públicas online e presenciais, como jamais se viu no processo legislativo brasileiro. O resultado é palpável. Além disso, ao longo de todo processo, a lei adquiriu grande legitimidade, especialmente ao contar com as contribuições de tantos “constituintes” que participaram ativamente do seu desenho, defesa e articulação.<sup>423</sup>

Sobre o mesmo tema, com participação popular de dois anos em plataforma do Ministério da Justiça – contudo com muito menos engajamento e amplitude de participações<sup>424</sup> – foi editado o Decreto nº 8.771, de 11 de maio de 2016, que regulamenta o Marco Civil da Internet, para tratar das hipóteses admitidas de discriminação de pacotes de dados na internet e de degradação de tráfego, indicar procedimentos para guarda e proteção de dados por provedores de conexão e de aplicações, apontar medidas de transparência na requisição de dados cadastrais pela administração pública e estabelecer parâmetros para fiscalização e apuração de infrações. Estas são questões centrais da efetividade do mesmo.

<sup>421</sup>GLOBO. Governo anuncia cúpula mundial em abril sobre uso da Internet. 09/10/2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2013/10/governo-anuncia-cupula-mundial-em-abril-sobre-uso-da-Internet.html>>. Acesso em 02/12/2017

<sup>422</sup> LEMOS, Ronaldo. Uma breve História da Criação do Marco Civil. In: LUCÇA, Newton de; SIMÃO FILHO, Adalberto; LIMA, Cíntia Rosa Pereira de (Org.). Direito & Internet III: Marco Civil da Internet, Lei nº 12.965/2014 [Tomo I]. São Paulo: Quartier Latin. 2015. PP. 79-100, pp. 79-81.

<sup>423</sup>*Idem*, p. 82.

<sup>424</sup>BERBERT, Lúcia. “Com mais de 1,1 mil contribuições, consulta de regulamento do Marco Civil ganha elogios das teles e críticas de entidades sociais, de Internet e TVs”. In:Teletime. [s.l.]: convergecom.com.br. 29/02/2016. Disponível em: <<http://convergecom.com.br/teletime/29/02/2016/consulta-publica-do-decreto-que-regulamenta-o-marco-civil-da-internet-deve-acabar-a-meia-noite-de-hoje/>>. Acesso em 02/12/2017.

O texto deste decreto deixou grande margem para a interpretação, tendo várias cláusulas abertas. O risco é de que a interpretação acabe gerando resultados distantes dos princípios que sempre nortearam a lei, desde seus primórdios<sup>425</sup>. A regulação acabou criticada por diversos setores<sup>426</sup>.

---

<sup>425</sup> CANDELORO RIBEIRO, Guilherme.; BARGIONA, Pedro Eugênio Pereira. ; VAL, Eduardo Manuel. Ciberpolítica... *Op. Cit.*, p.p. 17-18.

<sup>426</sup> BERBERT, *Op. Cit.* AQUINO, Miriam. “Anatel ganha super poderes no regulamento do Marco Civil, criticam entidades”. In: Tele.Síntese. [s.l.]:telesintese.com.br. 01/03/2016. Disponível em: <<http://www.telesintese.com.br/anatel-ganha-super-poderes-regulamento-marco-civil-criticam-entidades/>>. Acesso em: 02/12/2017.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Realizar uma série de considerações "finais" ou posteriores sobre um trabalho de grande dimensão, cujo objeto sequer foi esgotado, é uma tarefa bastante árdua. De qualquer maneira, a experiência proposta foi a de verificar, através da revisão bibliográfica e análise de dados - principalmente de recenseamento e estatística -, na teoria e na prática, a viabilidade de modelos de E-participação do cidadão na deliberação sobre políticas públicas e processos legislativos utilizando mecanismos relacionados às NTICs. Em um primeiro momento, é importante afirmar que, embora não tenha se esgotado o objeto no que tange a experiências de participação - e tenha-se deixado de lado, em razão do curto tempo, a análise de modelos bem-sucedidos de E-governo que não incluíssem participação direta na deliberação<sup>427</sup> -, escolhendo-se apenas as mais desenvolvidas e relevantes, a jornada até aqui gerou muitos frutos.

A escolha por uma metodologia de métodos mistos<sup>428</sup> se provou de grande utilidade no que tange a alinhar o proposto pela teoria com a realidade: principalmente na verificação da cibersegurança do modelo estoniano - que de outra maneira era um modelo completo - e no número de participantes dos processos E-democráticos em geral, é possível notar certas peculiaridades e desenhar um panorama geral que não saltaria os olhos se fossem utilizados apenas a estatística ou apenas a revisão bibliográfica. Neste sentido, igualmente importante foi levar em conta o contexto geopolítico das regiões nas quais esse recurso às NTICs foi utilizado, notando a clara relação, em virtualmente todos os casos, entre economia, crise e a opção por maior participação popular nos processos de tomada de decisão.

Sobre a inclusão dos mecanismos virtuais no âmbito da participação cidadã, concluiu-se que E-democracia caracteriza-se também pelo uso das NTICs para integrar os canais tradicionais de governança com os jurisdicionados, e permitir um novo tipo de *accountability*<sup>429</sup>, não mais compreendida como responsabilização pelos atos passados de governo: por haver um monitoramento rápido e de caráter imediato pela sociedade, a rede mitiga os efeitos da democracia de plateia na medida em que o cidadão entra em contato com o representante real através do monitoramento digital; ao mesmo tempo se monitora o representante e se mobiliza a sociedade com ações diretas, contribuindo para uma melhora na

---

<sup>427</sup> Vários estudos de caso igualmente frutíferos ficaram pelo caminho, pela escolha do recorte. Entre eles, pretende-se no futuro dedicar-se ao estudo dos mecanismos de E-governança no Marrocos e no Chile.

<sup>428</sup> CRESWELL; John W.; CLARK, Vicki L. Pesquisa de Métodos Mistos. Porto Alegre: Penso, 2013.

<sup>429</sup> Não entendida aqui na definição de Vermeule, utilizada no início da dissertação para conceituar o significado tradicional deste método de controle. VERMEULE, Adrian. Mechanisms of Democracy: institutional design writ small. Oxford University Press, 2007, p. 4.

qualidade dos sistemas democráticos. Pode-se chamar isso de fiscalização participante, e é um efeito tão desejável quanto a participação direta dos cidadãos.

Observando o caso da Islândia, poderia-se vir a concluir que a E-democracia não pode, nos dias de hoje, medir forças com as seculares estruturas de poder<sup>430</sup>. Elas são ferramentas de modificação das instituições e processos tradicionais, não processos paralelos ou de sua substituição. No caso islandês, a falha parcial se deu justamente pelo rechaço das instituições tradicionais; no caso do Marco Civil, o sucesso parcial, com a aprovação e vigor da lei são prova da importância do apoio institucional, mas por outro lado a regulamentação e os julgados questionáveis<sup>431</sup> usando a fundamentação do Marco Civil são um sintoma de que há ainda resistência institucional à sua aplicação e a seu conteúdo. Há um padrão perceptível e uma questão reflexiva clara: a E-democracia evoluirá transformando ou combatendo as instituições tradicionais?

Essa indagação, quando respeitadas as outras experiências apresentadas, principalmente no que diz respeito à Estônia, pode ter sua razão de ser questionada. Trata-se de experiência que, embora ainda tenha que evoluir na questão da cibersegurança<sup>432</sup>, buscou atender as necessidades de ambos o governo e dos cidadãos, não sendo essa relação uma soma-zero. A participação democrática é, como afirmado por Sartori<sup>433</sup>, não um encargo que o Estado tenha que tomar conta, e sim um fato de diminuição de riscos e efetividade da lei, que aprimora a comunicação democrática nessa via de mão dupla, tornando a convivência Estado-cidadão e cidadão-Estado muito mais palatável para as instituições democráticas; é melhor que estas vivam em harmonia - que era algo que pretendiam os *founding fathers*, mesmo que de maneira análoga aos dias hodiernos - do que em contante atrito umas com as outras.

---

<sup>430</sup> Aqui busca-se o sentido daquele desenho elitista descrito por Gargarella e Carlos Santiago Nino. GARGARELLA, Roberto. *Crisis... Op. Cit.*; NINO, Carlos Santiago. *The Constitution... Op. Cit.*

<sup>431</sup> "Sobre a ainda curta vida do Marco Civil, foram marcantes algumas decisões de bloqueio de aplicativos, em especial o Whatsapp. Algumas destas decisões utilizaram como fundamento o Marco Civil da Internet. Por estarem em segredo de justiça, o acesso aos seus teores é dificultado, mas foram todas unanimemente revertidas justamente por sua completa impertinência entre discurso fundamentador e o conteúdo legal. Tais bloqueios são absolutamente desligados do teor, conteúdo, intenção e princípios do Marco Civil e qualquer lei. São vislumbres sem relação com a realidade de juízes que, cegados pelas folhas dos autos, deixam de compreender as realidades econômicas e sociais afetadas por suas decisões, inúteis ao propósito declarado, ao fim esperado e à sociedade como um todo." CANDELORO RIBEIRO, Guilherme.; BARGIONA, Pedro Eugênio Pereira. ; VAL, Eduardo Manuel. *Ciberpolítica, Legitimidade e Garantias: um estudo do constitucionalismo islandês e do marco civil da internet*. In: 40º Encontro Nacional da ANPOCS, 2016, Caxambu. Anais do 40º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs). Caxambu: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), 2016. p. 1-23.

<sup>432</sup> SPRINGAL, Drew; FINKENAUER, Travis; DURUMERIC, Zakir; KITCAT, Jason; HURSTI, Harri; MACALPINE, Margaret; HALDERMAN, J. Alex. *Security Analysis of the Estonian Internet Voting System*. CCS 14, November 3–7, 2014, Scottsdale, Arizona, USA. ACM 978-1-4503-2957-6/14/11.

<sup>433</sup> SARTORI, Giovanni. *The Theory of Democracy Revisited*. New Jersey, 1987.

Esta investigação permitiu uma nova percepção do fenômeno da informação no governo representativo: o poder legislativo, tradicional representante do povo, começa a esboçar suas primeiras reações ao fenômeno informacional e ao empoderamento do cidadão - as vezes de forma muito tímida, e as vezes de forma vanguardista -, através da ampliação dos canais de comunicação tradicionais e mesmo da resposta legislativa. Essa experiência, contudo, ainda é numericamente muito inadequada - a participação pela internet ainda não passa da casa dos milhares - e os canais estabelecidos ainda são restritivos da opinião do cidadão, que só se permite sob certos termos. Levando em conta ainda a inclusão digital, ainda mais em um país como o Brasil, e notou-se que há muito trabalho pela frente nesta seara de discussão.

Dessa forma, sobre a viabilidade de modelos de E-participação no âmbito do governo representativo, resta evidente que é não só uma possibilidade teórica, como é tremendamente desejável no campo da prática, levando em consideração as experiências europeias: a constituição islandesa, presa na burocracia dos poderes, é um desejo na Islândia até hoje, e partidos ainda tentam sua promulgação; a jovem democracia da Estônia utilizou-se das NTICs para se reerguer como república depois da queda da URSS, e teve sucesso; a Finlândia e Suécia cada vez mais aprimoram seu sistema de intercomunicação Estado-cidadania, gerando grande estabilidade institucional em uma época de instabilidade institucional no resto do globo. Claro, deve-se observar as questões logísticas como o acesso e difusão da rede, e uso de banda larga; neste sentido, o Brasil não faz parte dessa vanguarda, embora já tenha um dos maiores números de usuários de internet do mundo, e a ampliação dessa rede tende a continuar. Ora, quando a Estônia tinha apenas cerca 77% de penetração da internet, começaram o sistema de cartões-ID; para que o Brasil chegue lá, ainda é necessário esforço, principalmente no que tange à diminuição da desigualdade da infraestrutura de comunicação, e sua eventual chegada ao norte do país.

Por fim, é necessário que o constitucionalismo deixe de se apegar às raízes e instituições dos séculos passados, e abrace a mudança trazida pela tecnologia enquanto ainda é tempo, mas com a cautela necessária para que se trate de uma transição tranquila, e que consiga harmonizar representantes e representados no novo milênio.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- AQUINO, Miriam. “Anatel ganha super poderes no regulamento do Marco Civil, criticam entidades”. In:Tele.Síntese. [s.l.]:telesintese.com.br. 01/03/2016. Disponível em: <<http://www.telesintese.com.br/anatel-ganha-super-poderes-regulamento-marco-civil-criticam-entidades/>>. Acesso em: 02/12/2017.
- ARAGÃO, Alexandre dos Santos. **Curso de Direito Administrativo**. 2.ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2013.
- ÄSTROM, Joachim; HINSBERG, Hille; JONSSON, Magnus E; KARLSSON, Martin. **Citizen centric e-participation: a trilateral coloboration for democratic innovation - Case studies on e-participation policy: Sweden, Estonia and Iceland**. 2013, Praxis Center for Policy Studies, Örebro University, Estonia, 2013.
- BAKER, Peter. A Global Trump Movement? France Election Signals No. **New York Times**, 8 de mai. de 2017.
- BARBER, Benjamin. 2004. Which Technology and Which Democracy? In : JENKINS, H. & THORBURN, D. (org.). **Democracy and New Media**. Cambridge, MA.: MIT.
- \_\_\_\_\_. **Strong Democracy: participatory politics for a new age**. University of California Press, 2003 [1984].
- BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 240, p. 1-42, 2005.
- BAVARESCO, Agemir; GUEDES DE LIMA, Francisco Jovizan; A ideia rawlsiana de razão pública: Limites e alternativas a partir de Habermas. **Revista do Centro de Investigação sobre Ética Aplicada (CISEA)**, nº 2 - Setembro de 2012, pp. 59-70.
- BBC NEWS. Bank of England's time-out for quantitative easing plan. 2009, acessível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/8496830.stm>, último acesso em 02/12/2017.
- BBC NEWS. EU Brexit referendum: UK 'must not delay leaving'. 24 de jun. de 2016, acessível em: <http://www.bbc.com/news/world-europe-36618317>, último acesso em 02/12/2017.
- BEALEY, Frank; JOHNSON, Allan. **The Blackwell Dictionary of Political Science: A User's Guide to Its Terms**. Blackwell Publishing Ltd., 1999.
- BECK, Ulrich. **Risk Society: Towards a New Modernity**. Londres: Sage, 1992.
- BECK, Ulrich; BONSS, Wolfgang; LAU, Cristoph. **The Theory of Reflexive Modernization. Problematic, Hypotheses and Research Programme**. Theory, Culture & Society 2003 (SAGE, London, Thousand Oaks and New Delhi), Vol. 20(2): 1–33.
- BECKER, Ted. **Teledemocracy: bringing the power back to the people**. Futurist Journal, Volume 15, Issue 6, World Future Society.

BECKER, Ted; SLAYTON, Christina Daryl. **The Future of Teledemocracy**. Westport, CT: Praeger, 2000.

BENKLER, Yochai. **The Wealth of Networks: How Social Production Transforms Markets And Freedom**. New Haven: Yale University, 2006.

BERBERT, Lúcia. “Com mais de 1,1 mil contribuições, consulta de regulamento do Marco Civil ganha elogios das teles e críticas de entidades sociais, de Internet e TVs”. In: Teletime. [s.l.]: convergecom.com.br. 29/02/2016. Disponível em: <<http://convergecom.com.br/teletime/29/02/2016/consulta-publica-do-decreto-que-regulamenta-o-marco-civil-da-internet-deve-acabar-a-meia-noite-de-hoje/>>. Acesso em 02/12/2017.

BERGMANN, E. Como foi que a Islândia fez uma constituição usando o Facebook. São Paulo: **Super Interessante**, Entrevista concedida à Valquíria Vita.

BESLEY, Timothy. **Principled Agents? The political economy of good government**. Oxford University Press, 2006.

BESSANT, Judith. Criminalizing Youth Politics. **Revista Culturas Jurídicas/Legal Cultures Journal**, Vol. 4, Núm. 7, 2017, January/April, pp. 1-25.

BOBBIO, Norberto. **A teoria das formas de governo**. Editora UNB, 2000.

CANDELORO RIBEIRO, Guilherme.; BARGIONA, Pedro Eugênio Pereira. ; VAL, Eduardo Manuel. Ciberpolítica, Legitimidade e Garantias: um estudo do constitucionalismo islandês e do marco civil da internet. In: **40º Encontro Nacional da ANPOCS, 2016, Caxambu. Anais do 40º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais** (Anpocs). Caxambu: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), 2016. p. 1-23.

CASAGRANDE, Cássio. **A Suprema Corte no período 1895-1937**. "A era Lochner": disciplina A Suprema Corte dos Estados Unidos, 18 de Novembro de 2016, 9 f. Notas de Aula. Mimeografado.

CASTELLS, Manuel. **Communication Power**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

\_\_\_\_\_. **Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet**. Tradução de Carlos A. Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

\_\_\_\_\_. **A galáxia da Internet: reflexões sobre a Internet, os negócios e a sociedade**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2003.

CHADWICK, Andrew. E-democracy *In: Encyclopædia Britannica*, 2013.

CHERNOVA, Yulia. **E-participation in Democracy and non- Democracy: Comparative Analysis of the United Kingdom and the Russian Federation**. Dissertação, apresentada ao Departamento de Relações Internacionais e Estudos Europeus da Universidade do Centro Europeu (Budapeste, Hungria) em 2013.

COLLING, Leandro. **Estudos sobre mídia e eleições presidenciais no Brasil pós-ditadura**. Monografia, Universidade Federal da Bahia, Janeiro de 2006.

CONSTANT, Benjamin. **De La Liberté chez les Modernes**. Le Livre de Poche, Collection Pluriel. Paris, 1980.

CRESWELL; John W.; CLARK, Vicki L. **Pesquisa de Métodos Mistos**. Porto Alegre: Penso, 2013.

CUTLER, Claire; GILL, Stephen. **New Constitutionalism and World Order**. Cambridge, United Kingdom; New York, NY: Cambridge University Press, 2014.

DAHL, Robert. **Polyarchy: participation and opposition**. New Haven: Yale University Press, 1971.

DALTON, Russel J.. **Citizen Politics – Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies**. Washington D.C: CG Press, 2008.

DEBORD, Guy. **Sociedade do Espetáculo**. eBooks Brasil, 2003.

DUPUY, Gabriel. The Icelandic miracle: The internet in an emergent metropolis. **Journal of Urban Technology**, 10(2): 1-18, 2003.

DWORKIN, Ronald. **Constitutionalism and Democracy**. European Journal of Philosophy, 1995, pp. 2-11.

ERLANGER, Steven. Britain Votes to Leave E.U.; Cameron Plans to Step Down. New York Times, 23 de jun. de 2016, acessível em: <https://www.nytimes.com/2016/06/25/world/europe/britain-brexiteuropean-union-referendum.html>, último acesso em 02/12/2017.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo, EdUSP, 1995.

FINDHAL, Olle. **Svenskarna och Internet 2011**. 2012, World Internet Institute: Gävle. Acessível em: <https://www.iis.se/docs/SOI2011.pdf>. Último acesso em: 01/12/2017.

FREEMAN, Julia; QUIRKE, Sharna. Understanding E-democracy: government led initiatives for democratic reform. **JeDEM - eJournal of eDemocracy and Open Government**, Vol. 5, Nº 2, 2013, pp. 141-154.

FUKUYAMA, Francis. **The end of history**. in: The national interest, 1989.

GARGARELLA, Roberto. **Crisis de la Representación Política**. México: Distribuciones Fontamara, 1997.

\_\_\_\_\_. **Latin American constitutionalism, 1810-2010: The engine room of the Constitution**. Oxford: Oxford University Press, 2013a.

\_\_\_\_\_. **Recuperar el lugar del “pueblo” en la Constitución**. Texto digitalizado. 2013b. Disponível em:

<<https://docs.google.com/file/d/0B7cfNSL5eGmZYnRqSHBkR3IwNXc/edit>>. Acesso em: 02/12/2017.

\_\_\_\_\_. **Crisis de representación y constituciones contramayoritarias.** Alicante: Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2005.

\_\_\_\_\_. La sala de máquinas de las constituciones latinoamericanas Entre lo viejo y lo nuevo. **Nueva Sociedad** N° 257, julio-agosto de 2015, ISSN: 0251-3552.

GABER, Slavko; MOJŠKERC, Nataša. **E-participation as a possible upgrading of representative democracy.** *Teorija in Praksa* let. 51, 6/2014.

GERBAUDO, Paolo. **Tweets and the Streets: Social Media and Contemporary Activism.** London and New York: Pluto Books, 2012.

GOSSET, Thomas F.. Race: **The History of an Idea in America.** Oxford University Press, 1997 [1963], p. 161.

GRANBERG, Mikael & ÅSTRÖM, Joachim. **Civic participation and interactive decision-making: A case study.** 2010, *In: Amnå, Erik (Ed.) New forms of Citizen Participation: Normative implications.* Baden-Baden: Nomos.

HABERMAS, Jürgen. **The Structural Transformation of the Public Sphere: an inquiry into a category of bourgeois society.** Massachusetts, 1991, The MIT Press.

\_\_\_\_\_. Três modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa. *El ojo del Huracán* 4, 14/15, 1993. Texto de apresentação de Habermas no seminário "Teoria da Democracia" na Universidade de Valência, 15/10/1991. Traduções de Gabriel Cohn e Álvaro de Vita.

HAJER, Maarten; KESSELRING, Sven. Democracy in the risk society? Learning from the new politics of mobility in Munich. **Environmental Politics**, Vol. 8, Autumn 1999, pp. 1-23.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **The Federalist Papers.** Oxford World Classics, 2008.

HELD, David. **Models of democracy.** 2008, Cambridge: Polity Press.

HESSEL, Stéphane. **Indignai-vos!** Saraiva: 2011, São Paulo.

HOPPE, Hans-Hermann. **Democracy: the god that failed. The economics and politics of monarchy, democracy and natural order.** Transaction Publishers, London, 2007.

HOSEIN, J.; SIM, A.; SAADATDOOST, R.; HEE, J. M. **The Impact of ICT on Reinforcing Citizens' Role in Government Decision Making.** *International Journal of Emerging Technology and Advanced Engineering Website*, 2008, Volume 4, Issue 1, January 2014).

JÓNSSON, Goldmundur. The Icelandic Welfare State in the Twentieth Century. 2001, **Scandinavian Journal of History**, 26(3): 249-267.

JØRGENSEN, R. F. **Framing the Net: how discourse shapes law and culture**. Setembro de 2011, 298 fls, Tese de PhD submetida à Roskilde University, p. 206-246.

KELLY, R.; COLEMAN, C.; JOHNSTON, N. **Recall Elections**. London: House of Commons Library, Parliament and Constitution Centre, 2014, p. 1.

KENNEDY, David M. **Freedom from Fear: The American People in Depression and War, 1929-1945**. 1999.

KOLSAKER, Ailsa; LEE-KELLEY, Liz. "Citizens' attitudes towards e-government and e-governance: a UK study." **International Journal of Public Sector Management** 21, no. 7 (2008): pp. 723-738.

LEMOS, Ronaldo. O Marco Civil como Símbolo do Desejo por Inovação no Brasil. In: LEITE, George Salomão; LEMOS, Ronaldo (Org). **Marco Civil da Internet**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2014.

\_\_\_\_\_. Uma breve História da Criação do Marco Civil. In: LUCCA, Newton de; SIMÃO FILHO, Adalberto; LIMA, Cíntia Rosa Pereira de (Org.). **Direito & Internet III: Marco Civil da Internet**, Lei nº 12.965/2014 [Tomo I]. São Paulo: Quartier Latin. 2015.

LIMA, Venício de. **Sete teses sobre mídia e política no Brasil**. Revista USP, São Paulo, n. 61, Março/Maio de 2004.

LLOYD, Marshall **Davies**. **Polybius and the Founding Fathers: the separation of powers**. 1999 Donald E. Glover Award, outstanding final project.

LOBJAKAS, Ahto. **Charter 12: Estonia's stab at direct democracy**. 2012, Acessível em: <http://www.opendemocracy.net/ahto-lobjakas/charter-12-estonias-stab-at-direct-democracy> último acesso 30/11/2017.

LOCKE, John. **Second Treatise of Civil Government**. Cambridge, 1980 (1690), Hackett Publishing.

MACINTOSH, Ann. "Characterizing e-participation in policy-making." In: **System Sciences**, 2004. Proceedings of the 37th Annual Hawaii International Conference on, pp. 10-pp. IEEE.

MANIN, Bernard. **The Principles of Representative Government**. Cambridge University Press, 1996.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan. **Democracy, accountability and representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

MANIN, Bernard; STEIN, Elly; MANSBRIDGE, Jane. **On Legitimacy and Political Deliberation**. *Political Theory*, Vol. 15, nº 3, Agosto de 1987.

MELO, Marcus André. O viés majoritário na política comparada: responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 22, n. 63, p. 11-29, Feb. 2007. Disponível em

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010269092007000100003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010269092007000100003&lng=en&nrm=iso)>.

MICHELMAN, Frank I. **Brennan and Democracy -- The 1996-97 Brennan Center Symposium Lecture**. 1986 Calif. L. Rev. 399, 1998.

MILL, John Stuart. **Essays on politics and society**. Considerations on the representative government. University of Toronto Press, Routledge, 1977.

NEGRI, Antonio. **Insurgencies: constituent power and the modern state**. University of Minnesota Press, Minneapolis, 1999, p. 22.

\_\_\_\_\_. **Para uma definição ontológica da multidão**. 2004, Lugar comum: estudos de mídia, cultura e democracia.

NEWMAN, Janet; BARNES, Marian; SULLIVAN, Helen; KNOPS, Andrew. Public Participation and Collaborative Governance. 2004, **Journal of Social Policy**, 33(2): pp. 203-223.

NINO, Carlos Santiago. **The Constitution of Deliberative Democracy**. 1996, New Haven, Yale University Press.

MÉSZÁROS, István. **O poder da Ideologia**. Boitempo, 2004.

SHACKLETON, Robert. **Montesquieu: a Critical Biography**. Oxford University Press, 1961, 153; cf. 158, 233-34.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalism, Socialism and Democracy**. Routledge, New York, 1994.

KING, Stephen F. Citizens as Customers: Exploring the Future of CRM in UK. **Government Information Quarterly** 24, 2007, pp. 47–63.

PASQUINO, Pasquale. Emmanuel Sieyes, Benjamin Constant et le 'Gouvernement des Modernes'. **Revue Française de Science Politique**, Vol. 37, 2, April 1987.

PETERSSON, Olof. **Nordisk politik**. 2000, Stockholm: Norstedts Juridik

PITKIN, Hanna Fenichel. **The Concept of Representantion**. University of California Press, 1967.

POPPER, Karl. **The Open Society and its Enemies Vol. 1: the spell of Plato**. London, Routledge, 1945.

POST, Robert C.; SIEGEL, Reva B. **Roe Rage: Democratic Constitutionalism and Backlash**. Faculty Scholarship Series, Paper 169.

PRICHARD, Alex. **Iceland's crowd-sourced constitution: hope for disillusioned voters everywhere**. The Conversation, October 28, 2016.

RAUNIO, Tapio; TIILIKAINEN, Teija. **Finland in the European Union**. 2003, Taylor & Francis.

RAWLS, John. **O liberalismo político**. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. Brasília: Editora Ática, 2000.

\_\_\_\_\_. The Idea of Public Reason Revisited. **The University of Chicago Law Review**, Vol. 64, Summer 1997, Number 3.

REALE, Miguel. **Teoria do Direito e do Estado**. São Paulo, 2000, Saraiva.

REYNARSSON, Bjarni. **Reykjavík – the Future City**. Paper presented at the conference: Area-based initiatives in contemporary urban policy. 2001, Danish building and Urban Research and European Urban Research Association, Copenhagen, 17-19 May.

RHEINGOLD, Howard. **Smart Mobs the power of the mobile many. Smart Mobs: the next social revolution**. Cambridge, MA: Perseus Publishing, 2002.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **The Social Contract and the First and Second Discourses**. New Haven, Yale University Press, 2002.

RUTHERFORD, Paul. **Endless Propaganda: the advertising of public goods**. 2000, University of Toronto Press.

SARTORI, Giovanni. **The Theory of Democracy Revisited**. New Jersey, 1987.

SAUTER, Molly. **The Coming Swarm: DDOS Actions, Hacktivism, and Civil Disobedience on the Internet**. London: Bloomsbury, 2014.

SEN, Amartya. Democracy as an Universal Value. **Journal of Democracy**, nº 10, 1999.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SHIRKY, Clay. **Here Comes Everybody: the power of organizing without organizations**. New York: Penguin Press, 2008.

SIÉYÈS, Emmanuel Joseph. **Democratie et le système représentatif**. Archives parlementaires de 1787 à 1860, tome VIII, Paris, librairie administrative de Paul Dupont, 1875.

\_\_\_\_\_. **Qu'est-ce que le Tiers-Etat?** Paris, Éditions du Boucher, 2002.

SILCOCK, Rachel. **What is E-government?** Hansard Society for Parliament Government. Parliamentary Affairs. 2001, 54, pp. 88-101.

SILVEIRA, Sergio Amadeu da. Novas dimensões da política: protocolos e códigos na esfera pública interconectada. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 17, n. 34, p. 103-113, out. 2009.

SPRINGAL, Drew; FINKENAUER, Travis; DURUMERIC, Zakir; KITCAT, Jason; HURSTI, Harri; MACALPINE, Margaret; HALDERMAN, J. Alex. Security Analysis of the

Estonian Internet Voting System. **CCS 14**, November 3–7, 2014, Scottsdale, Arizona, USA. ACM 978-1-4503-2957-6/14/11.

STABILE, Max. **Democracia Eletrônica para Quem? Quem são, o que querem e como os cidadãos avaliam o portal da câmara dos deputados**. Dissertação - Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2012, 184 fls.

STRUHL, Karsten J. Is Democracy a Universal Value? Whose Democracy? **Radical Philosophy Today**, Volume 5: Democracy, Racism, and Prisons, Chapter: 1, Publisher: Philosophy Documentation Center, Editors: Harry van der Linden, pp.3-24.

SUNSTEIN, Cass R. **Backlash's Travels**. Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review, v. 42, março 2007.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **Democracy in America. Historical-critical edition of De la Démocratie en Amérique**. Vol. 2. 2010 (1832), Liberty Fund.

VELLOSO, Fernando. **Informática: conceitos básicos / Fernando Velloso**. - 9ed. - Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

VERMEULE, Adrian. **Mechanisms of Democracy: institutional design writ small**. Oxford University Press, 2007.

VIEGAS, Nonato. Deputados querem Assembleia Nacional Constituinte para reformas política e eleitoral. *ÉPOCA*, 14 de dez. de 2016. Acessível em: <http://epoca.globo.com/politica/expresso/noticia/2016/12/deputados-querem-assembleia-nacional-constituente-para-reformas-politica-e-eleitoral.html> último acesso 30/11/2-17.

### **Outras Referências:**

ALEMANHA. Lei Fundamental de Bonn (1949). Rio de Janeiro, 2011, Tradutor: Assis Mendonça, Aachen Revisor jurídico: Urbano Carvelli, Bonn.

BRASIL, Senado Federal. Projeto de Lei 129 de 11 de Maio de 2010.

BRASIL. SENADO FEDERAL. ATO DA MESA Nº 3, de 2011 Institui o Programa e o Portal e-Cidadania.

BRASIL. SENADO FEDERAL. Relatório Completo do Programa E-cidadania. 2017, Acessível em: <http://www8d.senado.gov.br/dwweb/ecidadaniaPdf.html?docId=2492158>, acesso em 02/12/2017.

CompTIA. International Trends in Cybersecurity - Brazil, 2016.

DELOITTE RESEARCH. At the Dawn of e-Government: The Citizen as Customer, 2000.

E-GOVERNANCE ACADEMY . “Analysis report on TOM tool”. 2007, acessível em: <http://www.ega.ee/publication/e-participation/.pdf> último acesso em 01/12/2017.

ESTADOS UNIDOS. CIA. Communications : Ireland", World Factbook, U.S. Central Intelligence Agency, retrieved 28 February 2013, acessível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ei.html>, último acesso em 01/12/2017.

ESTONIA. Charter 12. 2012, Acessível em: <http://www.harta12.ee/eng/> último acesso 30/11/2017.

ESTONIA. Ministry of Economic Affairs and Communications. "Statistical Overview 2011 – 2012." 2013, acessível em: <http://www.riso.ee/en/content/statistical-overview-2011%E2%80%932012#.UZkTQbUqx8s>, último acesso 30/11/2017.

ESTÔNIA. Statistical overview on the use of public e-services: [http://www.riso.ee/et/files/kodanike\\_rahulolu\\_avalike\\_eteenustega\\_2010.pdf](http://www.riso.ee/et/files/kodanike_rahulolu_avalike_eteenustega_2010.pdf). Acesso em 01/12/2017.

FINLÂNDIA. Nato: Address by Mr Pertti Torstila, Secretary of State, to the Macedonian Diplomatic Bulletin. 25 de mar., 2007. Acessível em: <http://formin.finland.fi/public/?contentid=89857&contentlan=2&culture=en-US>, último acesso em 02/12/2017.

FINLÂNDIA. Population development in independent Finland - greying Baby Boomers. Statistics Finland, 2007, acessível em: [http://www.stat.fi/tup/suomi90/joulukuu\\_en.html](http://www.stat.fi/tup/suomi90/joulukuu_en.html), último acesso em 02/12/2017.

IBGE. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004/2015.

IBOPE. Pesquisa Brasileira de Mídia 2015. Hábitos de Consumo de Mídia pela População Brasileira. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/documents/10883/1360136/Anexo+Adicional+IV+-+Pesquisa+SECOM+m%C3%ADdia.pdf/42cb6d27-b497-4742-882f-2379e444de56>.

INTERNET WORLD STATS. Top 50 Countries with the highest Internet penetration rate. 2013, Acessível em: <http://www.internetworldstats.com/top25.htm> último acesso em 30/11/2017

INTERNET WORLD STATS. Top 20 Internet Countries. 2012, acessado em: <http://www.internetworldstats.com/top20.htm>, último acesso 02/12/2017.

INTERNET WORLD STATS. Internet in Europe Stats. 2017, Acessível em: <http://www.internetworldstats.com/stats4.htm> último acesso em 02/12/2017

ISLÂNDIA. Stjornlagarad. Proposta de Nova Constituição para a República da Islândia, 24 de Março de 2011.

ISLÂNDIA. Estatísticas sobre uso de internet por habitantes. Hagstofa, Centro Islandês para Estatística, 2008. Acessível em: <http://www.statice.is/>, último acesso 30/11/2017.

ISLÂNDIA. Estatísticas sobre uso de internet por habitantes. Hagstofa, Centro Islandês para Estatística, 2012. Acessível em: <http://www.statice.is/>, último acesso 30/11/2017.

ISLÂNDIA. PRIME MINISTERS OFFICE. Iceland the e-nation Icelandic Government Policy on the Information Society 2008 – 2012. 2008 (1996), acessível em: [http://eng.forsaetisraduneyti.is/media/utgefidefni/Iceland\\_the\\_eNation.pdf](http://eng.forsaetisraduneyti.is/media/utgefidefni/Iceland_the_eNation.pdf) (Accessed: 2013-07-31).

ISLÂNDIA. “Vision of the Information Society”. 1996, Acessível em: <http://eng.forsaetisraduneyti.is/information-society/English/nr/890>, último acesso em 30/11/2017.

OANDA. Historical rates. Acessível em: <https://www.oanda.com/fx-for-business/historical-rates>, último acesso em 02/12/2017.

OCDE.Stat. Data extracted on 02 Dec 2017 18:16 UTC (GMT) from OECD.Stat. Acessível em: [http://stats.oecd.org/index.aspx?DatasetCode=ICT\\_HH2](http://stats.oecd.org/index.aspx?DatasetCode=ICT_HH2)

REINO UNIDO. What next for E-petitions? Hansard Society, 2012.

REINO UNIDO. Pensions and Growth: Whether to smooth assets and liabilities in scheme funding valuations. Whether to introduce a new statutory objective for the Pensions Regulator (Government response to the call for evidence).

SUÉCIA. SOU 2000:1. En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet. 2000, Stockholm: Fritzes.

SUÉCIA. Governmental bill 2001/02:80, Demokrati för det nya seklet ("Democracy for the new century"). Acessível em: <http://www.regeringen.se/rattsdokument/proposition/2002/01/prop.-20010280/>, último acesso 01/12/2017.

UNITED NATIONS. ITU. ICT Facts and Figures: mobile network coverage and evolving technologies, 2016. Acesso em: <http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/facts/ICTFactsFigures2016.pdf>