

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS - FAFICH
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS

**INTELIGÊNCIA COLETIVA E DEMOCRACIA: UM MODELO
TEÓRICO PARA ANALISAR *CROWDLAW* APLICADO A
PROCESSOS PARTICIPATIVOS DE SEIS PAÍSES**

MARCO ANTONIO KONOPACKI

**BELO HORIZONTE
2021**

MARCO ANTONIO KONOPACKI

**INTELIGÊNCIA COLETIVA E DEMOCRACIA: UM MODELO TEÓRICO PARA
ANALISAR *CROWDLAW* APLICADO A PROCESSOS PARTICIPATIVOS DE
SEIS PAÍSES**

Tese apresentada ao programa de pós-graduação em ciência política como requisito parcial para obtenção do título de doutor em Ciência Política.

Orientador:
Prof. Dr. Marcus Abílio Gomes Pereira

**BELO HORIZONTE
2021**



https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.pt_BR

320	Konopacki, Marco Antonio.
K82i	Inteligência coletiva e democracia [manuscrito] : um
2021	modelo teórico para analisar crowdlaw aplicado a processos participativos de seis países / Marco Antonio Konopacki. - 2021.
	322 f.
	Orientador: Marcus Abílio Gomes Pereira.
	Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.
	Inclui bibliografia.
	1.Ciência política – Teses. 2. Participação - Teses.
	3.Políticas públicas - Teses. 4.Inteligência coletiva - Teses.
	I. Pereira, Marcus Abílio Gomes. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.
	III. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ATA 04ª/2021 DA DEFESA DE TESE DO ALUNO MARCO ANTONIO KONOPACKI

Realizou-se, no dia 30 de março de 2021, às 14:30 horas, a defesa da tese, intitulada *"INTELIGÊNCIA COLETIVA E DEMOCRACIA: UM MODELO TEÓRICO PARA ANALISAR CROWDLAW APLICADO A PROCESSOS PARTICIPATIVOS DE SEIS PAÍSES"*, apresentada e elaborada por MARCO ANTONIO KONOPACKI, número de registro 2016653900, graduado no curso de ADMINISTRAÇÃO. A tese é requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em CIÊNCIA POLÍTICA e foi submetida e analisada pela seguinte Comissão Examinadora: Prof. Marcus Abílio Gomes Pereira - Orientador (DCP/UFMG), Profa. Claudia Feres Faria (DCP/UFMG), Profa. Victòria Alsina Burgués (NYU), Profa. Christiana Soares de Freitas (UnB), Prof. Rafael Cardoso Sampaio (UFPR), todos por videoconferência, incluindo o referido discente. Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada eletronicamente pelos membros da Comissão. Belo Horizonte, 30 de março de 2021.



Documento assinado eletronicamente por **Claudia Feres Faria, Membro**, em 30/03/2021, às 17:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marcus Abilio Gomes Pereira, Professor do Magistério Superior**, em 30/03/2021, às 17:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Christiana Soares de Freitas, Usuário Externo**, em 31/03/2021, às 14:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Victoria Burges Alsina, Usuário Externo**, em 01/04/2021, às 11:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

https://sei.ufmg.br/sei/controlador.php?acao=documento_imprimir_web&acao_origem=arvore_visualizar&id_documento=675658&infra_sistema=10000100&infra_unidade_atual=110000288&infra_hash=2f29787c6c... 1/2



Documento assinado eletronicamente por **Rafael Cardoso Sampaio, Usuário Externo**, em 09/04/2021, às 13:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0649993** e o código CRC **976501EF**.

Para meus pais, José Luís e Bernadete, que sempre investiram na minha formação apesar de todas as dificuldades.

Para Vó Chica (in memoriam), educadora, que sempre acreditou em um dia formar um neto doutor.

Para Chris, esposa amada, que me acompanhou em toda essa jornada e sempre me apoiou, mesmo nas horas mais difíceis.

AGRADECIMENTOS

Tão importante quanto o título de doutor são os amigos e parceiros que fiz ao longo dessa trajetória. A minha relação com o programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFMG começou com o amigo Mateus Araújo, que conheci em 2012 durante um concurso. Mateus foi o primeiro a me fazer acreditar que eu poderia fazer parte daquele programa de excelência na ciência política brasileira.

Dois anos depois, em 2014, fui convidado para trabalhar com políticas públicas de participação social no governo federal. No Ministério da Justiça, tive a oportunidade de conhecer pessoas comprometidas com um serviço público transparente e participativo, com as quais aprendi muito. Agradeço as ideias compartilhadas com Eduardo Paiva, Gabriel Sampaio, Guilherme Almeida, Guilherme Moraes-Rego, Luisa Panico, Marcelo Chivalquer, Márcio Freitas, Maria Eduarda Cintra, Marivaldo Pereira, Ricardo Poppi, Sabrina Durigon, Valéssio Brito, Vladimir Sampaio e tantos outros que fizeram parte dessa minha história em Brasília. Todos serviram de inspiração para elaborar o projeto inscrito no processo seletivo para o doutorado em 2015.

Com a aprovação e o início do doutorado, mais uma leva de bons amigos surgiram na minha vida. Entre as idas e vindas do Rio de Janeiro a Belo Horizonte, agradeço especialmente aqueles que me acolheram em suas casas para um “pouso e uma prosa”: Rafael Sanchez, Thales Quintão, Lara Vianna e Marcos Paulo. Além deles, agradeço aos mestrandos e doutorandos da pós de 2016, em especial a Jaqueline Hansen, bem como aos colegas do Centro de Pesquisas em Política e Internet (CEPPI), com os quais compartilhei tardes estimulantes. Agradeço aos amigos Leo Barros e Alessandro Magno, que atuaram quase como grãos dos caminhos da pós. Agradeço aos professores, que contribuíram imensamente com a minha formação, em especial Ricardo Fabrino, Claudia Feres Faria, Manoel Santos, Mario Fuks e Bruno Wanderley Reis. Agradeço também à professora Paola Ricaurte, que me inspirou pela sua crítica tecnopolítica. Por fim, um agradecimento especial ao meu orientador, Marcus Abílio Pereira, que aceitou meu convite para a orientação durante um encontro inesquecível no Café Brasileiro, em Montevidéu, onde estávamos para o 9º Congresso da ALACIP.

Em 2016, eu tive satisfação de receber o convite para compor a equipe do Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio (ITS). Graças ao apoio do Instituto, eu pude cursar os créditos na UFMG, alinhando meus temas de pesquisa com o trabalho no ITS. Agradeço a Ronaldo Lemos, Carlos Affonso de Souza, Sérgio Branco, Celina Botino, Fabro Steibel e minha equipe de Democracia e Tecnologia, composta por Debora Albu, Diego Cerqueira, Thayane Guimarães, além de todas e todos da família ITS pelos três anos que compartilhamos juntos.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) que, através da UFMG, me concedeu a bolsa doutorado sanduíche que me permitiu aprimorar minha pesquisa no The Governance Lab da New York University. A experiência no The Govlab enriqueceu minha pesquisa não só pelos conteúdos com os quais tive contado, como também pelas pessoas magníficas que conheci lá. Agradeço especialmente às professoras Beth Noveck e Victoria Alsina, e aos colegas Ernesto Gimeno, Anirudh Dinesh e Dane Gambrell. Também agradeço ao restante da equipe no nome do professor Stefaan Verhulst.

Agradeço a toda a minha família, meus amigos e minhas amigas por sempre torcerem pelo meu sucesso. De alguma forma, direta ou indiretamente, vocês contribuíram para a pessoa que sou hoje. Eu sou fruto social desses afetos. <3

“Não podemos dizer que não temos algum conhecimento verdadeiro, se por acaso sustentássemos que temos conhecimentos verdadeiros em excesso. Alguns estão prontos para objetar que não há qualquer diferença entre dizer que não há alguma verdade e dizer que existem muitas (antes fosse apenas uma simples dupla verdade). Mas poderíamos igualmente objetar que este excesso de verdade é transitório, é efeito do nosso procedimento às cegas, indica um limite entre tentativas e erros além do qual estas perspectivas diferentes (todas parcialmente verdadeiras) poderiam um dia compor-se em sistema; e que no fundo o renascimento contínuo da nossa pergunta sobre a verdade depende mesmo deste excesso...”

Kant e o Ornitorrinco
(Umberto Eco)

RESUMO

KONOPACKI, Marco. **Inteligência Coletiva e Democracia: um modelo teórico para analisar crowdlaw aplicado a processos participativos de seis países.** 2021. 322 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2021.

O termo *crowdlaw*, aplicado aos estudos sobre participação, surgiu em uma conferência organizada pelo *The Governance Lab*, no ano de 2014, para discutir novas formas de participação através de tecnologias digitais. Autores que trabalham o termo propõem a aplicação da inteligência coletiva, mediada por ferramentas digitais, para aprimorar o ciclo de políticas públicas. As inovações propostas pela aplicação de *crowdlaw*, no entanto, são reivindicadas mais a partir de narrativas sobre aplicações empíricas e menos do diálogo com outros trabalhos de teoria democrática e democracia digital. Devido à pouca oferta de trabalhos teóricos sobre o tema, *crowdlaw* não se estabeleceu como um conceito capaz de dialogar com outras escolas de estudos sobre participação e deliberação, apesar de seu potencial em mobilizar diferentes arcabouços teóricos do campo. Esta tese faz uma aproximação teórica, buscando localizar *crowdlaw* nos estudos participativos e deliberativos e estabelece quatro pressupostos basilares para se analisar iniciativas de *crowdlaw*. Essa aproximação se dá em diálogo com conceitos próprios surgidos com a aplicação da tecnologia em processos sociais e políticos, especialmente sobre a possibilidade de se haver uma inteligência coletiva capaz de produzir ganhos epistêmicos sobre o resultado de decisões democráticas. O produto final apresentado por esta tese é uma redefinição de *crowdlaw* como uma agenda de transformação do Estado, ancorada em quatro pressupostos teóricos. A análise de casos a partir de um modelo teórico construído para esta tese estabelece um referencial de análise qualitativa sobre as iniciativas, permitindo graduá-las em relação à aderência de cada uma delas a definição de *crowdlaw*.

Palavras-chaves: *crowdlaw*, participação, políticas públicas, inteligência coletiva.

ABSTRACT

Collective Intelligence and Democracy: a theoretical model to analyze crowdlaw applied to participative processes in six countries

Crowdlaw in participatory studies emerged at the conference organized by The Governance Lab, in 2014, to discuss new forms of participation through digital technologies. Authors who work with the term propose tap the collective intelligence, mediated by digital tools, into policymaking. The innovations proposed by crowdlaw, however, are claimed more from narratives of empirical studies than the dialogue with other works of democratic theory and digital democracy. Due to the limited offer of theoretical papers on the subject, crowdlaw has not established itself as a concept capable of dialoguing with other fields of studies on public participation and deliberation, despite its potential to mobilize different theoretical frameworks in the field. This dissertation makes a theoretical approach, seeking to locate crowdlaw in participatory and deliberative studies and establishes four basic assumptions for analyzing crowdlaw initiatives. This approach takes place in dialogue with specific concepts arising from the application of technology in social and political processes, especially regarding the possibility of having a collective intelligence capable of producing epistemic gains on democratic decisions. The final product presented by this dissertation is a redefinition of crowdlaw as an agenda for the State transformation that lays in four theoretical assumptions. The analysis of cases based on a theoretical model built for this dissertation, establishes a qualitative analysis framework to assess the adherence of the initiatives to crowdlaw.

Keywords: crowdlaw, public participation, policymaking, collective intelligence.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Inteligência coletiva e os quatro pressupostos de crowdlaw.....	178
Figura 2: Grau de aderência/maturidade das iniciativas em relação ao modelo.....	287

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Tipo: empreendedorismo público.....	174
Quadro 2: Tipo: desenho institucional eficiente.....	175
Quadro 3: Tipo: compartilhamento do poder.....	176
Quadro 4: Tipo: instrumentalização da deliberação.....	177
Quadro 5: Enquadramento do Constitución CDMX ao modelo analítico.....	195
Quadro 6: Enquadramento do Decide Madrid ao modelo analítico.....	211
Quadro 7: Enquadramento do MyGov ao modelo analítico.....	227
Quadro 8: Enquadramento do Rahvakogu ao modelo analítico.....	243
Quadro 9: Enquadramento do vTaiwan ao modelo analítico.....	259
Quadro 10: Enquadramento do Governador Pergunta ao modelo analítico.....	271
Quadro 11: Enquadramento do Mudamos ao modelo analítico.....	286
Quadro 12: Pressupostos verificados em cada um dos estudos de caso.....	286

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACTA	Acordo de Combate a Produtos Falsificados
ALRS	Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul
BJP	Partido do Povo Indiano
CA	Cambridge Analytica
CAG	Cidadãos para Governança Transparente
CDMX	Cidade do México
CEO	Chefe Executivo
DF	Distrito Federal
DPP	Partido Progressista Democrático (Taiwan)
ESIM	Modelo Elaborado de Identidade Social
GDPR	Regulação Européia de Proteção de Dados
GJM	Movimento Justiça Global
GPS	Sistema de Posicionamento Global
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICEDEG	Conferência Internacional em Democracia e Governo Eletrônico
ICT	Tecnologias da Informação e Comunicação
IEEE	Instituto de Engenheiros Eletricistas e Eletrônicos
KGB	Serviço Secreto da URSS
KMT	Partido Nacionalista da China (Taiwan)
MCI	Marco Civil da Internet
MIT	Instituto de Tecnologia de Massachussets
MPF	Ministério Público Federal
NENO	Rede de Organizações Sem Fins Lucrativos da Estônia
NKVD	Comissariado do Povo para Assuntos Internos (URSS)
NSA	Agência Nacional de Segurança dos Estados Unidos
NYU	Universidade de Nova Iorque
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEF	Fundação Estônia Aberta
OP	Orçamento Participativos
PL	Projeto de Lei
PRD	Partido da Revolução Democrática (México)
PRI	Partido Revolucionário Institucional (México)
PROCERGS	Companhia de Processamento de Dados do Estado do RS
PT	Partido dos Trabalhadores (Brasil)
SAMU	Serviço de Atendimento Móvel de Urgência
STF	Supremo Tribunal Federal
TRAI	Autoridade Reguladora das Telecomunicações da Índia
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UPA	Aliança Progressista Unida (Índia)
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
1 CROWDLAW, UM CONCEITO EMERGENTE.....	25
1.1 CROWDSOURCING.....	26
1.2 CROWDSOURCED POLICYMAKING E LAWMAKING.....	31
1.3 PESQUISAS SOBRE CROWDLAW.....	34
1.4 CROWDLAW COMO CAMPO DE ESTUDOS.....	36
1.5 AS NARRATIVAS EM QUE CROWDLAW É EMPREGADO.....	40
2 OS QUATRO PRESSUPOSTOS DE CROWDLAW.....	45
2.1 O EMPREENDEDORISMO PÚBLICO.....	46
2.2 A EFICIÊNCIA DO DESENHO INSTITUCIONAL.....	59
2.3 O COMPARTILHAMENTO DO PODER.....	68
2.4 A INSTRUMENTALIZAÇÃO DA DELIBERAÇÃO.....	78
3 A SABEDORIA DA DEMOCRACIA.....	91
3.1 DEMOCRACIA E TECNOLOGIA.....	92
3.2 A GOVERNANÇA ALGORÍTMICA COMO ENCRUZILHADA DA HISTÓRIA... ..	104
3.3 A ESTUPIDEZ COLETIVA.....	111
3.4 A EMERGÊNCIA DA INTELIGÊNCIA COLETIVA.....	133
3.5 REDEFININDO CROWDLAW COMO UMA AGENDA DE TRANSFORMAÇÃO DO ESTADO.....	152
4 CROWDLAW FOR CONGRESS: DESCREVENDO CONCEITOS A PARTIR DA ANÁLISE SISTEMÁTICA DE CASOS.....	166
4.1 MODELO REFERENCIAL PARA OS PRESSUPOSTOS DE CROWDLAW.....	172
4.2 CONSTITUCIÓN CDMX – MÉXICO.....	178
4.2.1 Contexto político e empreendedorismo público.....	179
4.2.2 A eficiência do desenho institucional.....	185
4.2.3 Como o poder é compartilhado.....	189
4.2.4 A instrumentalização da deliberação.....	191
4.2.5 Compêndio analítico do caso.....	194
4.3 DECIDE MADRID – ESPANHA.....	196
4.3.1 Contexto político e empreendedorismo público.....	196
4.3.2 A eficiência do desenho institucional.....	201
4.3.3 Como o poder é compartilhado.....	205
4.3.4 A instrumentalização da deliberação.....	207
4.3.5 Compêndio analítico do caso.....	209
4.4 MYGOV – ÍNDIA.....	212
4.4.1 Contexto político e empreendedorismo público.....	212
4.4.2 A eficiência do desenho institucional.....	218
4.4.3 Como o poder é compartilhado.....	222
4.4.4 A instrumentalização da deliberação.....	223
4.4.5 Compêndio analítico do caso.....	225
4.5 RAHVAKOGU – ESTÔNIA.....	227
4.5.1 Contexto político e empreendedorismo público.....	228
4.5.2 A eficiência do desenho institucional.....	233
4.5.3 Como o poder é compartilhado.....	238

4.5.4 A instrumentalização da deliberação.....	239
4.5.5 Compêndio analítico do caso.....	241
4.6 VTAIWAN – TAIWAN.....	243
4.6.1 Contexto político e empreendedorismo público.....	244
4.6.2 A eficiência do desenho institucional.....	250
4.6.3 Como o poder é compartilhado.....	253
4.6.4 A instrumentalização da deliberação.....	255
4.6.5 Compêndio analítico do caso.....	257
4.7 GOVERNADOR PERGUNTA – BRASIL.....	259
4.7.1 Contexto político e empreendedorismo público.....	260
4.7.2 A eficiência do desenho institucional.....	263
4.7.3 Como o poder é compartilhado.....	266
4.7.4 A instrumentalização da deliberação.....	267
4.7.5 Compêndio analítico do caso.....	270
4.8 MUDAMOS – BRASIL.....	272
4.8.1 Contexto político e empreendedorismo público.....	273
4.8.2 A eficiência do desenho institucional.....	278
4.8.3 Como o poder é compartilhado.....	281
4.8.4 A instrumentalização da deliberação.....	282
4.8.5 Compêndio analítico do caso.....	284
4.9 O GRAU DE ADEQUAÇÃO DAS INICIATIVAS AO MODELO.....	286
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	293
REFERÊNCIAS.....	301

INTRODUÇÃO

A década de 1980 foi marcada por profundas transformações políticas no mundo. Na América Latina, ela representou o fim do autoritarismo e a emergência de novas democracias, as quais tinham pela frente o desafio de reconstruir instituições e restabelecer a vontade popular na eleição de seus representantes. No Brasil, essa transformação institucional veio acompanhada de inovações institucionais que buscavam incluir novos atores nas decisões políticas. Surgiram aí dispositivos – como conselhos setoriais de políticas, audiências públicas, consultas públicas, orçamentos participativos – que buscavam ampliar a representação popular nas decisões públicas. A construção de uma democracia participativa, após mais de 20 anos de ditadura civil-militar no Brasil, era o contraponto simbólico que pretendia transformar o Estado brasileiro, buscando maior pluralidade de vozes nos negócios conduzidos pelo Estado.

Um dos primeiros dispositivos a ganhar destaque foi a implantação do Orçamento Participativo na cidade de Porto Alegre. Nele, a população da cidade tinha a oportunidade de opinar como o orçamento deveria ser aplicado, estabelecendo prioridades a partir das suas próprias percepções sobre os problemas. O Orçamento Participativo (OP) tornou-se um exemplo mundial de democracia participativa, notado por diferentes autores nacionais e internacionais. (AVRITZER, 2008; SANTOS, 2009a, 2009b) Depois da experiência de Porto Alegre, foi possível perceber a implantação dessa mesma política em outras cidades no mundo, de Nova Iorque, nos Estados Unidos, a Melbourne, na Austrália. (MONTAMBEAULT, 2016; SINTOMER et al., 2012; SMITH, 2009; SPADA, 2009; WAMPLER, 2012)

O surgimento da internet e a popularização do uso de tecnologias digitais a partir da década de 1990 e, posteriormente, dos *smartphones* no final dos anos 2000 permitiu que fossem abertas as possibilidades de construir grandes processos participativos, superando as limitações mecânicas de reunião e deliberação entre muitas pessoas distribuídas geograficamente. Os impactos na sociedade dessas novas tecnologias produziram transformações econômicas, sociais e políticas profundas que modificaram a cultura e a forma com que a sociedade se reproduz. (CASTELLS, 2005) No começo dos anos 2000, autores como Lincoln Dahlberg

destacavam o potencial democratizante dessas novas tecnologias. (DAHLBERG, 2001b)

Com a evolução das plataformas e ferramentas digitais, surgiram novas formas e aplicações para a internet. No início da Web, sua aplicação era majoritariamente voltada para páginas com conteúdo científico, utilizadas por pesquisadores que queriam compartilhar o resultado de suas pesquisas. Contudo, ao longo do tempo, os temas compartilhados na Web foram se diversificando, incluindo o surgimento de conteúdos de caráter político. Em meados dos anos 1990, um novo formato pessoal de compartilhamento de informação contribuiu muito para essa diversificação, os *weblogs (blogs)*. Esse formato se tornou tão popular que até 2004 estimava-se que 8 milhões de estadunidenses tinham criado *blogs*. Naquele momento, estima-se que 32 milhões de estadunidenses liam *blogs* regularmente (um acréscimo de 58% em um ano).¹ A grande inovação nesse formato era a democratização, tanto da produção, quanto do consumo de conteúdos, criando um ambiente de incentivo à auto-expressão. (HERRING; WRIGHT, 2004) Com a possibilidade de o público interagir com o conteúdo, enviando comentários, criou-se uma relação horizontal entre público e audiência que transformou totalmente a nossa interação com a informação, além de diversificar os conteúdos aos quais somos expostos. (NARDI et al., 2004) Os *blogs* também ganharam importância como ferramentas de difusão de conteúdo político e instrumentos de suporte para tomada de decisão do voto. (KERBEL; BLOOM, 2005) O artigo “*Stealth soapboxes: political information efficacy, cynicism and uses of celebrity weblogs among readers*”, de Kaye Sweetser e Lynda Kaid, analisou o comportamento de leitores de *blogs* quando expostos a conteúdos políticos e identificou que o conteúdo difundido por esse meio de comunicação tem a capacidade de influenciar o pensamento político de sua audiência. Na conclusão, as autoras afirmam que a exposição às mensagens políticas “*in unexpected and interactive media can increase the knowledge of diversity in political thought, resulting in a desire to know more before making political decisions*”. (SWEETSER; KAID, 2008, p. 85)

O papel ocupado inicialmente pelo *blogs* será potencializado com a adoção das mídias sociais como as principais ferramentas para propaganda e organização políticas. O primeiro grande evento que marcou essa transição foram as

1 Pew Internet & American Life Project. Disponível em <https://www.pewinternet.org/2005/01/02/the-state-of-blogging/>. Acessado em 24/03/2019.

manifestações no mundo árabe que ficaram conhecidas como a “primavera árabe”. Esses protestos provocaram a derrubada de governos e transformações nas estruturas políticas dos países daquela região: foi um movimento que surgiu na Tunísia, mas logo também foram percebidos no Barein, Egito, Líbia, Síria, Tunísia e Iêmen. As manifestações tinham em comum terem sido organizadas e convocadas utilizando a plataforma Facebook como o principal canal de comunicação. (ELTANTAWY; WIEST, 2011; HOWARD et al., 2011; WOLFSFELD; SEGEV; SHEAFER, 2013) Em junho de 2013, grandes manifestações tomaram as ruas do Brasil. Inicialmente, com a pauta do valor da tarifa do transporte público, o movimento tornou-se bastante difuso em relação às bandeiras dos protestos. As manifestações no país também tinham em comum o uso das mídias sociais, especialmente do Facebook, para organizar e convocar manifestantes. (MORAES et al., 2014)

Do ponto de vista eleitoral, no Brasil, as mídias sociais vêm sendo utilizadas por candidatos para propaganda política desde 2008. Inspirados pelo sucesso obtido por Barack Obama no uso de ferramentas digitais para sua campanha à presidência dos Estados Unidos, (GOMES et al., 2009) alguns candidatos naquelas eleições locais de 2008 também utilizaram as mídias sociais e outras ferramentas digitais para sua propaganda política. (HERKENHOFF; MALINI, 2009) Ao longo dos anos, a parcela de importância que as mídias sociais ocuparam nas estratégias de campanha política cresceu. Em 2016, alguns autores atribuíram a eleição de Donald Trump nos Estados Unidos ao tratamento de dados pessoais para utilização em campanhas de comunicação direcionadas através do Facebook. (PERSILY; PERSILY, 2018) No Brasil, as eleições de 2018 foram marcadas pelo intenso uso de mídias sociais para campanhas políticas, especialmente do aplicativo WhatsApp, e pela inflexão no uso das ferramentas digitais para campanhas políticas, as quais suplantaram o papel da Televisão, veículo determinante até então. (MACHADO; KONOPACKI, 2019)

Do ponto de vista institucional, inicialmente as novas tecnologias de comunicação e informação foram incorporadas à administração como forma de modernizar a prestação de serviços públicos. (GUPTA; SINGH; BHASKAR, 2016; GOMES, 2016) No Brasil, no entanto, percebemos também que algumas instituições começaram a utilizar a internet, ainda no começo dos anos 2000, como forma de colher a opinião da população sobre políticas públicas, como foi o caso do Ministério da Saúde nas consultas públicas utilizando os formulários Datasus. (MINISTÉRIO DA

SAÚDE, 2015) No final dos anos 2000, o Brasil mais uma vez ocupou uma posição de protagonista no cenário mundial na implementação de políticas de participação ao abrir para consulta pública, através da internet, a discussão sobre a redação da nova lei geral de internet no Brasil, o Marco Civil da Internet (MCI). O que havia de novo nessa proposta era a superação de um modelo de consulta pública em que o governo recebia as contribuições e era o centralizador e mediador em torno das discussões do tema. Ao contrário, a proposta da consulta do MCI era a de criar uma metodologia que privilegiasse a transparência total do processo ao mesmo tempo em que permitisse o diálogo entre os participantes. (ALMEIDA, 2015; SAMPAIO; BRAGATTO; NICOLÁS, 2013) Criada pelo Ministério da Justiça em 2009, a plataforma de debates também concretizou o uso de novas inovações tecnológicas que facilitavam a interação entre participantes, a chamada Web 2.0. (CHADWICK, 2008; STEIBEL; ESTEVEZ, 2015)

Com a apropriação de novos aparatos tecnológicos que possibilitavam a construção de plataformas cada vez mais interativas, a Web se consolidou como uma ferramenta transformadora da forma com que interfaces de participação eram adotadas por organizações. A internet, nesse sentido, ocupou um espaço relevante na transformação cultural. Para nomear o fenômeno da transformação cultural em curso, um novo conceito surgiu para explicar a dinâmica dessas novas interações. O *crowdsourcing* foi o nome dado à nova forma de produção criativa entre organizações e a população, mediada por ferramentas digitais de comunicação. Henry Jenkins também nota como a cultura foi transformada a partir dessas novas dinâmicas e, segundo ele, como uma cultura participativa foi criada a partir da abertura de organizações à participação social. (JENKINS, 2006)

A partir das transformações culturais e sociais notadas na introdução de novas formas de interação, governos passaram a aproveitar essas oportunidades, inovando a maneira com que as decisões políticas são tomadas. Com a diversificação de plataformas que possibilitam incluir um número maior e mais diverso de participantes, a década de 2010 presenciou desde a redação colaborativa de constituições nacionais, (AITAMURTO, 2012; BRABHAM, 2013a, 2015; WAZNY, 2017) passando por decisões compartilhadas sobre o orçamento público com moradores através de ferramentas digitais de comunicação, (SAMPAIO; MAIA; MARQUES, 2014) até a

elaboração compartilhada de proposições de leis e políticas públicas. (BARROS, 2016; MONTEIRO, 2019)

Um exemplo de como a internet pode amplificar o número de participantes incluídos no processo pode ser observado na elaboração da nova Constituição da Islândia, em 2011. Fazendo uso da internet, a Assembleia Constituinte daquele país, composta por 25 representantes, foi estendida para participação de mais de 235 mil pessoas através de uma plataforma online de *crowdsourcing*. (LANDEMORE, 2015) Outro exemplo está no Decide Madrid, na qual os cidadãos têm a oportunidade de utilizar uma plataforma online para enviar propostas que são discutidas e votadas pelos próprios usuários e, quando há um apoio mínimo, são incorporadas pelo poder executivo para sua implementação. (ARAGÓN; GÓMEZ; KALTENBRUNNER, 2016; NOVECK et al., 2020; ROYO; PINA; GARCIA-RAYADO, 2020) O Decide Madrid é uma plataforma que foi incorporada ao desenho institucional da capital da Espanha e conta com mais de 400 mil usuários registrados, tendo recebido até 2018 mais de 21 mil propostas formuladas pelos cidadãos da cidade de Madrid. (Ibid.) O Decide Madrid é um dos casos que esta tese analisará no seu quarto capítulo.

Os novos aparatos tecnológicos têm o potencial, não só de permitir a expressão e a deliberação entre milhares de participantes, mas também de facilitar o processo deliberativo. A comunicação multimídia permite que novas formas de expressão tomem espaço, possibilitando reações e impactos a processos deliberativos, através de

interações contínuas entre singularidades que não são harmonizadas, mas que produzem algo em comum. (...) O comum que emerge da interação entre singularidades é produzido por elas, mas também produz algo novo. Ele é a base que permite a própria expressão das singularidades e a criatividade delas derivada. (MENDONÇA, 2017)

Aplicadas a deliberação, as novíssimas tecnologias como o *big data* e a inteligência artificial podem expandir as capacidades cognitivas dos participantes, inaugurando novas formas de interpretação dessas singularidades, bem como novos canais de comunicação entre diferentes singularidades. (MULGAN, 2017) As consequências políticas estão em novas formas de ação coletiva, (BENNETT; SEGERBERG, 2013; MELUCCI, 1996; NEGRI; HARTD, 2004) mas também em

novas institucionalidades que podem transformar a forma com que entendemos o conceito de representação baseada na inteligência coletiva das multidões (*crowds*).

Nesse sentido, é essencial entender quais os impactos dessas novas formas deliberativas na política. Na medida em que governos passaram a ser influenciados pelas transformações sociais, possibilitadas pela construção de novas ferramentas de comunicação, qual a resposta do Estado na criação de novas institucionalidades que possam aproveitar essa oportunidade? Uma das dimensões do uso da tecnologia por governos, assumida por países como os Estados Unidos, a Rússia e a China, é a sua aplicação na segurança nacional. Esses países lançaram, ao longo dos anos 2000, programas de vigilância em massa e espionagem como parte da sua estratégia geopolítica. Na medida em que mais e mais aparelhos passaram a se conectar à internet, incluindo instalações estratégicas do ponto de vista militar, a ameaça de *cyber* guerras, com o uso de ataques puramente digitais para atingir adversários, tornaram-se cada vez mais iminentes.

Em contraposição, existem experiências da aplicação de tecnologias digitais de participação na administração pública para ampliar a transparência sobre os assuntos do Estado. Políticas de dados abertos convidam a cidadania a fazer o escrutínio público sobre as decisões tomadas pelos agentes estatais e construir narrativas sobre a aplicação de recursos públicos. A abertura de dados por governos também permite a cidadania ressignificar os dados compartilhados, constituindo novas aplicações para esses dados e encontrando novas utilidades para eles. (GOLDSTEIN; DYSON, 2013)

Dentre as diferentes experiências em que a internet transformou a visão sobre a administração pública, algumas iniciativas foram mais além, constituindo parcerias formais entre Estado e cidadãos. Nelas, agentes de governo abriram parte do seu processo decisório à participação de voluntários e especialistas de fora do Estado, os quais contribuem com suas capacidades criativas para resolução do problema. A participação, nesse caso, é muito mais do que a manifestação em favor ou contra uma política, mas o aporte rico de ideias dentro de uma experiência deliberativa. Além dessa ser uma oportunidade para legitimar as decisões tomadas por agentes públicos, defensores desse modelo de gestão também afirmam que se trata de um caminho inevitável para a modernização da gestão pública. (NOVECK, 2018a,

2019) Para eles, a abertura à participação criativa é fundamental para a resolução de certos problemas, cuja complexidade extrapola as capacidades estatais ao alcance dos administradores públicos. É necessário aproveitar a inteligência coletiva das multidões para lidar com problemas sociais cada vez mais complexos e orientar as decisões públicas.

A cultura participativa enunciada por Henry Jenkins, surgida através das novas formas de comunicação digital, possibilitou o surgimento de novos modelos de trabalho compartilhado, nos quais o papel de produtor e consumidor de conteúdo se confundem. Esse modelo é chamado de *crowdsourcing* e é fruto das transformações sociais e políticas que emergiram após o surgimento da internet. (CASTELLS, 2005) O *crowdsourcing* tem como objetivo aproveitar o talento presente nas “multidões” (SUROWIECKI, 2005) para construir produtos ou ideias melhores. Do *crowdsourcing* surgiu o *crowdlaw*, que usa a mesma inspiração de aproveitar o talento das multidões para a administração pública. *Crowdlaw* é um conceito que propõe o uso da tecnologia para acessar a inteligência coletiva das multidões com o intuito de melhorar as decisões tomadas pela administração pública, (NOVECK, 2018b) tornando-as mais bem informadas pela diversidade de perspectivas sobre o problema e legitimadas pelos afetados diretamente por essas decisões.

Crowdlaw foi proposto como um conceito em uma reunião de pesquisadores sobre internet e participação, em 2014. Desde então, trabalhos acadêmicos e iniciativas práticas vêm aplicando o termo de maneira pouco discriminada. Por se tratar de uma iniciativa que prioriza a aplicação prática, a maioria dos estudos acadêmicos até o momento buscam descrever os casos em que ela foi aplicada e, algumas poucas vezes, analisar os resultados sob outras óticas dos estudos de participação. Por isso existem dúvidas se *crowdlaw* poderia ser considerado um conceito novo ou, simplesmente, esse seria um conjunto de boas práticas baseado no ferramental teórico já estabelecido pelos debates sobre participação e deliberação online, governo eletrônico e democracia digital.

O potencial por trás do termo, percebido através da revisão de trabalhos e iniciativas de *crowdlaw*, indica que os pensadores conectados a ele têm grande curiosidade sobre como as relações entre Estado e sociedade irão se reconfigurar com a intensificação do uso de tecnologias como o *big data*, a robótica e a

inteligência artificial. Existem muitas dúvidas sobre o futuro do emprego, das relações humanas e das interações humano-máquina que estão sendo debatidas em todos os ramos do conhecimento. Também não temos ainda clareza sobre como essas novíssimas tecnologias impactarão as estruturas sociais e políticas, mais especificamente as formas de colaboração entre Estado e sociedade.

Somado a isso estão as crises de representatividade das democracias liberais no mundo que percebem, em menor ou maior grau, a ascensão de movimentos populistas de direita que buscam ocupar o espaço deixado pelas formas de representação convencionais. A insegurança causada por uma conjuntura político-econômica adversa e a incapacidade da democracia representativa produzir respostas imediatas a ela abre espaço para *outliers* da política, que, com o apoio de ferramentas digitais, conseguem mapear oportunidades narrativas para construir suas plataformas políticas acolhendo o medo e a ansiedade da população. A capacidade de manipulação de emoções através da propaganda computacional vem minando gradualmente a autonomia dos sujeitos, produzindo a antítese da inteligência coletiva: a estupidez coletiva.

A democracia epistêmica é um dos caminhos para se recuperar os vínculos entre os resultados produzidos por sistemas democráticos e a população. Nela, não só os procedimentos para a tomada de decisão precisam ser justos e legítimos para se alcançar decisões democráticas, mas também é importante que os resultados dessas decisões reflitam de forma justa as preferências dos representados por tal sistema democrático. O dilema da informação em sistemas plurais é um desafio para se pensar uma democracia epistêmica plena, em que o desequilíbrio de recursos entre os agentes é o maior desafio para implementação de modelos que priorizem os resultados instrumentais da deliberação. O terceiro capítulo desta tese tratará sobre a “sabedoria da democracia” e como sistemas computacionais podem contribuir para o acesso à inteligência coletiva como forma de alimentar sistemas de tomada de decisão democráticos para torná-los mais eficientes e legítimos.

Esta tese está dividida em quatro capítulos, que pretendem apresentar a jornada sobre a construção da ideia de *crowdlaw*, reconectá-la a formulações teóricas, localizá-la em uma perspectiva epistêmica da democracia para, então, redefinir *crowdlaw* e aplicá-lo a casos empíricos.

O primeiro capítulo apresentará *crowdlaw* como um conceito emergente. Nele, busca-se resgatar a raiz etimológica da palavra *crowdlaw*, trazendo a baila a discussão sobre *crowdsourcing* e seu papel dentro de uma nova cultura participativa possibilitada pela internet. A partir do fragmento *law* da decomposição do termo, a seção seguinte debate o *crowdsourcing* para elaboração de políticas públicas e leis. Por fim, são reunidas as peças para pintar o quadro de *crowdlaw* como um conceito emergente. Inicialmente, são descritas as pesquisas sobre *crowdlaw*, tanto as que debatem o conceito, quanto as que empregam o termo para descrição de fenômenos. A seção seguinte reúne os elementos que caracterizam *crowdlaw* como um campo de estudo, descrevendo os seus métodos e temas de interesse. Finalmente, o capítulo analisa as narrativas em que *crowdlaw* é empregado, estabelecendo relações entre conceito e empiria e a forma com que os atores atribuem sentido a ele.

Das discussões do primeiro capítulo foram identificados quatro pressupostos para se pensar *crowdlaw* como um conceito: o empreendedorismo público, a eficiência do desenho institucional, o compartilhamento do poder e a instrumentalização da deliberação. O segundo capítulo desta tese trabalhará individualmente cada um desses pressupostos, conectando-os com as bases teóricas que os sustentam. “O empreendedorismo público” debate o institucionalismo e suas variáveis para se pensar a transformação institucional através da formação de uma nova categoria de gestores públicos capazes de incorporar novas práticas de gestão que sejam transparentes, abertas à participação, e apoiadas em ferramentas inovadoras. “A eficiência do desenho institucional” debate as inovações democráticas e as instituições participativas para estabelecer uma referência na forma com que instituições se estruturam para processar as contribuições da população e produzir efeitos sobre as decisões públicas. A seção “O compartilhamento do poder” destaca o quanto o poder é uma categoria importante para os debates da teoria participativa, especialmente para estruturar a ideia de emancipação pela participação. Apesar de *crowdlaw* não reforçar essa dimensão em si, o compartilhamento de poder é visto como um instrumento pedagógico para a formação de uma cultura participativa. Por fim, a instrumentalização de deliberação revisa o campo de estudo sobre democracia deliberativa e esclarece o sentido de instrumentalização sugerido por Noveck (2015, 2017) como uma prática que possa produzir melhores resultados epistêmicos a partir de sistemas deliberativos.

O terceiro capítulo debaterá as potencialidades epistêmicas da democracia. A primeira seção desse capítulo refletirá o papel da tecnologia na transformação do entendimento sobre a democracia, destacando o imaginário utópico libertário de participação direta e auto-governo que as novas tecnologias de comunicação e informação fomentaram com o surgimento da internet. O final dessa seção acaba por advogar pela não distinção conceitual entre teorias baseadas no digital, considerando a transversalidade da comunicação digital nas sociedades modernas. A seção seguinte apresenta o debate da governança algorítmica como uma encruzilhada da história e aprofunda o entendimento de que a tecnologia não possui um *ethos* próprio, tampouco é naturalmente democrática, mas depende da intenção política da sua aplicação. Dessa encruzilhada surgem dois caminhos de sentidos opostos: Um deles sendo a *estupidez coletiva*, em que os aparatos tecnopolíticos reforçam a dominação de elites políticas e econômicas sobre corpos e mentes da população. O outro, sendo o da inteligência coletiva, que reforça o papel das novas tecnologias de comunicação e informação como instrumento para construção de uma democracia epistêmica. Por fim, a última seção procura conjugar os instrumentos e conceitos reunidos nesse capítulo para pensar como as democracias podem produzir resultados epistêmicos eficientes para responder à crise de representação que as aflige. Com uma proposta de redefinição do conceito, *crowdlaw* é sugerido como uma saída tecnopolítica para contribuir para solução desse problema.

O quarto e último capítulo se debruçará nos casos de *crowdlaw* listados pelo projeto *Crowdlaw for Congress* em seu relatório lançado em outubro de 2020. (NOVECK et al., 2020) Para sua análise, foi construído um modelo de referência baseado nos quatro pressupostos de *crowdlaw*. Através dele, foi possível uma análise sistemática de sete casos de estudo, que foram desenvolvidos pela rede de parceiros do The Governance Lab (Govlab), utilizando uma metodologia comum elaborada pelo laboratório. Os casos de estudo transversalmente destacam elementos sobre as tecnologias empregadas na sua operacionalização, bem como os eventuais aportes epistêmicos para a democracia dos países em que ocorrem. Neste trabalho, foram analisadas: a plataforma participativa para elaboração da primeira constituição da Cidade do México, Constitución CDMX; a plataforma participativa Decide Madrid, que debate questões municipais daquela cidade, incluindo o seu orçamento participativo; a plataforma indiana MyGov, que usa o *crowdsourcing* para incluir a população na elaboração das atividades do governo; a experiência da

Estônia com a Rahvakogu (“Assembleia do Povo”), uma iniciativa de participação popular que conseguiu canalizar a reação contenciosa sobre casos de corrupção no país para transformá-la em políticas públicas; a plataforma vTaiwan, que, da mesma forma que aconteceu na Estônia, transformou o conflito em mecanismos institucionais de participação, produzindo importantes aportes de conhecimento para o sistema político taiwanês. Por fim, são analisadas duas plataformas brasileiras: o Gabinete Digital com a plataforma Governador Pergunta, uma iniciativa de *crowdsourcing* e priorização de preferências sobre políticas públicas pela população do Rio Grande do Sul; e o aplicativo de assinaturas eletrônicas para iniciativa popular Mudamos. A seção é encerrada com um comparativo sobre os diferentes graus de aderência de cada iniciativa ao modelo de referência.

As considerações finais servirão como um fechamento para se voltar às hipóteses levantadas no capítulo quatro, que conduzem a perguntas como: Os pressupostos de *crowdlaw* se refletem nos casos analisados? Quais são os ganhos epistêmicos observados pela participação da população? As ferramentas que as iniciativas empregaram foram capazes de aproveitar a inteligência coletiva das populações para que atuavam? As respostas a essas perguntas também serão úteis para se pensar agendas futuras de pesquisa. Espero que, com essa contribuição, o campo possa dar mais atenção aos temas que tratam esta tese. Repensar a democracia e as instituições democráticas é urgente. Sem o esforço de pensar criativamente as novas instituições da democracia, poderemos ser consumidos pelas forças da história, que serão implacáveis com a letargia. Não é prudente admitir que a Democracia poderia passar incólume por esse movimento. Sendo viva e estando evoluindo com a história, ela deve estar na vanguarda na produção de soluções complexas para tempos ainda mais complexos.

1 CROWDLAW, UM CONCEITO EMERGENTE

Crowdlaw é um conceito que vem ganhando popularidade desde a metade da década de 2010, ao longo da qual foi utilizado em alguns estudos relacionados à participação de cidadãos na construção de leis e políticas públicas. Grosseiramente falando, *crowdlaw* é o resultado da junção das palavras *crowdsourcing* e *law*. *Crowdsourcing* é um conceito que surgiu em meados dos anos 2000 e que significa “contribuir em multidões”, ou, em outras palavras, a realização de uma ação com o apoio de muitas pessoas, cada uma contribuindo de alguma forma para um produto final. (WAZNY, 2017) Da junção desse conceito com a palavra *law*, surge o *crowdlaw*, que é, segundo a definição presente no site do The Governance Lab, “*the practice of using technology to tap the intelligence and expertise of the public in order to improve the quality of lawmaking.*” (THEGOVLAB, 2019a)

O uso do termo *crowdlaw* aplicado como um conceito surgiu durante uma conferência internacional online, realizada em setembro de 2014, e organizada pelo *Governance Lab* (The Govlab) da Universidade de Nova York (NYU), que reuniu profissionais ligados a parlamentos, ativistas e pesquisadores de diferentes partes do mundo, para discutir novas formas de se abrir instituições à participação através do emprego de tecnologias digitais (ALSINA; MARTÍ, 2018; THEGOVLAB, 2014, 2016a, 2016b). Pouco tempo depois desse encontro, Tanja Aitamurto e Hélène Landemore empregaram a palavra *crowdlaw* com uma das palavras-chave do seu artigo “*Five design principles for crowdsourced policymaking: Assessing the case of crowdsourced off-road traffic law in Finland*”. (AITAMURTO; LANDEMORE, 2016) Nele, as autoras analisam o processo de discussão online² – e *crowdsourced* – da lei para equipamentos motorizados que rodam fora de estradas (motos de neve, tratores etc) da Finlândia. Apesar do termo *crowdlaw* estar na lista de palavras-chave, ele não foi utilizado mais nenhuma vez no restante do artigo. O marco teórico estabelecido pelas autoras foi o do *crowdsourcing* aplicado à elaboração de políticas públicas (*crowdsourcing in public policymaking*).

Este capítulo apresentará os percursos analíticos de *crowdlaw*, suspendendo as categorias que esse utiliza para, depois, no segundo capítulo, relacionar essas categorias aos fundamentos teóricos para sua constituição. Partindo do

2 Através do endereço www.suomijoukkoistaa.fi. Não mais disponível.

crowdsourcing como elemento fundamental, nas próximas duas seções será apresentada a jornada epistemológica da conjugação do termo *crowd* com o termo *law*, passando pelo surgimento e consolidação do conceito, até a sua aplicação em temas de políticas públicas e elaboração de leis. Em seguida, será discutido o campo de pesquisa ao redor de *crowdlaw* para, então, se apresentar os elementos ao redor do termo, presente na literatura até o momento.

1.1 CROWDSOURCING

O termo *crowdsourcing* foi mencionado pela primeira vez pelo jornalista estadunidense Jeff Howe em seu artigo publicado na revista Wired, em junho de 2006, sob o título *The Rise of Crowdsourcing*. (HOWE, 2006) Nele, Howe define *crowdsourcing* como sendo “*the act of a company or institution taking a function once performed by employees and outsourcing it to an undefined (and generally large) network of people in the form of an open call*”. Ainda em 2006, outros autores utilizaram o termo *crowdsourcing* em artigos veiculados em publicações especializadas, como a Business Week³ e a IEEE Spectrum.⁴

Dentre esses dois, chama a atenção o artigo de Paul McFedries intitulado “*It’s a Wiki, Wiki World*”. Nele, McFedries debate o conceito de colaboração “Wiki”, usando para isso o exemplo da criação e acensão da enciclopédia eletrônica Wikipedia. Para ele, o conhecimento socialmente produzido e organizado na Wikipedia só funciona por conta dos “milhares de olhares” que avaliam, filtram e tratam esse conhecimento. O autor afirma que esse é o começo da era das multidões, em que o nosso comportamento social será profundamente alterado por esse novo paradigma de trabalho em colaboração. Nesse sentido, McFedries descreve o movimento Wiki como um subproduto do *crowdsourcing*, o qual ele percebe como sendo um fenômeno mais amplo.

3 HEMPEL, J. Crowdsourcing: milk the masses for inspiration. Business week, n. 25, p.38-39, 2006.

4 MCFEDRIES, P. Technically Speaking: It’s a Wiki, Wiki World. IEEE spectrum, n. 43(12), p.88-88, 2006.

Nos anos subsequentes, o uso do termo *crowdsourcing* ganhou popularidade. Até 2012, haviam em torno de 209 trabalhos indexados que incluíam o termo *crowdsourcing* entre suas palavra-chave. (ESTELLÉS-AROLAS; GONZÁLEZ-LADRÓN-DE-GUEVARA, 2012) Em seu artigo “*Towards an integrated crowdsourcing definition*”, Enrique Estellés-Arolas e Fernando González-Ladrón-De-Guevara, sistematizaram o conteúdo produzido sobre *crowdsourcing* até 2012 e buscaram estabelecer um conceito abrangente do fenômeno com base nos diferentes trabalhos publicados até então. Os autores basearam-se em três dimensões de análise: a multidão (*the crowd*), o convocador (*the initiator*) e o processo. As três dimensões foram elencadas a partir da revisão dos artigos e não há nenhuma fundamentação teórica explícita sobre a decisão dos autores. Após a sistematização das formulações debatidas nos trabalhos encontrados, os autores chegaram à seguinte proposta de definição do conceito:

Crowdsourcing is a type of participative online activity in which an individual, an institution, a non-profit organization, or company proposes to a group of individuals of varying knowledge, heterogeneity, and number, via a flexible open call, the voluntary undertaking of a task. The undertaking of the task, of variable complexity and modularity, and in which the crowd should participate bringing their work, money, knowledge and/or experience, always entails mutual benefit. The user will receive the satisfaction of a given type of need, be it economic, social recognition, self-esteem, or the development of individual skills, while the crowdsourcer will obtain and utilize to their advantage what the user has brought to the venture, whose form will depend on the type of activity undertaken. (ESTELLÉS-AROLAS; GONZÁLEZ-LADRÓN-DE-GUEVARA, 2012, p. 197)

Essa definição estabelece oito critérios objetivos para avaliar se uma iniciativa pode ser considerada *crowdsourcing* ou não, sendo eles: 1) uma clara definição do público (*the crowd*); 2) a definição das tarefas e seus objetivos; 3) a recompensa dada pelo trabalho estabelecido; 4) a existência de um convocador do processo; 5) o estabelecimento dos ganhos alcançados pelo convocador; 6) o processo ser online e participativo; 7) a convocatória ser aberta, mesmo que com abrangência variável; e 8) usar a internet. O autor Daren Brabham resume esses oito critérios a quatro, sendo eles: 1) uma organização que precisa executar uma tarefa; 2) a presença de uma comunidade (*crowd*) que está disposta a executar a tarefa voluntariamente; 3) a existência de um ambiente online que permita a comunidade interagir com a organização; e 4) o compartilhamento de benefícios mútuos entre a organização e a comunidade. (BRABHAM, 2013b, p. 3) Para Brabham, a interação entre organização e comunidade em busca de atingir benefícios mútuos é fundamental para a definição

de *crowdsourcing*. É essa interação que possibilita o alcance de objetivos que provavelmente não seriam possíveis sem o esforço de colaboração criativa de ambas as partes.

Crowdsourcing pode ser entendido como um fenômeno cultural próprio da era da comunicação digital em rede. Para Henry Jenkins, o surgimento das novas ferramentas de telecomunicação permitiu a acensão de uma cultura de participação, na qual não é possível definir os limites entre produção e intercâmbio de bens culturais. No entendimento de Jenkins, uma cultura participativa permite o acesso fácil à expressão artística e ao engajamento cívico, oferecendo suporte para criação e compartilhamento de conhecimento em comunidades de suporte mútuo entre os seus indivíduos. O autor ainda descreve sua visão sobre o conceito como uma cultura em que os membros que compartilham esses símbolos percebem que sua contribuição é relevante e, através disso, estabelecem alguma conexão social que reforça os elos sociais em torno da participação. Para Jenkins, nesse novo contexto cultural, as relações entre indivíduos, comunidades e organizações potencialmente se orientam em torno de formas relevantes de participação para o alcance de benefícios mútuos. (JENKINS, 2015)

Questões relacionadas à cultura de participação já foram discutidas por diversos outros autores no campo de estudos participativos. (BARBER, 2003; CREVELIM; PEDUZZI, 2005; GOHN, 2004; PATEMAN, 1992; SILVA, 2009) No Brasil, a partir da década de 1980, a aposta para fomentar uma cultura de participação foi a da criação de novas institucionalidades para abarcar a inclusão de outras vozes, para além da representação política na sua forma clássica. (FARIA, 2007) A partir dela, a construção de conselhos de políticas públicas, conferências, consultas públicas, audiências públicas e outras formas de instituições participativas transformaram a percepção do papel ocupado pelos cidadãos nas decisões tomadas pelo Estado. No entanto, alguns autores descreveram o desafio na construção de uma cultura participativa na ocupação desses espaços de participação. (GOHN, 2004; LOPEZ; PIRES, 2010) Com algumas exceções, como é o caso do Orçamento Participativo na cidade de Porto Alegre, o fraco empoderamento dos participantes em políticas de participação não levou a uma transformação na forma com que os atores percebem e se engajam no processo de tomada de decisão. Alguns autores explicam esse baixo empoderamento usando como argumento questões relacionadas ao

desenho institucional das iniciativas, ou mesmo o contexto político na qual elas se inserem. (AVRITZER, 2008; CUNHA, 2009; FARIA; RIBEIRO, 2011; FUNG, 2004; SANTOS, 2009b)

Apesar de reconhecer que existe um impacto cultural nas novas formas de comunicação propiciadas por novos aparatos de comunicação, a emergência de uma cultura participativa, conforme descrita por Henry Jenkins, não garante a abertura das organizações para novas formas de participação. Para que haja uma transformação nesse sentido, é necessário o engajamento de instituições nessa cultura de participação. No caso de organizações políticas, isso seria equivalente à vontade política para se abrir à participação (AVRITZER, 2008; SANTOS, 2009b) e, com isso, abrir mão de parte do seu poder de decisão em favor de um processo de decisão coletiva. Esse desafio não é algo novo, tomando como exemplo novamente o Orçamento Participativo na cidade de Porto Alegre. Naquele processo, a prefeitura abriu mão de parte do seu poder de decisão sobre o orçamento em favor dos moradores representantes dos bairros em que o orçamento seria aplicado. (SANTOS, 2009b) Os moradores, assim, engajavam-se na identificação de problemas nos seus bairros através de uma discussão transparente que, posteriormente, orientava a forma com que o orçamento seria aplicado para resolver os problemas priorizados por eles mesmos. Aquele processo contém os mesmos elementos descritos por Jenkins na sua descrição de cultura participativa: livre acesso aos instrumentos de participação e engajamento, suporte para produção e compartilhamento de ideias, o compartilhamento de símbolos e contextos comuns e tanto a prefeitura, quanto os moradores obtêm benefícios mútuos do processo. A cultura participativa descrita por Jenkins, nesse sentido, não seria algo possibilitado pela internet, mas potencializada por ela na medida em que reduz as barreiras de informação, afasta o mito do conhecimento profissional como superior e amplia o acesso às ferramentas para colaboração que antes eram inacessíveis.

Em certa medida, o *crowdsourcing* diferencia-se de outras formas de participação pela sua forte orientação à resolução de problemas. Para Brabham, o *crowdsourcing* permite que organizações em face de problemas, os quais ela não pode resolver internamente, transfiram essa tarefa para uma comunidade, alargando a base de contribuições para pensar uma solução. A internet permite que a base de contribuições se amplie exponencialmente, não se restringindo nem geograficamente

nem temporalmente. Ao alargar sua base de colaboradores, amplia-se também a diversidade de habilidades, competências e ideias para atacar o problema, permitindo não só a contribuições de especialistas sobre um tema, mas também ideias de outros públicos de não especialistas, que de alguma forma podem contribuir com a solução. (BRABHAM, 2013b, p. 18–20)

Essa ideia de ampliação da base de contribuidores para pensar uma solução foi enunciada por James Surowiecki em seu livro “*The Wisdom of Crowds*”, de 2004. Para o autor, a partir da observação de casos, a agregação de informações produzida por grupos resulta em decisões melhores, em comparação com decisões tomadas de forma individual por qualquer membro do grupo. O livro estabelece uma tese de contraposição com a psicologia das massas e a irracionalidade das massas descrita por autores como Gustave Le Bon (1908), restabelecendo o poder das decisões individuais agregadas como qualitativamente melhores. Sua tese central é a de que, tomando-se uma coleção diversificada de indivíduos que decidem independentemente, o agregado das decisões provavelmente produzirá certos tipos de decisões e previsões melhores do que as decisões individuais tomadas em separado ou mesmo melhores do que as decisões individuais de especialistas no assunto. (SUROWIECKI, 2005)

A capacidade sistêmica de multidões tomarem decisões melhores que especialistas é o que Beth Noveck chamará de inteligência coletiva. Toda a formulação de Beth Noveck para melhoria de tomada de decisões através do uso de *crowdlaw* baseia-se na ideia de que multidões são melhores que especialistas na tomada de certas decisões. Noveck, no entanto, é cética no poder da deliberação para manifestação dessa inteligência coletiva. Para ela,

This is less a prescription for more deliberation to ensure greater procedural legitimacy by having better inputs into lawmaking processes than a practical demand for more collaborative approaches to problem solving that will yield better outputs, namely policies that achieve their intended aims. (NOVECK, 2018b, p. 363–364)

Beth Noveck defende que tomadores de decisões públicas, portanto, deveriam se preocupar em criar processos que conectem instituições a fontes “robustas de inteligência coletiva”. O que Noveck entende por fontes robustas de inteligência coletiva, nesse caso, é o conhecimento produzido por multidões com base em um

problema específico, organizado na forma de *inputs* que possam ser aproveitados pelos tomadores de decisão, para tomada de decisões melhores. O modelo utilizado para captar e organizar essa inteligência coletiva é o *crowdsourcing*.

1.2 CROWDSOURCED POLICYMAKING E LAWMAKING

A aplicação de *crowdsourcing* em processos de definição de políticas públicas ou na redação de leis não é propriamente uma novidade trazida por *crowdlaw*. A elaboração da nova constituição da Islândia, em 2010, em colaboração com a participação de cidadãos para além dos eleitos para assembleia constituinte, inspirou a pesquisadora Tanja Aitamurto a utilizar pela primeira vez a expressão *crowdsourcing* aplicada a um processo político. (AITAMURTO, 2012) Outra plataforma eletrônica criada na Rússia, chamada Wikivote, permite a construção colaborativa de documentos e suas funcionalidades poderiam ser utilizadas para redação colaborativa de leis (*crowdsourced lawmaking*). Em 2011, Burov, Patarakin e Yarmakhov (2011) chamaram a atenção sobre a possibilidade da utilização dessa plataforma para transformar a elaboração de leis.

Porém foi no Brasil que surgiu a primeira experiência do uso de *crowdsourcing* para elaboração de leis, com a experiência da elaboração da lei geral de internet no Brasil, o Marco Civil da Internet, iniciada em 2009 e finalizada em 2010. O primeiro trabalho publicado sobre o uso da internet na elaboração da lei, em junho de 2010, no entanto, não utiliza o termo *crowdsourcing*, mas “processo colaborativo”. (NETO; SANTOS, 2010) A não utilização do termo *crowdsourcing* por trabalhos escritos em português provavelmente limitou o diálogo desses estudos com outras iniciativas que estavam sendo discutidas no mundo.

O Marco Civil da Internet reúne todas as condicionantes para ser considerado um processo de *crowdsourcing in policymaking*. O Ministério da Justiça havia recebido do presidente a tarefa de elaborar o texto de uma nova lei de internet. Não tendo todas as expertises necessárias para a tarefa dentro do governo, o Ministério da Justiça decidiu então abrir o processo para contribuição de atores de fora do

governo. Existia, naquele momento, uma comunidade florescente de usuários e especialistas de internet disposta a colaborar voluntariamente com a elaboração da lei. Foi criado um ambiente online inovador que permitia a comunidade interagir em rede, a qual incluía o próprio Ministério da Justiça. O Ministério da Justiça declarou que a plataforma online seria canal exclusivo para o envio de contribuições. Ao final, tanto o Ministério da Justiça, quanto a comunidade participante aproveitaram os benefícios mútuos daquele processo. O Ministério da Justiça pôde elaborar um texto tecnicamente robusto, contemplando diferentes visões sobre o problema que se tornou referência mundial, (ABRAMOVAY, 2017) e a comunidade sentiu-se contemplada e representada no processo, o que garantiu a legitimidade do texto final da proposta. (BRAGATTO et al., 2016; BRAGATTO; SAMPAIO; NICOLÁS, 2015; NICOLAS et al., 2016; SAMPAIO; BRAGATTO; NICOLÁS, 2013)

Legitimidade é o principal ganho democrático citado por autores que discutem a aplicação de *crowdsourcing* na elaboração de políticas públicas e leis. (AITAMURTO, 2012; AITAMURTO; CHEN, 2017; ALSINA; MARTÍ, 2018; LIU, 2017) Tanja Aitamurto, no entanto, é a autora que mais se preocupa em debater os ganhos democráticos trazidos pelas iniciativas de *crowdsourcing* em diferentes dimensões. Além da legitimidade nos resultados obtidos através de processos *crowdsourced*, a autora também destaca os ganhos relacionados à transparência, *accountability* e inclusão, além do potencial empoderamento dos usuários envolvidos no processo. (AITAMURTO, 2012; AITAMURTO; CHEN, 2017)

Em relação à transparência, segundo Aitamurto, processos de *crowdsourcing* atuam em duas direções. A transparência horizontal garante que todos os participantes do processo se reconheçam, interagindo entre si e permitindo que cada um avalie as propostas e contribuições feitas por outros participantes. Por outro lado, a transparência vertical se dá em relação aos participantes e ao órgão de governo que promove a iniciativa *crowdsourced*. Através dela, os participantes têm a chance de ter acesso amplo a informações relacionadas à política ou lei em discussão no tempo em que ela é discutida pelos agentes de Estado. A transparência possibilitada através do *crowdsourcing* na formulação de políticas permite que o público assumo o papel de cidadãos engajados no acesso à informação sobre a política em discussão. (AITAMURTO; CHEN, 2017, p. 11)

Sobre o *accountability* nos processos de decisão pública, Aitamurto argumenta que, na medida em que *crowdsourcing* aumenta a transparência nos processos de decisão, os cidadãos passam a ter acesso a detalhes de como as decisões foram tomadas. Com isso, os cidadãos podem também questionar os motivos e as justificativas para tomada de uma decisão por um agente público, levando ao fortalecimento de uma população mais politicamente consciente e informada. (AITAMURTO; CHEN, 2017, p. 11–12)

A inclusão de novos e diferentes atores na elaboração de políticas públicas e de leis é outro ganho democrático citado por Aitamurto nas iniciativas de *crowdsourcing*. (AITAMURTO; CHEN, 2017, p. 12) Historicamente, o Estado se apoia em especialistas da máquina burocrática para elaborar e implementar políticas públicas. A autora destaca que, com o *crowdsourcing*, a base de participantes na elaboração de políticas se estende para comunidades online que podem contribuir com suas experiências, tornando essas iniciativas mais inclusivas. O resultado se traduz em políticas públicas e leis mais igualitárias e justas, pois há mais pessoas cujas experiências e preocupações são ouvidas e cujas ideias são levadas em consideração.

Por fim, Tanja Aitamurto destaca o potencial de empoderamento dos participantes em processos *crowdsourcing*, fruto do desenvolvimento do pensamento crítico desenvolvido ao se engajarem na troca de argumentos para defenderem seus pontos de vista. Na medida em que processos de *crowdsourcing* são processos transparentes que se estabelecem pelo diálogo entre os participantes, a deliberação democrática na troca argumentativa entre participantes livres, e em igualdade de condições, é também o seu principal efeito democratizante. O empoderamento é resultado da construção de um pensamento crítico melhor informado das políticas públicas em discussão. Na mesma medida, suas posições se conectam com a realidade dos participantes e com como aquelas decisões afetam o seu cotidiano. (AITAMURTO; CHEN, 2017, p. 13) Mais uma vez, esse não é um efeito exclusivo de *crowdsourcing*. Outros autores identificaram esses mesmos saldos democráticos em outras formas de participação. (AVRITZER, 2008; SANTOS, 2009b) A identificação de que formas online de participação em que os participantes não interagem face-a-face, às vezes nem ao mesmo tempo, podem produzir efeitos democráticos positivos,

e ajudam a entender como a política pode ser transformada pela incorporação de ferramentas online de participação.

Crowdlaw compartilha de muitos elementos discutidos em relação a *crowdsourced* aplicado à elaboração de políticas públicas e leis. Essa coincidência de conceitos e abordagens muitas vezes não permite revelar os diferenciais propostos por *crowdlaw*. Na revisão dos trabalhos produzidos sobre o termo, nota-se a ausência de discussão sobre os impactos de *crowdlaw* na democracia, papel que Tanja Aitamurto procura cumprir ao discutir *crowdsourcing* aplicado a políticas públicas. A próxima seção discutirá os trabalhos produzidos sobre *crowdlaw* até o momento e quais são os temas mais relevantes para os atores engajados em debater esse conceito.

1.3 PESQUISAS SOBRE CROWDLAW

Para se entender a forma com que o conceito de *crowdlaw* é utilizado, essa seção revisará trabalhos produzidos até o momento, bem como os temas de interesse de pesquisadores associado a ele. Para isso, foi realizada a pesquisa pelo termo “*crowdlaw*” em títulos, resumos e palavras-chave de publicações acadêmicas nas bases de dados: Scopus, Teses e Dissertações da Capes e Google Scholar. Essa última foi utilizada como fonte complementar das demais, também como forma de incluir outros trabalhos escritos em português na análise, os quais não foram listados na base de dados Scopus.

Na pesquisa à base Scopus, foram encontrados 10 resultados⁵ para a pesquisa *crowdlaw* em artigos publicados entre os anos de 2016 e 2019, dentro das áreas de conhecimento de Ciências Sociais (AITAMURTO; CHEN, 2017; AITAMURTO; LANDEMORE, 2013; AITAMURTO; LANDEMORE; SALDIVAR GALLI, 2017; DE MORAES AZENHA, 2019; NOVECK, 2018b, 2018a), Ciência da Computação (AITAMURTO; LANDEMORE; SALDIVAR GALLI, 2017; DE MORAES AZENHA, 2019; KONOPACKI; ALBU, 2019), Artes e Humanidades (ALSINA; MARTÍ, 2018; NOVECK, 2018b), Ciências de Decisão — *Decision Sciences* — (DE MORAES

⁵ Pesquisa realizado no dia 16 de setembro de 2019.

AZENHA, 2019), Ciência Ambiental — *Environmental Science* — (DE MORAES AZENHA, 2019), Medicina (DE MORAES AZENHA, 2019) e Engenharia (AITAMURTO, 2016). Alguns trabalhos se repetem em diferentes categorias, pois a classificação do Scopus não é em relação ao trabalho, mas em relação ao periódico que o contém. No caso do ICEDEG (*International Conference on eDemocracy & eGovernment*), seu periódico está registrando em uma gama ampla de áreas do conhecimento. Na lista de 10 trabalhos encontrados pelo Scopus, um foi excluído por se tratar de um resumo da conferência ICEDEG 2019, o qual continha a palavra *crowdlaw*. Sumarizando os itens encontrados, pode-se dizer que, na base Scopus, foram encontrados um total de 9 trabalhos que utilizam o termo, distribuídos em duas grandes áreas do conhecimento: Ciências Sociais e Ciência da Computação, sendo que essa divisão tampouco é exclusiva. Os trabalhos listados em Ciência da Computação também discutem temáticas como participação e deliberação. (AITAMURTO; SALDIVAR, 2017; DE MORAES AZENHA, 2019, p. 365; KONOPACKI; ALBU, 2019, p. 179)

Com relação à distribuição geográfica, foram identificados trabalhos utilizando o termo em cinco países: Estados Unidos, com 7 trabalhos (AITAMURTO, 2016; AITAMURTO; CHEN, 2017; AITAMURTO; LANDEMORE; SALDIVAR GALLI, 2017; AITAMURTO; SALDIVAR, 2017; ALSINA; MARTÍ, 2018; NOVECK, 2018b, 2018a); Brasil, com 1 trabalho (KONOPACKI; ALBU, 2019); Alemanha, com 1 trabalho (DE MORAES AZENHA, 2019); Itália, com 1 trabalho (AITAMURTO; LANDEMORE; SALDIVAR GALLI, 2017); e Paraguai, com 1 trabalho (AITAMURTO; SALDIVAR, 2017). Alguns trabalhos podem se repetir na classificação geográfica entre países, uma vez que a base de dados Scopus leva em conta o país da afiliação institucional do autor. Considerando que alguns deles foram escritos em co-autoria, a diversidade na afiliação institucional contribuiu para que outros países fossem incluídos nesta listagem, apesar de os Estados Unidos concentrarem o maior número de trabalhos (7 de 9). Vale ressaltar que todos os encontrados foram escritos em inglês.

Como forma de complementar a pesquisa feita na base de dados Scopus, especialmente tentando encontrar trabalhos escritos em português que utilizassem o termo *crowdlaw*, uma pesquisa complementar foi feita à base de dados do Google Scholar.⁶ Numa busca simples, utilizando o termo *crowdlaw* entre aspas, para

6 Disponível em <<https://scholar.google.com>>. Acesso em: 16 de set. de 2020.

garantir a presença do termo, foram encontrados 61 resultados.⁷ Devido a limitações da ferramenta, não foi possível filtrar os resultados por tipo de publicação, nem em que parte do artigo o termo *crowdlaw* era encontrado. Dessa maneira, os resultados foram revisados um a um, para verificar se, primeiro, o resultado era um artigo científico e, em sendo, se o termo *crowdlaw* aparecia no título, resumo ou lista de palavras-chave do trabalho. Identificou-se uma grande gama de artigos de magazine ou de jornal (não científicos) que utilizam o termo. Também foram encontrados alguns trabalhos que fazem referência ao termo *crowdlaw*, mas este não é o tópico principal do trabalho. Além dos artigos já encontrados na base de dados Scopus, somente três outros artigos foram incluídos a relação de trabalhos: a dissertação de Felipe Lélis Moreira (MOREIRA, 2017), a dissertação de mestrado de Irene Tello Arista, apresentada ao departamento de artes da New York University (TELLO ARISTA, 2016), e o artigo de Helene Langlamet (LANGLAMET, 2018), o único artigo crítico de *crowdlaw* entre os encontrados.

Além desses trabalhos, é importante destacar a dissertação de mestrado de Júlia Lunes Monteiro, defendida em 2019 pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro. (MONTEIRO, 2019) Esse trabalho não está indexado em nenhuma das bases de dados, e o acesso ao trabalho só foi possível pelo contato direto com a autora.⁸

1.4 CROWDLAW COMO CAMPO DE ESTUDOS

Alguns dos trabalhos encontrados nessa pesquisa procuraram estabelecer um debate conceitual colateral. (ALSINA; MARTÍ, 2018; LANGLAMET, 2018; MONTEIRO, 2019; MOREIRA, 2017; NOVECK, 2018b, 2018a; TELLO ARISTA, 2016) Nenhum deles dedicou-se exclusivamente a um exercício teórico de definição.

Dentre os trabalhos encontrados, alguns deles dedicaram-se a detalhar o modelo de implementação de projetos de *crowdlaw* e suas cinco diferentes fases.

⁷ Pesquisa realizado no dia 16 de setembro de 2019.

⁸ Após a defesa desta tese, a autora Julia Lunes Monteiro lançou um livro baseado na sua dissertação: MONTEIRO, J. *Crowdlaw: abrindo as portas do governo para a participação digital*. Lumen Juris Direito. Rio de Janeiro: 2021.

(AITAMURTO, 2016; MONTEIRO, 2019; NOVECK, 2018b, 2018a; TELLO ARISTA, 2016) As fases estão relacionadas ao ciclo de elaboração de uma lei ou política pública, sendo elas: definição do problema, proposta de solução, redação da norma, implementação e avaliação. Ao longo do desenvolvimento das discussões em torno dos ciclos de políticas públicas, estabeleceu-se o entendimento de que o ciclo seria composto por quatro fases sequenciais, conforme observa Isabel Cardoso De Matos Pinto.

a) determinação da agenda, onde a dinâmica da definição do problema é questão essencial para a compreensão da política pública; b) formulação e legitimação da política (seleção de proposta, construção de apoio político, formalização em lei); c) implementação de políticas (operacionalização da política em planos, programas e projetos no âmbito da burocracia pública e sua execução); d) avaliação de políticas (relato dos resultados alcançados com a implementação das propostas e programas de governo, avaliação dos impactos dos programas e sugestão de mudanças). (PINTO, 2008)

Os autores que tratam sobre modelos de implementação de *crowdlaw* debatem como processos que mobilizam um grande número de cidadãos através do uso da tecnologia podem contribuir para cada uma das fases do ciclo de políticas públicas. Chama a atenção que, mesmo não partindo dos mesmos preceitos, tampouco não havendo intercâmbio acadêmico entre os trabalhos associados ao The Governance Lab e Tanja Aitamurto, ambas as escolas pensam o modelo de implementação de processos de *crowdsourcing* orientado às fases do ciclo de políticas públicas.

A sequência de fases do ciclo de políticas públicas pode ser observada no site do projeto *Crowdlaw for Congress*. (THEGOVLAB, 2019b) Nesse site, é possível acessar uma lista de casos de estudo considerados iniciativas de *crowdlaw*, os quais foram categorizados pela fase do ciclo de políticas públicas para a qual cada iniciativa se endereça. Nele, podemos observar que o caso da plataforma vTaiwan,⁹ por exemplo, foi classificado como uma ferramenta de definição do problema. Já a plataforma brasileira Wikilegis¹⁰ foi classificada como uma ferramenta para formulação e legitimação da política. Da mesma maneira, Tanja Aitamurto e Kaiping Chen, no artigo “*The value of crowdsourcing in public policymaking: Epistemic, democratic and economic value*”, discutem o papel do *crowdsourcing* no ciclo de políticas públicas. Segundo as autoras, *crowdsourcing* pode ser aplicado em

9 Disponível em <<https://info.vtaiwan.tw/>>. Acesso em: 10 de nov. de 2019.

10 Disponível em <<https://edemocracia.camara.leg.br/wikilegis/>>. Acesso em: 10 de nov. de 2019.

diferentes partes do ciclo de políticas públicas “*in problem identification and definition, data gathering, developing options and proposals, consultation, designing and drafting the policy, decisions evaluation and implementation*”. (AITAMURTO; CHEN, 2017)

A única metodologia identificada para o estudo de *crowdlaw* foi o estudo de caso. Onze dos 14 trabalhos encontrados nessa pesquisa utilizaram-se dessa metodologia. (AITAMURTO; LANDEMORE, 2013; AITAMURTO; LANDEMORE; SALDIVAR GALLI, 2017; AITAMURTO; SALDIVAR, 2017; DE MORAES AZENHA, 2019; KONOPACKI; ALBU, 2019; LANGLAMET, 2018; MONTEIRO, 2019; MOREIRA, 2017; NOVECK, 2018a, 2018b; TELLO ARISTA, 2016) Sobre as variáveis que foram levadas em consideração nos estudos de caso, apenas um dos trabalhos se apoiou nas teorias deliberacionistas, buscando medir a qualidade da deliberação em processos *crowdsourced*. (AITAMURTO; SALDIVAR, 2017) Cinco dos trabalhos apoiaram-se em teorias participativas para descrever os participantes desses processos, motivações e o contexto em que eles se inserem. (AITAMURTO; LANDEMORE; SALDIVAR GALLI, 2017; KONOPACKI; ALBU, 2019; LANGLAMET, 2018; MONTEIRO, 2019; MOREIRA, 2017)

Dois dos trabalhos discutem o valor democrático das iniciativas de *crowdlaw* quanto ao fortalecimento da legitimidade e transparência na elaboração e implementação de políticas públicas. (AITAMURTO; CHEN, 2017; ALSINA; MARTÍ, 2018) Outros dois trabalhos questionam os impactos e a efetividade das iniciativas de *crowdlaw* nos processos em que são utilizados. (DE MORAES AZENHA, 2019; LANGLAMET, 2018) Desses dois, o trabalho de Helene Langlamet foi o único a adotar uma perspectiva crítica às capacidades do *crowdlaw* produzir impacto em grande escala. Para ela, apesar de as plataformas serem desenhadas para receber um grande número de participantes e contribuições, o estudo dos casos revela que as plataformas atraem poucas pessoas à participação. (LANGLAMET, 2018)

Dois dos trabalhos destacam o conceito da inteligência coletiva como instrumento fundamental para o aumento da qualidade na elaboração de políticas públicas. (AITAMURTO, 2016; NOVECK, 2018b) Esses trabalhos foram escritos pelas duas principais referências em número de trabalhos e citações dentre os quatorze trabalhos encontrados. Analisando a produção dos trabalhos e as suas

respectivas referências, aparentemente os estudos de *crowdlaw* se configuram em duas filiações distintas: trabalhos referenciados à produção acadêmica do The Governance Lab, dirigido por Beth Simone Noveck, estadunidense, professora do departamento Technology, Culture, and Society na Tandon School of Engineering (New York University); e outros trabalhos referenciados à produção de Tanja Aitamurto, finlandesa, atualmente professora no departamento de Comunicação na University of Illinois, em Chicago. Coincidentemente, ambas defendem o uso de tecnologias *crowdsourced* no ciclo de políticas públicas, ambas advogam pela necessidade do uso de inteligência coletiva para melhorar a qualidade na formulação de políticas. No entanto, apesar de terem formulações tão próximas, os trabalhos dessas duas autoras nunca dialogaram efetivamente. Existem duas pequenas referências ao trabalho de Beth Simone Noveck no artigo “*The value of crowdsourcing in public policymaking: epistemic, democratic and economic value*”, de Aitamurto e Chen (2017), e uma referência no trabalho “Unmasking the crowd: participants’ motivation factors, expectations, and profile in a crowdsourced law reform”. (AITAMURTO; LANDEMORE; SALDIVAR GALLI, 2017) Neste último, a referência é a de um livro de Beth Simone Noveck de 2009 sobre práticas de governo aberto, não especificamente sobre *crowdlaw*. (NOVECK, 2009) Por outro lado, Noveck cita o trabalho de Aitamurto apenas uma vez, quando faz referência ao perfil participativo de uma plataforma de *crowdlaw* da Europa. (AITAMURTO; LANDEMORE; SALDIVAR GALLI, 2017; AITAMURTO; LANDEMORE; SALDIVAR apud NOVECK, 2018b)

O que se percebe, analisando os trabalhos que tratam de *crowdlaw*, é que esse é um campo de estudo ainda em formação. O pouco número de trabalhos produzido sobre o tema e a falta de embates teóricos sobre *crowdlaw*, onde apenas um trabalho trouxe uma abordagem crítica, demonstra que, apesar de um interesse crescente sobre o tema, *crowdlaw* ainda está em consolidação como campo de estudo. Apesar de alguns autores apontarem para a existência de elementos inovadores na proposta, a ausência de trabalhos que destacam esses elementos e que proponham modelos e teorias para sua aplicação tornam *crowdlaw* ainda substancialmente fraco, apesar de seu potencial em mobilizar diferentes arcabouços teóricos de estudos participativos, deliberativos, de governo eletrônico e da ciência da computação.

1.5 AS NARRATIVAS EM QUE *CROWDLAW* É EMPREGADO

A forma com que estruturamos nossa visão sobre a realidade, bem como nossas concepções para categorizar aquilo que percebemos a nossa volta, é parte do estudo da filosofia que nos ajuda compreender o fator humano na produção de conhecimento e na reprodução da forma de como vivemos em sociedade. De maneira geral, existem duas atitudes filosóficas para estruturar essa visão de realidade: a idealista, caracterizada pela aceitação de normas universais e eternas, e a histórica, que entende a ciência e a ética como fruto da evolução de interações humanas que não obedecem necessariamente leis eternas. (FOUREZ, 1995, p. 227)

Nas culturas ocidentais, a noção de ideia é associada ao mito da caverna de Platão, na qual os prisioneiros dentro de uma caverna só veriam a projeção do mundo externo através das sombras desenhadas nas paredes daquela caverna. Por não terem acesso à outra perspectiva, os prisioneiros tomam as projeções como parte da sua realidade, eterna e idealizada. A desconstrução feita pelo prisioneiro fugitivo que teve a oportunidade de verificar como aquelas sombras eram projetadas é o fato capaz de produzir a crítica àquela visão idealizada e, com isso, contextualizar a percepção tida de dentro da caverna.

Nesse sentido, a produção de conceitos se diferencia das ideias, por eles serem construídos pela iteração humana e, por isso, poderem ser modificados pela crítica. Segundo Fourez, “pretender que é um conceito consiste em remeter ao processo histórico pelo qual, em uma dada cultura, se criou um termo para distinguir o que, desde então, se chamará de ‘vivo’ e de ‘não-vivo’”. (FOUREZ, 1995, p. 230) Da mesma forma, Alain Touraine fala de ideias como a “sociologia dos deuses”, nas quais instâncias legitimadoras eternas dizem o que são as coisas. (TOURAINÉ, 1977) Ao contrário, falar de conceitos é trazer a sua concepção para o humano, que através dos elementos materiais que lhe são disponíveis constrói e modifica os conceitos.

Por ser obra do humano, a linguagem é o elemento fundamental para produção de conceitos. Através dela é que se podem chegar a convenções compartilhadas para produção de entendimento comum sobre as coisas do mundo.

Em outras palavras, “poder-se-ia dizer então que o que produz o conceito é a normatividade da convenção particular da linguagem”. (FOUREZ, 1995, p. 240) Nesse sentido, a produção de relatos sobre como os conceitos seriam aplicados a determinados contextos fornecem às pessoas “palavras para expressar” a sua própria experiência”. (Ibid., p. 238) Em última instância, as palavras e conceitos aplicados a contextos seriam elementos para produção de significado ao conhecimento produzido.

O exercício da produção sentido pela construção de tipos ideais foi a forma com que Max Weber encontrou na elaboração de seu método para análise de ações sociais. (WEBER, 1991, p. 6) Um tipo ideal é também a produção de um relato pelo exercício de criação de um modelo mental de representação da ideia presente naquele que a descreve. Não se pretende universal quando está dentro daquele que a enuncia, mas pode se tornar universal quando compartilhada com outros que visualizam essa mesma narrativa. Weber deixa claro que um tipo ideal não é o juízo de valor sobre aquilo que se descreve, tampouco é uma hipótese. Mas, ao se elaborar a sua descrição, pretende apontar caminhos para a formação de hipóteses. Embora não constitua uma exposição da realidade, pretende conferir a ela meios expressivos unívocos. (WEBER, 1984, p. 137)

Para se produzir teorias, é necessário estruturar conceitos. Conceitos são elementos construídos que ganham sentido nos contextos em que são aplicados. Dessa maneira, para se estruturar o conceito de *crowdlaw*, é importante descrever as narrativas em torno de *crowdlaw*, tanto aquelas que tentam produzir teoria sobre o seu uso, quanto as associadas à descrição de casos que reivindicam o *crowdlaw* como base conceitual.

O trabalho de Alsina et al. (2018) “*The Birth of the crowdlaw Movement: Tech-Based Citizen Participation, Legitimacy and the Quality of Lawmaking*” talvez seja o que mais se aproxima de um trabalho teórico sobre *crowdlaw*. Nele, os autores resgatam o histórico do surgimento do termo e discutem os impactos das práticas nomeadas como *crowdlaw* no engajamento cívico, na legitimidade de decisões públicas e na qualidade do processo legislativo. O resultado, no entanto, é um artigo que descreve o engajamento de pesquisadores, legisladores, servidores públicos, ativistas, e outros, na fundação de um movimento global em prol de práticas de

crowdlaw. Nesse sentido, o artigo de Alsina et al. soa mais como uma carta de princípios para um Manifesto do que um debate teórico sobre inovação nas práticas participativas e deliberativas. No ano seguinte da publicação do artigo de Alsina et al., o The Governance Lab lançou o *The Crowdlaw Manifesto* com a lista de princípios que caracterizam *crowdlaw* como um movimento. (THEGOVLAB, 2018)

Os doze princípios propostos foram o resultado de um encontro de pesquisadores promovido pela Fundação Rockefeller na cidade de Bellagio, Itália. Em suma, os princípios estão associados ao incentivo à abertura de instituições e à responsabilidade de agentes públicos para isso. Eles se confundem com um esforço de definição (item 2), com a normatização de processos (itens 3 e 4), com o aumento da confiança política (itens 1, 5), com o esforço de melhoria de governos com a adoção de soluções digitais e transformações institucionais (itens 7, 8, 11, 12) e também com o incentivo a processos de engajamento público pela sociedade civil (itens 6, 9, 10).

A centralidade do modelo de implementação de *crowdlaw* a um formato específico sobre a teoria de políticas públicas, o ciclo de políticas públicas (SOUZA, 2006) leva a entender que o conceito não é aplicável a qualquer tipo de formulação de leis. Discutir a lei e a contribuição *crowdsourced* na sua redação está localizado exclusivamente no papel da produção legislativa na formulação de políticas públicas. Dessa forma, *crowdlaw* deveria ser entendido como um conceito mais amplo, que extrapola a redação leis.

A fundadora e diretora do The Governance Lab, uma das criadoras do termo *crowdlaw*, Beth Simone Noveck, é talvez a autora que mais se preocupa em reforçar uma definição para o termo *crowdlaw*. Apesar de não ter escrito nenhum trabalho puramente teórico explorando o tema, seu livro *Smart Citizens, Smarter State* (NOVECK, 2015) oferece sugestões sobre os pressupostos que guiam as definições de *crowdlaw* elaboradas por Noveck. No capítulo três, Noveck debate os limites da teoria democrática. Ali, a autora critica os pressupostos da democracia direta para a melhor tomada de decisão (Ibid., p. 78-79)¹¹, a patologia deliberacionista que,

¹¹ Noveck é cética quanto a inclusão participativa direta nos moldes pensados pelos autores da teledemocracia. Para a autora, a participação direta confunde e cria ruído, em vez de contribuir à tomada de decisão.

segundo ela, em grande escala leva a polarização de sociedades (p. 86)¹², a ineficiência da participação por conta do modelo de autoridade hierárquica da burocracia industrial, que torna as instituições de Estado herméticas ao aprendizado, por não possuírem uma topologia, nem uma cultura aberta à inovação (Ibid., p. 91). Para Noveck (2015), democracias deliberativas conseguem informar tomadores de decisão sobre a preferência das pessoas, mas são incapazes de aproveitar suas expertises. Para ela, representantes e tomadores de decisão numa democracia deliberativa querem que suas decisões sejam informadas por conhecimento relevante, mas esses imaginam que o conhecimento sempre está dentro das instituições, e em um campo dominado exclusivamente por profissionais. (NOVECK, 2015, p. 95)

Nesse sentido, na percepção de Noveck, o Estado deveria se mover na direção de criar arranjos institucionais que permitissem aproveitar os diferentes conhecimentos da população (não só o conhecimento de especialistas e profissionais) para resolução de problemas públicos. (NOVECK, 2015, p. 96) Em outras palavras, a crítica de Noveck aponta que democracias liberais construíram arranjos institucionais deliberativos que são de alguma forma eficientes para captar opiniões (interesses) dos diferentes grupos políticos, quando na verdade eles deveriam transferir o foco para a captação de expertises e ideias na resolução de problemas públicos. Segundo Beth Noveck,

it is our changing conceptions of expertise, engendered by new technology and development in computer science, that are likely to have the most profound impact on the next stage of evolution of our political institutions. (NOVECK, 2015, p. 99)

A partir de seu artigo de 2017, “*Crowdlaw: Collective Intelligence and Lawmaking*”, é possível ter uma aproximação do entendimento do conceito de *crowdlaw* pensado por Beth Noveck. (NOVECK, 2018b) Nele, Noveck procura localizar *crowdlaw* elencando quatro elementos diferenciais para outras formas de participação.

Crowdlaw differs in quantity and quality from earlier forms of public

12 Beth Noveck embasa essa crítica na obra de Cass Sunstein “The Law of Group Polarization”, na qual o autor constrói o argumento de que a influência social (informacional e de reputação) afetaria negativamente a qualidade dos resultados deliberativos, sendo o mais evidente deles o aumento da polarização entre grupos de deliberação. (SUNSTEIN, 2002)

participation, first, because it is institutionalized and has the potential to impact how power is wielded, money spent, and decisions made. (...) Second, *crowdlaw* focuses on obtaining expertise and ideas instead of opinions. (...) Third, *crowdlaw* emphasizes the institutional design needed to be able to digest all collected knowledge not merely the design needed for individuals to participate. (...) Fourth, (...) *crowdlaw* processes generally involve ceding some control over some aspect of policymaking, at least in part, to a more diverse audience. (NOVECK, 2018b, p. 366)

Essa passagem estabelece, na perspectiva de Noveck, quatro elementos fundamentais para se pensar *crowdlaw* como um conceito: 1) a centralidade da agência do Estado para institucionalização do processo; 2) a instrumentalização da deliberação para revelação de ideias baseadas em expertises; 3) a ênfase em desenhos institucionais efetivos em processar o conhecimento produzido pela participação; 4) o compartilhamento do poder de decisão, ao menos em algum grau, na definição de políticas.

O próximo capítulo contextualizará esses elementos conceituais dentro dos fundamentos teóricos que estruturam *crowdlaw*. O diálogo com a teoria também estabelecerá a crítica a esses pressupostos, a partir dos quais será possível apresentar o que *crowdlaw* traz de novo para as teorias democrática, participativa e deliberativa.

2 OS QUATRO PRESSUPOSTOS DE *CROWDLAW*

O capítulo anterior descreveu o *crowdlaw* como um conceito emergente. Através do conceito fundamental de *crowdsourcing*, que compõe um dos radicais da palavra *crowdlaw*, buscou-se estabelecer o ponto de partida para se pensar o conceito. Ao contextualizar a palavra nas suas formas de aplicação dentro de um campo de estudos, procurou-se dar sentido às diferentes interpretações ao redor de *crowdlaw*.

Na sua leitura crítica sobre a teoria democrática, Beth Simone Noveck ataca três pontos: a incapacidade decisória através de mecanismos de participação direta; a patologia deliberacionista pela qual sociedades tornariam-se mais polarizadas quanto maior a deliberação; e a autoridade hierárquica que limita o aprendizado e a inovação nas instituições.

Entre falas em eventos, artigos de jornais, artigos acadêmicos e livros publicados, desde o livro *Smart Citizens, Smarter State* (NOVECK, 2015) até o artigo “*Crowdlaw: Collective Intelligence and Lawmaking*” (NOVECK, 2018b) percebe-se um amadurecimento sobre o entendimento de Noveck sobre a sua proposta de *crowdlaw*. Nesse trajeto, a autora procura diferenciar *crowdlaw* de outras formas de participação públicas e, para isso, elenca quatro pressupostos que, somados, fazem *crowdlaw* algo diferente: 1) o foco na transformação institucional do Estado, o que de saída exclui experiências de participação pública que não tenham esse como *locus* de sua atuação; 2) desenhos institucionais eficientes, que segundo a autora são eficientes quando os *inputs* da participação são apropriados pelo corpo institucional, produzindo os melhores resultados e, do ponto de vista do governo, no menor custo possível; 3) a partilha do poder com agentes não estatais na tomada de decisões e definição de políticas; e 4) a instrumentalização da deliberação, a qual deve ser orientada para soluções de problemas e não a coleta de opiniões ou interesses.

Este capítulo colocará esses elementos em perspectiva dentro de diferentes arcabouços teóricos, para então se consolidar um entendimento mais preciso das relações entre categorias mobilizadas por *crowdlaw*.

2.1 O EMPREENDEDORISMO PÚBLICO

O institucionalismo histórico se apoia nas evidências materiais para explicar como instituições, formais e informais, influenciam a vida em sociedade e as formas de interação entre indivíduos. Dessa forma, os institucionalistas tomam como base o tempo e a sequência de ações de interesse público, bem como o contexto macro com os quais, em efeitos combinados, produzem resultados políticos para a sociedade. (PIERSON; SKOCPOL, 2008, p. 9) Autores dessa disciplina reforçam a importância de uma abordagem institucionalista para a compreensão de governos, da política e das políticas públicas. (Idem) São quatro características originais do institucionalismo histórico: 1) a generalidade das definições de relação entre as instituições e o comportamento individual; 2) a ênfase na assimetria de poder associadas ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições; 3) o privilégio de análises focadas na dependência de trajetória; e 4) a contribuição das instituições à determinação de situações políticas com uma avaliação da contribuição de outros tipos de fatores, como as ideias, a esses mesmos processos. (HALL; TAYLOR, 2003, p. 196)

Dentro da Ciência Política contemporânea, o institucionalismo histórico ganha forma na abordagem do neoinstitucionalismo, que combina elementos do institucionalismo histórico a elementos “não-institucionalistas de recentes teorias políticas”. (MARCH; OLSEN, 2008, p. 126) O neoinstitucionalismo defende um papel mais autônomo para as instituições políticas. Nela, “o Estado não é somente afetado pela sociedade, mas também a afeta”. (Ibid., p. 127) Para os autores dessa corrente de pensamento, a democracia política depende “não somente da economia e das condições sociais, mas também do desenho das instituições políticas.” (Ibid.) Esse desenho é uma arena de disputa de forças sociais contraditórias, uma estrutura para defesa de interesses que tem sua direção definida pelo somatório de vetores dessas forças. Dessa forma, “elas são atores políticos em si.” (Ibid.)

Nesse sentido, as inovações tecnológicas associadas ao surgimento da Internet no mundo transforma não só as formas das relações sociais, (CASTELLS, 2005) mas, também, as instituições que compõem a sociedade. Na perspectiva do institucionalismo, o processo dessa transformação não é determinístico. Na medida

em que as práticas sociais e políticas mudam, essas afetam as instituições, mas também são afetadas por elas. Isso quer dizer que o reflexo das transformações sociais nas instituições se dá também pela luta política e pela defesa de interesses, que em um movimento histórico, transforma as estruturas das instituições.

Para os estudos de *crowdlaw*, interessa a análise de duas categorias para entender a transformação de instituições. A primeira é a *velocidade* com que as instituições se transformam mediante o seu contexto histórico. Na visão crítica de Noveck (2015), a *autoridade* vertical é o fator que leva as instituições a não se transformarem na mesma velocidade que outros setores da sociedade. A segunda categoria é a *direção* para qual as transformações fluem. Nessa, a autora afirma a necessidade de *formação* de uma classe de gestores públicos comprometida com as inovações institucionais, agindo como empreendedores públicos para provocar essa transformação.

A ação política através das instituições é legitimada pela autoridade. As origens do Estado Racional estão fundadas no entendimento de uma estrutura de dominação (legal) capaz de construir um aparato institucional que estabelece a estrutura de corpus ao estado moderno, a burocracia. (WEBER, 1991) Segundo Weber,

(...) toda administração precisa, de alguma forma, da dominação, pois para dirigi-la, é mister que certos poderes de mando se encontrem nas mãos de alguém. O poder de mando pode ter aparência muito modesta, sendo o dominador considerado o servidor dos dominados e se sentindo também como tal. (Ibid., p.193)

Essa forma dominação legal se tornou a mais eficaz para o estabelecimento de um Estado racional, pois transformou profundamente a sociedade feudal anterior baseada em privilégios para estabelecer um regime estamental garantidor de direitos e nivelador de qualificações, “em princípio, de todos para a direção dos assuntos comuns”. (Ibid.) Outra característica da administração diretamente democrática enunciada por Weber é a “minimização da extensão do poder de mando” através da transferência definitiva das responsabilidades privadas ao Estado, alçado dessa forma a um ambiente de agentes autônomos que perseguem seu interesse livremente somente limitados pelo aparato dominador legal. Em outras palavras,

agentes autônomos, ao racionalizar sua ação material, orientam sua ação pela determinação das estruturas normativas.

Portanto, quando pensamos o exercício da autoridade através de instituições, é preciso levar em conta como essa é constrangida por aparatos legais e outras estruturas de autoridade, que minimizam a extensão do poder de mando, conforme imaginou Weber. O concerto de variadas formas de autoridade dentro das instituições pode ser entendido como coordenação. Nas discussões sobre autoridade no Estado moderno imerso nessa cadeia de transformação social estabelecida pelo surgimento da Internet, Jane Fountain entende que a coordenação é um elemento de vital importância para se (re)pensar a burocracia. Para ela, a divisão do trabalho e a especialização funcional requer o estabelecimento de processos de coordenação para tornar as ações do Estado efetivas num cenário de fluxo intenso de informação propiciado pelas novas ferramentas de comunicação. (FOUNTAIN, 2001, p. 52) Nesse sentido, a construção de um Estado digital, ou o estabelecimento de um governo eletrônico, passaria pela transformação de processos de coordenação, mas esbarraria nos paradigmas estabelecido pelas estruturas do Estado racional weberiano.

Nos estudos neoinstitucionais, identificam-se duas correntes de pensamento: o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico. O primeiro leva em consideração a decisão racional dos agentes que compõem uma dada instituição no “esforço para reduzir os custos de transação ligados ao fato de empreender a mesma atividade sem passar por essa instituição.” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 203) O segundo abarca as organizações como um fenômeno cultural, nas quais os procedimentos deveriam ser considerados como práticas culturais, implicando uma racionalidade “transcendente”.

Essas práticas seriam incorporadas às organizações, não necessariamente porque aumentassem sua eficácia abstrata (em termos de fins e meios), mas em consequência do mesmo tipo de processo de transmissão que dá origem às práticas culturais em geral. (HALL; TAYLOR, 2003, p. 208)

Dentro do paradigma de transformações tecnológicas que afetam o Estado, Jane Fountain descreve quatro formas de coordenação em concorrência na administração dos seus negócios que, de alguma forma, limitam a digitalização das

atividades de governo: 1) padronização; 2) ajustes mútuos; 3) supervisão; e 4) especialização de função. No diálogo entre formas de coordenação e exercício da autoridade e como essas moldam instituições, podemos enquadrar as duas primeiras dentro do paradigma da escolha racional e as duas últimas dentro do paradigma sociológico.

Para o arcabouço do institucionalismo da escolha racional, as análises sobre os comportamentos dos agentes partem de pressupostos comportamentais. Nela, os agentes se comportam de modo inteiramente utilitário para maximizar a satisfação de suas preferências. A vida política dentro desse paradigma está contida no universo de dilemas da ação coletiva. (OLSON, 2009) E as interações entre os agentes são orientadas de forma estratégica, guiadas por forças históricas impessoais. Nesse sentido, a instituição é o reflexo da competição entre os agentes que a compõem, limitado pelos acordos voluntários estabelecidos entre os atores interessados. (HALL; TAYLOR, 2003, p. 205–206)

A coordenação pela padronização (*standardization*) é uma forma de racionalização ideal da burocracia. Essa é a forma de coordenação na qual a divisão funcional do trabalho estabelece um escopo mínimo de tratamento de informação para cada agente do Estado burocrático. A padronização, portanto, reduz a variação de entradas, saídas, atividades e comportamentos.

Para Fountain, essa foi forma ideal de controle estabelecida pela burocracia weberiana, mas que, com a digitalização, ela passou a ser ainda mais eficiente para construção de sistemas altamente racionalizados. Tanto no setor público, quanto no setor privado, a criação de padrões e indicadores para se medir a performance das organizações demonstra que esse paradigma é ainda bastante presente.

Com a construção de sistemas que estabelecem esses parâmetros e acompanham em tempo real sua evolução, esses se tornaram também parte do aparato estrutural que condiciona a observação sobre organizações a partir de uma perspectiva puramente racional. Conforme observa Fountain,

Within computer programs and operating systems, the choices made by designers standardize work processes by limiting, or preprocessing, the options and choices of users, and by forcing users to follow decision trees and

paths by using the menus and formats provided. (FOUNTAIN, 2001, p. 55)

Na forma de coordenação por ajustes mútuos (*mutual adjustment*), Fountain observa que, apesar desse tipo de coordenação ser celebrada como disruptiva para se pensar sistemas auto-regulados, ela não é propriamente nova. Suas origens remetem aos economistas liberais clássicos (SMITH, 2018) e, na Ciência Política, a ideia da concorrência de interesses individuais plurais para influência dos aparelhos de Estado recai sobre o pensamento do pluralismo liberal. (DAHL, 1973, 1977) O dilema da informação da Teoria da Escolha Racional, a qual pressupõe o modelo ideal, em que todos os agentes detêm informações suficientes para constituir um julgamento racional para a tomada de decisão, (OLSON, 2009) conecta-se com a possibilidade de sistemas informativos capazes de equalizar a informação disponível para o julgamento racional. Ainda assim, observa Fountain, se de um lado “*improved communication and shared information could vastly increase the importance of mutual adjustment*”, por outro lado, “*if rigid rules were programmed into information systems, mutual adjustment would lose force as a source of coordination*”. (FOUNTAIN, 2001, p. 52)

Nesse sentido, Fountain observa que as estruturas normativas que estabelecem a jurisdição e a autoridade da ação de agentes políticos, seriam limitadores para realização plena das oportunidades trazidas por um ambiente de informação fluída. Conforme a autora observa:

When bureaucratic policymakers negotiate the best, appropriate, feasible, or acceptable uses of the Internet in their agencies, their mutual adjustment takes place within nested systems of rules that constrain both the innovations considered and the interests agency actors negotiate for. (FOUNTAIN, 2001, p. 53)

O institucionalismo sociológico surgiu como crítica à racionalização burocrática quando pesquisadores afiliados a esse campo passaram a questionar por que certos processos institucionais em organizações modernas não eram adotados simplesmente por serem mais eficazes, mas também por possuírem funções sociológicas transcendentais aos fins da organização. (HALL; TAYLOR, 2003, p. 207) O interesse desse campo é entender a motivação para adoção de certas formas, procedimentos ou símbolos institucionais, dando especial atenção à difusão dessas práticas. Portanto, o interesse dos institucionalistas sociológicos está nos

aspectos culturais que dão forma e sentido às organizações. Para eles, o corpo organizacional é também um sistema de símbolos com esquemas cognitivos e modelos morais que não permitem separar instituições e cultura. Da mesma forma, a ação política é determinada por papéis institucionais integrados a esse sistema de símbolos, o que reafirma a influência das instituições sobre o comportamento. Por fim, os institucionalistas sociológicos entendem que, ao contrário dos institucionalistas da escolha racional, as “organizações adotam formas e práticas institucionais particulares porque elas têm um valor largamente reconhecido em um ambiente cultural mais amplo”. (HALL; TAYLOR, 2003, p. 211) Ou seja, a racionalidade instrumental não se sobrepõe às condições estruturais impostas pelo meio sócio-cultural.

A supervisão é o papel de gerentes intermediários de avaliar o trabalho dos subordinados diretos, atribuindo tarefas a esses e avaliando seu desempenho. Fountain analisa que essa forma de coordenação é herança das escolas clássicas do gerencialismo, a qual estabelece a necessidade de racionalização da estrutura funcional de cadeia de comando, onde um subordinado deve responder a um, e somente a um superior. Para ela, essa forma de coordenação está culturalmente enraizada nos desenhos institucionais das formas de governo modernas. (FOUNTAIN, 2001, p. 54)

Na medida em que cadeias de comando se tornaram valores correspondentes à imagem de profissionalismo e de bom governo, qualquer proposta de redefinição do desenho institucional que desafie a lógica de cadeia vertical de autoridade é também entendida como um desafio ao entendimento de bom governo. Fountain também nota que a implementação de formas de coordenação horizontais, de ajuste mútuo, facilitadas por novas formas de comunicação digital, não se desenvolvem plenamente, pois necessariamente acabam por serem estranguladas por controles e regras adicionais para se adequar a lógica de supervisão. (Ibid.) Logo, apesar dessa forma de coordenação cumprir um papel de racionalização da gestão eficaz da burocracia, a permanência de longas cadeias de comando, quando é possível a sua substituição por outras formas de coordenação mais eficientes, demonstra um desafio cultural para a modernização do Estado.

A especialização de funções é a quarta forma de coordenação analisada por Fountain, e a autora critica a forma padronizada de construção de conhecimento e a pré-formatação de visões, fomentadas por um ambiente que incentiva o comportamento padrão e pune os profissionais desviantes. Em um ambiente altamente especializado, a solução para a construção de uma visão holística estaria na socialização entre os agentes, que com isso poderiam trazer estabilidade e redução da incerteza, as quais são formas de racionalização também importantes para a burocracia. Fountain alerta, no entanto, que a socialização somente entre os profissionais da burocracia produz uma visão distorcida da realidade, o que impede o aprofundamento de entendimento de problemas complexos – essa também é a crítica que Beth Simone Noveck (2015) faz sobre governos apoiarem decisões exclusivamente sobre uma classe hermética de profissionais de governo. Conforme reforça Fountain:

it is clear that the socialization of individuals means that new information technologies and their use in government will be perceived through standard lenses that will in many cases bias innovation in unanticipated ways to conform to existing structural and political arrangements. (FOUNTAIN, 2001, p. 55)

Para Beth Simone Noveck, a autoridade hierárquica limita o aprendizado e a inovação nas instituições, enquanto a burocracia torna lenta adaptação de governos a transformações digitais. Ao longo de sua obra, Beth Noveck faz uma clara defesa da necessidade de a burocracia se reinventar para novas topologias de organização, pois longas cadeias hierárquicas são um entrave para o aumento da responsividade do Estado frente a problemáticas de sociedades complexas. (NOVECK, 2015, p. 92) No entanto, a velocidade com que essas transformações ocorrem depende de novos acordos feitos pelos tomadores de decisão dessas estruturas. Isso passa pelo convencimento tanto na frente racional, demonstrando como novas topologias organizacionais podem tornar a administração mais eficiente e otimizar o uso de recursos, quanto em uma frente cultural na qual se questionam velhas formas de coordenação na tensão de relações sobre outras estruturas do meio.

Outra categoria chave para o entendimento da transformação das instituições públicas, segundo a perspectiva de *crowdlaw*, é a *direção* dada a essa transformação. A direção, nesse sentido, tem a ver com os valores empregados nessa transformação, combinados com ferramentas digitais para produção de novos

desenhos institucionais. Para isso, Beth Noveck ressalta a necessidade de uma mudança de atitude sobre os gestores públicos, promovendo o que ela chama de empreendedorismo público. (NOVECK, 2019)

O tema do empreendedorismo público não é novo, ele é a tentativa da adaptação de práticas da iniciativa privada à gestão pública, e surge junto com as discussões sobre estado gerencial, na década de 1990. (BELLONE; GOERL, 1992; KLEIN et al., 2010; LIDDLE; MCELWEE, 2019) O empreendedorismo público se baseia na perspectiva de que uma burocracia limitada pela divisão social do trabalho, orientada a aspectos funcionais, necessita de gestores públicos que desafiem essa lógica para promover a inovação na estrutura do Estado e, assim, torná-lo mais eficiente pela renovação de suas práticas.

O empreendedorismo público é mais um conjunto normativo de práticas do que propriamente uma teoria de transformação do Estado. No debate trazido por Noveck para esse campo, por exemplo, ela se baseia nos princípios promovidos por *crowdlaw* para lançar um rol de práticas que deveriam ser perseguidas por agentes na sua ação empreendedora. “*The new public entrepreneur who works differently, taking advantage of new technologies, especially the tools of big data and collective intelligence – but also the convening power of institutions – to take on difficult and seemingly intractable public problems*”. (NOVECK, 2019, p. 31)

A formação de lideranças dentro de instituições governamentais que desafiem as estruturas estabelecidas e atuem como empreendedores públicos é a saída normativa encontrada pela autora para reforçar o argumento da disputa político-cultural intra-institucional. A formação dessas lideranças, contudo, é baseada numa visão qualitativamente particular sobre o projeto de inovação que *crowdlaw* defende: uma administração pública com formas de coordenação mais horizontais, liderada por gestores públicos que se valem de novas ferramentas digitais para acessar a inteligência coletiva da população na resolução de problemas públicos complexos.

Como outros autores estadunidenses que teorizam práticas de gestão pública, (cf. FOUNTAIN, 2001) Noveck parte de práticas consideradas eficientes na iniciativa privada para repensá-las aplicadas à gestão pública. Nesse sentido, na sua comparação para se propor modelos educacionais para se transformar a gestão

pública, Noveck entende que, enquanto “*private entrepreneurship focuses on the ego of the individual and the ability of a person to devise their own original solution, launch an app, or start a company*”, (NOVECK, 2019, p. 31) por outro lado, para se pensar um novo modelo para solução de problemas públicos, é necessário

rather than learning to develop solutions oneself, students must learn participatory and democratic methods for defining problems and developing solutions *with* rather than *for* communities. (Ibid., grifo no original)

Portanto, pode-se dizer que *crowdlaw* também é um projeto de formação de uma nova classe de gestores públicos com visão empreendedora para apoiar a transformação cultural das instituições no uso de métodos mais eficientes de gestão com base nos valores de *crowdlaw*. Nesse sentido, a direção dada para transformação das instituições públicas pela perspectiva de *crowdlaw* também é um projeto de transformação cultural com base em novos valores institucionais. Ou, conforme descreveu Jane Fountain:

institutions influence and are influenced by enacted information technologies and predominant organizational forms. Institutions enter the technology enactment framework in the form of cognitive, cultural, sociostructural, and formal embeddedness. (FOUNTAIN, 2001, p. 98)

Não obstante, *crowdlaw* advoga pela necessidade de transformação das instituições públicas na sua forma de prestação de serviços, mas não simplesmente com a digitalização desses, e sim em uma reconstrução dessas instituições a partir de novas estruturais normativas. (NOVECK, 2018b) O *crowdlaw* se apresenta como um farol para instituições de governo que pode liderar a sua transformação de uma forma igualmente eficiente e culturalmente adequada a novos paradigmas de gestão pública. A estratégia defendida por *crowdlaw* é de baixo para cima (*bottom up*), em que a nova classe de gestores públicos disputam os espaços de decisão com práticas e ferramentas renovadas.

Apesar dessa estratégia ser coerente, vale retomar a ideia do Estado como instituição política em si que reage e se adapta às modificações do meio social, e limita e é limitado pela autoridade distribuída pelo seu corpo institucional. Nesse sentido, a emergência de uma categoria de gestores públicos dispostos a promover inovações institucionais depende da forma com que as novas tecnologias de

informação são apropriadas pelo Estado. A forma e os valores contidos nesse corpo institucional podem dar diferentes conotações sobre a ideia de eficiência, responsividade, velocidade e direção da inovação. Numa visão pró-democracia, por exemplo, a eficiência das transformações propiciadas pelas tecnologias digitais podem se associar a ideia de mais transparência, inclusão de novas vozes e o respeito a minorias, enquanto que, numa visão autoritária, essa percepção pode estar associada à ideia de maior controle Estatal e vigilância.

Os pesquisadores Jeffrey Seifert e Jongpil Chung, em seu artigo *“Using E-Government to Reinforce Government–Citizen Relationships: Comparing Government Reform in the United States and China”*, comparam a digitalização de serviços de governo entre os Estados Unidos e a China. Nele, os autores refletem que, apesar da aplicação das tecnologias da informação em governos muitas vezes fortalecerem valores democráticos, ela também pode fortalecer o poder burocrático de governos centralizadores, além de facilitar o desenvolvimento de redes de informação que aumentam a vigilância, bem como novos mecanismos de controle. (SEIFERT; CHUNG, 2009, p. 3) Os autores também notam que, nos Estados Unidos, o governo sofre grande influência das práticas de governança do setor privado para tornar os serviços de governo orientados aos usuários, fomentando a autonomia dos cidadãos, fornecendo a eles um canal alternativo para acessar informações e serviços e interagir com o governo. Por outro lado, na China, o governo eletrônico visa acelerar a administração descentralizada entre estados e municípios e, ao mesmo tempo, aprimorar a capacidade do governo central de supervisionar as atividades dos entes subordinados. (Ibid., p. 4)

Na análise dos autores, a agenda de reforma administrativa dos Estados Unidos visava a digitalização, aplicando práticas empresariais às de governo. Isso incluía uma operação mais integrada entre agências de governo, para organizar os serviços públicos em áreas funcionais centradas no cidadão, em vez de formas burocráticas clássicas de divisão funcional e hierárquica. (SEIFERT; CHUNG, 2009, p. 12) A implementação dessa agenda enfrentou alguns desafios, como a resistência de agências que desejavam manter sua autonomia, a necessidade crescente de conhecimento em gerenciamento de projetos, o vácuo de decisão em situações discrepantes entre autoridades horizontais, e o seu conflito com a organização vertical dos mecanismos de financiamento e supervisão do governo. (Ibid.)

Já a China, na sua agenda de digitalização, optou por estabelecer uma rede unificada e integrada, na qual privilegiou a utilização de padrões únicos impostos numa plataforma vertical. O país priorizou o desenvolvimento de sistemas unificados para o acompanhamento de projetos públicos, de monitoramento de comércio exterior, de tributação e acompanhamento financeiro, de auditoria de operações e de segurança. Os sistemas foram desenvolvidos para dispor informações de transparência em tempo real para a população, empresas e outras organizações, que podiam acompanhar os indicadores macro-econômicos do país. A própria política de governo eletrônico estabeleceu critérios para acompanhamento da sua evolução, com a definição de padrões e indicadores. O programa de digitalização da China fez um grande investimento no treinamento de mão-de-obra para o desenvolvimento de habilidades digitais de agentes de governo. Toda essa política foi estabelecida por um arcabouço legal que normatizou a abertura das ações de governo através de plataformas digitais, assim como políticas e regulações para assinaturas eletrônicas. (SEIFERT; CHUNG, 2009, p. 15, cf. Decreto No. 17, Gabinete do Conselho de Estado)

A disponibilização de informações transparentes sobre os indicadores de governo e serviços públicos foi a forma encontrada pela China para fortalecer as relações de confiança em seu modelo híbrido de controle burocrático e abertura de mercado. Essa política de transparência, no entanto, veio atrelada à palavra segurança, ambas consideradas elementos indivisíveis da política de governo eletrônico chinesa. (SEIFERT; CHUNG, 2009, p. 16) A política de transparência é uma ferramenta de combate à corrupção e ampliação da eficiência na prestação de serviços, mas é limitada até o ponto em que ela cumpra o papel de fortalecer a capacidade do estado de manter seu monopólio de poder. Para isso, o governo central utiliza-se da estrutura verticalizada do estado chinês para constranger os governos locais a publicarem mais informações online.

Governo eletrônico não é a mesma coisa que democracia eletrônica. A comparação entre os dois casos é interessante, pois demonstra que a aplicação de novas tecnologias a práticas de governo não necessariamente leva a mais democracia. O uso das novas tecnologias de comunicação e informação tem um papel importante na distribuição do poder sobre a informação e no incentivo a interações bidirecionais entre o estado e atores não estatais. No entanto, ela também

pode fortalecer aparatos de vigilância e controle que podem constrianger liberdades individuais em nome da eficiência de governo.

Desde meados dos anos 2010, a China vem intensificando a aplicação de tecnologias de monitoramento de seus cidadãos com o uso intensivo de Inteligência Artificial, *big data* e vigilância sobre tráfego de dados. Atualmente, a China ocupa o segundo lugar no mundo em número de patentes de tecnologia de inteligência artificial.¹³ Uma das principais fabricantes de equipamentos para a quinta geração de comunicação celular, o 5G, é chinesa, o que faz com que países como os Estados Unidos fiquem receosos com a possibilidade de vigilância oculta nas comunicações através de equipamentos fabricados por essas empresas. Por fim, a capacidade de controle e monitoramento sobre acesso à internet dos chineses é total, e o país atualmente consegue restringir na sua camada de infraestrutura o acesso a sites bloqueados pelo governo. Na recente crise epidemiológica do coronavírus (COVID-19), a China usou toda a sua capacidade de controle individual, através de ferramentas tecnológicas, para garantir que as pessoas se mantivessem em confinamento compulsório, lançando mão de drones e o monitoramento de trânsito individual pelo sinal de GPS dos smartphones da população.¹⁴ Uma cena emblemática desse controle individual foi a de uma senhora flagrada por um drone quando saía de casa sem a proteção adequada contra a contaminação do vírus.¹⁵

Apesar da estrutura do Estado chinês ser extremamente verticalizada e centralizadora, adotando formas planejadas de desenvolvimento, foi possível alcançar um alto grau de inovação governamental baseado em tecnologias digitais. Tal inovação foi o principal vetor de desenvolvimento econômico após a reforma administrativa implementada nos anos 2000. (MA; CHUNG; THORSON, 2005) Por outro lado, nos Estados Unidos, os esforços de digitalização de governo desde a década de 1990 produziram soluções fragmentadas entre os diferentes entes federativos e atingiram um desempenho aquém do esperado se comparado com a eficiência de serviços digitais no setor privado. (WIRTZ; DAISER, 2018) A

13 "Number of artificial intelligence (AI) patent applications worldwide as of March 2019, by country". Disponível em <<https://www.statista.com/statistics/1007944/number-of-ai-patents-worldwide-by-country/>>. Acesso em: 24 de mar. de 2020.

14 "China is reportedly making people download an Alibaba-backed app that decides whether they'll be quarantined for coronavirus". Disponível em <<https://www.businessinsider.com/alibaba-coronavirus-chinese-app-quarantine-color-code-2020-3>>. Acesso em: 24 de mar. de 2020.

15 "Coronavirus: China deploys drones with cameras, loudhailers to chastise people for unsafe behavior". Disponível em <<https://abcnews.go.com/International/coronavirus-china-deploys-drones-cameras-loudhailers-chastise-people/story?id=68746989>>. Acesso em: 24 de mar. de 2020.

comparação com organizações do setor privado é particularmente interessante aqui, pois a reforma administrativa que introduziu a prática de governo eletrônico na estrutura federal dos Estados Unidos foi explicitamente inspirada nas práticas de empresas. (SEIFERT; CHUNG, 2009, p. 6) O baixo desempenho dos serviços digitais de governo nesse país, dessa forma, pode ser atribuído aos constrangimentos estruturais da burocracia estadunidenses. Corroborando esse argumento, pode-se dizer que a implementação dessa mesma agenda na China foi mais eficiente, sob a ótica da forma e valores do Estado chinês, devido ao alto grau de verticalização e centralização da autoridade. Com isso, foi possível acomodar o conflito político interno às estruturas na implementação dessas políticas. Uma autoridade forte, verticalizada e centralizadora, nesse caso, foi determinante para a velocidade da transformação institucional, contradizendo a crítica de Noveck sobre autoridade verticalizada como um atravanco na transformação digital do Estado.

A formação de uma nova classe de gestores públicos que incorporam valores participativos, que aproveitam novas tecnologias de comunicação e informação para tomada de decisões públicas, e que valorizam formas horizontais de gestão, contribuem para a transformação cultural das instituições de governo, mas não são suficientes para concretizá-la. A comparação entre os casos de transformação digital da China e dos Estados Unidos demonstram que fatores estruturais sobre valores do sistema político e cadeias de autoridade têm um papel relevante na implementação de novos desenhos institucionais que incorporem esses valores. Porém, tanto a *velocidade*, quanto a *direção* dependem de um processo histórico de disputa sobre visões algumas vezes concorrentes. Nesse sentido, a elaboração de casos de referência que demonstram a eficiência desses modelos de gestão que dão centralidade à participação podem produzir aportes significativos de informação às arenas de tomada de decisão para transformação institucional. Muitas vezes, o papel do empreendedor público está em munir essas arenas com a informação adequada no tempo adequado para produzir impactos institucionais graduais.

2.2 A EFICIÊNCIA DO DESENHO INSTITUCIONAL

Em 2009, em seu livro *Democratic Innovations*, Graham Smith lança o termo inovações democráticas pela primeira vez para se referir à abertura de instituições para práticas democráticas. Segundo a definição do autor, inovações democráticas são “*institutions that have been specifically designed to increase and deepen citizen participation in the political decision-making process*”. (SMITH, 2009, p. 1) Um ano antes do lançamento do livro de Graham, Leonardo Avritzer e a escola de estudos participativos da Universidade Federal de Minas Gerais, haviam cunhado um conceito parecido ao de Smith, denominando-o Instituições Participativas. De forma ampla, Avritzer definiu instituições participativas (IPs) como formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas. (AVRITZER, 2009) A partir do refinamento do conceito por trabalhos posteriores, pode-se afirmar que as IPs são formas institucionais intermediadoras da relação entre o sistema político, partidos e agentes de Estado, e a sociedade civil, articulando formas de representação e participação para estabelecer arranjos de partilha de poder. (AVRITZER, 2008, 2009; POGREBINSCHI; SANTOS, 2011)

Na sua jornada teórica para estabelecer o conceito, Graham está interessado em identificar transformações institucionais que possam produzir novos desenhos institucionais que aprofundem valores democráticos de participação e deliberação. Isso fica claro quando o autor ilustra o conceito afirmando que as inovações democráticas “*represent a departure from the traditional institutional architecture that we normally attribute to advanced industrial democracies*”. (SMITH, 2009, p. 1) Leonardo Avritzer, apesar de também estar interessado no desenho institucional das IPs, reposiciona essa variável em correlação a outras duas para interpretar a efetividade dessas transformações institucionais. Nesse sentido, o contexto político e a vontade política, bem como o grau de organização da sociedade civil, são variáveis indispensáveis para se avaliar as instituições participativas e a sua contribuição para democracias.

Temos, então, a complementação de dois modelos. Por um lado, inovações democráticas no sentido de Smith, tem um caráter descritivo sobre transformações institucionais. Por outro lado, IPs tem um caráter valorativo, que permite inclusive

reconstruir historicamente a formação desses tipos de instituições, apresentando condicionantes associadas ao contexto político em que se inserem.

Ambas as propostas convergem para os mesmos fundamentos de *crowdlaw*. Conforme já descrito no primeiro capítulo, iniciativas de *crowdlaw* são institucionalizadas e, por isso, tem algum potencial em impactar a distribuição de poder nas decisões sobre políticas. Assim como as inovações democráticas e as IPs, *crowdlaw* enfatiza o desenho institucional das iniciativas. Segundo Beth Simone Noveck, a efetividade dos desenhos institucionais é condicionada à capacidade das iniciativas em processar as contribuições dos participantes envolvidos para transformá-las em informações úteis à tomada de decisão de gestores públicos. Da mesma forma com que inovações democráticas e instituições participativas, as iniciativas de *crowdlaw* demandam alguma partilha do poder de decisão sobre políticas. (NOVECK, 2018b, p. 366; SMITH, 2009, p. 22)

Enquanto inovações democráticas oferecem um conjunto de ferramentas para descrever iniciativas, e instituições participativas estão assentadas na sua contribuição analítica do porquê iniciativas surgem e impactam políticas, *crowdlaw* tem um forte conteúdo normativo de como as iniciativas deveriam ser. O caráter descritivo das inovações democráticas pode ser ilustrado pelo *framework* analítico proposto por Graham Smith, no qual o autor lista seis variáveis que caracterizam inovações democráticas, e pelas quais seria possível identificar iniciativas que valem a pena serem institucionalizadas. Conforme o autor, “*it is only if democratic innovations can realise an attractive combination of these goods that they will be deemed legitimate and worthy of institutionalising within our political systems*”. (SMITH, 2009, p. 27)

Em seu arcabouço analítico, Smith propõe que as inovações democráticas sejam avaliadas com base na sua inclusividade, poder popular, reflexividade argumentativa (*considered judgement*), transparência, eficiência, e escalabilidade (*transferability*). (SMITH, 2009, p. 20–27) Inclusividade, na visão de Smith, está na forma com que os participantes são selecionados e se há um equilíbrio na representação dos participantes. Além disso, Smith destaca a importância do equilíbrio de poder no processo de participação. Para ser inclusivo, o processo tem que garantir não só a representação equilibrada, mas também que todos os

participantes possam contribuir para o processo de forma equânime. Dessa forma, para ser inclusiva, a participação deve se dar por regras justas que garantam a representatividade não só no processo, mas nos seus resultados. (SMITH, 2009, p. 22)

O poder popular é o compartilhamento de poder das decisões entre autoridades públicas e participantes em processos participativos. Para Smith, ao desenhar inovações democráticas, o gestor público deve levar em consideração que, ao envolver cidadãos na construção de políticas, deve-se estar aberto ao compartilhamento de algum poder nessa tomada de decisão. Cidadãos que participam devem conhecer os pontos de decisão que o desenho da iniciativa admite ao longo de todos os estágios do processo participativo. Smith critica iniciativas que muitas vezes servem como forma de referendar decisões já tomadas previamente por autoridades públicas, ou o emprego de iniciativas de participação que têm baixa importância política. Para Smith, muitas inovações democráticas pecam por não estabelecer desenhos que oferecem um efetivo controle sobre decisões significativas, ou por limitar o poder de definição de agenda pelos participantes, o que torna as iniciativas um simulacro de participação em torno de temas seguros que mascaram conflitos. (SMITH, 2009, p. 23)

A reflexividade argumentativa é outro elemento de avaliação sobre inovações democráticas estabelecido por Smith. Para o autor, inovações democráticas devem criar espaços que permitam a ampla reflexão sobre os temas em discussão, em contraposição a processos de agregação de interesses superficiais. Na medida em que os participantes podem interagir para avaliar as ideias de outros cidadãos e para amadurecer suas preferências, cria-se um ambiente aberto de formulação de ideias em que preferências são contrapostas numa arena franca. (SMITH, 2009, p. 25)

Para Smith, a transparência é um elemento fundamental para a construção de laços de confiança entre os participantes de inovações democráticas. Processos transparentes oferecem aos participantes um entendimento claro sobre: quem promove a iniciativa, as condições em que estão participando, como os temas que são postos em discussão, e a forma com que as decisões são tomadas. Em outras palavras, a descrição completa da sua jornada participativa e dos atores envolvidos.

Para o autor, o processo deve ser aberto ao escrutínio público não só para os participantes, como para toda a população. (SMITH, 2009, p. 26)

As duas últimas variáveis destacadas por Smith são a eficiência e a escalabilidade. A primeira está ligada ao equilíbrio que instituições devem ter no julgamento entre amplitude do processo participativo e os resultados que esse pode obter. Uma inovação democrática pode ser bastante inclusiva, procurando integrar todos os cidadãos de uma cidade, porém, isso pode demandar tantos recursos públicos que o resultado do processo pode ser muito mais custoso do que as vantagens que a administração pública poderia ter em realizar tal iniciativa. Essa avaliação pode ser subjetiva e deve levar em consideração uma leitura do contexto em que se insere, conforme nota Smith: *“It is likely to be highly contextual and as such we will need to consider the perceived interests of participants and supporting institutions and the perceived effectiveness of particular institutional designs.”*. (SMITH, 2009, p. 26)

Por fim, Smith afirma que a escalabilidade é um critério vital na avaliação de inovações democráticas. Para o autor, inovações democráticas só fazem sentido se forem para contribuir com decisões estratégicas das instituições. Para isso, é importante que essas iniciativas sejam pensadas para operar em processos de larga escala. Para Smith, é fundamental aprender com processos em pequena escala, mas esses devem servir como protótipos para serem escalados para grandes públicos. (SMITH, 2009, p. 27)

Dentro do arcabouço das instituições participativas, o interesse volta-se para a construção de uma tipologia sobre a efetividade dos desenhos participativos. Nela, Leonardo Avritzer debruça-se sobre a comparação entre iniciativas para determinar as variáveis que devem ser levadas em consideração para analisar o seu sucesso como prática participativa. Para isso, o autor propõe dois eixos de análise: a capacidade de aprofundar práticas democráticas e a capacidade de tornar o desenho efetivo na determinação da política pública em questão. (AVRITZER, 2008, p. 60) Na sua discussão sobre a tipologia, Avritzer observa três tipos de desenho institucional, inspirado no orçamento participativo (OP), nos conselhos de políticas públicas e nos planos diretores municipais. O primeiro, Avritzer classificou como um desenho “de baixo para cima”. O segundo, o autor classificou como desenho de partilha. E o

último, como desenho de ratificação pública. Quanto à capacidade democratizante, Avritzer descreveu que desenhos de “baixo para cima” têm um alto poder democratizante, ao mesmo tempo em que sua efetividade depende muito do sistema político. O autor avalia dessa forma, pois o desenho do OP não impõe nenhum filtro à participação dos cidadãos que se organizam para formular e propor políticas de orçamento. O OP tem um papel importante na educação para participação, e os resultados observados demonstram seu potencial de transformação psico-social dos seus participantes. (SANTOS, 2009b) Por outro lado, o orçamento participativo tem uma forte dependência do sistema político para implementação das propostas dos participantes, o que condiciona a sua efetividade a essa variável.

Avritzer considera os conselhos de políticas públicas como desenhos de partilha. Isso porque os conselhos de políticas têm uma forte vinculação legal na definição e avaliação de políticas, e que condiciona a execução do orçamento pelo poder executivo às decisões tomadas em conjunto com os conselhos. Nesse sentido, o poder de decidir sobre políticas públicas é compartilhado formalmente entre governo e conselhos, o que diminui a dependência do sistema político na definição de políticas. Avritzer considera essa dependência média, bem como é média a capacidade democratizante desses desenhos. (AVRITZER, 2008, p. 60) Os conselhos de políticas públicas não são amplamente abertos à participação, e sua forma de decisão é colegiada multissetorial. (Ibid.) A composição é definida em lei e varia conforme cada conselho. Normalmente, esses incluem representações de classe profissional, como também beneficiados por essas políticas. (CARNEIRO, 2002)

O autor descreve os planos diretores municipais como desenhos de baixa capacidade democratizante e também de baixa dependência do sistema político para sua efetividade. (AVRITZER, 2008, p. 60) Os planos diretores municipais são instrumentos de planejamento e gestão dos municípios brasileiros estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 em seu artigo 182. (cf. BRASIL, 1988) Ele exige que os municípios, com a participação da sociedade civil, realizem planos periódicos para o desenvolvimento do município. Se por um lado esse desenho institucional deve ser participativo por imposição da lei, por outro, na prática ele é a mera ratificação da proposta elaborada pelo poder executivo municipal, o que torna baixo o poder democratizante dessa política. Por ser uma imposição constitucional, sua

dependência do sistema político também é baixa, não cabendo outra opção ao gestor público, independente do partido político, que implementar o estabelecido pelo plano quando aprovado e ratificado pelas câmaras municipais.

Além da tipologia sobre a efetividade dos desenhos participativos, Avritzer reconhece o grau de organização da sociedade civil como fator que contribuiu tanto para a capacidade democratizante, quanto na efetividade das IPs. (AVRITZER, 2008) O autor considera organização da sociedade civil, a presença de valores políticos ligados ao associativismo comunitário. Segundo o autor,

é possível notar que as instituições participativas variam na sua capacidade de democratizar o governo. As principais variações estão relacionadas ao contexto de organização da sociedade civil e à presença de atores políticos capazes de apoiar unificadamente processos participativos. (Ibid., p. 47)

Portanto, para o estudo de instituições participativas, é necessário levar em consideração três variáveis de análise que se afetam mutuamente: 1) o desenho institucional; 2) o contexto e vontade políticos; e 3) a organização da sociedade civil. (AVRITZER, 2008, 2009)

Em seus textos, Beth Noveck estabelece uma grande importância aos desenhos institucionais para iniciativas de *crowdlaw*. (NOVECK, 2015, 2018b, 2018a) Além dela, outros autores que debatem o conceito de *crowdsourcing policymaking* também destacam essa variável como fundamental para medir o sucesso das iniciativas. (AITAMURTO; LANDEMORE, 2013; AITAMURTO; SALDIVAR, 2017; LANDEMORE, 2013; LANGLAMET, 2018) A diferença em comparação a inovações democráticas e instituições participativas está, no entanto, na visão normativa aplicada ao desenho institucional. Enquanto inovações democráticas advogam pelo aprofundamento de valores democráticos, e instituições participativas se preocupam com a influência da participação na tomada de decisões públicas, em *crowdlaw*, o desenho institucional só é eficiente se esse produzir informações úteis para a tomada de decisão do gestor público através dos conhecimentos colhidos no processo participativo. (NOVECK, 2018b, p. 366)

Há também uma diferença em torno do papel da sociedade civil entre a perspectiva de instituições participativas e *crowdlaw*. Conforme já descrito

anteriormente, na visão das instituições participativas, essas têm mais chances de serem efetivas quando há certo grau de organização da sociedade civil capaz de apoiar unificadamente processos participativos. Na visão de Wampler e Avritzer, (2004) a densidade associativa e as relações políticas na sociedade civil são um importante instrumento para constituir a legitimidade da representação dos atores que compõem o processo participativo e, com isso, também legitimam o poder de tomada de decisão em nome de um grupo afetado por essas decisões sobre políticas. Conforme nota Deborah Rezende de Almeida (2014, p. 110), “[a] construção de demandas legítimas e responsáveis passa por uma preocupação com a forma de incluir estes atores”. Para a autora, é importante atentar para quatro dimensões da inclusão de atores nos processos participativos: “i) quais são os segmentos e categorias que têm assento; ii) quem são estes atores em termos de características socioeconômicas; iii) como são selecionados e iv) quais são as regras que habilitam quem tem direito a participar”. (Ibid.)

Se por um lado instituições participativas observam o grau de organização da sociedade civil como um elemento de apoio a políticas de participação, bem como uma forma de organizar a própria participação a partir da seleção dos atores envolvidos, para *crowdlaw* a organização da sociedade civil não é uma variável importante. Ao contrário, *crowdlaw* parte do pressuposto que a sociedade civil é uma massa fragmentada e dispersa, para se apoiar no modelo de *crowdsourcing* usando ferramentas digitais para organizar e promover espaços de deliberação e, assim, acessar o conhecimento popular (inteligência coletiva). As ferramentas digitais, associadas a um desenho institucional que favorece a depuração do conhecimento popular, são as produtoras de sentido das contribuições de participantes individualizados e despersonalizados. Aitamurto e Landemore (2016) são as que apresentam a melhor descrição sobre o tipo de participação proposto em plataformas de *crowdlaw*: “um tipo aberto, *assíncrono*, *despersonalizado* e *distribuído* de deliberação on-line entre *participantes auto-selecionados* numa tentativa de abrir processos de formulação de políticas ou leis por parte de governos e outras organizações”. (AITAMURTO; LANDEMORE, 2016, p. 174 tradução livre, grifo meu)

Por fim, resta a comparação entre a variável vontade política presente nos estudos sobre instituições participativas, e a ideia de empreendedorismo público presente nos textos sobre *crowdlaw*. A vontade política é a predisposição de agentes

do sistema político na abertura de iniciativas participativas e a implementação de políticas definidas dentro do escopo de instituições participativas. Para Leonardo Avritzer, essa é uma variável que opera em conjunto com o grau de organização da sociedade civil para o sucesso de instituições participativas. (AVRITZER, 2009) Segundo o autor, nem a organização da sociedade civil nem a vontade política sozinhas podem contribuir para o sucesso de IPs. É a interação entre elas que aumentam as chances de sucesso na implementação de IPs, conforme o autor nota em poucos casos nos quais essas duas condições aparecem juntas. (Ibid.)

O autor, com isso, está afirmando que tanto vontade política, quanto a organização da sociedade civil são variáveis mutuamente dependentes, ou seja, não é possível tratá-las de forma separada. Por isso, em seus estudos de caso, Avritzer demonstra que *“a mass party with external connections to the political system is the ideal vehicle for bringing participatory claims to the state”*. (AVRITZER, 2009) Por iniciativa própria de agentes do sistema político, alimentados por demandas organizadas da sociedade civil que encontram porosidade na estrutura organizacional de partidos de massa, estabelece-se o ambiente ideal para o florescimento de instituições participativas.

Luciana Andressa Martins de Souza critica o modelo de Avitzer buscando complexificá-lo para demonstrar a sua dependência do desenho institucional, para explicar a vontade política. Ao se referenciar ao principal objeto de estudo de Avritzer, a implementação de Orçamentos Participativos municipais, a autora argumenta que a vontade política vai além da iniciativa de agentes individuais, ou de um único partido no poder, mas é *“produto das relações entre os atores políticos locais nas múltiplas arenas da competição política.”* (SOUZA, 2013) Para Souza, o desenho institucional de vocação participativa estabelecido pela constituição de 1988 (BRASIL, 1988) para todos os entes da federação é a plataforma para que, através de diferentes disputas na arena política, emergissem as instituições participativas. Não obstante,

a implementação e a continuação de tal arranjo participativo depende em parte das relações de conflito e cooperação entre os partidos no interior do Executivo (arena governamental) e entre o Executivo, o Legislativo e os partidos (arena legislativa). Assim, parte-se da hipótese de que quando os resultados das articulações entre o Executivo, o Legislativo e os partidos no âmbito do governo municipal são mais amplos, a cooperação pode ser conquistada, trazendo benefícios aos atores políticos envolvidos e, por sua

vez, contribuindo para a sobrevivência [da instituição participativa] (SOUZA, 2013)

Crowdlaw, por outro lado, apoia a visão de transformação das instituições de estado na iniciativa individual de gestores públicos através do chamado empreendedorismo público. Beth Simone Noveck demonstra a relevância dessa categoria de forma lateral em diferentes artigos (NOVECK, 2009, 2015, 2018b) quando afirma a necessidade de adaptação das instituições levando-se em consideração contextos culturais, sociais e políticos. Neles, Noveck ressalta a importância da iniciativa individual do gestor público (o empreendedor público) em levar à frente as transformações institucionais para adaptar práticas e processos para tornar a gestão pública mais eficiente, aproveitando as novas ferramentas digitais de comunicação. A formação de uma nova classe de gestores públicos capazes de implementar desenhos institucionais eficientes para acessar a inteligência coletiva da sociedade, na perspectiva de Noveck, produzirá instituições mais eficientes e responsivas as demandas da população.

Nesse sentido, enquanto instituições participativas possuem uma abordagem multivariável para se avaliar as probabilidades de sucesso de iniciativas de participação, *crowdlaw* possui uma abordagem normativa baseada na iniciativa individual de gestores públicos para pensar transformações institucionais que levem a uma gestão pública mais aberta e participativa. Se por um lado instituições participativas levam em consideração os impactos na sociedade, incluindo o fortalecimento da sociedade civil como parte de uma visão de democracia participativa, por outro *crowdlaw* entende que a modernização institucional para abertura à participação é parte do projeto em tornar o Estado mais eficiente na solução de problemas públicos. Ambas as propostas entendem a participação com um elemento-chave nessa transformação, mas pode-se dizer que as instituições participativas observam a transformação institucional de abertura à participação como um processo histórico de amadurecimento do modelo democrático, enquanto *crowdlaw* percebe a participação como a oportunidade de ampliar a legitimidade de políticas orientadas à eficiência estatal na solução de problemas públicos.

2.3 O COMPARTILHAMENTO DO PODER

Na teoria política moderna, Jean Jacques Rousseau é considerado o teórico da participação por excelência. Na sua visão sobre o sistema político em “O Contrato Social”, (ROUSSEAU, 1999) Rousseau descreve a importância da participação individual de cada cidadão no processo político de tomada de decisões, para a qual o autor discute os parâmetros para construção de um governo constituído pelo povo, numa reação às monarquias absolutistas como forma de governo. O ponto de partida, para Rousseau, era imaginar um modelo de governo em que todos os homens deveriam ser considerados iguais e livres, abolindo qualquer tipo de subordinação ao poder espiritual do déspota, estabelecendo a única subordinação ao poder temporal secular estabelecido na figura do Estado soberano, guiado pela vontade geral de seu povo. (ROUSSEAU, 1999, p. 34)

A vontade geral em Rousseau se estabeleceria pela participação livre e direta dos cidadãos e evitaria qualquer parcialidade e formação de facções, pois, segundo ele, “importa, pois, para se chegar ao verdadeiro enunciado da vontade geral, que não haja sociedade parcial no Estado e que cada cidadão só venha a opinar de acordo com seu próprio ponto de vista”. (p. 38) Assim, o principal resultado político é que a vontade geral afetaria a todos de modo igual, uma vez que todas as manifestações individuais estariam contidas no interesse público, materializado pelo Estado e submetidos pela lei. Para realização do ideal político proposto por Rousseau, no entanto, deveriam haver condições para uma igualdade política de fato, a qual Rousseau acreditava que seriam alcançadas pelo não constrangimento econômico dos cidadãos (todos deterem propriedade para lhe garantir autonomia), bem como todos deterem literacia participativa. Conforme observa Carole Pateman, “o sistema ideal de Rousseau é concebido para desenvolver uma ação responsável, individual, social e política como resultado do processo participativo”. (PATEMAN, 1992, p. 38) Dessa maneira, o sistema participativo se tornaria auto-sustentável, uma vez “quanto mais o cidadão participa, mais ele se torna capacitado a fazê-lo. Os resultados humanos obtidos pelo processo participativo fornecem uma importante justificativa para um sistema participativo”. (p. 39)

A pesquisadora estadunidense Carole Pateman é uma das principais referências nos estudos participativos modernos. Em seu livro “Participação e Teoria Democrática”, Pateman (1992) discute questões sobre igualdade política, representação, participação direta e educação para participação, estabelecendo um debate entre Jean Jacques Rousseau, John Stuart Mill e George Douglas Howard Cole para se pensar uma teoria participativa da democracia. Para Pateman, enquanto Rousseau é o autor basilar para se pensar uma democracia participativa, ela percebe em Mill e Cole a oportunidade de reposicionar a filosofia política de Rousseau em um sistema político moderno. (PATEMAN, 1992, p. 42) Pateman destaca em Mill as limitações da aplicação da participação direta em uma sociedade de larga escala. No argumento de Mill, identificado por Pateman, assume-se a necessidade de alguma forma de representação para poder estruturar a tomada de decisões em esferas nacionais, no entanto, “de nada servem o sufrágio universal e a participação no governo nacional se o indivíduo não foi preparado para essa participação em um nível local; é neste nível que ele aprende a se autogovernar”. (PATEMAN, 1992, p. 46)

Diferente de Rousseau, Mill e Cole acreditavam que as diferentes formas de organização coletivas tinham uma função política importante na sociedade. Mill acreditava que a sociedade poderia ser vista como um conjunto de sistemas políticos, e que a principal função dessas organizações, as quais ele chama de estruturas de autoridade, é o de estabelecer um espaço de interação entre os indivíduos para o desenvolvimento das qualidades psicológicas e sociais necessárias à participação. (PATEMAN, 1992, p. 51) Da mesma forma, Cole acreditava que a vontade, e não a força, deveria ser a base de uma organização social e política. Por conseguinte, conforme nota Pateman, “para transformar sua vontade em ação de um modo que não afete sua liberdade individual, Cole sustenta que os homens devem participar na organização e na regulação de suas associações”. (Ibid., p. 55)

Tanto Cole, quanto Mill enfatizam em seus textos a função educativa da participação política. Ambos os autores, no entanto, só percebem como possível a participação em pequena escala, em estruturas de autoridade locais, próximas aos cidadãos que participam. Para Mill, a tomada de decisões nacionais dependeria de alguma representação, e a participação da cidadania cumpriria então a função fiscalizadora dos representantes eleitos. (PATEMAN, 1992, p. 38) Cole, por outro

lado, acredita que a representação política seria enganosa, pois a separação entre política e economia levaria ao negligenciamento do princípio da função (representar para um tema específico). Dessa forma, para ser plena, uma democracia participativa deveria se aplicar “não apenas à esfera especial de ação social conhecida como ‘política’, mas a qualquer e toda forma de ação social e, em especial, de modo tão integral na indústria e na economia quanto nos assuntos políticos”. (Cole apud PATEMAN, 1992, p. 55)

Da mesma forma, Mill acreditava que o potencial de transformação psico-social da participação dependeria não só da participação dos cidadãos nas esferas políticas locais, mas também da transformação da relação de superioridade e subordinação no local de trabalho. A participação dos empregados na construção de um autogoverno do seu próprio trabalho, substituindo a relação de hierarquia por relações de cooperação e igualdade, produziram, para Mill, o mesmo impacto educativo numa sociedade democrática como um todo. (PATEMAN, 1992, p. 51)

Em última instância, Rousseau, Mill e Cole pensam a participação como um instrumento de emancipação política, no qual os indivíduos, dotados de plenas liberdades, manifestam suas vontades sem qualquer constrangimento. Dentro do enunciado de cada um, no entanto, é possível perceber diferentes caminhos para se alcançar essa emancipação. O ponto comum que se pode notar entre eles é a necessidade do *compartilhamento de poder na tomada de decisões* para que a participação produza os efeitos educativos que os teóricos enunciam. Dessa forma, Pateman é providencial ao afirmar que a “teoria da democracia participativa é construída em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente”. (PATEMAN, 1992, p. 60) Segundo a autora, a relação entre os indivíduos para “a ‘participação’ refere-se a participação (igual) na tomada de decisões, e ‘igualdade política’ refere-se à igualdade de poder na determinação das consequências das decisões”. (Ibid., p. 61-62)

De maneira um pouco mais poética, Benjamin Barber concorda com os argumentos de Carole Pateman. Barber entende a democracia participativa como uma democracia forte (*strong democracy*), para a qual os alicerces são estabelecidos através de valores para além do compromisso liberal de participação pelo voto. Barber entende que o conflito é um elemento permanente e necessário, através do

qual a política se realiza, e pela qual os humanos se emancipariam na invenção do seu próprio futuro. Conforme notado por ele, “*strong democracy also aspires to transform conflict through a politics of distinctive inventiveness and discovery*” e na qual “*politics is given the power of human promise*”. (BARBER, 2003, p. 119) Para o autor, em uma democracia forte, o caminho inequívoco estaria em incluir os cidadãos no centro das decisões públicas, fazendo da política uma ação social inseparável das demais onde, dessa forma, pela primeira vez seria possível “*transforming private into public, dependency into interdependency, conflict into cooperation, license into self-legislation, need into love, and bondage into citizenship (...) placed in a context of participation*”. (Ibid., p. 119-120)

Tanto Barber, quanto Pateman convergem para um modelo participativo em que o *input* é a participação, mas os *outputs* são tanto decisões, quanto também o desenvolvimento de capacidades sociais e políticas dos cidadãos. A interação entre os *inputs* e os *outputs* desse modelo promovem um sistema circular, no qual o empoderamento dos cidadãos se dá tanto na sua capacidade objetiva de exercer poder, quanto no seu amadurecimento subjetivo de como exercer esse poder através da ação política.

Com o surgimento de meios de comunicação digital, os estudos participativos se voltaram para a interpretação de como as novas ferramentas digitais contribuiriam ou ameaçariam as democracias participativas. Dessa forma, surge o campo de estudos da participação online, ou simplesmente, e-participação. O esforço em produzir uma definição apurada sobre e-participação é um exercício a que autores vêm se dedicando desde meados dos anos 2000. Pode-se comparar o esforço, por exemplo, de Øystein Sæbø, Jeremy Rose e Leif Skiftenes Flak no artigo “*The shape of eParticipation: Characterizing an emerging research area*”, de 2007, (SÆBØ; ROSE; SKIFTENES FLAK, 2008) com o esforço de Christoph Lutz, Christian Pieter Hoffmann e Miriam Meckel no artigo “*Beyond just politics: A systematic literature review of online participation*”, de 2014. (LUTZ; HOFFMANN; MECKEL, 2014) Esses dois artigos foram escritos com uma diferença de sete anos de um para o outro, e ambos se debruçam no trabalho conceitual de definição da participação online. Ambos artigos destacam os esforços na busca de um consenso no campo sobre o termo.

A falta de consenso sobre o que é participação online talvez seja consequência da falta de consenso sobre a própria ideia de participação. Tanto Pateman, quanto Barber constroem suas visões de democracia participativa pelos resultados sociais e políticos de uma forma específica de ação política. A democracia participativa é um ramo da teoria democrática que compete com outras visões de democracia, as quais dependem do exercício concreto da política para se materializarem. Dessa forma, o exercício teórico cria modelos ideais dependentes da política *per se*, a qual pelo seu historicismo produz sínteses das diferentes teorias em competição, naturalmente imperfeita em comparação aos modelos ideais.

Para os teóricos da participação online, da mesma forma que para os participacionistas clássicos, os temas de participação não se restringem à esfera da política, mas podem transbordar para as esferas econômica, social e cultural. Para Sæbø et al., e-participação (eParticipation) é “*a set of technology-facilitated participatory processes, both deliberative and decision oriented (which may or may not be democratic, or even in the political arena)*”. (SÆBØ; ROSE; SKIFTENES FLAK, 2008, p. 403) Já para Lutz et al., e-participação é “*the creation and sharing of content on the Internet addressed at a specific audience and driven by a social purpose*”. (LUTZ; HOFFMANN; MECKEL, 2014, p. 2) Ambos os trabalhos enfatizam a e-participação como um processo, mas divergem em relação ao produto dela. Em Sæbø et al., há destaque para a forma da participação (*deliberative and decision oriented*), enquanto Lutz et al. enfatizam os resultados da participação (*creation and sharing of content ... driven by a social purpose*).

Sæbø et al. estavam interessados em como a tecnologia poderia fortalecer processos de tomada de decisão em democracias representativas. Isso levou esses autores a construir um quadro analítico voltado a descrever o arcabouço de variáveis que têm influência em instituições democráticas. Da mesma forma, Medaglia (2012) e a Comissão Europeia (KOUSSOURIS; CHARALABIDIS; ASKOUNIS, 2011) estavam interessados nos impactos institucionais que poderiam ser promovidos através de processos de e-participação. Por outro lado, Lutz et al. propõem uma definição mais alargada, buscando, assim, enquadrar outros fenômenos participativos. Com isso, os autores criaram uma tipologia de iniciativas de e-participação que incluem não só as relacionadas à política e ao engajamento cívico, (LUTZ; HOFFMANN; MECKEL, 2014, p. 5) mas também a participação de

consumidores na definição e crítica de produtos e serviços, (Ibid., p. 8) a participação em temas culturais para produção de identidades e pertencimento comunitário (Ibid., p. 10), práticas educacionais interativas (Ibid., p. 12), bem como, comunidades de pacientes para compreensão sobre temas de saúde (Ibid., p. 14).

A observação sistemática de casos levou autores interessados em organizar os estudos sobre e-participação a proporem estruturas analíticas no intuito de organizar a produção de conhecimento sobre o tema. Sæbø et al. (2008) e Medaglia (2012) concentraram-se na definição de um *framework* de análise propondo um conjunto de variáveis comuns identificadas nos diversos casos analisados por esses autores.

A organização de variáveis de forma sistemática por Sæbø et al. na construção de seu *framework* de análise permitiu que Medaglia (2012) construísse um mapa de trabalhos sobre e-participação destacando como cada um deles enfatiza diferentes variáveis na análise dos casos em questão (Ibid., p. 350, Table 1). Uma vez que existia um considerável foco nas análises empíricas (SÆBØ; ROSE; SKIFTENES FLAK, 2008, p. 416) para buscar uma aproximação conceitual e de definições, essa foi a estratégia de pesquisa adotada por Medaglia para validar as variáveis listadas por Sæbø et al. em seu *framework* de análise. Esse mapeamento demonstrou a complexidade do debate sobre e-participação nas suas diferentes abordagens.

Apesar dos trabalhos de Sæbø et al. e Medaglia estarem voltados majoritariamente para a análise da e-participação sobre o ponto de vista de um processo político, os autores não aprofundam que tipos de impacto são esperados, nem como eles se dariam. Sæbø et al., por exemplo, falam em transformação de atividades sociais possibilitadas pela tecnologia, não se restringindo a atividades políticas (descritas por eles como votar, participar de uma reunião política ou participar de uma petição). Sæbø et al. descrevem que fundamentalmente a aplicação da tecnologia à prática social da participação possibilita: 1) que mais e diferentes pessoas possam participar; 2) que os efeitos da atividade sejam amplificados dando foco a novos atores e; 3) que a forma da atividade em si seja alterada. (SÆBØ; ROSE; SKIFTENES FLAK, 2008, p. 416)

As transformações identificadas por Sæbø et al., nesse sentido, dialogam com os pontos comuns identificados entre os diferentes tipos de e-participação por Lutz et al. nos quais, com o intuito de compartilhar informações e conhecimentos individuais, os novos instrumentos de comunicação e tecnologia permitem intensificar as trocas intersubjetivas em ambientes coletivos digitais. Essa aproximação, no entanto, não serve exclusivamente à organização da ação política, mas também para perseguição de interesses pessoais ou coletivos em diferentes contextos sociais, seja na relação com uma empresa, seja na construção de identidades comunitárias.

Um discurso recorrente identificado nos trabalhos analisados por Lutz et al. sobre plataformas de e-participação foi como a interação nesses espaços levou ao empoderamento dos usuários para lidar com os temas em questão: segundo eles, “*by sharing and discussing information, users not only gain knowledge, but also self-confidence*”. (Ibid., p. 16) Os autores que destacam o empoderamento dos usuários como resultados de processos de e-participação, por outro lado, são céticos ou não possuem informação suficiente quanto a sua capacidade de transformar as instituições para as quais as ações participativas são endereçadas. (Ibid.) Por outro lado, quando analisamos projetos de e-participação conduzidos por governos, percebemos que o engajamento e o empoderamento são os principais objetivos perseguidos por esses projetos. (KOUSSOURIS; CHARALABIDIS; ASKOUNIS, 2011, p. 13) Essa contradição, no entanto, revela haver uma transformação das práticas sociais em relação às instituições, mas essas ainda demandam adaptações em seus desenhos capazes de endereçar formas de organização em rede que empoderam seus usuários, bem como compartilhem poder nas suas decisões. Na medida em que instituições não podem ser consideradas de forma isoladas nessa equação, a complexificação da análise, utilizando *frameworks* como o proposto por Sæbø et al., oferecem uma percepção multidimensional sobre o fenômeno.

Uma boa saída para interpretar os impactos institucionais sobre mecanismos de e-participação foi o esforço de Rafael Cardoso Sampaio (2012) em construir um *framework* analítico a partir do desenho institucional em que as plataformas de e-participação se inserem. Com base no trabalho de Archon Fung (2004) sobre minipúblicos, Sampaio busca adaptar as categorias de análise desse autor a outras variáveis estabelecidas na literatura de e-participação, como o *framework* de Sæbø e outros. O foco do autor é limitado à participação política online e, por isso, esse

reforça que a e-participação não pode ser um valor em si, mas deve ser capaz de incrementar princípios democráticos. (SAMPAIO, 2012, p. 338) Nesse sentido, o autor argumenta que “processos participativos online são pensados pelo sistema político presencial, conectando-se ao mesmo” (p. 339) e que, por isso, é fundamental compreender os *inputs* esperados no processo participativo e como esses se conectam com a institucionalidade para os quais esses *inputs* são direcionados. (Ibid.)

Sampaio, com isso, elenca um arcabouço de variáveis para analisar processos de e-participação a partir dessa perspectiva: 1) Modo de participação, sendo esse o grau de incentivo à participação que o processo proporciona (facilidade de acesso, compreensão do processo); 2) Seleção, quem são os atores que participam e suas limitações pessoais ou estruturais; 3) Tema e Escopo, que determinam qual o grau de liberdade de agenda e a liberdade discursiva dos participantes; 4) Recorrência da interação, que determina quando os participantes são demandados e em que ponto do processo; 5) Empoderamento, que determina até que ponto as plataformas recompensam seus usuários com ganhos pessoais e coletivos que os permitem a autoconfiança no processo; e, por fim, 6) Monitoramento, que permite dar transparência ao processo e sua avaliação externa a partir de mecanismos de controle social.

Ao enfatizar a capacidade de incrementar princípios democráticos das plataformas de participação online, Sampaio se preocupa em pensar o contexto em que essas iniciativas são lançadas. Nesse sentido, em pensar o impacto institucional que essas plataformas podem ter, bem como o seu papel nos arranjos de poder. Ao destacar o empoderamento como variável, abre-se espaço para se pensar não só os ganhos na qualidade da decisão tomada com o apoio da informação produzida através das plataformas de participação, mas também os ganhos psico-sociais produzidos pelo engajamento dos atores que se envolvem através delas. Ao observar o modelo de Orçamento Participativo através de plataformas digitais, a expectativa de Sampaio (2011) era de observar ganhos sociais e políticos aos participantes, da mesma forma com que se observou em iniciativas de Orçamento Participativo presenciais. (AVRITZER, 2009; SANTOS, 2009b)

No entanto, ao analisar seu trabalho sobre o Orçamento Participativo Digital na cidade de Belo Horizonte, (SAMPAIO, 2011; SAMPAIO; MAIA; MARQUES, 2014) percebe-se um certo otimismo na ampliação no número de participantes, mas que não se justifica por um real empoderamento desses. O empoderamento notado pelos autores estava atrelado a duas questões:

a) ao pensamento de que o fórum seria lido — mesmo que não o fosse por agentes institucionais, mas por outros cidadãos; e b) ao fato do mesmo site conter a ferramenta eleitoral, o que torna o fórum uma maneira de mobilizar outros cidadãos a votar ou tentar convencê-los de determinada escolha. (SAMPAIO; MAIA; MARQUES, 2014, p. 472)

Se comparado com o empoderamento notado por outros autores em relação aos processos de Orçamento Participativo presenciais, como na cidade de Porto Alegre, em que os participantes desenvolveram capacidades cognitivas capazes de discutir “de igual para igual” com os servidores públicos da prefeitura da cidade, os ganhos observados na sua versão digital podem ser considerados fracos. A participação eventual com o envio de comentários, que muitas vezes não estabeleciam uma interação dialógica com os outros participantes, aparentemente não produziu os mesmos ganhos observados nos processos presenciais. (AVRITZER, 2009; SANTOS, 2009b)

Nesse sentido, faz-se relevante a crítica de Beth Simone Noveck sobre os processos de participação direta através de plataformas digitais. Para ela, abrir canais de participação não leva necessariamente a decisões melhores nem a solução de problemas.

It does not work because people lack time, education, and motivation to participate in ways that are helpful. Furthermore, such engagement is unnecessary because interest groups amalgamate the views of citizens more efficiently and productively. Direct participation only adds “noise” to the signal. (NOVECK, 2015, p. 78–79)

Noveck, nesse sentido, acredita que a abertura de canais de participação digital deve ser qualificada, orientada para incluir a participação de expertises que podem ser aproveitadas no contexto específico em que são aplicadas. Quando cita expertises, no entanto, ela não se refere a profissionais com alto grau de conhecimento, mas inclui toda forma de conhecimento, inclusive o conhecimento

prático que possa ajudar na solução de problemas sociais identificados por gestores públicos. De certa forma, Noveck advoga pelo uso de ferramentas digitais para encontrar e incluir aqueles que possam se fazer representados “em relação a alguma função bem definida”. (PATEMAN, 1992, p. 54) Essa é a mesma perspectiva defendida por G. D. H. Cole quando debate representação e participação. Cole afirma que a participação é mais efetiva na posição em que os usuários dão mais atenção. Nelas, o uso aplicado de tecnologias de pesquisa e classificação podem produzir encontros (*matches*) entre necessidades públicas para tomada de decisão e indivíduos com potencial de oferecer uma participação qualificada e informada ao processo.

Essa perspectiva, no entanto, gera dúvidas sobre os ganhos democráticos que ela pode produzir. Se por um lado seria possível incluir mais indivíduos numa participação qualificada nas decisões públicas, por outro a decisão de quem seria incluído no processo democrático estaria relegada a algoritmos computacionais de pesquisa e classificação capazes de produzir tais encontros e colocá-los em posição de decidir pelo público. Sendo eles próprios fontes de distribuição de poder entre representantes públicos e a sociedade, a decisão sobre quem detém poder e quem não detém é, de certa forma, transferida para programas de computador que não necessariamente são transparentes sobre suas decisões automatizadas. Nesse sentido, se o compartilhamento de poder nas decisões públicas com cidadãos (não profissionais de governo) em temas específicos, como prática, pode aumentar a eficiência em tomadas de decisão em temas complexos, por outro lado, ela deve vir acompanhada de transparência total sobre a forma com que esse poder é distribuído, incluído aí a transparência algorítmica dos programas de computador ao decidirem os participantes a serem envolvidos. Ela também deve ser construída em acordo com a comunidade para que se direcione, como forma de reforçar a legitimidade das ferramentas de apoio da administração pública no compartilhamento do exercício do poder nas decisões dos negócios públicos.

Outro ponto de atenção sobre a inclusão participativa orientada por expertises é a produção de uma comunidade de novos especialistas com a inclusão reiterada dos mesmos indivíduos. Dessa forma, oferecer a oportunidade desses indivíduos de se empoderarem e aprenderem com o processo democrático em que são inseridos produz uma profunda especialização das áreas de conhecimento, o que se mostra

contraditório com a perspectiva de democracia participativa como projeto emancipatório apresentada por Pateman (1992) e Braber (2003). A especialização enseja uma forma de divisão do trabalho segmentada que é diametralmente oposta a ideia de emancipação, que pressupõe o conhecimento holístico e transversal.

Por fim, pode-se dizer que ao enfatizar as qualidades individuais para participação, a proposta de Noveck (2015) e de *crowdlaw* não rompe com o paradigma liberal de democracia, a qual aposta na livre iniciativa a participação de cidadãos na construção da coisa pública. As tecnologias de pesquisa e classificação para ampliar os atores participando de decisões, dessa forma, serviriam tão somente para organizar uma sociedade de habilidades individuais dispersas no tecido social.

2.4 A INSTRUMENTALIZAÇÃO DA DELIBERAÇÃO

Desde os primeiros textos sobre teoria democrática, a comunicação e a noção de opinião pública sempre foram consideradas fundamentais para a estruturação de regimes democráticos. Nas democracias liberais surgidas no final do século XVIII e consolidadas no século XIX, a percepção da comunicação como componente indelével da democracia é materializada na defesa das liberdades individuais, em especial, a liberdade de expressão, tida como a representação da igualdade e da liberdade no exercício da cidadania. Alexis de Tocqueville destaca em “*Democracy in America*” (TOCQUEVILLE, 2003) o papel da liberdade de expressão e a ampla diversificação da imprensa nos Estados Unidos durante os primeiros anos de consolidação de sua democracia. Tocqueville, inclusive, compara a estrutura concentrada dos meios de comunicação na França em relação à encontrada por ele nos Estados Unidos, fazendo elogios ao segundo. (p. 144) Para ele, a diversificação de vozes era vista como algo desejável, uma vez que isso impediria os “abusos de liberdade”, a qual, se restrita a poucos atores, esses poderiam ser tentados a conduções enganosas da sociedade para favorecer seus interesses. O antídoto para isso seria justamente a diversificação de vozes na sociedade através da imprensa, que dessa forma poderia manter seus olhos “*constantly open to detect the secret springs of political designs, and to summon the leaders of all parties in turn to the bar of public opinion*”. (p. 145)

O inglês John Stuart Mill, preocupado em pensar as jovens democracias florescendo no século XIX, argumenta em seu clássico *On Liberty* que a liberdade de pensamento, expressão e associação facilitariam a exposição a diferentes pontos de vista numa sociedade organizada, permitindo-nos alcançar a “individualidade” na sua forma mais granular. (MILL, 1998) Mill estava interessado em sustentar o seu modelo liberal utilitarista com a tese de que, se cada cidadão puder expressar seu pensamento, mesmo que não seja o pensamento da maioria, ainda assim as opiniões minoritárias serviriam para sustentar as opiniões majoritárias, as quais conteriam em si *“the considerations which show that a fact which seemingly conflicts with another is reconcilable with it, or that, of two apparently strong reasons, one and not the other ought to be preferred”*. (p. 42)

Tanto a visão de Tocqueville, quanto de Mill se enquadram na formação de uma forma de opinião pública liberal, na qual os indivíduos livres e conscientes agiriam de forma racional e auto-interessada na defesa de seus interesses, e do choque desses interesses se formaria a opinião pública. Com a evolução do pensamento liberal, surge o conceito de pluralismo político trazido por Robert Dahl, (1973) o qual amadurece o papel do Estado na acomodação de interesses na sociedade, com a normatização de procedimentos que conferem legitimidade ao exercício do poder. Conforme nota Faria, (2012) o processo “só será legítimo se derivar de uma competição onde todos os interesses tiverem chances iguais de serem ouvidos e de influenciarem os resultados”. (p. 74)

Enquanto o liberalismo está interessado em como facções da sociedade competem pela atenção do Estado, o surgimento da Teoria Crítica trouxe a perspectiva dessa competição como luta de classes, para a qual as negociações entre capital e trabalho são mais importantes para entender a realidade, bem como para transformá-la. A Teoria Crítica é uma tradição de filosofia política que não se contenta em descrever a realidade, mas busca, através do descortinamento crítico dos mecanismos que regem a sociedade, meios para se buscar a emancipação humana. (MENDONÇA, 2013, p. 51) Ela surge em 1920 com a criação do Instituto de Pesquisa Social de Frankfurt por um grupo de pesquisadores marxistas. A primeira geração da escola de Frankfurt, liderada por Horkheimer, estabeleceu diretrizes que influenciaram as gerações futuras. Na busca de uma ciência que desnaturalizasse o mundo para transformá-lo, a primeira geração estabeleceu que o papel da Teoria

Crítica “seria desvelar o modo como a estrutura social coíbe a autonomia dos sujeitos, revelando chaves conceituais que fomentem a emancipação humana”. (Ibid., p. 52)

Seguindo os passos dos teóricos da primeira geração, Habermas edifica sua obra opondo a *racionalidade comunicativa* à *racionalidade instrumental*. (MENDONÇA, 2013, p. 53) O filósofo delimita uma clara diferenciação sobre as bases epistemológicas entre a Teoria Crítica e a Teoria da Escolha Racional e, com isso, funda os estudos deliberacionistas em crítica à filosofia da consciência e ao individualismo metodológico, elementos essenciais ao liberalismo. Ao construir seu enunciado sobre a racionalidade comunicativa, Habermas estabelece parâmetros para pensar a deliberação como trocas intersubjetivas e lançar “bases para a estruturação de uma teoria democrática consistente e coerente, que abre novas agendas para a Teoria Crítica”. (MENDONÇA, 2013, p. 61) Mendonça ainda nota que essas agendas “tornaram a Teoria Crítica uma ferramenta mais útil para a compreensão dos fenômenos políticos do final do século XX, e para a proposição da emancipação possível nesse cenário”. (Ibid.)

Com o surgimento de ferramentas digitais de comunicação, as novas formas de mediação comunicativa chamaram a atenção de pesquisadores que buscavam entender como esse novo fenômeno transformaria as formas deliberativas debatidas até então. Com isso, desde os anos 1990, nota-se um crescente interesse do campo sobre plataformas digitais de comunicação em diferentes afiliações epistemológicas que tratam sobre o tema. Jonsson e Åström, (2014) por exemplo, identificam certa diversidade de definições sobre deliberação na literatura, como também uma diversidade de operacionalização sobre o conceito em estudos empíricos, (p. 3) sendo que os autores destacam a proeminência na herança da teoria deliberativa sobre os estudos de deliberação online. Grande parte dos trabalhos sobre o tema se utilizam das categorias analíticas estabelecidas por Habermas (HABERMAS, 1984, 1987, 1989, 1996) como estruturais para construção ou adaptação de arcabouços metodológicos para analisar a deliberação online. Dentre eles estão Lincoln Dahlberg (DAHLBERG, 2001b), mas também o de Janssen e Kies (2005), Sampaio et al. (2014), Wright e Street (2007), dentre outros.

A deliberação online é uma corrente de estudos que se concentra no conteúdo e na forma de apresentação dos diálogos estabelecidos em plataformas digitais. Os estudos de deliberação online surgem ainda na década de 1990, (HAUBEN; HAUBEN, 1997) mas o trabalho de maior proeminência dentre os primeiros nesses estudos foi o artigo “*Computer-Mediated Communication and the Public Sphere: a Critical Analysis*”, publicado por Lincoln Dahlberg em 2001. (DAHLBERG, 2001a) O trabalho de Dahlberg ganhou esse destaque por ter sido o primeiro a estabelecer um arcabouço analítico para deliberação online. Nele, o autor adapta as categorias propostas por Jürgen Habermas na teoria da ação comunicativa para análise de processos de deliberação mediada por ferramentas digitais. O objeto de análise do autor foram os fóruns de discussão Usenet, uma das primeiras aplicações criadas para comunicação entre computadores que é mais antiga que a Web e a própria Internet.¹⁶

Janssen e Kies, (2005) no artigo “*Online Forums and Deliberative Democracy*”, estabelecem um conjunto de variáveis com o objetivo de medir a qualidade da deliberação online. Para isso, os autores partem do tipo ideal habermasiano de igualdade, diversidade, reciprocidade e qualidade do discurso, e seus procedimentos. Dessa maneira, os autores elencam a: 1) reciprocidade; 2) justificação; 3) reflexividade; 4) escuta atenta e respeitosa; 5) sinceridade; 6) inclusão e equidade discursiva; e 7) autonomia (do estado e do poder econômico) como elementos mensuráveis da qualidade da deliberação.

Para autores como Janssen e Kies, existe um interesse muito grande em medir a qualidade do processo deliberativo em processos online, com o intuito de testar a hipótese de que é possível se constituir uma esfera pública digital. Outros autores buscaram ir além e avaliar o quanto as iniciativas de deliberação online poderiam ser efetivas na influência da tomada de decisões políticas. Por isso, modelos posteriores ao de Janssen e Kies buscaram incluir outras variáveis nas análises sobre deliberação online. Muitos deles, propostos por autores brasileiros, buscaram combinar variáveis encontradas nas discussões de e-participação com a discussão de deliberação online. Sampaio et al. (2014), por exemplo, na sua análise

¹⁶ Com o surgimento da ARPAnet, aplicações foram desenvolvidas para a nova infraestrutura de conexões entre computadores. A primeira foi o e-mail, ainda nos anos 1970. Em 1980, foi lançada a Usenet, um ambiente de deliberação eletrônico parecido com os fóruns de discussão atuais. Em 1983, surgiu a Internet, com a criação do protocolo TCP/IP e, no final da década, em 1989, a World Wide Web. (ALMEIDA, 2015)

sobre o Orçamento Participativo Digital na cidade de Belo Horizonte, adotam a deliberatividade como variável capaz de medir a qualidade da deliberação nos moldes do *framework* proposto por Janssen e Kies, mas também incluem variáveis de análise típicas de trabalhos de e-participação para contextualizar como se dá essa deliberação, quais as características das plataformas que acomodam essas discussões, e qual a influência da agenda política sobre o processo deliberativo (Ibid., p. 461-465).

Essa mesma combinação de arcabouços analíticos é possível ser vista em outros trabalhos no campo da deliberação online. (NICOLÁS et al., 2017; STEIBEL; ESTEVEZ, 2015) Jonsson e Åström (2014), no seu mapeamento de diferentes trabalhos no campo da deliberação online, identificaram os temas mais relevantes do debate como sendo: 1) a qualidade da deliberação; 2) ganhos individuais dos participantes; 3) efeitos sobre políticas. (p. 6) A qualidade da deliberação está associada à avaliação do conteúdo dos debates e até que ponto estes procedimentos e garantias de expressão influenciam o resultado da deliberação. Os ganhos individuais dos participantes estão relacionado a como o processo deliberativo afeta a opinião, o conhecimento e a experiência dos participantes sobre o tema. A influência sobre políticas procura construir relações entre os resultados da deliberação e sua influência sobre a tomada de decisões. Nesse mesmo sentido, Downey et al. (2012) produziram um estudo sobre a influência de espaços deliberativos na agenda pública, adaptando o modelo centro/periferia de Habermas, (1996) o qual foi chamado de *sluice-gates*. Neste modelo, os espaços deliberativos na periferia (espaços de deliberação não-formal responsáveis pela formação de opinião) acumulam força argumentativa capaz de influenciar a opinião pública que, por sua vez, influencia o centro (descrito como o espaço de tomada de decisões formais, como por exemplo o poder legislativo), para tomada de decisões em favor da agenda construída a partir da deliberação.

Com o mesmo objetivo de observar a influência da deliberação online na esfera pública, mas movendo a estratégia de análise para uma abordagem sistêmica sobre deliberação, está a teoria de sistemas deliberativos. Essa corrente procura ir além dos estudos dos procedimentos e condições para formação de uma esfera pública digital, para entender como diferentes espaços deliberativos se articulam para produzir efeitos sistêmicos. Como forma de entender os efeitos da deliberação para

além da análise de processos individualizados em instituições específicas, a abordagem sistêmica propõe justamente a análise de vários componentes deliberativos. Essa abordagem foi o que Jane Mansbridge et al. chamaram de “*systemic approach to deliberative democracy*”. (MANSBRIDGE et al., 2012, p. 2) De maneira geral, nessa abordagem sistêmica seriam consideradas quatro arenas deliberativas principais: 1) as decisões formais do estado (tanto na formulação de leis quanto em sua implementação); 2) atividades relacionadas à preparação das decisões; 3) conversas informais relacionadas a decisões formais; 4) e arenas de conversas formais ou informais relacionadas a decisões sobre questões de interesse público, mas que não se vinculam a decisões formais do Estado. Sistemas deliberativos têm a função de preservar os mesmos princípios de garantia de igualdade discursiva entre os atores enunciados na teoria da ação comunicativa de Habermas. (1984) Além disso, têm a função epistêmica na produção de conhecimento sobre temas públicos e a função ética de promoção do respeito mútuo entre cidadãos. Mansbridge et al. (2012) destacam também a importância da função democrática dos sistemas deliberativos nos quais

the inclusion of multiple and plural voices, interests, concerns, and claims on the basis of feasible equality (...) well functioning democratic deliberative system must not systematically exclude any citizens from the process without strong justification that could be reasonably accepted by all citizens, including the excluded. (MANSBRIDGE et al., 2012, p. 12)

Do ponto de vista institucional, é importante observar como diferentes elementos de um sistema deliberativo operam para determinar suas capacidades de influência nas decisões públicas e nas instituições. Mansbridge et al. sustentam a premissa de uma divisão do trabalho na deliberação e que, nesse caso, vários atores cumprem diferentes papéis nessa divisão do trabalho. Em resumo, Mansbridge et al. descrevem os especialistas, os agentes de pressão e protesto, e a mídia política, como a tríade capaz de produzir impactos institucionais a partir dos fluxos deliberativos produzidos em diferentes partes do sistema. (p. 13-22)

O papel das ferramentas digitais em sistemas deliberativos é um debate ainda pouco explorado nos estudos deliberacionistas. Nota-se que os trabalhos relacionados à deliberação online estão muito mais concentrados no estudo sobre a qualidade da deliberação, (JONSSON; ÅSTRÖM, 2014, p. 9–10) como se pode perceber em diferentes trabalhos no Brasil e no mundo. (BRAGATTO et al., 2016;

BRAGATTO; SAMPAIO; NICOLÁS, 2015; JANSSEN; KIES, 2005; NICOLAS et al., 2016; SAMPAIO; BARROS; MORAIS, 2012; WRIGHT; STREET, 2007) Contudo, poucos trabalhos sobre deliberação online tratam do efeito da deliberação em decisões políticas. (BRAGATTO; SAMPAIO; NICOLÁS, 2015; DOWNEY; STEPHENS; FLAHERTY, 2012; MENDONÇA; AMARAL, 2016, 2014; MENDONÇA; PEREIRA, 2011; SAMPAIO; MAIA; MARQUES, 2014) Com relação a esse último, merece destaque o trabalho de Pedro Abramovay (2017), desenvolvido para sua tese de doutorado, no qual o autor utiliza-se da abordagem de sistemas deliberativos para demonstrar como diferentes espaços de deliberação online e offline conectaram-se, facilitados por agentes indutores. (p. 24) Aplicando a metodologia de *process tracing*, Abramovay foi capaz de reconstruir cadeias causais da deliberação em diferentes arenas, demonstrando o impacto delas sobre as decisões legislativas que determinaram a aprovação da Lei 12.965 de 23 de abril de 2014, a Lei do Marco Civil da Internet.

Uma das principais críticas aos deliberacionistas é a de que o debate dentro desse campo tomou um curso epistêmico de cunho liberal ao se concentrar na qualidade da deliberação e nos constrangimentos estruturais sofridos pelos participantes em processos deliberativos. Claudia Feres Faria e Ricardo Fabrino Mendonça são dois pesquisadores que debateram o *giro do giro deliberativo*, no qual esses tipos de análise enfraqueceriam a potencialidade crítica da deliberação, reduzindo o horizonte normativo defendido pelos deliberacionistas clássicos. (FARIA, 2012, p. 74; MENDONÇA, 2013, p. 56)

No argumento de Mendonça, a crescente adoção de ferramentas de análise empíricas sobre a deliberação produziu uma “guinada empírica da teoria deliberativa nos anos 2000”, (MENDONÇA, 2013, p. 56) que foi marcada “por um crescente número de trabalhos dedicados à produção de operadores, escalas, métodos e softwares voltados à análise de processos deliberativos”. (Ibid.) A atração por esse tipo de pesquisa é justificada pela rica fonte de dados que fóruns de comunicação online proporcionam, não só pela quantidade de informação que se pode extrair deles, mas também pela facilidade de utilizar ferramentas digitais para sua extração e análise. Dessa forma, observa Mendonça, os métodos de análise mais utilizados nesse tipo de pesquisa são os “surveys, as entrevistas, a análise de dados indiretos e a análise de discussão, na qual se inserem análises de conteúdo e de discurso”.

(Ibid.) Com isso, conforme observa Mendonça, o giro do giro deliberativo “tem se configurado, frequentemente, nos moldes da ciência tradicional”. (Ibid., p. 57) O que “alterou não apenas as definições da democracia deliberativa, mas alguns de seus propósitos”. (Ibid.)

A crítica da deliberação conduzida por Beth Simone Noveck vai ao encontro de premissas que estabelecem que não é possível constituir uma deliberação produtiva, não importa a escala do grupo em questão. (NOVECK, 2015, p. 84) O argumento de Noveck se baseia em estudos empíricos sobre comportamentos de grupos nos quais, invariavelmente, estes acabaram por produzir homogeneizações ou polarizações sobre os temas discutidos, conforme Sunstein descreveu no artigo “The Law of Group Polarization”. (SUNSTEIN, 2002) Noveck reforça o argumento com base em teorias da psicologia social e comportamental, através das quais ela justifica essas disfunções como inevitáveis em dinâmicas de grupo. (NOVECK, 2015, p. 85) A autora observa especificamente esse comportamento em debates relacionados a políticas públicas, nas quais emergem certo rancor político sobre os temas debatidos. Nesses contextos, “*people’s willingness to express their own opinions, and that distortions of opinion may result from a fear of social isolation*”. (Ibid.) Beth Simone Noveck define esse problema como uma patologia deliberativa, em que processos deliberativos falham se não houver uma condução na qual “*authority relationships and leadership and assessed the entrainment, pacing, rhythm, and longevity of groups for clues about how to organize them well*”. (NOVECK, 2015, p. 84–85)

A construção argumentativa de Beth Simone Noveck parte de premissas liberais sobre o comportamento individual e suas escolhas racionais durante processos de deliberação. Para ela, mesmo que indivíduos tenham condição de igualdade no processo deliberativo, não importa o conteúdo ao qual se está discutindo, eles sempre tomarão a forma de “*divided, unified, fragmented, clustered*”, nos quais poucos participantes “*inward and outward hub-and-spoke*”. (NOVECK, 2015, p. 86) Noveck ainda afirma que as formas que esses grupos tomarão estão fortemente associadas à dependência do ator que está conduzindo a discussão. (Ibid.)

Conforme descrito em seção específica neste capítulo, a solução dada por Noveck para evitar a patologia deliberativa está na definição de desenhos

institucionais eficientes, com foco na extração de conhecimento considerado útil para a tomada de decisões públicas, cujo papel da coordenação dos agentes de Estado é fundamental para evitar impasse pela fatídica regra da polarização de grupos. Ainda que Noveck não debata especificamente a democracia epistêmica e sua relação com *crowdlaw*, o que Noveck defende é a possibilidade de uma justificação instrumental sobre os resultados deliberativos atrelados a processos participativos de *crowdlaw*. Isto é a aplicação de espaços de deliberação que pressupõem uma maior probabilidade de decisões justas e legítimas dos resultados desse processo, independentes da justificação intrínsecas sobre o processo em si mesmo. (MARTÍ, 2006, p. 36) Ainda que alguma justificação intrínseca pudesse ser atribuída à forma do desenho institucional orientado para obtenção de resultados melhores, essa não poderia ser considerada uma justificação perfeita por não ser capaz de se constituir moralmente independente sobre os resultados da deliberação, (cf. HABERMAS, 1984) uma vez que o desenho institucional proposto sob a perspectiva de *crowdlaw* é um desenho auto-interessado objetivando o aumento da eficiência sobre a tomada de decisão pela administração pública.

O debate sobre as qualidades epistêmicas da democracia reacendeu as discussões em torno dos giros da teoria deliberativa. Contribuem para o campo da democracia epistêmica autores como David Estlund, Joshua Cohen, José Luis Martí e Hélène Landemore. Esse campo parte da crítica ao procedimentalismo da deliberação como fonte de justificação e legitimação na tomada de decisões públicas contrapondo os pressupostos de John Rawls sobre a sua ideia de razão pública (*public reason*) constituída por consensos sobrepostos (*overlapping consensus*). (RAWLS, 1996) Os autores da democracia epistêmica vêem na ideia de consensos sobrepostos uma forma de se furtar a uma construção de verdade pela deliberação, uma vez que Rawls entende a possibilidade da construção de múltiplas razões em um equilíbrio reflexivo (*reflective equilibrium*). (RAWLS, 1996, cap. Political Constructivism) Dessa forma, os democratas epistêmicos entendem que uma concepção metafísica de verdade advogada por Rawls destitui a deliberação de seu sentido de encontrar a verdade pelas trocas intersubjetivas entre sujeitos, os quais, apesar de sustentarem suas posições de forma intersubjetiva para alcançarem um equilíbrio reflexivo, recaem em um infinito relativismo de posições.

David Estlund, por exemplo, reage a Rawls reforçando um entendimento da política não apenas como o somatório de formas parciais de verdade, mas sim verdades absolutas que se distiguem entre um contexto de justificação e um contexto de legitimação. (LANDEMORE, 2017, p. 283) Joshua Cohen, por sua vez, escreveu um artigo em 1986 debatendo a possibilidade de uma democracia epistêmica. Em seu entendimento, ela seria como um tipo de “populismo da razão” que orienta suas decisões com base em mecanismos democráticos que valorizam a assertividade das decisões (*correctness*), independente do procedimento adotado, e que reconhece o transborde cognitivo do voto, bem como um entendimento bayesiano sobre a evolução das decisões políticas que deveriam ser corrigidas na medida em que novas evidências surgem pelos efeitos das decisões públicas tomadas. (COHEN, 1986)

Não obstante, José Luis Martí defende que a principal característica de uma concepção epistêmica de democracia está na “*attribution of epistemic value to deliberative democracy, no matter if it also has other values, or even if these other values are more important than the instrumental one in the overall justification*”. (MARTÍ, 2006, p. 37) Da mesma forma, Hélène Landemore concorda com essa perspectiva ao afirmar que

[a]n epistemic argument for democracy depends on the view that at least for some political questions there are right or correct answers (in some sense of right or correct that remains to be defined) and that these answers can be, if not known with certainty, at least approximated to some degree. (LANDEMORE, 2013, p. 208)

Tanto Martí, quanto Landemore, ao afirmarem o valor epistêmico das democracias, não excluem outros valores intrínsecos à deliberação, como os compromissos deliberativos de padrões independentes sobre os procedimentos da deliberação, bem como em relação à justiça dos resultados em relação às crenças das diferentes partes envolvidas no processo. A tese epistemológica de justificação de decisões políticas sustentada por Martí defende a deliberação democrática como a forma mais confiável de se alcançar uma decisão política correta. Nela, reconhece-se a defesa da forma (democrática) e a justificação substantiva dessas decisões pela legitimidade constituída tanto pela forma como pela justiça do produto dessa deliberação. “*Democratic deliberation is in general the most reliable democratic procedure in order to identify which are the right political decisions, and therefore it is*

the adequate method to make legitimate political decisions". (MARTÍ, 2006, p. 35, grifo no original)

Apesar das primeiras elaborações da democracia epistêmica partirem de uma crítica ao liberalismo político de John Rawls, Hélène Landemore reacomoda a crítica ao liberalismo a partir de uma concepção epistêmica de democracia informando que não há de fato um desafio às concepções liberais da ideia de razão pública em Rawls, especialmente não contra a ideia de espírito de tolerância. Por outro lado, Landemore afirma a necessidade de se reposicionar o conteúdo subjetivo produzido pela deliberação para que as alegações de verdade dentro de um contexto plural de opiniões não seja usado "*in the sectarian and exclusionary manner often associated with it but in the inclusive and fallibilist manner*". (LANDEMORE, 2017, p. 287)

Landemore destaca o giro epistêmico como uma forma de reabilitar o aspecto instrumental da deliberação sobre a vitória do melhor argumento nas decisões democráticas. (LANDEMORE, 2017, p. 286) Segundo ela, a democracia epistêmica é capaz de reestabelecer a possibilidade de se questionar sobre a qualidade das decisões políticas pelos impactos que essas causam na sociedade, reconectando a teoria política a estudos empíricos "*by making sense of attempts to trace causal relationships between democratic procedures (deliberation but not only) and certain types of outcomes*", assim como "*the epistemic turn would seem to 'legitimize policy-makers' growing concern for policy impact assessment*". (Ibid., grifo meu)

Em acordo com a perspectiva de Landemore, Victoria Alsina e José Luis Martí estabelecem dois eixos de justificação (um intrínseco e outro subjetivo) para avaliação da qualidade da tomada de decisão em processos de elaboração de leis e definição de políticas públicas.

It seems natural to assume that legitimacy will be at least part of the standard that will measure the quality of *the process of lawmaking*, while justice will necessarily play a role, if any, in the assessment of the quality of *the results of lawmaking*. (ALSINA; MARTÍ, 2018, p. 355, grifo no original)

De maneira bastante normativa, Alsina e Martí destacam que, a partir do conjunto de princípios estabelecidos para iniciativas de *crowdlaw*, introduzindo mais e mais diversas opiniões, ideias e informações aos processos de elaboração de leis e

de tomada de decisões sobre ciclos de políticas públicas, essa seria uma abordagem adequada tanto para “*identify the substantive standard of correctness of public decisions*”, quanto “*to make such public decisions respect that standard*”. (ALSINA; MARTÍ, 2018, p. 356)

Em relação às críticas a essa abordagem epistêmica, Landemore discute a ideia de que uma abordagem epistêmica no fundo desfigura a democracia por subordinar valores democráticos fundamentais, como igualdade política e liberdade de expressão, à consideração instrumental sobre os resultados da deliberação. (LANDEMORE, 2017, p. 288) Outra crítica é a de que, no fundo, o giro epistêmico seria na verdade um giro de 180 graus, por colocar muita ênfase no valor instrumental da participação política em oposição a uma perspectiva emancipatória da deliberação, (Ibid.) o que de certa forma foi notado também por Claudia Feres Faria e Ricardo Fabrino Mendonça no debate sobre o giro do giro deliberativo.

A resposta a essas críticas foi pontuada de alguma forma pela discussão apresentada pelos autores sobre o valor epistêmico da democracia. Um destaque especial vale a contribuição de Martí sobre o entendimento de não exclusão sobre os valores intrínsecos da deliberação pela simples valoração dos resultados objetivos trazidos pelo processo deliberativo. Martí admite ser uma tarefa difícil harmonizar os padrões de justificação intrínsecos do processo deliberativo com a sua capacidade de produzir decisões justas do ponto de vista subjetivo. (MARTÍ, 2006, p. 38) Contudo, os avanços das discussões sobre o uso de novos métodos, capazes de ao mesmo tempo garantir a inclusão de opiniões diversas, associado ao um procedimentalismo epistêmico, traça um bom caminho para se alcançar a compatibilização problematizada por Martí. Landemore, nesse sentido, nota que a *inteligência coletiva é o produto* dessa harmonização capaz, tanto de promover uma justificação sobre os procedimentos, quanto sobre os resultados das decisões públicas.

On the epistemic approach, one good reason to posit that all citizens are political equals, for example, is that doing so ensures the aggregation of a diversity of equally weighed perspectives, which turns out to be key to the collective intelligence of the outcome. (LANDEMORE, 2017, p. 289)

Portanto, ao se falar em instrumentalização da deliberação na perspectiva de *crowdlaw*, deve-se levar em consideração que *crowdlaw* está situado dentro de uma perspectiva epistêmica de democracia, na qual a qualidade das decisões importa como fonte de justificação da deliberação pública. Essa valorização, contudo, não significa submeter a democracia à qualidade das decisões para um julgamento sobre sua eficiência. Ao contrário, *crowdlaw* demonstra que um dos seus valores fundamentais é a inclusão de múltiplas e diversas vozes como forma de justificação do processo pela sua legitimidade imanente.

3 A SABEDORIA DA DEMOCRACIA

Ao longo das décadas de 2000 e 2010, as tecnologias de informação e comunicação passaram de esperança a vilãs para a democracia. Se por um lado elas permitiram ampliar o espectro de vozes no debate público, por outro a apropriação dessas tecnologias por grupos sem identificação com valores democráticos possibilitou a manipulação da esfera pública para fomentar a intolerância e a polarização política. A dificuldade em se pensar saídas democráticas para o problema é reforçada pela limitação do diálogo imposto pelo ambiente de desordem informacional.

Esse capítulo pretende resgatar os debates em torno da teoria democrática para enumerar os valores democráticos que estão sendo desafiados pela atual conjuntura. A primeira seção aprofundará a discussão sobre teoria democrática e democracia digital, delineando os pontos de acordo e desacordo entre as diferentes escolas.

A segunda seção apresentará o cenário pessimista da aplicação de ferramentas digitais para ataques às democracias modernas, detalhando as fontes de poder desses ataques, bem como os valores políticos em disputa. Por outro lado, a terceira seção ressignificará a apropriação tecnológica por parte de grupos anti-democráticos, para apresentar um panorama otimista de como essas tecnologias podem servir para o fortalecimento de democracias em direção à construção de uma inteligência coletiva. Por fim, a quarta seção abordará os aspectos relacionados às inovações democráticas, instituições participativas e *crowdlaw*, comparando as variáveis de análise das três perspectivas, preparando a discussão de formulação para um arcabouço de análise ampliado sobre iniciativas participativas, com o apoio de tecnologias digitais.

3.1 DEMOCRACIA E TECNOLOGIA

A democracia é um tema transversal a sociedades modernas e que não se restringe ao puro debate acadêmico da ciência política. Pode-se reconhecê-la sendo empregada aos mais variados contextos que, dentro do senso comum, está associada à perspectiva de liberdade e autonomia de indivíduos para tomada de decisões. O seu conceito, no entanto, é fruto de intensos debates históricos que a conduziram a diferentes perspectivas na forma com que ela se aplica ao ordenamento político das sociedades. Ao longo do século XX, o amadurecimento do conceito de democracia através de sua reivindicação por modelos sociais republicanos, liberais e procedimentais, constituíram a base do que chamamos de teoria democrática, ou teorias democráticas.

A comunicação é um tema que perpassa a formulação teórica nesse campo desde as suas primeiras formulações. Seja tanto de modo colateral, quando tratamos de formas democráticas como instrumentos para escolha de líderes, (SCHUMPETER, 2003) quanto de maneira instrumental, quando tratamos de dilemas informacionais para a concorrência de interesses, (DAHL, 1973) e até de maneira determinante, quando o agir comunicativo é base fundamental para construção da esfera pública. (HABERMAS, 1989, 1996) Com o surgimento de meios de comunicação de massa interativos, inicialmente com as primeiras experiências de interatividade através da televisão a cabo e depois com a internet, a forma com que a comunicação afetou as experiências democráticas vem sendo objeto de estudo de autores que buscaram ressignificar os atributos e mecanismos democráticos a partir desse novo contexto.

Wilson Gomes em seu livro de 2018, “A democracia no mundo digital: História, problemas e temas”, descreve um amplo panorama de como os conceitos de democracia se imbricaram com as novas relações sociais e políticas mediadas por meios de comunicação digital. Em sua revisão de mais de 2.500 títulos de obras relacionadas aos impactos da tecnologia na democracia, Gomes identifica a emergência de um campo chamado de teoria democrática digital, na qual pesquisadores procuraram estabelecer parâmetros para se pensar uma renovação da teoria democrática no contexto das novas tecnologias de informação e

comunicação. Para Gomes, dentro desse campo há um subcampo que se dedicou a compreender como o conceito de democracia eletrônica se processou em correlação com os desdobramentos da teoria democrática, problematizando modelos de democracia reconfigurados para acomodar os novos paradigmas estabelecidos pela comunicação digital. O autor destaca duas obras fundamentais que influenciaram o debate sobre modelos de democracia entre os anos 1990 e 2000: “*Strong Democracy*”, de Benjamin Barber (2003), e “*Models of Democracy*”, de David Held (2006). Essas obras construíram tipologias da democracia importantes para “interpretar e comparar padrões democráticos no tempo e no espaço. (GOMES, 2018, l. 996)

Na sua leitura das discussões trazidas pelo neerlandês Jan van Dijk, que por sua vez se baseou nos modelos de democracia de David Held, Gomes identifica entre cinco e seis visões de democracia eletrônica, subdivididas entre “perspectivas centradas no governo (modelos de democracia legalista e competitiva) e perspectivas centradas no cidadão (modelos de democracia plebiscitária, pluralista, participativa e libertária)”. (GOMES, 2018, l. 1079)

O modelo de democracia legalista se funda em aspectos ultraliberais de defesa suprema das liberdades individuais. Nela, a democracia é a transposição de uma visão libertária de Estado mínimo em que este só deve intervir em questões que ferem valores fundamentais da livre iniciativa. O enfoque da democracia legalista é procedimental, ou seja, são mais importantes as regras do jogo do que o resultado das decisões. O principal expoente dessa corrente teórica é o autor Friedrich Hayek. (HAYEK, 2020) Com forte inspiração lockeana, Hayek descreve a sua perspectiva de democracia como o instrumento único e exclusivo para limitar a “tirania da maioria”. Conforme observa Marcos Nobre, na visão de Hayek, “a intervenção estatal só tem razão de ser na medida em que fomenta a perseguição dos objetivos dos indivíduos e deve ser rigorosamente limitada pela idéia mesma de Estado de Direito”. (COELHO; NOBRE, 2004, p. 33) Da mesma maneira, Held *apud* Nobre, (Ibid.) na perspectiva de Hayek, “a democracia não é um fim em si mesmo; ela é antes um meio, ‘um instrumento útil’ para salvaguardar o mais alto fim político: a liberdade”.

Gomes observa que “o déficit democrático fundamental na implementação do modelo tem a ver com o baixo suprimento da informação necessária para a orientação e decisão dos cidadãos”. (GOMES, 2018, I. 1079) Dessa forma,

following the legalist model ICT is designed and used as a means to remove information shortages and reinforce the present political system by more effective and efficient ways of information processing and organisation. ICT is also applied to increase the transparency of the political system. By all these means the system would be capable to confront the problems of complexity. (HACKER; DIJK, 1996, n. p)

Nesse modelo, Gomes observa que o meio ou ferramenta de comunicação preferido deve resolver duas funções: “a) fornecer mais e melhor informação; b) prover interação para que governos representativos se tornem mais abertos e mais capazes de responder às pessoas”. (GOMES, 2018, I. 1079)

O modelo de democracia competitiva se baseia na teoria elitista, também conhecida como competitivo elitista, que pretende ser uma representação realista da política. O principal formulador dessa teoria é Joseph Schumpeter, que lança suas bases pelo seu livro de 1942, “*Capitalism, Socialism and Democracy*”. (SCHUMPETER, 2003) Nele, o autor debate a construção de arranjos institucionais de sociedade pós-tradicionais em que a democracia figura como o método ideal para a escolha de governantes responsáveis pela tomada de decisões necessárias à reprodução social e econômica nas sociedades modernas. Dessa forma, David Held observa que no modelo competitivo elitista

the only full participants are the members of political elites in parties and in public offices. The role of ordinary citizens is not only highly delimited, but it is frequently portrayed as an unwanted infringement on the smooth functioning of ‘public’ decision-making. (HELD, 2006, p. 156)

Esse modelo é dominado pela visão tecnocrática da política em que a aplicação prática da tecnologia visa “facilitar e qualificar eleições e campanhas e atuar na distribuição e organização, geral e segmentada, de todas as informações necessárias para uma decisão eleitoral qualificada”, (GOMES, 2018, I. 1091) bem como “prover a eficiência do governo”. (Ibid.)

Dentre as perspectivas centradas no cidadão, Gomes cita os modelos de democracia plebiscitária, pluralista, participativa e libertária. O modelo de democracia plebiscitária é um modelo específico desenvolvido por Jan van Dijk e é o único dos listados que não está presente na tipologia proposta por David Held. Nele, é valorizada a democracia direta como forma de estabelecer, sempre que possível, um contato direto entre lideranças políticas e cidadãos através de plebiscitos. A função da tecnologia nesse modelo enfatiza o uso de sistemas de registros de votos e se confunde com as primeiras formulações apresentadas pelos teledemocratas. (GOMES, 2018, I. 1091–1092)

Benjamin Barber chegou a tratar em sua obra os efeitos da tecnologia sobre democracias. O autor, no entanto, utiliza como referência as incipientes experiências até então da teledemocracia, que tinha características individualistas e plebiscitárias em seu modelo de participação. A teledemocracia foi o conceito que derivou da ideia de se utilizar novas formas de comunicação para facilitar a participação política. (DUTTON, 1992, p. 505) Com o surgimento da televisão a cabo na década de 1960, e a capacidade de criar um canal de resposta entre os programas de televisão e a sua audiência, entusiastas “*saw the convergence of computing and telecommunications as offering a technological fix to the many pragmatic constraints on more direct participation in governance*”. (Ibid.) No entanto, a utopia em se constituir uma democracia através da possibilidade do exercício do voto desde nossas casas se chocou com a perspectiva em que os novos aparatos de mídia serviriam, na verdade, como forma de controle das massas (audiência) ou ao que Kenneth Laudon (1977) chamou de “*managed democracy*”. Através de uma democracia controlada, a imprensa ocuparia um papel importante no convencimento sobre políticas públicas e outros assuntos de governo, fazendo-o plenamente dependente da mídia para comunicar seus temas, assim como a população depende exclusivamente dela para traduzir os diversos aspectos da política. (LINSKY, 1986, p. 148–168) A mídia é o “*middleman*”, responsável pela formação da opinião pública e a intermediária entre governo e sociedade. (Ibid., p. 7) Por essa visão, diferentes críticos da teledemocracia entenderam que ela seria muito menos uma oportunidade de inclusão, e mais a sofisticação dos aparatos de controle das massas pela comunicação. Em outras palavras, as novas mídias eletrônicas traziam consigo muito mais a ideia de “telocracia” do que de “teledemocracia”. (DUTTON, 1992, p. 506)

A televisão se mostrou um instrumento limitado, pois a participação pública através dela foi desenhada como um instrumento agregador de opiniões baseado em reações de um público atomizado e incluído a partir do seu valor enquanto audiência. (COLEMAN, 2017) A deliberação não era parte da agenda da inclusão participativa através dos novos meios tecnológicos. Conforme nota Barber, “*radio and scream television have already depreciated our political currency, and new technologie talks are as likely to reinforce as to impede the trend if not subjected to the test of deliberative competence*”. (BARBER, 1995, p. 270)

Scott London, citado por Wilson Gomes, (GOMES, 2018, l. 1048–1049) também ressalta as diferenças entre teledemocracia e democracia deliberativa, enfatizando elementos que impedem pensar uma democracia sem deliberação. Para London, se por um lado a teledemocracia permite o acesso à opinião pública através do *feedback* direto dos cidadãos em uma velocidade jamais antes possível, por outro a mera agregação de opiniões não constituem um juízo público. A qualidade, e não a quantidade, deve ser a medida da participação democrática uma vez que a democracia se funda no princípio do diálogo, não do monólogo. Por fim, London ressalta que, apesar de a teledemocracia advogar que a velocidade das novas tecnologias pode melhorar a democracia, para ele, a velocidade é inimiga da deliberação pública. (LONDON, 1995) Na teledemocracia, além da limitação do meio, que só permitia uma participação pontual na agregação de opiniões sobre temas pré-selecionados, a participação ainda era restrita por questões demográficas de acesso a tais dispositivos e serviços de comunicação. Por isso, iniciativas como as listadas por William Dutton eram muito mais experimentos de possibilidades do que uma oportunidade real de democratização de instituições políticas através do controle remoto. De fato, como observa Wilson Gomes, (2018) o campo da democracia eletrônica se estruturou em torno da crítica à teledemocracia e em seu entusiasmo acrítico sobre a aplicação de novas tecnologias como possibilidade para construção de uma democracia plebiscitária. O trabalho de pesquisadores posteriores aos teóricos da teledemocracia foi o de demonstrar que era possível imaginar a tecnologia aplicada a outras dimensões democráticos além do voto.

Outro modelo centrado no cidadão identificado por Gomes é o da democracia pluralista. Esse modelo surge da crítica à teoria elitista sem romper com os preceitos básicos sobre a forma de constituição da esfera política. A crítica se dá pela limitação

atribuída à teoria elitista em centralizar a agência política no indivíduo frente a lideranças eleitas, enquanto a teoria pluralista expande a composição da arena política para incluir a dinâmica de grupos e associações políticas. O autor fundamental dessa escola é Robert Dahl, que descreve os elementos de sua teoria no seu livro *“Polyarchy: Participation and Opposition”*. (DAHL, 1973) Segundo ele, a poliarquia se constituiria pela representação complexa e difusa de interesses na sociedade num jogo de barganha infinita. Sendo o poder arranjado de maneira não-hierárquica e competitiva, cabe à democracia garantir a igualdade de competição com proteção de minorias e de direitos à participação. Segundo Gomes, nesse modelo, a “vida pública mais saudável democraticamente é mais horizontal que vertical, com os cidadãos engajados em associações e organizações da sociedade civil, forçados a cooperar e a negociar na resolução dos próprios problemas”. (GOMES, 2018, I. 1103)

Para van Dijk, a comunicação digital seria útil a esse modelo de duas maneiras. Uma delas é na ampliação das formas de expressão de seus interesses criando um ambiente de concorrência mais plural e justo, uma vez que se democratiza o acesso à opinião pública ou, segundo o próprio, *“the multiplication of channels and standalone media supports the potential pluriformity of political information and discussion”*. (HACKER; DIJK, 1996, n. p) A outra é complementar a essa e percebe as TICs como um instrumento capaz de acentuar a colisão entre agentes corroborando para ação política em rede (horizontal). Conforme nota van Dijk: *“interactive communication networks perfectly fit to a network conception of politics, in contrast to broadcasting networks”*. (Ibid.)

A democracia participativa é outro modelo centrado no cidadão elencado por van Dijk. Nele, há o pressuposto de uma cidadania ativa na sociedade democrática, em que cidadãos são parte inseparável da vida política, atuando em todas as fases do processo democrático e seus diferentes momentos de tomada de decisão. Gomes identifica que esse modelo, no entanto, repete o viés individualista de outros modelos de democracia e se fia em “métodos de aferição da vontade do povo por meio da agregação de interesses individuais”. (GOMES, 2018, I. 1114) Para van Dijk, o uso da tecnologia para participação deve priorizar aquelas capazes de “informar e ativar a cidadania”. (Ibid.) A implementação de projetos de democracia participativa devem se

preocupar com *quem* participa do processo e favorecer instrumentos de *discussão* entre os participantes. (Ibid.)

Por fim, dentre os modelos apresentados por van Dijk e debatidos por Wilson Gomes está a concepção libertária de democracia. Esse modelo está associado à forma democrática idealizada pelas primeiras concepções de ciberespaço. Nela, paira o ideário de uma internet livre que serviria como plataforma para libertar os cidadãos das amarras do Estado, numa concepção ultraradical da liberdade e autodeterminação dos indivíduos. Esse ideário se confunde muitas vezes com a cultura do hackerativismo, em que o ciberespaço é um território livre, autônomo e independente para experimentar tecnologias eletrônicas e qualquer forma de regular esse espaço deve ser condenada. Conforme Gomes, “o que quer que afirme a liberdade dos indivíduos, da comunidade e das sociedades sobre Estados, governos, sistemas políticos e corporações tem endosso do libertarismo”. (2018, l. 1126)

A conclusão de Jan van Dijk acerca da democracia eletrônica é a de que a tecnologia pode ser útil para os diferentes modelos de democracia, cada um aproveitando aspectos que lhe são convenientes. Conforme nota Wilson Gomes, isso torna a conclusão de van Dijk eclética sobre como a tecnologia podem afetar democracias. (Ibid., l. 1126) Os eventuais impasses e disputas para os quais esses modelos possam concorrer poderiam ser resolvidos por acordos para aproveitar os benefícios complementares identificados em cada um deles. Essa também é a visão de Graham Smith no seu estudo de inovações democráticas, “*instead of viewing them as competing and often antagonistic models, we should recognise that their ideals and practices can be mutually supportive*”. (SMITH, 2009, p. 11) Para van Dijk, os acordos construídos entre os diferentes modelos devem ter como base três metas importantes:

1) um governo que responda mais aos cidadãos, (2) um melhor fornecimento de informações em ambos os sentidos – o governo e a administração pública, de um lado, e os cidadãos, de outro – e (3) um sistema político mais transparente. (van DIJK apud GOMES, 2018, l. 1126)

Dentre os modelos debatidos pro van Dijk, poderíamos agrupá-los para serem comportados pela taxonomia binária criada por Benjamin Barber (2003) entre *thin democracy* e *strong democracy*. De um lado, modelos mais próximos do paradigma

liberal se enquadram no que Barber chama de *thin democracy*, sendo eles: o legalista, o competitivo elitista, o pluralista. Esses modelos priorizam a eficiência na tomada de decisões e o emprego da informação como forma de manter o contrato entre representantes e representados, esses últimos entendidos como clientes de um Estado criado para resolver conflitos de interesse entre os indivíduos que o compõe. A tecnologia aí serve como ferramenta para tornar esses interesses mais transparentes além de ampliar o controle social sobre os representantes.

Do outro, podemos incluir o modelo de democracia participativa na taxonomia de *strong democracy*. Esse modelo é centrado nos cidadãos, privilegiando a tomada de decisão por consenso legitimado pelo debate público. Os cidadãos nesse modelo são empoderados a tomarem parte dos assuntos públicos e protagonizarem a formação de opinião sobre questões políticas. As relações de representação são marcadas pela interatividade na qual a comunicação digital cumpre o papel de fortalecer as colisões entre cidadãos para ampliar a base participativa no debate público.

Nessa taxonomia dual, não se encaixa o modelo de democracia plebiscitária apresentada por Jan van Dijk. Apesar dela ser uma forma de transferir decisões e distribuir poder entre cidadãos utilizando para isso ferramentas digitais para votação, Benjamin Barber se encarrega em estabelecer uma ampla crítica ao majoritarismo plebiscitário (apresentada anteriormente) contido na teledemocracia. (BARBER, 2003, p. 261–311) O sueco Joachim Åström (2001) ressignificou essa crítica, reposicionando-a em tempos de internet para estabelecer outro modelo de democracia eletrônica chamado *quick democracy*. Åström entende como positivo o incremento de participação direta dos cidadãos na política e entende ser possível superar, ou ao menos transformar, o modelo representativo através do uso de novas tecnologias de comunicação e informação.

Os defensores desse modelo entendem que a principal limitação que faz democracias dependentes da representação é a limitação mecânica em se reunir um grande número de pessoas, o que seria resolvido pelas novas formas de comunicação digital. Defensores mais radicais acreditam ser possível reconstruir as democracias nacionais ou mesmo internacionais ao modelo da ágora grega. “*ICT as the decisive means by which direct democracy Athenian style can be implemented in*

today's society". (ÅSTRÖM, 2001, p. 50) Já defensores mais conservadores não acreditam numa superação completa das formas de representação, mas imaginam que elas possam ser revitalizadas por práticas de democracia direta, combinadas com formas representativas. (Ibid.)

O modelo de *quick democracy* apresentado por Åström dialoga com a discussão proposta por Stephen Coleman (2017) de *fast e slow democracy*. Coleman publica seu livro em 2017, em um contexto que foi possível não só observar os benefícios das TICs para as democracias, mas também a sua ameaça através da ascensão rápida e fugaz de populismos carregados de emoções e, na maioria das vezes, ausente de racionalidade ou verdade. Um cenário em que as TICs formam um ferramental eficiente para converter o público em uma "*amorphous mass: dummies spoken for by demagogic ventriloquists*". (COLEMAN, 2017, p. 71)

De forma normativa, Coleman advogava para o desenvolvimento de capacidades que permitiram democracias serem repensadas sob a luz de novas possibilidades comunicacionais. Uma das capacidades listadas pelo autor é a de tornar o mundo político mais compreensivo para os cidadãos, que a partir de uma visão informada pela razão podem compartilhar sentidos políticos comuns, pois sem isso "*the potential for shared political purpose, democratic politics is reduced to a mechanism for managing cultural fragmentation and incomprehension*". (Ibid., p. 75)

Para Coleman, a velocidade com que as decisões são tomadas, bem como a velocidade com que os argumentos que sustentam essas decisões são elaborados, importam para se pensar o compasso entre elas e as transformações culturais. "*Most of the excellent literature on politics and speed has tended to focus on problems of governance, where desynchronization between political decision-making and cultural pace leads to a kind of organizational giddiness*". (Ibid.) Essa vertigem organizacional (*organizational giddiness*) tende a produzir no longo prazo consequências negativas para democracias, a diminuição do diálogo racional e a acentuação da polarização. Se por um lado processos de tomada de decisão podem ganhar agilidade e responder rapidamente a transformações com o apoio da comunicação digital e a disposição abundante de informação, por outro a aceleração de processos de tomada de decisão que podem produzir decisões contaminadas sem o devido apuro deliberativo.

Essa também é a visão de Beth Noveck (2015) quando ela faz sua crítica a teoria deliberativa e afirma que, em determinadas situações, mais informação pode acentuar diferenças e aumentar a polarização, em vez de construir acordos mútuos para produzir melhores decisões. A solução dada por Noveck se dá em duas dimensões. Uma é a de fazer as perguntas certas para o problema que se quer resolver. A segunda é o uso de tecnologias de filtragem de informação para extrair o conteúdo relevante da deliberação, dando sentido e relevância e objetividade para o ponto em discussão. De certa forma, essa também é a solução dada por Coleman (2017) para se “diminuir a velocidade do processo político”.

Because democratic politics as it has come to be experienced moves too quickly, characterized by fast-talking politicians, data gluts, ambiguous claims, even from experts, and journalistic interpretation that cannot always be trusted, there is a strong case for having a metaphorical pause button that allows people time to ask the right questions and evaluate meaningful answers. (...) Slowing down the political process allows citizens to reflect not only upon information offered to them, but also upon the capabilities they need to make sense of complex questions. (COLEMAN, 2017, p. 78–79)

Apesar de sua crítica à aceleração dos processos políticos, possibilidades pelas novas formas de comunicação digital, Coleman não acredita em uma regressão para formas anteriores pré-advento da internet. Ao contrário, o argumento do autor está no concerto do passo de uma democracia rápida (*fast-democracy*) e uma democracia lenta (*slow-democracy*). Considerando o modelo de *quick democracy* proposto por Åström (2001), a proposta estaria alinhada com uma conjugação desse modelo na sua versão mais conservadora, admitindo as instituições representativas atuais, com o modelo de Strong Democracy de Barber (2003), que favorece o debate público sincero e racional colocando os cidadãos no centro da cena política.

Se considerarmos o amplo panorama da aplicação de tecnologias às democracias descrito por Wilson Gomes (2018), perceberemos que todos eles partiram de conceitos estruturados na teoria democrática para, a partir daí, pensar como a tecnologia poderia ocupar um espaço para superar desafios históricos daqueles modelos estabelecidos. Coleman acredita que só uma transformação completa na forma de pensar a prática democrática sob a ótica de novas possibilidades comunicativas pode revelar novas formas democráticas.

But strengthening democracy is likely to require rather more than the application of digital add-ons to obsolete structures. It entails rethinking the

practice of democracy in the light of new communicative possibilities and rethinking ways and means of communicating in terms of hitherto unrealized democratic norms. (COLEMAN, 2017, p. 73)

O argumento de Coleman é compartilhado por Beth Noveck (2015), sobre a forma de se pensar as novas tecnologias nas transformações de instituições. Ambos os autores acreditam não ser possível aprofundar os mecanismos democráticos sem redesenhar as instituições para aproveitar a oportunidade do engajamento para participação. Segundo Noveck, as correntes dominantes da teoria política sistematicamente desacreditam o poder da participação e, por isso, não fomentam a reflexão sobre novas instituições políticas. *“Our dominant political theory has long been deeply distrustful of citizens and their abilities, and so provides little support for redesigning institutions to take advantage of their expertise.”* (NOVECK, 2015, p. 80) Essa também é a crítica de Hélène Landemore. (2013) ¹⁷

As transformações sociais emergentes, proporcionadas por novas sociabilidades através de ferramentas digitais, influenciaram também a forma com que a política se estrutura. Como forma de diferenciar o novo paradigma, a palavra digital foi adicionada a disciplinas já consolidadas nas ciências sociais. Participação se transformou em participação digital, deliberação se transformou em deliberação online, e a democracia agora é democracia digital. A democracia digital, especificamente, surge da tentativa de requalificar práticas participativas (e-participação), deliberativas (deliberação online) e de governo eletrônico, presentes desde as primeiras aplicações da internet. (CHADWICK, 2003, 2008; GOMES, 2016)

O termo *e-democracy* (“e” de “eletrônica”) está presente na literatura desde os primeiros estudos sobre os impactos da tecnologia nos processos políticos. Dahlberg (2001b) já o utilizava em seus primeiros estudos, assim como Chadwick (2003). Por muito tempo, a democracia digital era tida como um conceito intercambiável para iniciativas de e-participação, deliberação online e governo eletrônico. Conforme nota o professor Wilson Gomes (2016), “parecia que tudo o que se fazia era democracia

17 É, no entanto, importante destacar que Beth Noveck fala a partir de uma perspectiva estadunidense, na qual os estudos participativos de certa forma sempre ocuparam uma posição marginal. Além disso, os poucos estudos sobre o tema naquele país, nunca foram reforçados por experiências empíricas sobre construções políticas participativas. Por outro lado, pesquisadores ligados a perspectivas decoloniais da política, pavimentaram um caminho importante na produção de teoria e pesquisa empírica sobre experiências participativas em países periféricos, em especial no Brasil. Sob a perspectiva institucional, vale ressaltar como contraponto a afirmação de Noveck, a teoria sobre Instituições Participativas fomentada pela escola participativa da Universidade Federal de Minas Gerais. (AVRITZER, 2008; 2009)

digital, de modo que os campos do governo (ou do Estado) e da política não eram mais que âmbitos em que se aplicavam a e-democracia". (p. 48)

Com o amadurecimento dos estudos do campo, há também o amadurecimento da percepção de que a internet e a tecnologia não seriam capazes de resolverem, por si só, todos os déficits da democracia liberal. (COLEMAN, 2017; GOMES, 2016) A aplicação da tecnologia para fins considerados questionáveis do ponto de vista democrático, além da possibilidade de se pensar a digitalização de serviços de Estados em regimes autoritários, levaram à criação de distinções sobre a democracia digital e o contexto na qual se aplica.

Na perspectiva de Gomes, a democracia digital seria uma forma de requalificar a teoria democrática com base em novos paradigmas trazidos pelas transformações sociais mediadas por novas tecnologias digitais. Dentre os subtemas listados pelo autor, está a teoria da democracia digital. A pacificação do debate entre teoria democrática e as escolas que estudam o efeito da digitalização da vida das sociedades aponta para se pensar uma teoria democrática digital, englobando o conceito amplo de democracia digital. Um passo além seria o de eliminar divisões entre digital e não digital, para se pensar simplesmente em teoria democrática. A unicidade alcançada pelos processos digitais em sociedades modernas não permite se pensar em uma democracia não digital. Não é possível se pensar na estruturação de conceitos modernos que debatem a democracia sem levar em consideração a forma com que a sociedade e a economia passaram a se estruturar a partir de novas formas de reprodução que, necessariamente, já não conseguem separar material e digital.

A tecnologia não é agnóstica. Não foi a simples adoção de ferramentas digitais que transformaram a forma com que valores da democracia liberal se reproduzem. A apropriação política dessas ferramentas para esse fim direcionaram para que elas se constituíssem ferramentas importantes no fortalecimento desses valores. A disputa por um conceito de democracia é antes de tudo ontológica, de qual ideal de democracia se busca para, a partir daí, os atores políticos se apropriarem do ferramental útil que lhes é disposto para perseguição desse ideal. Da mesma forma, a modernidade nos mostra que o conceito de democracia não é um conceito acabado, mas em constante disputa, e sistematicamente desafiado. As mesmas

ferramentas digitais se mostram úteis também ao ataque à democracia. A mesma tecnologia que pode fortalecê-la também pode destruí-la.

Ao se pensar a tecnologia aplicada a democracias, esse capítulo demonstrou que não é necessário se filiar a um só modelo de democracia para identificar as possibilidades e benefícios das novas tecnologias de comunicação e informação aplicada a esses modelos. Tomando o conceito de democracia eletrônica lapidado por Wilson Gomes (2018), não é possível falar em uma democracia eletrônica, mas em muitas democracias eletrônicas. Ou, conforme o próprio autor afirma, ao se falar de uma democracia eletrônica, nesse caso “deve primeiro dizer que tipo ou definição de democracia tem em mente”. (GOMES, 2018, l. 1019)

Para o estudo de *crowdlaw*, estabelecer esses referenciais normativos sobre como as TICs contribuem para diferentes modelos de democracia também é útil para entender que a relação entre *crowdlaw* e democracia também é polissêmica, ou seja, não necessariamente *crowdlaw* serve a um modelo de democracia, mas pode ser aplicado à diferentes modelos em suas diferentes facetas.

3.2 A GOVERNANÇA ALGORÍTMICA COMO ENCRUZILHADA DA HISTÓRIA

O entusiasmo em torno das novas tecnologias de comunicação e seu potencial para fortalecer democracias se transformou em apreensão no final da década de 2010. A apropriação dessas tecnologias por grupos que exploram a sua velocidade, alcance e complexidade para fins prejudiciais à democracia fizeram teóricos repensarem o impacto da digitalização sobre os valores democráticos. Em 2019, o centro de pesquisas Pew Research Center ouviu 979 inovadores em tecnologia, desenvolvedores de software, empresários, formuladores de políticas públicas, pesquisadores e ativistas sobre como eles viam as evoluções tecnológicas na próxima década e como elas afetariam a democracia. (RAINIE; ANDERSON, 2020)

Os pesquisadores Rainie e Anderson sistematizaram os temas tratados pelos respondentes e, dentre as ameaças identificadas, estão o desequilíbrio agudo nas

relações de poder e a perda de confiança nas instituições democráticas. Dentre os entrevistados, 49% responderam que a tecnologia enfraqueceria os fundamentos da democracia e da representação democrática na próxima década. Jonathan Morgan, pesquisador da Wikimedia Foundation, elencou três fatores cruciais para o impacto negativo da tecnologia sobre democracias. O primeiro deles é o uso das redes sociais por grupos interessados em disseminar desinformação de maneira estratégica e coordenada, com a intenção de minar a confiança das pessoas nas instituições ou convencê-las a acreditar em coisas que não são verdadeiras. O segundo é em relação ao papel de plataformas digitais dirigidas por empresas com fins lucrativos na disseminação de informações, na coleta de informações sobre cidadãos e no engajamento de grupos politicamente interessados. A forma fechada com que essas plataformas são estruturadas é concorrente a ideia de construir uma esfera pública digital, com igualdade discursiva e participação cívica. Seus modelos de negócio são voltados à obtenção de lucro pela exploração de dados pessoais dos seus usuários. A falta de transparência sobre seus processos as tornam pouco amigáveis à ideia de um espaço digital para a vida democrática. O terceiro elemento listado por Morgan é o crescente papel da vigilância por proprietários de plataformas digitais (e outros atores econômicos que coletam e transacionam dados de rastreamento digital), bem como por atores estatais, e o crescente poder das tecnologias de vigilância baseadas em aprendizado de máquina para capturar e analisar dados. O constante estado de vigilância por esses atores sobre seus usuários ameaça a capacidade do envolvimento com segurança e equidade no debate público. (RAINIE; ANDERSON, 2020, p. 4)

As tecnologias de informação se tornaram um instrumento de acumulação capitalista poderoso, uma vez que facilitaram processos relacionados à acumulação flexível através de intensos processos de desregulamentação da força de trabalho. (HARVEY, 1992; VALENTE, 2019) Com a intensificação da desregulamentação levando a uma intensa precarização, atores econômicos valem-se da desarticulação para introduzir novos modos de produção de capital intensivo com o uso de novas tecnologias de comunicação e informação. A acumulação intensificada pelos novos modos de produção amplia desigualdades, bem como afasta dos excluídos a possibilidade de luta por reequilíbrio, uma vez que a sua capacidade de apropriação das novas tecnologias ocorre num tempo mais lento, ou é deliberadamente sabotada pelos que já dominam o seu uso. (RAINIE; ANDERSON, 2020)

Estar numa posição privilegiada de apropriação tecnológica também concede mais poder a grupos no topo econômico das tecnologias informacionais na definição dos caminhos de desenvolvimento dessas tecnologias. A associação entre poder econômico e poder político faz com que grandes corporações tenham forte influência nos processos de regulação, ou desregulação, das novas tecnologias. Uma forma de ilustrar essa relação está no fato do poder do Facebook em evitar regulações que interfiram na publicação de conteúdo através da sua rede. Pressões para que hajam regras mais rígidas no controle de conteúdo veiculado só emergiram após o escândalo do caso Cambridge Analytica, revelado pelo The Guardian, demonstrando o poder das redes sociais em manipular a opinião pública.^{18 19} Ainda assim, dois anos depois, tanto União Europeia²⁰, quanto os Estados Unidos²¹ ainda não chegaram a uma proposta de regulação que conseguisse diminuir o poder proporcionado pelo monopólio consolidado do Facebook. A forte capacidade de definição da agenda de uso dessas tecnologias por grandes corporações e governos normalmente também é um reforço do poder de quem as dirigem. Apesar de o Facebook ser aclamado como uma ferramenta que ampliou a liberdade de expressão, sendo inclusive a base da organização de movimentos contra o autoritarismo, a exemplo da primavera árabe,²² casos como o da Cambridge Analytica demonstram que os resultados do seu uso dependem dos valores políticos empregados. A sofisticação do uso dessas redes para manipular a informações e influenciar a opinião pública demonstram que, na medida que elas se tornaram um instrumento para reprodução do poder, mais o seu controle será restrito aos detentores de poder. (RAINIE; ANDERSON, 2020, p. 10–11)

18 Cambridge Analytica Files. Disponível em <https://www.theguardian.com/news/series/cambridge-analytica-files>. Consultado em 30/05/2020.

19 Opinião pública aqui entendida de forma ampla, sem imposição de um tipo de racionalidade específico ao debate. (cf. HABERMAS) A opinião pública aqui se baseia em quatro aspectos fundamentais: quanto a sua formação ela se origina no debate público; quanto a forma, ela flui pela deliberação cotidiana, as reuniões coletivas e os veículos e meios de troca de informação; sobre o objeto se articula ao redor de temas que são relevantes o suficiente para gerar a discussão pública; e por fim o sujeito da opinião pública, entendido como grupo de pessoas que tenham “algumas características comuns, não importando se pertençam a elite ou a massa, se são informados ou não ou se formam a opinião de maneira racional ou emocional.” (FIGUEIREDO e CERVellini, 1995, p. 178)

20 EU rejects Facebook’s proposals for online regulation. Disponível em <https://www.ft.com/content/81ae47b0-51a9-11ea-8841-482eed0038b1>. Consultado em 30/05/2020.

21 Regulators Around the World Are Circling Facebook. Disponível em <https://www.nytimes.com/2019/04/25/technology/facebook-regulation-ftc-fine.html>. Consultado em 30/05/2020.

22 Primavera Árabe foi o nome dado as manifestações em vários países das regiões do Maghreb e Machrek que derrubaram governos autoritários cujos maiores exemplos são a Tunísia e o Egito. (MORENO, 2011)

A fonte de poder desses mecanismos está no uso das esferas de comunicação em rede para extração e acumulação dos dados pessoais dos usuários, os quais são concentrados em imensos bancos de dados, que comumente se convencionou chamar de *big data*.²³ A prática de dataficação do mundo foi descrita por autores como José van Dijck, Thomas Poel e Martijn de Waal como sendo a capacidade das plataformas transformarem em dados muitos aspectos do mundo que nunca foram quantificados antes, não se restringindo a dados demográficos ou de perfil fornecidos por usuários, mas também metadados comportamentais inferidos por fórmulas matemáticas a partir dos dados capturados por sensores em smartphones e outros dispositivos, como detalhes de tempo e espaço que, quando correlacionados a outras informações (pessoais ou de contexto), produzem uma definição bastante acurada sobre o perfil comportamental de cada pessoa. (DIJCK; POELL; WAAL, 2018)

Segundo van Dijck et al., a dataficação pode ser entendida como uma estratégia tecnológica-comercial utilizada pelos proprietários de plataformas. Nela, os proprietários de plataforma perseguem a construção de interfaces de interação que favorecem a captura de dados dos usuários, os quais são utilizados posteriormente como ativo para oferecer serviços a terceiros com base nos dados capturados e organizados. Para fazer circular esses dados produzindo valor, tanto para usuários como para financiadores, os algoritmos das plataformas desempenham um papel fundamental de ditar qual informação é relevante no mar de dados capturados pelas plataformas. É esse o ponto que torna relevante para a política a discussão em como os dados capturados pelas plataformas são tratados e influenciam o comportamento dos cidadãos. (GILLESPIE, 2014)

A plataformização da vida vem produzindo importantes mudanças sociais e políticas, as quais em grande parte estão sendo governadas pelos algoritmos privados desenhados por empresas cujo o foco é a maximização de seus lucros. Os dados se tornaram a principal fonte de valor criando uma nova economia orientada por quatro eixos: 1) a extração e análise de dados em massa; 2) novas aplicações para os dados devido ao monitoramento constante das ubíquas fontes de produção de dados; 3) a personalização e customização das interações entre humanos e entre

²³ O *big data* é um fenômeno moderno que se apoia em três pilares fundamentais possibilitados pelas tecnologias digitais: 1) a ampliação da capacidade de armazenamento de dados; 2) a velocidade com que os dados são transacionados; e 3) a variedade de dados que se pode capturar e tratar. “*Volume, velocity, and variety: Understanding the three V’s of big data*”. Disponível em <<https://www.zdnet.com/article/volume-velocity-and-variety-understanding-the-three-vs-of-big-data/>>. Acesso em: 31 de mai. de 2020.

humanos e máquinas; e 4) experiências contínuas sobre o comportamento dos usuários. (ZUBOFF, 2015, p. 78)

A professora Shoshana Zuboff deu o nome de capitalismo de vigilância (*surveillance capitalism*) a esse novo modo de produção emergente, o qual se caracteriza pela separação dos indivíduos do seu comportamento. No capitalismo de vigilância, os dados individuais ou coletivos sobre o comportamento se transformam em um ativo valioso, pois com ele é possível prever e modificar comportamentos futuros da sociedade, utilizando os dados comportamentais como *inputs* de complexas fórmulas computacionais. Em outras palavras, os detentores desse tipo de informação são capazes de criar mecanismos de controle sobre o futuro das sociedades, antecipando ações ou definindo-as ao seu interesse. Por isso, conforme nota a professora Zuboff, “*surveillance capitalism challenges democratic norms and departs in key ways from the centuries-long evolution of market capitalism*”. (ZUBOFF, 2015, p. 75)

No conceito imaginado por Zuboff, o uso intensivo de informação para construção de perfis comportamentais para previsão de consumo torna todo ser humano uma fonte direta de extração de mais-valia que não se confunde com a relação entre produtor e consumidor. “*Instead, they are the ‘hooks’ that lure users into their extractive operations in which our personal experiences are scraped and packaged as the means to others’ ends*”. (ZUBOFF, 2019, p. 35) A concentração de informação nas plataformas digitais reclassifica em novas categorias os agentes da economia da informação, dividindo-os em controladores e controlados. E, conforme observa Christian Huitema, “*this leads to a concentration of power in the hands of a few companies, where the ‘data lords’ of surveillance capitalism have as much respect for democracy as yesterday’s feudal lords*”. (RAINIE; ANDERSON, 2020, p. 12) Com tamanha acumulação de poder e capital que empresas como Google, Facebook, Microsoft e Amazon obtiveram através do capitalismo de vigilância, não é de se admirar que a proposição de instrumentos de regulação para essas empresas seja tão difícil. Por outro lado, há um interesse do Estado em se aliar a essas companhias na expansão da sua própria capacidade de vigilância através dos dados obtidos por corporações privadas. O *Patriot Act*, assinado pelo presidente George W. Bush em 2001, obriga que empresas estadunidenses compartilhem dados dos seus usuários quando requisitados pela Agência Nacional de Segurança (NSA) daquele

país. (SOLOVE, 2003) A aliança entre corporações e Estado na constituição de um aparato robusto de vigilância acaba por criar um abismo intransponível entre as capacidades de intervenção social entre os detentores de poder e os que não detém poder.

Por isso, é importante notar que atualmente a governança no setor público é “mais do que nunca, tecnopolítica, ou seja, grande parte dos princípios que orientam práticas e normas no campo da governança da internet e da governança digital são comuns a toda a governança pública contemporânea”. (FREITAS; CAPIBERIBE; MONTENEGRO, 2020, p. 193) Da mesma forma que a seção anterior defendeu não fazer mais sentido separar democracia digital de democracia, tampouco faz sentido separar a governança pública dos temas de governança digital ou governança da internet. Na medida em que as sociedades são cada vez mais dependentes de sistemas eletrônicos governados por algoritmos, disputar a governança algorítmica é também uma forma de disputar a definição política sobre como a sociedade se reproduz.

Dessa forma, forma-se uma encruzilhada sobre os usos e os destinos criados pela influência na nossa vida cotidiana e até mesmo sobre nossos corpos. O capitalismo de vigilância e sua dependência simbiótica com a apropriação de dados pessoais de populações inteiras estabelecem as grandes corporações da tecnologia como as grandes beneficiárias do exercício de controle comportamental para extração de valor. As alianças dessas com governos transloca o sentido original da produção de benefícios públicos do Estado, para que este se torne um coadjuvante na definição de políticas públicas. Existe aí um problema de origem sobre como os dados afetam a definição de políticas, pois são as corporações, e não o Estado, que definem quais dados e como esses são coletados, orientados pelo valor que os dados podem gerar às empresas. Dessa forma, “[a]s parcerias entre governos e empresas de tecnologia evidenciam a progressiva constituição de um 'estado do bem-estar privatizado, paralelo e praticamente invisível, no qual muitas de nossas atividades cotidianas são fortemente subsidiadas por grandes empresas de tecnologia interessadas em nossos dados’”. (FREITAS; CAPIBERIBE; MONTENEGRO, 2020, p. 196–197)

O conceito de biopolítica elaborado por Foucault (2001) discute estratégias de controle que recaem sobre populações inteiras a partir de técnicas que observam o comportamento agregado de indivíduos. Historicamente esses instrumentos foram apropriados por aparatos de dominação a serviço de elites políticas e econômicas, e assim continuam sendo de maneira ainda mais intensiva com a ascensão da sociedade da informação. Contudo, conforme observa Foucault, ao mesmo tempo em que esses aparatos podem servir à dominação, a sua apropriação crítica também pode servir à libertação de formas autoritárias de poder. (Ibid.) Conforme notam Freitas et al., “as práticas biopolíticas podem ser utilizadas tanto para reforçar regimes autocráticos quanto democráticos”. (FREITAS; CAPIBERIBE; MONTENEGRO, 2020, p. 194)

Portanto, a luta política desse século deve se ater à construção de instrumentos de ação política que defendam direitos básicos sobre a privacidade e autonomia dos cidadãos sobre o uso de seus dados pessoais. Isso perpassa sobre a liberdade de “uso da criptografia, a garantia de anonimização de dados pessoais e consentimento informado do titular desses dados” (FREITAS; CAPIBERIBE; MONTENEGRO, 2020, p. 197–198) sobre a forma com que eles são tratados e aos fins a que eles se destinam. Na sociedade da informação, os dados pessoais são a representação digital dos corpos e, portanto, a autonomia dos indivíduos sobre a expressão que seus dados representam, também representam a sua autonomia e liberdade sobre a definição de seus corpos.

Essa compreensão é fundamental para repensar o papel de indivíduos na construção de inovações democráticas. Só a partir dela é possível de desenhar inovações democráticas como espaços sociotécnicos que sirvam à emancipação dos sujeitos participativos. Uma vez que inovações democráticas reúnem saberes, instrumentos, processos, atores e representações materializados para construção da ação política, (FREITAS; CAPIBERIBE; MONTENEGRO, 2020, p. 198; SMITH, 2009) a apropriação crítica da influência dos aparatos tecnológicos e seus algoritmos determinam como esses instrumentos de governança influenciam a produção de bens públicos. A mera apropriação de ferramentas sem essa apropriação crítica pode significar a erosão da governança pública ou, ao contrário, indicar o seu fortalecimento democrático.

As duas próximas seções ilustrarão essa dicotomia. Por um lado, a partir do conceito proposto de “estupidez coletiva”, será demonstrado como a manipulação algorítmica pode submeter populações inteiras a elites políticas na perseguição de seus próprios interesses. De outro, com a revisão sobre a ideia de inteligência coletiva, será demonstrado como a apropriação crítica da tecnologia pode favorecer a autonomia cidadã para influência da governança pública.

3.3 A ESTUPIDEZ COLETIVA

A assimetria da capacidade de intervenção social abre espaços para que grupos de poder explorem fragilidades digitais de cidadãos e sua incapacidade de apropriação crítica sobre o uso da tecnologia. A manipulação política da opinião pública não é um tema de pesquisa novo na ciência política, conforme notado por diferentes autores, (BOEHMER-CHRISTIANSEN, 1990; JACOBS; SHAPIRO, 1995, 2000) contudo, a redução dos custos de massificação de conteúdos e a velocidade com que conteúdos se espalham usando ferramentas digitais de comunicação, complexificou a análise do fenômeno e seus efeitos em sociedades modernas. Ao se valerem de um contexto de baixa literacia digital, associado a limitações estruturais do acesso à internet, grupos políticos constroem aparatos de distribuição de mensagens em massa para reconstruir narrativas sobre fatos, disputando o próprio sentido de verdade, fenômeno qual alguns autores nomearam de pós-verdade. (DUNKER et al., 2018)

Os efeitos práticos dessa manipulação puderam ser percebidos em eleições de duas das maiores democracias do mundo, Brasil (MACHADO; KONOPACKI, 2019) e Estados Unidos. (FARIS et al., 2017) Nelas, a combinação engenhosa de tratamento de grandes volumes de dados pessoais de usuários (*big data*) com a exploração de recursos de distribuição personalizada de mensagens²⁴, através de plataformas de redes sociais e de mensagem instantânea, constituiu um aparato de manipulação informativa que foi decisiva nos resultados eleitorais em 2016, nos Estados Unidos, e em 2018, no Brasil. No Brasil, foi a primeira vez que a proporção

24 Apesar de termos contraditórios, em exposições sobre o tema o autor vem utilizando também expressão “personalização em massa”.

sobre o tempo de propaganda eleitoral na televisão não foi uma condição necessária para o sucesso eleitoral da candidatura presidencial. (MACHADO; KONOPACKI, 2019) Apesar das plataformas digitais se posicionarem como atores neutros na transmissão de mensagens postadas por seus usuários, sabe-se que o incentivo a polarização causada pelo proselitismo político digital gera recursos econômicos relevantes para essas plataformas. (ALVES DOS SANTOS, 2019) ²⁵

As eleições foram só o começo de verdadeiras batalhas narrativas sobre questões políticas. Após a eleição de Jair Bolsonaro à presidência da República em 2018, as redes de apoio ao presidente, formadas durante a campanha eleitoral, seguiram articuladas para manipular e distorcer fatos em favor do presidente eleito, especialmente sustentando teorias da conspiração para justificar suas decisões. (OLIVEIRA, 2019) Esse mecanismo ajudou a sustentar a polarização política construída durante a campanha eleitoral de 2018, alimentando posições extremistas de eliminação de opiniões divergentes, buscando constituir uma hegemonia totalitária no discurso público. Para calar as vozes divergentes, foram lançados ataques contra a imprensa buscando desacreditá-la para o secto de apoio ao governo. O meio utilizado foi o da massificação de mensagens com o apoio de ferramentas digitais de automatização. Os chamados *bots*, ou robôs, são perfis criados nas redes sociais que simulam a interação humana e que têm a capacidade de reproduzir um grande número de mensagens em um curto espaço de tempo. Em um contexto de baixa literacia digital dos usuários, os quais não conseguem distinguir a manipulação da informação da atividade orgânica nas redes sociais, cria-se a falsa sensação de unanimidade, reforçando mensagens polarizadoras e acentuando extremismos. A capacidade de pequenos grupos de manipular a opinião pública através da subversão das discussões nas redes sociais é uma ameaça grave ao equilíbrio discursivo nessas redes e, portanto, uma ameaça a valores democráticos fundamentais.

Without better technological literacy and better public awareness campaigns, technology has the potential to weaken democracy by reinforcing opinions people already hold and thus polarizing societies, creating a chaos of information that makes it harder to discern truth – especially if people gravitate toward self-reinforcing information. At a minimum, that could lead to greater voter apathy, polarization and a sense that any one vote does not matter. It may also push politicians to extreme positions. (RAINIE; ANDERSON, 2020,

25 *I worked on political ads at Facebook. They profit by manipulating us.* Disponível em <https://www.washingtonpost.com/outlook/2019/11/04/i-worked-political-ads-facebook-they-profit-by-manipulating-us/>. Acesso em: 30 de mai. de 2020.

p. 13)

Segundo Marwick e Lewis (2017), a disseminação massiva de mensagens com o intuito de atacar adversários possui quatro características para ser definida como manipulação midiática: 1) discurso deliberadamente ofensivo; 2) antipatia contra a imprensa; 3) a manipulação psico-afetiva do público; 4) atuação ambígua que oculta as intenções dos emissores. (p. 4) A reprodução dessas características em escala industrial produz a desordem informacional, na qual a sociedade não consegue se orientar baseada em parâmetros comuns de julgamento da verdade. A consequência direta disso é o declínio das taxas de confiança em instituições que deveriam resguardar a referência para o julgamento da realidade e produzir acordos para um ambiente saudável de trocas discursivas. “*Democracy only works if there is an informed citizenry. And, right now, we have a booming misinformation infestation eating away at citizenship and democratic institutions*”. (RAINIE; ANDERSON, 2020, p. 15)

Martin Moore, em seu livro “*Democracy hacked: political turmoil and information warfare in the digital age*”, (2018) apresenta três modelos construídos para desestabilizar democracias através de guerras informacionais (*information warfare*). O primeiro está associado a grupos extremistas que se utilizam dos seus profundos conhecimentos de tecnologia da informação para catalizar sentimentos de ódio contra instituições democráticas. No modelo plutocrata, poderosos atores econômicos financiam estruturas de guerra informacional para manipular resultados eleitorais. Por fim, no modelo estatal, grupos já estabelecidos nos aparatos de estado utilizam técnicas informacionais para criar falsos consensos e manipular a opinião pública em seu favor.

O modelo baseado em grupos extremistas descreve como grupo de jovens com grandes capacidades digitais foram recrutados durante as eleições de 2016 nos Estados Unidos e serviram como uma ferramenta útil para influenciar o pleito naquela ocasião. O ponto seminal para articulação desses extremistas estava na observação de práticas de jovens ligados à cultura nerd que faziam uso de ferramentas digitais. Fóruns da internet bastante exclusivos, como o 4chan, o 8chan e o Reddit²⁶

26 O 4chan, 8chan e o Reddit são sites na internet que possuem fóruns de discussão onde qualquer usuário pode se registrar sem revelar a sua identidade. Normalmente estão associados a cultura nerd na troca de experiências sobre o uso de computadores e videogames.

tornaram-se um canal importante de socialização desses grupos. Neles, foram forjadas práticas de socialização digital que se tornaram populares para toda a internet. A mais notória é a cultura dos memes.²⁷ Moore destaca que a cultura presente nesses grupos é extremamente tóxica de maneira deliberada. (MOORE, 2018, p. 13) Protegidos pela presença anônima nessas redes, escondendo seus nomes reais, esses fóruns de jovens homens brancos são caracterizados pela intensa competitividade no exibicionismo de sua atitude transgressora. “*The offensiveness, particularly towards women, Jews, the LGBT community and non-whites, sent a very clear message that, if you were offended by misogyny, anti-Semitism, homophobia or racism, then you were not welcome*”. (Ibid.)

A cultura ofensiva contra grupos minorizados é sustentada por dois pilares políticos: o de que toda informação deve ser livre; e a ideia de soberania das comunidades formadas por esses usuários. O primeiro está associado à cultura hacker de liberdade de conhecimento, construída junto com o surgimento da internet e que se confunde com a perspectiva de outros grupos ativistas de programadores e entusiastas da internet como território livre para troca de informações. O segundo é fruto de um entendimento sectário formado por comunidades dentro dos chans²⁸, que exclui tudo aquilo que é contrário a cultura tóxica cultivada dentro dos fóruns. Não é difícil encontrar organizações neo-nazistas, nacionalistas e outras de extrema-direita trocando mensagens nesses grupos, com ameaças e planos para atos violentos. No Brasil, o episódio que trouxe luz à existência de chans para organização de atos violentos por puro exibicionismo foi o caso do massacre de Suzano, no dia 13 de março de 2019, no qual dois usuários do 4chan organizaram um atentado a uma escola de Suzano na grande São Paulo, matando cinco crianças, três funcionários da escola e cometendo suicídio em seguida.²⁹

Apesar de se verificar uma identidade política de extrema-direita nos chans, eles não haviam atuado diretamente no processo político até 2016. Foi quando Steve Bannon, o consultor de campanha do então candidato concorrendo para indicação republicana, Donald Trump, percebendo o potencial dessas redes para produção de impacto político, viu que poderia canalizar a energia destrutiva dos chans para prejudicar adversários políticos. Utilizando as próprias chans e website de notícias

27 Um meme é uma peça gráfica, estática ou animada (gif), construída como uma mensagem sátira ou sarcástica que é montada a partir da edição de imagens disponíveis na internet.

28 Outro nome utilizado para se referenciar as redes 4chan, 8chan.

29 Disponível em https://pt.wikipedia.org/wiki/Massacre_de_Suzano. Consultado em 30/06/2020.

ligadas à tecnologia, Bannon iniciou uma campanha de construção da ideia de “guerra cultural”, alçando os usuários de 4chan como “*freedom fighters, defending their territory against unwanted outsiders and the suffocating dictates of the establishment*”. (MOORE, 2018, p. 22) A grande capacidade técnica desses grupos, mobilizados contra um inimigo comum construído, serviu como uma importante ferramenta para impulsionar a campanha de Donald Trump à presidência dos Estados Unidos, conforme nota Moore:

There is not, nor will there ever be, conclusive evidence that the 4chan collective influenced the outcome of the US election on 8 November 2016. We can, however, point to some of their effects on the campaign and the way it was communicated. The collective produced some of the most memorable and viral political propaganda of 2015–16, much of it in the form of memes that spread far beyond the confines of 4chan and Reddit. (MOORE, 2018, p. 32)

Outra peça na eleição de Donald Trump como presidente dos Estados Unidos está no segundo modelo descrito por Martin Moore. O modelo plutocrata descrito pelo autor destaca o papel de poderosos agentes econômicos que financiaram a construção de um engenhoso aparato informacional para o perfilamento político de eleitores nas eleições de 2016. Moore dá o nome de “*Mercer Model*” a esse modelo, em referência ao multimilionário Robert Mercer, o qual, junto com os irmãos Koch, é um dos maiores financiadores de grupos de direita política nos Estados Unidos. Na descrição de Moore, “*Robert Mercer and his politically active daughter Rebekah appear to be, in sum, anti-government, anti-establishment, anti-mainstream media, anti-tax, climate change deniers*”. (MOORE, 2018, p. 40) Mercer é considerado um sujeito discreto, que não faz pronunciamentos e raramente aparece em público. No entanto, ao longo da década de 2010, vem utilizando a sua fortuna para desestabilizar democracias no mundo em favor da sua visão política anti-establishment. “*Instead of supporting a party or candidate, or even funding his own candidacy, Mercer appeared to use his wealth chiefly to sabotage the existing political system*”. (Ibid.) Mercer construiu essa visão sob a perspectiva de que os sistemas políticos são dominados por uma visão de esquerda institucionalizada em uma alegada campanha de difusão do marxismo cultural, fruto da migração dos autores da escola de Frankfurt, Max Horkheimer, Theodor Adorno e Hebert Marcuse para a Califórnia na década de 1930. Para ele, a influência desses autores na política estadunidense fez com que os valores de esquerda se entranhassem nas instituições políticas e só uma reinicialização completa do sistema poderia produzir novas instituições livres de ideologias de esquerda.

Em 2013, Mercer investiu na criação de uma das empresas mais controversas dos últimos tempos, a Cambridge Analytica (CA). A empresa tinha ênfase na coleta e tratamento de dados pessoais de usuários em redes sociais, com os quais se pode construir perfis comportamentais e direcionar mensagens de propaganda alinhadas com o perfil desses usuários. A CA, no entanto, não foi a primeira a utilizar dados pessoais para personalizar propagandas políticas. Em 2008, a campanha de Barack Obama à presidência já havia demonstrado o potencial eleitoral das tecnologias de informação e comunicação. Em 2012, na sua campanha para a reeleição, aquelas técnicas tinham sido tão apuradas que fez com que os esforços feitos em 2008 “pré-históricos”. (MOORE, 2018, p. 58)

O apuro da técnica está em concentrar o maior número de dados, online e offline, referentes a um eleitor de modo que se tenha um vasto leque de pontos de dados (*data points*) sobre cada indivíduo. O sucesso da técnica utilizada pela Cambridge Analytica está no desenvolvimento de inúmeros aplicativos de comparação de personalidade (i.e. “Com qual artista você se parece mais?”) e utilizou os dados coletados através desses aplicativos para criar uma enorme massa de dados com perfil individual de cada alvo (eleitor). Quanto mais pontos de dados se tem de um indivíduo, mais se pode saber sobre ele. Conforme nota Moore sobre a opção “curtir” do Facebook: “*Based on your Facebook likes, the researchers were able to tell, with a high degree of accuracy, your personality traits, your political views, your religion, your sexuality and your ethnicity*”. (MOORE, 2018, p. 65) O modelo utilizado pela Cambridge Analytica se baseia em estudos que apontam para cinco fatores que determinam a personalidade humana: abertura (quão aberto você é para ideias, pessoas, experiências), consciência (quão responsável, organizado e controlado você é), extroversão (quão sociável e extrovertido você é), simpatia (quão descontraído e confiante você é) e neurose (quão ansioso ou temeroso você é). Com o cruzamento de dados pessoais e comportamentais, é possível estabelecer o grau que cada uma dessas características se manifesta numa pessoa. Com base na correlação desses cinco fatores é possível se obter uma definição bastante acurada sobre a personalidade de um indivíduo.

Com amplos conhecimentos sobre como cada eleitor pensa ou reage a determinados temas, a Cambridge Analytica explorou essa vantagem competitiva para personalizar a propaganda direcionada aos seus alvos. Pessoas com uma

tendência maior a um discurso radical eram expostas à propaganda que carregava uma linguagem mais agressiva, enquanto pessoas que tinham um perfil mais moderado eram expostas a propagandas mais palatáveis. Isso foi possível graças à engenhosa máquina de propaganda construída pelo Facebook. Nessa plataforma, qualquer pessoa interessada em promover uma mensagem tem a opção de pagar para que seu conteúdo apareça para pessoas com perfis previamente definidos pelo anunciante. A técnica é chamada “*microtargeting*” por profissionais de marketing direto. Ela se baseia na premissa de que, se um indivíduo recebe uma propaganda que contém uma mensagem com alto grau de empatia com sua visão de mundo, esse tem mais chances de reagir positivamente ao comando presente na propaganda. No caso das eleições de 2016 nos Estados Unidos, “*Vote Donald Trump*” e “*Make America Great Again*”.

No Brasil, durante as eleições presidenciais de 2018, técnicas parecidas foram aplicadas ao contexto brasileiro pela candidatura de Jair Messias Bolsonaro. A diferença é que, ao invés do Facebook, foi utilizado o mensageiro WhatsApp como a ferramenta de transmissão da propaganda política. Pelo WhatsApp não possuir o mesmo mecanismo de perfilação da veiculação publicitária, a equipe de comunicação de Bolsonaro explorou de forma diferente a técnica de envio personalizado de mensagens. A fraca proteção a dados pessoais de cidadãos brasileiros e a grande penetração do uso do WhatsApp devido aos planos sem cobrança de tarifa para esse aplicativo criaram um comportamento peculiar ao contexto brasileiro, que se engaja na participação de grupos de troca de mensagem nessa plataforma. Para a campanha eleitoral de 2018, existem indícios de que houve uma ação coordenada de criação de grupos direcionados a nichos políticos que foram utilizados para difusão de informações em apoio à candidatura de Jair Bolsonaro, em parte se valendo de informações falsas ou imprecisas, com a clara intenção de enganar o público. (MACHADO; KONOPACKI, 2019)

O terceiro modelo discutido por Martin Moore está associado ao poder de Estados em utilizar ferramentas eletrônicas para vigiar e manipular a opinião pública. O caso destacado pelo autor é o da Rússia governada pelo presidente Vladimir Putin e sua tentativa de influenciar a política doméstica e de outros países sob o arco de interesses da Rússia através de técnicas de guerra informacional (*information warfare*).

Para debater como as novas tecnologias são empregadas para esse fim, Moore faz um resgate histórico sobre estratégias de guerra informacional encampadas pela então União Soviética, num contexto obviamente pré-internet, no qual o serviço secreto soviético financiava ativistas, manipulava operadores de canais de televisão, produzia boatos ou toda outra forma de ação informacional para desestabilizar a política de outros países, fossem países aliados da união soviética em que uma guerra informacional preventiva era necessária, fossem países que a União Soviética via como uma oportunidade de incorporar ao bloco. Quando acusada de promover tais atos, a dissimulação para negar qualquer tipo de envolvimento nessas práticas colocava a ação nas sombras e ficava difícil de rastrear os agentes tomadores de decisão e seus interesses. Eram verdadeiras ações secretas, levadas a cabo sem que um tiro fosse disparado, e nas quais a principal arma era a informação utilizada para manipular as massas.

Para ilustrar esse tipo de ação, Moore descreve a forma de operação da Cheka, uma comissão estabelecida logo após a revolução de outubro de 1917, cuja principal atribuição era o combate à contra-revolução e à sabotagem do regime político recém-estabelecido. A Cheka foi sucedida pelo NKVD (comissariado do povo para assuntos internos) que se tornou a principal arma de guerra interna durante o comando de Joseph Stalin. Porém, foi com a fundação da KGB, o serviço secreto soviético, que a técnica de manipulação de informação para o controle ou desestabilização políticos alcançou seu auge. Conforme nota Moore, foi com a KGB que a União Soviética *“invested huge amounts of time, energy and effort into gathering, producing and disseminating propaganda and disinformation”*. (MOORE, 2018, p. 79)

Vladimir Putin é um egresso das forças especiais de espionagem da antiga União Soviética e conhece bem essas práticas. Ao acender, o poder foi questão tempo para aliar essas técnicas com a expansão de uma visão nacionalista para a Rússia. A retratação de uma Rússia grande e hegemônica, verdadeira heroína da segunda-guerra mundial, ajudou Putin a acumular cada vez mais poder. As tecnologias de comunicação digital se tornaram importantes ferramentas na sua estratégia de expansão pela promoção de guerras informacionais. Conforme nota Moore:

Where operations then took months or years to prepare and develop, in the digital era they take hours or even minutes. Where propaganda and disinformation previously required detailed forethought and complex planning, they can now be programmed into social media accounts. Where the Soviet intelligence service used to go to huge efforts to cover its tracks and avoid sourcing and attribution, anonymity and nonattribution are intrinsic to modern tech platforms. (MOORE, 2018, p. 76)

Vladimir Putin criou um modelo de controle de informação interno bastante eficiente que inclui o controle sobre os meios de comunicação de massa e a expansão dessas práticas também para internet. Em 2000, Putin aprovou uma “doutrina de segurança da informação” que dava plenos poderes para o Estado intervir em agências de mídia, o que levou a uma deformação do sistema de informações de massa na direção de grandes monopólios midiáticos com a participação do Estado. O objetivo da política era de evitar a expansão de meios estrangeiros sobre o território russo, para os quais o governo teria pouca ingerência no controle do que é publicado e também o risco de que “*‘foreign special services’ would use the media system within Russia ‘to inflict damage to the nation’s security and defence capability and to spread disinformation’*”. (MOORE, 2018, p. 89) As manifestações de 2011 elevaram o alerta de como a internet poderia ser uma ferramenta para insurgência política, o que levou a uma reação do governo russo para expandir a doutrina de controle de comunicação também para internet. O foco era as mídias sociais, majoritariamente controladas por empresas estadunidenses e, segundo as especulações, do governo Russo, que poderiam ser utilizadas para ataques cibernéticos para desestabilizar o país. (Ibid., p. 87)

O controle que o governo russo tem sobre o fluxo de informações no seu território talvez só seja superado pelo controle da agência nacional de segurança dos Estados Unidos (NSA). Como uma estratégia de monitoramento do tráfego de informações, assim como a hegemonização de narrativas, o governo russo acaba por deter o poder completo sobre as narrativas dentro de seu território, ao mesmo tempo em que impede qualquer tentativa de contestação, tanto no plano doméstico como internacional. Para “fechar” suas fronteiras digitais, a Rússia estabeleceu uma internet própria para o seu território, que pode se desconectar do resto do mundo caso um ataque a seus sistemas de comunicação seja detectado. O sistema chamado de RuNet³⁰ é a demonstração de que a Rússia percebe o campo da disputa

30 Rússia testa “cortina de ferro” da internet, e isso pode ter efeito mundial. Disponível em <https://tab.uol.com.br/noticias/redacao/2019/03/29/russia-testa-cortina-de-ferro-da-internet-e-isso-pode-ter-efeito-mundial.htm>. Acesso em: 27 de jul. de 2020.

informativa como uma questão de estratégia geopolítica. Do ponto de vista interno, o controle da informação beneficia o grupo político atualmente no poder. Em 2020, foi realizado um referendo para permitir que o presidente possa se reeleger indefinidamente, aprovado com mais de 78% dos votos.³¹ O maior beneficiado por essa mudança é Vladimir Putin, que, se for reeleito, irá se tornar o líder russo que mais tempo permaneceu no cargo, superando Joseph Stalin. É provável que Vladimir Putin tenha seus méritos como líder da Rússia, mas, ao mesmo tempo, é impressionante que a imagem de seu governo não tenha se desgastado ao longo dos anos e ainda consiga ter uma boa performance eleitoral, conforme o resultado do último referendo demonstra. Numa pesquisa mais aprofundada do fenômeno, é provável que se demonstre a correlação entre o controle sobre a opinião pública e o fluxo de informações na sociedade como uma condição necessária para esses resultados.

Os três modelos apresentados por Moore são parte de uma mesma condição, que é a manipulação da opinião pública através de ferramentas comunicacionais, que envolvem elementos técnicos de difusão de uma mensagem, mas também psicológicos, que lhes dão poder de convencimento de massa. A psicologia das massas é um ramo da psicologia social que visa estudar o comportamento do indivíduo dentro de multidões. Esse ramo da psicologia foi inaugurado por Gustave Le Bon com a publicação do seu livro “*The Crowd – A Study of the Popular Mind*”, em 1895. Nele, o autor defende a tese de que sujeitos racionais em multidões tem seu comportamento transformado por essas, assumindo uma psicologia própria da multidão que é dissociada da sua racionalidade individual. “*The psychological crowd is a provisional being formed of heterogeneous elements, which for a moment are combined, exactly as the cells which constitute a living body form by their reunion a new being which displays characteristics very different from those possessed by each of the cells singly.*” (LE BON, 1908, p. 7)

A introdução do livro de Le Bon de 1895 soa paradigmática mesmo para os tempos atuais. O subtítulo dado pelo autor à introdução foi “*The Era of Crowds*”, que poderia ser um título dado a qualquer livro escrito no século XXI. Com termos semelhantes já tratados nesta tese, como *crowdsourcing* e *crowdlaw*, todos de

31 2020 Russian constitutional referendum. Disponível em <https://en.wikipedia.org/wiki/2020_Russian_constitutional_referendum>. Acesso em: 27 de jul. de 2020.

alguma forma tratam do mesmo problema que Le Bon tentou abordar ainda no século XIX: comportamento das massas e como elas impactam a sociedade.

Para Le Bon, uma multidão é a reunião organizada em espaços públicos com um propósito político ou religioso de indivíduos mais ou menos heterogêneos. A multidão “é o nome dado por Le Bon ao poder popular em matéria política”. (CONSOLIM, 2004, p. 4) Segundo seus pressupostos, ao se tornar parte de uma multidão (*crowd*), o homem desce os degraus da sua civilidade se tornando um bárbaro que age guiado somente por seus instintos. (LE BON, 1908, p. 14) Le Bon elenca três características responsáveis pela transformação do indivíduo dentro de uma multidão. A primeira é a sensação de anonimidade. Segundo Le Bon, ao integrar uma multidão, o indivíduo não se sente mais responsável por seus atos individuais, respaldado pela anonimidade concedida a ele pela multidão. (LE BON, 1908, p. 11) A segunda característica listada por Le Bon é o contágio. Segundo o autor, na multidão, qualquer sentimento ou ato é contagioso ao ponto de, por esse contágio, o indivíduo é capaz de renunciar seus interesses pessoais em favor do interesse coletivo. (Ibid.) Por fim, a terceira característica listada por Le Bon, e a mais importante segundo o autor, é o da sugestionabilidade. Nela, o autor descreve que o indivíduo numa multidão é atraído magneticamente por um fascínio hipnotizante, no qual esse não tem outra possibilidade se não seguir a direção do hipnotizador.

The most careful observations seem to prove that an individual immersed for some length of time in a crowd in action soon finds himself – either in consequence of the magnetic influence given out by the crowd, or from some other cause of which we are ignorant – in a special state, which much resembles the state of fascination in which the hypnotised individual finds himself in the hands of the hypnotiser. (LE BON, 1908, p. 12)

Le Bon foi um autor muito criticado ao longo do século XX, principalmente em matéria política, pelas características eugenistas de suas concepções sobre o papel das multidões no processo civilizatório. Le Bon acreditava que a cultura tinha um papel profundo na determinação de uma “alma da raça”, formada por traços instintivos hereditários, biologicamente determinados, “cuja permanência garante a estabilidade da civilização”. (CONSOLIM, 2004, p. 5) Ilustrando sua interpretação da Revolução Francesa, Le Bon descreve as revoluções como eventos superficiais “cujo fim permite retornar ao rumo original inscrito desde sempre na raça de um povo, o

que no caso da França teria significado a retomada do processo de 'centralização do Estado' e a exigência de um novo 'déspota'". (Ibid.)

A relação entre classes superiores e inferiores, para Le Bon só era sadia tão somente na medida em que seu conteúdo estivesse em harmonia social, evitando o conflito social. Le Bon acreditava que o poder era um dom dado a mentes "superiores" e que qualquer a interferência das massas era uma ameaça à sociedade. Nesse sentido, o autor era totalmente contra o estabelecimento do sufrágio universal, pois isso faria com que a inclusão de "mentes medíocres" levasse à ruína as civilizações.

No doubt the weak side of universal suffrage is too obvious to be overlooked. It cannot be gainsaid that civilisation has been the work of a small minority of superior intelligences constituting the culminating point of a pyramid, whose stages, widening in proportion to the decrease of mental power, represent the masses of a nation. The greatness of a civilisation cannot assuredly depend upon the votes given by inferior elements boasting solely numerical strength. (LE BON, 1908, p. 199)

Na tese de Le Bon, qualquer multidão é tomada por características psicológicas negativas. Esperava do Estado maior repressão ao que o autor se refere como uma multidão de "incapazes", "preguiçosos" e "baderneiros", ao mesmo tempo em que sustentava posições liberais para o livre pensamento de "*enlightened citizens of peaceful habits*". (LE BON, 1908, p. 14) Conforme sintetiza Consolim sobre a posição de Le Bon sobre as multidões, essas são:

impulsivas, instintivas, impressionistas, facilmente irritáveis e sugestionáveis, crédulas, fazem associações sem nenhuma lógica, pensam por imagens, não têm idéias próprias, têm freqüentemente alucinações coletivas, confundem a realidade com sua imaginação, são incapazes de raciocinar e de julgar e não têm bom senso. (CONSOLIM, 2004, p. 6)

Alguns anos depois de Le Bon, o psicólogo Sigmund Freud também se dedicou a estudar a psicologia das massas em seu texto *Psicologia das Massas e Análise do Eu*, de 1921. (FREUD, 2011) Incorporando a ideia de "alma coletiva" de Le Bon, Freud se dedicou a adaptar o seu arcabouço teórico sobre o estudo de personalidades para dar a sua interpretação sobre a influência dos pulsos instintivos do id no equilíbrio mediador do ego, quando uma pessoa compõe uma multidão. Segundo o autor, nessas situações, a mente inconsciente é liberta devido ao

relaxamento das restrições impostas pelo superego enquanto o controle do ego sobre os impulsos produzidos pelo id diminui. Dessa forma, os instintos normalmente confinados na personalidade das pessoas vêm à tona e, com isso, há uma tendência do indivíduo de se deixar levar pela liderança (ou líder carismático) da massa.

Tanto as formulações de Freud como de Le Bon restringem o seu objeto às análises sobre o comportamento de indivíduos e como ele é afetado quando em multidões. Por isso, a principal fonte de crítica a esse modelo de análise sobre multidões é o não reconhecimento do contexto em que o fenômeno se dá, tampouco a natureza que leva os indivíduos a se engajarem nessas multidões. O pesquisador Rasmus Beedholm Laursen (2017) traz uma leitura crítica moderna sobre os escritos de Le Bon e sua ênfase na relação entre indivíduos a partir da perspectiva da análise de torcidas organizadas de futebol. Sua plataforma de análise é um modelo de identidade social chamado Elaborated Social Identity Model (ESIM) sobre o estudo de comportamento das massas. O ESIM foi elaborado pelos autores Steve Reicher, John Drury e Clifford Stott (2003) em um estudo sobre a ação coletiva em protestos. Para Laursen, “Le Bon’s characteristics of the mass are incorrect because he disregards the social context, which is the key element in why the transformation takes place”. (LAURSEN; MØLLER, 2017, p. 6) Segundo nota Laursen sobre a leitura de Reicher, Drury e Stott,

Le Bon is mistaken in his assumption that crowds are homogeneous and destructive by nature. In their view (cf. Reicher et al.), crowds only become homogeneous, irrational and destructive if (members of) the crowd is treated unfairly by the police in a way that such behaviour seem justified. (LAURSEN; MØLLER, 2017, p. 7)

Ao contrário do determinismo demonstrado por Le Bon sobre as multidões e sua imanente negatividade, Laursen e os autores do ESIM sustentam a importância em se distinguir entre reuniões públicas e multidões. A última surge necessariamente da primeira, mas não em um movimento natural, se não por questões contextuais externas ao grupo, que provocam a unificação identitária da massa em reação. No caso de manifestações de rua, por exemplo, a reação da polícia frente às pessoas na manifestação pode criar uma cadeia violenta de contágio de uma minoria para a grande maioria, tornando a multidão incontrolável e destrutiva. (LAURSEN; MØLLER, 2017, p. 9)

Tanto os textos de Gustave Le Bon como de Sigmund Freud foram utilizados para tentar explicar os movimentos fascistas e nazistas dos anos 1930 e 1940, apesar de eles não terem nenhuma pretensão em “antecipar qualquer teoria totalitária ou autoritária no século XX”, conforme nota Consolim. (CONSOLIM, 2004, p. 9) Ainda assim, é possível se construir um paralelo entre a estratégia de convencimento popular desses movimentos com a recente onda populista de direita que vem tomando espaço em democracias na Europa, (WODAK; KHOSRAVINIK; MRAL, 2013) Estados Unidos (GREVEN, 2016) e Brasil. (CODATO; BERLATTO; BOLOGNESI, 2018)

Articulando a teoria do contágio de Le Bon (1908), com a crítica moderna apresentada por Steve Reicher, John Drury e Clifford Stott (2003) e Laursen (2017), é possível identificar as categorias dessas teorias na manipulação da opinião pública alemã pela propaganda antisemita levada a cabo pelo ministro da propaganda Paul Joseph Goebbels durante o regime nazista alemão entre 1933 e 1945. Após a primeira guerra mundial, a Alemanha passou por uma grave crise econômica imposta por impagáveis dívidas de guerra e o surgimento da hiperinflação. (FELDMAN, 1997) As péssimas condições econômicas criaram o contexto que pavimentou o caminho para a acessão do Partido Nazista com forte viés populista. Após consecutivas vitórias eleitorais, ainda durante o período da República de Weimar (1918-1933), o partido nazista elege o chanceler Adolf Hitler e dissolve a república, iniciando em 1933 o período ditatorial do partido nazista, que iria até o final da segunda guerra mundial, em 1945.

Para sustentar o regime, o partido nazista construiu uma máquina de propaganda pervasiva liderada por Goebbels, na qual os meios de massa eram totalmente controlados pelo regime e as principais mensagens eram a exaltação do nacionalismo alemão justificada por teorias supremacistas, para as quais os judeus eram os principais inimigos da nação. Jeffrey Herf (2005) desenvolveu um trabalho analisando a mídia e propaganda durante o período nazista e descreveu a sua estratégia de comunicação. O convencimento da massa se dava por uma incisiva campanha governamental através de mensagens diretas, por cartazes e discursos políticos, e um paulatino reforço midiático que dava lastro a mensagem construída pelos nazistas. Isso é particularmente importante porque, mesmo com os nazistas controlando os meios de comunicação, esses não eram instrumentalizados de forma

direta à difusão dos ideais nazistas, o que os concedia certa imagem de “neutralidade” sobre o conteúdo difundido.

Antisemitic propaganda in Nazi Germany was pervasive, but readers and listeners were not bombarded with it every day. Rather, the regime launched a series of campaigns. Examination of the headlines and front-page stories containing antisemitic themes in *Völkischer Beobachter* from 1939 to 1945 offers one indicator of the timing of these often long-running barrages that appeared in response to particular developments in the war. Over this whole period, only four percent (84 of 2,100) of front-page stories expressed standard antisemitic denunciations: the Jews started World War II; they planned to exterminate the Germans; Churchill, Stalin, and especially Roosevelt were tools of Jewish power; the alliance of the democracies and the Soviet Union was evidence of a world Jewish conspiracy. (HERF, 2005, p. 58)

Enquanto isso, o regime massificava campanhas por imagens e palavras de ordem em cartazes espalhados por locais públicos. Os principais líderes, como Gobbels e Hitler, repetiam em seus discursos a importância de uma “solução final” para se criar uma grande nação de alemães puros, enquanto culpava os judeus pelos males da sociedade e, posteriormente, pelo início da guerra.

Of course the media carried no items at all about the “Final Solution.” A reader of the press or a radio listener would know, however, that the Nazi regime had declared the Jews ‘guilty’ for the war and all the suffering it caused, and that it was implementing Hitler’s pre-war prophecy that it would exterminate the Jews should a new world war break out.” (HERF, 2005, p. 58–59)

Através dessa estratégia, o regime nazista foi capaz de controlar a opinião pública e hipnotizar a sua população em seu favor, inclusive em apoio a uma das maiores catástrofes do século XX, o holocausto. Ao jogar a população judia contra o resto da nação, forjava-se um falso ambiente de ataque daquela a essa. A liderança do líder populista então unificou os sentimentos nacionais em reação aos males atribuídos aos judeus, e o legitimava frente à opinião pública construída e manipulada para cometer as atrocidades comportadas por sua estratégia política, mesmo que ela pareça irracional para uma leitura histórica atual. Esse exemplo é um componente para se entender até que ponto a opinião pública pode ser manipulada a ponto em que o discurso racional perca espaço para manipulação das massas.

Em regimes democráticos, a opinião pública está associada à representação política, sendo uma consequência da expressão de grupos heterogêneos na esfera pública. Michael Hardt e Antonio Negri, no livro “Multidão” (2004), problematizam a

questão da opinião pública em democracias do capitalismo tardio, perpassado por intensas trocas comunicacionais. Hardt e Negri também recorrem aos textos de Gustave Le Bon para destacar nesse autor o ceticismo sobre a capacidade das multidões em interferir na esfera pública de forma racional. “As turbas são essencialmente irracionais e suscetíveis à influência externa; seguem natural e necessariamente um líder cujo controle mantém sua unidade através do *contágio e da repetição*”. (NEGRI; HARDT, 2004, p. 328, grifo meu) Na interpretação de Le Bon por Hardt e Negri, a opinião pública seria tão perigosa “porque tende a ser ao mesmo tempo unificada e suscetível de manipulação”. (Ibid.)

Na perspectiva de Hardt e Negri, a velocidade da informação com a transformação dos meios de comunicação com a permanente circulação de imagens e a multiplicidade de significados parecem minar a racionalidade contida na noção de opinião pública, tanto como soma de expressões individuais, quanto como síntese da sociedade. (Ibid., p. 329) Hardt e Negri criticam os modelos imaginados por Hegel, Habermas e Niklas Luhmann para se pensar a opinião pública contemporânea. Para eles, tampouco os estudos sobre mídia conseguem abordar os novos paradigmas trazidos pelos novos meios de comunicação e informação, que recaem na dicotomia entre expressão individual racional e manipulação social de massa. (Ibid., p. 330) Essa limitação analítica é ilustrada pelos autores ao descrever que, mesmo que os canais de comunicação tenham se multiplicado, as “fontes de informação sob certos aspectos foram dramaticamente reduzidas. (...) com a fusão das corporações de comunicação em gigantescos conglomerados, [fazendo com que] a informação que distribuem torne-se cada vez mais homogênea”. (Ibid., p. 331)

O argumento crítico à opinião pública construído por Hardt e Negri é voltado para se pensar a sublimação da relação de dominação imposta pelo capitalismo tardio, constituindo seu eixo na ideia de controle de corpos. A biopolítica é o elemento central para a resistência à dominação. Nesse sentido, ao entender a comunicação não só produtiva, no sentido de geração de valor para o sistema capitalista, ela também é carregada de subjetividade e, por isso, é também fonte de produção biopolítica. (Ibid., p. 332) Por isso, os autores argumentam que a opinião pública não é uma expressão adequada a redes alternativas de expressão frente à comunicação hegemônica dos meios de massa. Também por isso, Hardt e Negri afirmam que a opinião pública “não é uma forma de representação ou sequer um

substituto moderno, técnico e estatístico da representação”. (Ibid.) Logo, “em vez de sujeito democrático, a opinião pública é um *campo de conflito* definido por relações de poder”. (Ibid., p. 333, grifo no original)

O entendimento da opinião pública como um campo de conflito favorece o estabelecimento de um referencial analítico que reconhece diferentes grupos de poder em disputa nesse campo, e que adotam estratégias políticas distintas em busca de hegemonia. Seguindo a leitura de Hardt e Negri de que a opinião pública global passou a ser determinada por oligopólios de comunicação, a própria produção de sentido e realidade também foi concentrada na mão de poucos atores. Dessa forma, desafiar a realidade, ou mesmo produzir realidades alternativas, não necessariamente em compromisso com um discurso racional, passou a fazer sentido para certos grupos em disputa pelo poder.

Donald Trump foi eleito em 2016 nos Estados Unidos com um discurso anti-imigração e xenófobo, em um contexto de desindustrialização e incremento da pobreza daqueles que Steve Bannon chama de “*little guys*”, trabalhadores de setores de mão-de-obra intensiva.³² Esse foi o contexto para introjetar o discurso xenófobo e anti-imigração, que culpa os imigrantes por terem roubado os empregos dessa população, em conluio com o establishment político que almejava aprofundar o “marxismo cultural”. Liderados por grupos ultra-conservadores, como os irmãos Koch e Robert Mercer, e operado por Steve Bannon, esses atores construíram as condições para manipulação da opinião pública e eleger Donald Trump.

A cultura tóxica e violenta dos chans de conteúdo anti-establishment e sua linguagem própria para o ambiente de internet eram as primeiras peças da estratégia de manipulação da opinião pública arquitetada por Bannon. A cultura dos memes ácidos, junto à alimentação de teorias conspiratórias, mais o reforço de práticas comunicacionais violentas e de ódio para suprimir vozes dissidentes e impor padrões de comportamento e pensamento, foram como faíscas necessárias para ignição de um motor.

32 “Steve Bannon | Full Address and Q&A | Oxford Union”. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=8AtOw-xyMo8>>. Acesso em: 04 de ago. de 2020.

Os meios do capitalismo de vigilância foram o instrumento conveniente para alcance das massas dispersas e a produção de um senso de multidão. Os dados pessoais e o perfilamento psicológico em massa do eleitorado produzido pela Cambridge Analytica serviram como o combustível para movimentar o motor de desinformação. O microdirecionamento de mensagens ajustadas aos cinco fatores de definição de personalidade que aumentaram o seu poder de sedução e convencimento de um público disperso e heterogêneo. Se considerarmos a internet como um espaço público digital, uma ágora ou praça pública, essas mensagens convocaram milhões a ocupar esse espaço, onde o público heterogêneo pode reconhecer as suas semelhanças. Alcançava-se aí o estágio de reunião pública que precede a multidão.

Com o motor de desinformação ligado e abastecido, falta ainda a direção para o movimento. Nesse caso, o modelo de guerra informacional russo descrito por Moore é um elemento que pode explicar o sucesso da estratégia na desestabilização política. Existem indícios não totalmente esclarecidos de que a Rússia teve influência nas eleições estadunidenses de 2016 e atua para a reeleição de Donald Trump em 2020.³³ O modelo de guerra informacional russo, aprimorado ao longo do século XX, veste a luva para estabelecer a tática política para desestabilização e manipulação da informação.

A repetição de mensagens conservadoras, *anti-establishment*, com conteúdo xenófobo, alimentaram o contágio da população sobre a plataforma eleitoral de Donald Trump. Não foi mera coincidência que, graças a essa estratégia, Donald Trump tenha saído vitorioso em estados que sofreram com a desindustrialização, como a Pensilvânia, da qual a cidade de Pittsburg faz parte, o que se convencionou chamar de “cinturão da ferrugem” (*rust belt*).³⁴ A guerra informacional travada pelo candidato na sua campanha construiu um símbolo em torno de Trump de líder carismático, que fala o que quer, que é autêntico e que está travando uma batalha contra conspirações obscuras com o objetivo de prejudicar o povo americano. A população, reunida na praça pública virtual, reconhece um inimigo comum, é instigada a odiá-lo e encontra um líder para liderar a sua cruzada. A reunião pública

33 “Lawmakers Are Warned That Russia Is Meddling to Re-elect Trump”. Disponível em <<https://www.nytimes.com/2020/02/20/us/politics/russian-interference-trump-democrats.html>>. Acesso em: 05 de ago. de 2020.

34 “Cinturão da ferrugem”. Disponível em <https://pt.wikipedia.org/wiki/Cintur%C3%A3o_da_ferrugem>. Acesso em: 04 de ago. de 2020.

agora se torna multidão. Acendem-se as tochas em sinal de guerra, colocam-se os capuzes da anonimidade e os hipnotizados saem cegamente pelo mundo virtual atacando opositores e angariando novos apoiadores.

A disputa de atenção se deu pela propagação de teorias conspiratórias sem nenhum compromisso com racionalidade. Ao contrário, a mensagem se deu através de uma campanha massiva pela internet com narrativas fantasiosas, mas que dialogavam com as angustias das audiências. Com técnicas minuciosas de manipulação psicológicas, as campanhas alcançaram milhões de pessoas. Mensagens com conteúdo fantástico, mesmo que parcialmente ou completamente incompatíveis com a realidade, atraem mais a atenção do público e geram mais engajamento para passar a mensagem adiante. Com a estrutura em rede da internet, diversos conteúdos desse tipo se tornaram virais, sendo compartilhados milhões de vezes. É o que explica o artigo *“The spread of true and false news online”*, dos pesquisadores Soroush Vosoughi, Deb Roy e Sinan Aral. (VOSOUGHI; ROY; ARAL, 2018) Ao analisarem como o compartilhamento de mensagens por mídias sociais se torna viral, os autores identificaram que notícias falsas de conteúdo apelativo ou fantástico são mais compartilhadas e, por isso, tem maior probabilidade de permanecer mais tempo em circulação e alcançar um número maior de usuários. Nesse ponto, percebe-se certa similaridade com a estratégia levada por Goebbels durante o regime nazista. O discurso de um líder carismático (Trump) reforça a mensagem de ataque em consonância com os cartazes distribuído de forma massiva (posts em redes sociais), enquanto o discurso levado a cabo por esses grupos é legitimado de forma sutil por veículos de comunicação de massa com viés conservador, cujo maior exemplo nesse caso é a rede de televisão estadunidense Fox News. (BENKLER; FARIS; ROBERTS, 2018, p. 145–188)

Byung-Chul Han, em *“No enxame”*, chama a atenção para a distinção entre o entendimento da massa no sentido de Le Bon, o que ele prefere chamar de *“enxame”*. Segundo Han, o enxame digital não pode ser considerado massa no sentido daquele autor, pois nela

não habita nenhuma alma [Seele], nenhum espírito [Geist]. A alma é aglomerante e unificante. O enxame digital consiste em indivíduos singularizados. (...) O habitante digital da rede não se reúne. Falta a ele a interioridade da reunião que produziria um *Nós*. Eles formam um especial aglomerado sem reunião, uma massa [Menge] sem interioridade, sem alma

ou espírito. (HAN, 2018, p. 19, grifo no original)

Para Han, os enxames são efêmeros e se dissolvem tão rapidamente quanto surgem, o que, para o autor, significa outra diferenciação para corpo constituído pela massa na produção de ação comum amalgamada pelo sentido de *Nós*. Por conta dessa efemeridade, Han entende que os enxames estão fadados a não desenvolverem nenhuma energia política e, portanto, não são capazes de desafiar relações de poder. Sobre esse aspecto, é importante localizar a visão de Han e compatibilizá-la com o argumento que se está construindo aqui.

O entendimento do enxame como massa desterritorializada é interessante para atualizar o debate trazido pela psicologia das massas para o contexto da comunicação digital. Não obstante, é importante discordar sobre a visão de Han sobre a incapacidade de enxames não desenvolverem nenhuma energia política. Faz sentido que a singularização dos indivíduos em um aglomerado sem reunião aniquile a sua potência política. Ainda assim, o enxame é dotado de ação social e, por isso, também produzem consequências políticas. Eles, no entanto, não são capazes de uma ação política autônoma. A condução do enxame pela manipulação de agentes políticos interessados no potencial de ação do enxame é que dá materialidade ao poder. Portanto o poder é concentrado naqueles capazes de provocar o enxame e dirigi-lo para o seu próprio benefício.

Esse cenário constituiu as condições para a construção de uma estupidez coletiva, em que pequenos grupos manipulam a opinião pública e movimentam grandes massas em prol de sua causa. Para que a estratégia seja eficaz e longa, no entanto, é necessário sustentar um ambiente de manipulação para além do período eleitoral e isso pode ser ilustrado pelo comportamento do presidente Donald Trump ao longo de seu mandato. Com a aproximação das eleições presidenciais de 2020, as estruturas de desinformação em apoio ao presidente lançam mão de uma estratégia ainda mais agressiva, o QAnon.³⁵ No artigo *“It’s too late to stop QAnon with fact checks and account bans”*, o jornalista Abby Ohlheiser demonstra como o QAnon se tornou encrostado na esfera pública digital e como estratégias criadas para

35 O QAnon é uma rede de teoria da conspiração que caracteriza Donald Trump com um herói na luta contra o satanismo e a pedofilia conduzida por forças ocultas no Partido Democrata. *“It’s too late to stop QAnon with fact checks and account bans”*. Disponível em <https://www.technologyreview.com/2020/07/26/1005609/qanon-facebook-twitter-youtuube/>. Acesso em: 04 de ago de 2020.

combater a desinformação, como a verificação de fatos (*fact-checking*) e o banimento de contas difusoras desses conteúdos das mídias sociais, já não é eficiente para combater a onda conspiratória.

É possível encontrar o mesmo paralelo na política brasileira. Em 2018, o presidente Jair Bolsonaro saiu vitorioso de uma eleição conturbada, em que o tempo de televisão, que até então era um fator preponderante na probabilidade de sucesso eleitoral, não teve o impacto esperado naquelas eleições. Bolsonaro, no primeiro turno, tinha 1% do tempo total da propaganda política eleitoral, e terminou a corrida em primeiro com mais de 46% dos votos na primeira volta. Enquanto isso, o candidato com mais de 50% do tempo total da propaganda política, Geraldo Alckmin, terminou o primeiro turno em quarto lugar, com pouco mais de 7% do total de votos. (MACHADO; KONOPACKI, 2019) Ainda assim, o pouco tempo de exposição na propaganda eleitoral não significou pouca exposição para os eleitores. Jair Bolsonaro levou uma campanha com forte presença nas mídias sociais e no WhatsApp.

Nos Estados Unidos, a estratégia de comunicação se voltou para construção da imagem de um líder carismático (o mito, como Jair Bolsonaro é chamado por seus apoiadores), que calibra o seu discurso para construção de um corpo de apoiadores que vêem nele a única esperança para derrotar o Partido dos Trabalhadores (partido que governou o Brasil entre 2003-2016), o comunismo e a corrupção. A campanha pela internet se deu pelo compartilhamento em massa de mensagens sem compromisso com a realidade e o discurso racional, da qual o exemplo mais bizarro foi a atribuição da autoria de um suposto kit para o incentivo à homossexualidade infantil (o kit gay), que contava com uma mamadeira cujo o bico era um pênis de plástico, ao candidato Fernando Haddad, do Partido dos Trabalhadores.³⁶

As mídias sociais e o WhatsApp conseguiram agregar uma massa de conservadores de direita na disputa da opinião pública, utilizando esse tipo de peça de desinformação. (ALVES DOS SANTOS, 2019) O interessante no caso brasileiro é que o papel da legitimação sutil do discurso não se deu por um setor dos veículos de comunicação, mas por todos os veículos que se engajaram no apoio à luta anticorrupção de forma acrítica, constituindo um discurso único de apoio à operação “Lava-Jato” do Ministério Público do Paraná contra casos de corrupção na estatal

36 A eleição do “kit gay”. Disponível em <<https://exame.com/brasil/a-eleicao-do-kit-gay/>>. Acesso em: 05 de ago. de 2020.

brasileira de petróleo, Petrobras. Ao mesmo tempo em que os casos de corrupção repercutiam na mídia, e invariavelmente eram associados à gestão do Partido dos Trabalhadores, havia uma campanha sendo levada a cabo pelas mídias sociais e o WhatsApp para construir uma narrativa própria, de viés conservadora e agressiva, que ajudou a gerar o sentimento de rejeição visceral ao Partido dos Trabalhadores, que alguns autores chamam de antipetismo. (ALVES DOS SANTOS, 2019; BORGES; VIDIGAL, 2018)

Através dessa mesma lógica, Jair Bolsonaro e seu grupo político foram capazes de manipular hordas de apoiadores numa lógica binária de construção de um inimigo comum, o Partido dos Trabalhadores. Da mesma forma em que Donald Trump, Jair Bolsonaro não mudou seu tom bélico após a sua eleição, e segue reproduzindo discursos de incitação a violência política a “esquerdistas”. Da mesma forma, as operações em redes sociais e o WhatsApp seguem em operações comandadas por assessores diretos do presidente da República, os quais foram apelidados de “gabinete do ódio”.³⁷

É possível se falar em estupidez coletiva, tanto no exemplo estadunidense, quanto no brasileiro, porque se tratam de situações em que elites políticas de *outsiders* se utilizam da aplicação intensiva de tecnologias de comunicação digital para manipular psicologicamente massas em prol de uma falsa ideologia ou ideal. Apesar dos grupos políticos apoiadores de Donald Trump e Jair Bolsonaro reivindicarem ideologias conservadoras ou de direita, a ausência de elementos racionais e autônomos que constituam um sistema de ideias autêntico e lógico faz dessas narrativas uma forma de falso pensamento, controlado por um agente hipnotizante para usar o mesmo termo de Le Bon (1908) e Freud (2011).

Na estupidez coletiva, a ausência de racionalidade nas proposições e seu viés totalizante são parte da disputa no campo da opinião pública para busca de hegemonia capaz de convertê-la em poder político. Nesse sentido, o principal objetivo não é o engajamento de sujeitos para o exercício crítico da política, mas a sua submissão a um projeto oligárquico de poder, que conta com uma massa de

37 “Decisão do Supremo cita 'gabinete do ódio' do Planalto e indica possível associação criminosa”. Folha de São Paulo [27/05/2020]. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/05/decisao-de-moraes-para-operacao-contrafake-news-cita-gabinete-do-odio-e-assessores-de-bolsonaro.shtml>>. Acesso em: 04 de ago. de 2020.

pessoas tornadas estúpidas, que repetem e compartilham falsos pensamentos elaborados por charlatães, que adaptaram a psicologia das massas às massas digitais.

A estupidez coletiva não pode ser admitida em contextos democráticos. Ela tampouco pode ser entendida como liberdade de expressão de setores da sociedade. Ao se engajar na disputa da opinião pública como campo de conflito, ela não almeja outro objetivo senão a hegemonização desse campo e a supressão da diversidade. Na estupidez coletiva, não há liberdade de expressão, pois a única expressão admitida é a repetição da mensagem uníssona da multidão hipnotizada por seu líder. A estupidez coletiva é um projeto totalitário de subordinação dos indivíduos a comunidades fetichizadas, na qual a racionalidade e a crítica são inimigas iminentes do seu projeto totalitário.

3.4 A EMERGÊNCIA DA INTELIGÊNCIA COLETIVA

Em completa oposição à estupidez coletiva está a inteligência coletiva. Enquanto na estupidez coletiva se encontra a negação da crítica e da racionalidade, na construção de opiniões manipuladas em apoio a projetos políticos totalitários, a inteligência coletiva exalta a autonomia dos indivíduos que contribuem para uma razão coletiva. Enquanto a estupidez coletiva se utiliza dos novos meios de comunicação digital para aprisionar cidadãos em bolhas que reforçam mensagens estéreis, a inteligência coletiva produz novas semânticas que se alimentam da diversidade cognitiva na expressão livre. Enquanto a estupidez coletiva tem um caráter dominador, a inteligência coletiva tem um caráter emancipador.

Pode-se considerar a inteligência coletiva um conceito polissêmico. Com uma consulta rápida em bancos de dados científicos, é possível encontrar ao menos vinte mil artigos empregando o termo nos mais variados contextos, nas mais variadas áreas, tratando de temas desde comunidades de prática e redes sociais até direito do consumidor. Na sua grande maioria, os artigos remetem à origem do termo, ao livro de Pierre Lévy lançado em 1994 com o título original "*L'intelligence collective. Pour*

une anthropologie du cyberspace". (LÉVY, 2011) Nesse livro, Lévy buscou abarcar o debate sobre inteligência coletiva em diferentes áreas, sendo elas: a ética, a economia, a tecnologia, a política, a geografia e a antropologia. (Ibid., p. 32-33) Isso deu à obra de Lévy certo aspecto coringa para explicar as profundas transformações que a sociedade vem vivendo por conta dos impactos das novas tecnologias de informação e comunicação. Por isso cabe aqui o detalhamento da visão de inteligência coletiva em Pierre Lévy e como ela se relaciona ao projeto democrático. Segundo o autor, a inteligência coletiva é:

[U]ma inteligência *distribuída* por toda parte, incessantemente *valorizada, coordenada* em tempo real, que resulta em uma mobilização efetiva das *competências*. (LÉVY, 2011, p. 29, grifo meu)

Por inteligência distribuída, o autor parte da premissa de que não existe nenhum reservatório de conhecimento transcendente, mas uma ecologia de conhecimentos em que nenhum tipo de conhecimento se sobrepõe ao outro, mas deve estar relacionado ao contexto que o valoriza. A valorização do conhecimento é chave no conceito apresentado por Pierre Lévy, pois sem ela não é possível revelar as potencialidades individuais. Segundo ele, a humanidade desperdiça a inteligência por conta do desprezo inerente a formas hierárquicas de classificação de conhecimento, que nesse caso em nada tem a ver com formas de conhecimento formal, mas sim com o conhecimento e habilidades inerentes a cada ser humano, constituídos pela sua própria existência e experiência.

A coordenação é outro elemento presente no conceito enunciado por Lévy, pois sem ela não é possível "coordenar suas interações no mesmo universo virtual de conhecimentos". (LÉVY, 2011, p. 30) Segundo o autor, a coordenação é necessária pois só através dela é possível que coletivos interajam "em uma paisagem móvel de *significações*". (Ibid., grifo no original) A coordenação para Lévy é a mediadora do choque de perspectivas para que os sujeitos possam tornar seus conhecimentos inteligíveis em contextos desterritorializados e caóticos do ciberespaço e, dessa forma, situá-los nos mapas dinâmicos desses contextos. Em outras palavras, a ecologia de conhecimentos que formam a inteligência coletiva só pode encontrar harmonia pela coordenação que decifra seus potenciais complementares.

Por fim, o conceito proposto por Lévy trata da mobilização de competências, e está relacionado à forma com que o conhecimento é aplicado e pelo qual indivíduos são reconhecidos na vida em sociedade. A mobilização de competência está intimamente relacionada à valorização do conhecimento nas suas mais variadas formas. Valorizar o conhecimento e competências individuais é também desenvolver sentimentos de reconhecimento que “facilitarão, conseqüentemente, a implicação subjetiva de outras pessoas em projetos coletivos”. Reciprocamente, “na era do conhecimento, deixar de reconhecer o outro em sua inteligência é recusar-lhe sua verdadeira identidade social, é alimentar seu ressentimento e sua hostilidade, sua humilhação, a frustração de onde surge a violência”. (LÉVY, 2011, p. 30) Dessa forma, na perspectiva de Pierre Lévy, a inteligência coletiva também é uma contribuição à teoria da justiça sob novos paradigmas proporcionados pelas novas TICs.

Lévy aponta que a inteligência coletiva ainda é um projeto e que o seu desenvolvimento dependerá da forma com que as novas tecnologias de comunicação e informação serão apropriadas pela humanidade. O conflito entre projeto coletivo e privado é o que deve marcar a forma com que a inteligência coletiva se desenvolverá. Na seção Democracia e Tecnologia, foi apresentado o entusiasmo com as novas tecnologias digitais como impulsionadoras de avanços democráticos, com a inclusão de vozes e a ampliação das possibilidades de participação. Ao se debater a estupidez coletiva, por outro lado, demonstrou-se como a apropriação privada dessas mesmas tecnologias pode ameaçar a democracia pela produção de elites que se sustentam pela manipulação psicológica das massas.

Para Lévy, o que as novas TICs trazem de inédito na apropriação da técnica é a sua capacidade granular de acesso às subjetividades. O avanço das ferramentas digitais criou novas formas de mediação das subjetividades. Aparelhos com crescente capacidade de armazenamento aliado a sua capacidade de processar e trocar informações em tempo real se tornaram uma extensão das capacidades cognitivas humanas, uma forma de cognição mediada que atribui sentido aos elementos granulares do coletivo, onde antes só o corpo coletivo era inteligível. Isso traz consigo a oportunidade de individualizar a análise da ação social sem com isso desconectá-la do contexto societal em que se insere. Na estupidez coletiva, essa vantagem é utilizada por elites para reconfigurar a multidão pelo convencimento

granular dos indivíduos, para que sigam os comandos do líder carismático, o que na prática se tornou a manipulação das subjetividades para finalmente submetê-las a um fim espúrio. Na inteligência coletiva, ao contrário, é valorizada a autonomia das subjetividades que pelo seu encontro produzem um equilíbrio ecológico de saberes.

Em um entrevista dada ao projeto Fronteiras do Pensamento, Pierre Lévy ilustra uma aplicação prática desse conceito ao descrever a ideia de uma cartografia do conhecimento.³⁸ Nele, um software é programado para elaborar uma taxonomia e organizar competências individuais em um coletivo de indivíduos. O resultado é um mapa aberto de conhecimentos e suas oportunidades de interconexão e complementação. Esse experimento contém os elementos da inteligência coletiva. Reúne inteligências *distribuídas*, *valoriza* o conhecimento individual ao dar destaques às *competências singulares*, que são *coordenadas* para terem sinergia nas suas eventuais aplicações potenciais, como por exemplo a resolução de desafios complexos.

A comunicação é o elemento fundamental na proposta de inteligência coletiva proposta por Pierre Lévy. É somente através dela ser possível imaginar a emancipação humana. O surgimento da internet e de novas formas de comunicação iniciaram a pavimentação desse percurso. No entanto, ao entendermos a inteligência coletiva como projeto, é fundamental o desenvolvimento de novos instrumentos que dêem continuidade ao seu desenvolvimento. Conforme nota o autor:

o desenvolvimento de instrumentos para orientação e referência na complexidade política, social, institucional e jurídica parece-nos indispensável, sob a condição de que se fundem sobre a escuta permanente das exigências e práticas reais dos cidadãos. (LÉVY, 2011, p. 74)

A visão de Lévy aponta para uma comunicação multidimensional que respeita a autonomia, a subjetividade e a reciprocidade dos sujeitos em um “ciclo constante de escuta, expressão, decisão e avaliação”. (Ibid., p. 73) O sentido de organização da inteligência coletiva está na constante reavaliação de parâmetros alimentada pela complexidade da dinâmica social. Ou conforme nota Lévy, “a organização favorece as conexões e cooperações transversais, o que contribui para o seu próprio questionamento, para uma permanente desorganização”. (Ibid., p. 74)

38 Pierre Lévy - Inteligência coletiva na prática. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=zovtnO7da4I>>. Acesso em: 13 de ago. de 2020.

Por outro lado, a subversão de instrumentos para acesso à mobilização coletiva a projetos de dominação pode inverter o sinal dos potenciais benefícios democráticos decorrentes da conjugação de subjetividades, levando à erosão de valores democráticos. No caso da estupidez coletiva, a submissão de subjetividades para torná-las fonte de poder de elites políticas que dominam essas técnicas para apropriação privada reforçam a ideia de que as novas tecnologias de comunicação digital não promovem valores democráticos em si. Ao contrário, essas podem animar um conflito pela hegemonização da esfera pública e se valer da manipulação psico-social para impor um sentido de verdade que Hannah Arendt identificou como típico de regimes totalitários. (ARENDR, 2006, cap. 7)

Em seu livro de 2013, *“Democratic Reason: Politics, Collective Intelligence, and rule of the Many”*, Hélène Landemore defende a necessidade de uma democracia epistêmica como sendo o melhor caminho para transformar regimes democráticos. Esse modelo compreende a democracia como fonte de conhecimento coletivo para resolução de problemas políticos. Para os democratas epistêmicos, a teoria democrática sempre esteve muito concentrada nas discussões relacionadas aos procedimentos adotados para tomada de decisão, dando pouca ênfase aos resultados produzidos pelas democracias. A desconexão entre os resultados de decisões democráticas e os interesses das populações pode ser apontado como uma das causas da crise de representatividade das democracias modernas. Dessa forma, Landemore destaca que a democracia epistêmica *“marks a turning point in democratic theory, away from pure proceduralism and toward a greater consideration for democratic outcomes and citizens’ competence”*. (LANDEMORE, 2013, p. 46)

Para Landemore, a inteligência coletiva é a ferramenta para acessar o conhecimento contido nas democracias, mas essa tem tido pouca influência na teoria democrática por conta do ceticismo em torno da ideia de que as massas possam produzir contribuições políticas relevantes. Outro motivo apontado pela autora é o individualismo metodológico de correntes teóricas dominantes que se concentram na racionalidade dos agentes (criticada também por Beth Simone Noveck). Por isso Landemore destaca a abordagem da “sabedoria das multidões” (*wisdom of crowds*), que ganhou popularidade na obra de Surowiecki (2004) e que foi discutida na seção que trata de *crowdsourcing*. Em *Democratic Reason*, Landemore procura reconciliar os paradigmas clássicos da teoria deliberativa que enfatizam a troca de argumentos

sobre a agregação de informações e conhecimento dispersos para requalificar a complementariedade desses dois instrumentos democráticos em prol da tomada de decisões coletivas melhores. (LANDEMORE, 2013, p. XIX)

Landemore não nega outras teorias democráticas ao afirmar uma democracia epistêmica. Ao contrário, para construir seu argumento, a autora monta uma genealogia das diferentes abordagens democráticas para destacar nelas a sua vocação epistêmica. A autora também destaca que os procedimentos adotados, tanto em formas deliberativas, quanto agregativas, são capazes de acessar a inteligência coletiva de multidões e contribuir para decisões melhores.

Com relação à deliberação, Hélène Landemore argumenta que essa deve ser a mais inclusiva possível não só pelo valor democrático da inclusão, mas também porque a diversidade cognitiva contida em grupos heterogêneos necessariamente contribui para produção de melhores argumentos e decisões. A discussão da eficiência da deliberação por um grande número de pessoas, no entanto, é vista como um desafio por deliberacionistas, (DRYZEK; HENDRIKS, 2012; ELSTER, 1999) especialmente se levarmos em consideração os imperativos categóricos da racionalidade comunicativa de Habermas (2003) sobre a força do melhor argumento.

A crítica a Habermas se dará principalmente na impossibilidade de corpos deliberativos heterogêneos de alcançarem o consenso em suas decisões. Autores críticos à racionalidade comunicativa de Habermas argumentam que as diferenças no entendimento de políticas, nas oportunidades percebidas pelos participantes, a assimetria de recursos disponíveis, a limitação do tempo das reuniões e a agenda dos participantes tornariam qualquer processo deliberativo virtualmente infinitos. (DRYZEK; HENDRIKS, 2012, p. 40) Por isso faz-se necessário formas sub-ótimas de se alcançar consensos em corpos deliberativos, seja pela barganha – não comunicativa e, assim, não racional cf. Habermas (2003) e Elster (1999) – ou pela agregação de preferências. Nesse caso,

when interests and values conflict irreconcilably, deliberation ideally ends not in consensus but in a clarification of conflict and structuring of disagreement, which sets the stage for a decision by non-deliberative methods, such as aggregation or negotiation among cooperative organisms. (MANSBRIDGE apud AITAMURTO; LANDEMORE, 2013, p. 94)

Landemore defende que, mesmo de formas agregativas da regra da maioria, é possível extrair delas valor epistêmico relevante. A crítica com relação ao reducionismo do rol de escolhas dos participantes por duas ou poucas opções de voto é rediscutido por Landemore utilizando teorias estatísticas aplicadas a processos de decisão coletivas. Sua fonte principal de discussão é o Teorema do Júri de Condorcet (*Condorcet Jury Theorem*), o qual afirma que, se um eleitor, mesmo que tenha uma pequena chance de produzir uma decisão correta sobre um tema (51% de chances, por exemplo), quando agregada com o voto de outros eleitores com essa mesma probabilidade, aumentam exponencialmente as chances de se chegar a um resultado correto, cancelando possíveis votos incorretos. (LANDEMORE, 2013, p. 148)

O Teorema do Júri de Condorcet tem como objeto situações em que um júri tem que dar um veredicto de culpado ou inocente sobre um determinado caso. De forma hipotética, o teorema afirma que, se cada um dos jurados tem 51% de chances de produzir uma decisão correta (ou seja, 50% + 1% de acertar se um réu é culpado ou inocente), a chance positiva de acertar o veredicto pela decisão da maioria em um júri de seis pessoas é de 52%. Da mesma forma, se o universo de votantes for expandido para 1000 pessoas, estatisticamente a probabilidade da maioria chegar a uma decisão correta é de 73%. (Ibid.)

O problema em se aplicar o Teorema do Juri de Condorcet para decisões políticas corriqueiras, no entanto, esbarra na necessidade de uma cadeia de decisões binárias para as quais a própria decisão sobre como essa cadeia será organizada passa, de alguma forma, por um conjunto de decisões anteriores e, por conseguinte, afeta o resultado esperado da decisão. O controle da agenda de decisões é parte no processo de como as decisões são tomadas, portanto, não pode ser reduzido da forma ideal como Condorcet argumenta, especialmente porque *“strategic actors will care about and may try to influence the choice of agenda”*. (LANDEMORE, 2013, p. 150)

A limitação da aplicação prática devido a fatores exógenos, contudo, não torna necessário jogar fora o bebê junto à água de seu banho. Landemore insiste que, havendo a necessidade de se recorrer a métodos de agregação de preferências dos cidadãos, estatisticamente pode-se demonstrar que as chances de se obter algum

conhecimento coletivo sobre o ponto em discussão é infinitamente maior do que o simples acaso em se atirar uma moeda ao ar e resolver conflitos pelo cara ou coroa, ou mesmo de delegar a um pequeno grupo de tomadores de decisão, os quais têm mais chances de errar pela lógica de Condorcet. Landemore afirma que a falta de confiança no julgamento das massas por parte de teóricos elitistas reside não em outra questão que não em seu próprio preconceito de que o povo pode contribuir para a tomada de decisões. (LANDEMORE, 2013, p. 151)

I am not denying that some form of global knowledge is required in politics, but I believe that it can be produced, at the level of the system, by the proper aggregation of individuals' limited and yet pertinent knowledge. (LANDEMORE, 2013, p. 152–153)

Um modelo promissor para se alcançar a inteligência coletiva das multidões está justo na combinação entre mecanismos deliberativos e agregativos. Em termos estatísticos, ao se aumentarem as chances de um participante em tomar uma decisão correta, quando agregada, essas chances são incrementadas exponencialmente. A forma de se aumentar as chances de uma decisão correta está no esforço de um julgamento racional, baseado em informações e argumentos somente obtida na deliberação. *“From that perspective, deliberation can in fact be a good thing if it increases the judgment accuracy of the average voter”*. (LANDEMORE, 2013, p. 153)

Essa conclusão é tomada sem perder de vista o papel da representação na articulação entre esses dois mecanismos. Nesse caso, lideranças políticas eleitas cumprem um duplo papel na produção de decisões melhores com o apoio do público. O primeiro com a influência de suas opiniões sobre as competências individuais dos cidadãos, conforme nota Landemore no argumento de Estlund: *“[D]eference to opinion leaders can improve individual competence without violating independence and can thus raise group competence as well”*. (ESTLUND apud LANDEMORE, 2013, p. 154) O segundo papel está no poder de agenda dos representantes que, em profunda relação com seus eleitores, respondem aos interesses desses. (LANDEMORE, 2013, p. 156)

A influência sobre opiniões, no entanto, pode ser percebida como uma ameaça à democracia epistêmica, e é a principal fonte de crítica a esse modelo. As vozes

críticas reforçam as qualidades negativas que a influência social pode produzir na desfiguração da deliberação, especialmente quando certos grupos de poder se aproveitam de características comportamentais, como o viés de confirmação, para fomentar a polarização de grupos. Cass Sunstein é o criador da tese sobre o viés de confirmação que dá base para a lei da polarização de grupos. (SUNSTEIN, 2002) Segundo Sunstein, a polarização é alimentada por dois componentes: o primeiro é a influência social, pela qual indivíduos em busca de aceitação em grupos sociais submetem-se a norma dominante. *“The result is to move the group’s position toward one or another extreme, and also to induce shifts in individual member”*. (LANDEMORE, 2013, p. 137)

Sunstein definiu esses fenômenos de cascatas informacionais e cascatas reputacionais. Na primeira, as pessoas deixam de acreditar na sua própria opinião para se levar por um ruído que se torna bastante “alto”, pela inundação de informações repetidas continuamente. Na segunda, mesmo que cada pessoa tenha sua própria percepção sobre a correção (*correctiveness*) das suas ideias, a força da reputação faz com que elas *“go along with the crowd in order to maintain the good opinion of others”*. (SUNSTEIN, 2017, p. 99–100)

Através do domínio sobre técnicas de manipulação comportamental, pessoas com habilidades psico-sociais são capazes de usar estrategicamente o seu poder e subverter os pressupostos da racionalidade comunicativa e, com isso, influenciar os resultados da deliberação. Por isso a estupidez coletiva, enunciada na seção anterior, é um ato intencional com o objetivo de deturpar o ambiente deliberativo através da deflagração de guerras informacionais e, por conseguinte, é uma das principais ameaças a esse ambiente justo e equânime.

Tanto Noveck (2015), quanto Landemore (2013) concordam que a deliberação tende a sofrer as consequências da lei da polarização de grupos, assim como entendem que a polarização traz um problema para a democracia epistêmica, anulando os ganhos trazidos por ela, ao dificultar a troca intersubjetiva entre sujeitos em polos opostos. (LANDEMORE, 2013, p. 137)

Da mesma forma, as cascatas reputacionais contribuem com a limitação do arcabouço de argumentos à disposição, o que leva a um círculo vicioso de reforço da

limitação racional, dando força às conclusões extremas dos polos do espectro deliberativo. A patologia da deliberação citada por Noveck (NOVECK, 2015, p. 84–87) baseia-se exatamente no que Sunstein percebeu como um problema de democracia deliberativa, a priorização dos indivíduos sobre suas ideias. Nesse sentido, uma vez sustentando uma ideia com base em argumentos pobres ou enviesados, respaldados tão somente pela capacidade de influência social sobre o grupo, há grandes chances de se chegar à conclusões errôneas sobre o tema em debate. (LANDEMORE, 2013, p. 137) Por isso Sunstein acredita que a capacidade epistêmica da deliberação é sobrevalorizada, não deixando com isso de reconhecer o valor procedimental contido na democracia deliberativa.

Landemore discorda em partes da conclusão de Sunstein sobre as capacidades epistêmicas da deliberação. Com relação aos problemas produzidos pela limitação do arcabouço de argumentos à disposição de grupos, a autora concorda em essa ser uma razão clara sobre a criação de processos deliberativos disfuncionais, produzindo, entre outras consequências negativas, a polarização. Apesar disso, a crítica da autora está no fato de a teoria da polarização de grupos de Sunstein basear-se em um tipo específico de troca comunicativa que não se adequa ao modelo racional da democracia deliberativa. Conforme nota a autora, “[t]he key for deliberation is not just having diverse arguments but having arguments that respond to each other in critical, even conflicting ways”. (LANDEMORE, 2013, p. 138)

Com isso, em vez de negar a capacidade epistêmica da deliberação, Landemore defende a inclusividade como um caminho para se alcançar uma deliberação autêntica. Conforme nota Landemore, “*the greater the number of people in the group, the less likely they are to be all perfectly like-minded, hence increasing the chances that a genuinely conflicting perspective can trigger genuine deliberation*”. (LANDEMORE, 2013, p. 139) Essa afirmação nos faz retornar ao falso paradigma da eficiência sobre a deliberação em grupos muito grandes. O aprimoramento de ferramentas para o acesso da inteligência coletiva em um ambiente que respeite os imperativos comunicativos da inclusão, participação e da comunicação livre é o que autor Geoff Mulgan teoriza em seu livro “*Big Mind: How Collective Intelligence Can Change de World*”. (MULGAN, 2017)

Mulgan entende a inteligência coletiva como a conexão de mentes em um fluxo perfeito de comunicação, (MULGAN, 2017, p. 63) em que, aparentemente, o discurso transbordaria para além da ação comunicativa dos agentes conscientes, para ocupar o que Habermas descreveu como o mundo da vida. (HABERMAS, 1987)

Para Habermas, o mundo da vida é dividido em três estruturas: a cultura, que é o estoque de conhecimento que os indivíduos carregam consigo para interpretar o mundo; a sociedade, ou seja, o espectro de ordens legítimas que regulam as relações intersubjetivas; e a pessoa, que é a própria personalidade do indivíduo dotado da capacidade de agir comunicacionalmente. (HABERMAS, 1987) A linguagem, portanto, ocupa um espaço de tradução do mundo da vida para a constituição de atos de fala. As pretensões de validade normativas mediatizam a linguagem e o mundo social, uma dependência recíproca que não existe para a relação da linguagem e do mundo subjetivo. (cf. HABERMAS, 2003) Nesse sentido, a proposta de inteligência coletiva de Mulgan encontra novos níveis de compartilhamento de subjetividades que superam a linguagem através da utilização de tecnologias capazes de extrair e organizar tais subjetividades, bem como interpretá-las para desenhar suas visões e sentimentos sobre a realidade. Assim, em arranjos de confiança para o compartilhamento de tais subjetividades, *“we can communicate not just through our words but also through what we don't say”*. (MULGAN, 2017, p. 63)

A possibilidade de incorporar o não dito aos atos de fala, através da superação das limitações cognitivas dos indivíduos, é promissora para se pensar a ressignificação das instituições democráticas. Ela é a possibilidade de cultivo de uma ecologia de subjetividades, permitindo a ressignificação das necessidades à luz dos valores culturais que constituem o indivíduo. Conforme descrito na seção anterior, o mercado de publicidade utiliza estratégias baseadas em estudos comportamentais para construir perfis psicométricos³⁹ que permitem o microdirecionamento da propaganda com linguagem, conteúdo e forma personalizados, que tem maior chance de sucesso de convencer consumidores de uma decisão. A subversão dessa técnica como instrumento de poder para a manipulação psicológica é a produção da

39 Testes psicométricos são utilizados por psicólogos para avaliar a personalidade de uma pessoa através de variáveis comportamentais. Redes sociais modernas, baseiam-se nas interações de seus usuários com a plataforma, para construir perfis psicométricos personalizados e em grande escala, somente possíveis pela aplicação de técnicas computacionais de tratamento de dados em *big data*. (HAUBEN; HAUBEN, 1997)

estupidez coletiva, ou seja, a negação da inteligência coletiva. Enquanto a estupidez coletiva é a subordinação da subjetividade, a inteligência coletiva é a realização da autonomia da subjetividade. A constituição de uma nova esfera pública orientada pela inteligência coletiva permitiria capturar discursos ocultos, não manifestados, ou silenciados.

As necessidades são interpretadas à luz de valores culturais; e como estes são sempre parte integrante de uma tradição partilhada intersubjetivamente, a revisão dos valores que presidem à interpretação das necessidades não pode de modo algum ser um assunto do qual indivíduos disponham monologicamente. (HABERMAS, 2003, p. 88)

Dessa forma, a ideia de inteligência coletiva tanto amplia o fluxo na produção do discurso quanto supera limitações cognitivas para sua interpretação. Isso leva também à ampliação das possibilidades sobre a tomada de decisões. Ao longo da história, instituições formataram seu processo de tomada de decisões colegiadas com base nas limitações mecânicas e cognitivas para torná-las legíveis a seres humanos. As tecnologias digitais para interpretação de dados na leitura da inteligência coletiva também oferecem oportunidades para se repensar o processo de tomada de decisões. Conforme observa Mulgan:

our existing decision-making systems, like representative democracy or the market, turn out to be limited and special cases of collective decision making. The market uses binary decisions (whether or not to buy) and a single currency, money, while democracy uses the currency of votes between a handful of choices every few years. Yet we recognize that higher-bandwidth conversations are preferable, and more likely to help us achieve our goals. (MULGAN, 2017, p. 63)

Tanto Landemore, quanto Mulgan dão bastante ênfase aos mecanismos necessários para acessar a inteligência coletiva e pouca ênfase à inteligência coletiva em si. Landemore usa o último capítulo de "*Democratic Reason*" para fazer uma defesa da política cognitiva. Nele, a autora estabelece um debate entre inteligência coletiva, razão e racionalidade. Da mesma forma em "*Big Mind*", Mulgan usa seu livro para descrever exemplos de como podemos encontrar a inteligência coletiva aplicada a exemplos do cotidiano para, no último capítulo, fazer uma defesa sobre como a inteligência coletiva pode contribuir para um novo nível de consciência da humanidade.

Ainda assim, não se pode dizer que o trabalho de Landemore e Mulgan são limitados do ponto de vista conceitual. Ao contrário, ambos contribuem para um avanço de um projeto em construção, difícil de definir e apreender por conta da limitação da cognição humana em concebê-lo nesse tempo histórico. Da mesma forma, em entrevista ao evento Fronteiras do Pensamento,⁴⁰ mais de vinte anos depois do lançamento de “A inteligência coletiva: por uma antropologia do ciberespaço”, Pierre Lévy reforça que a inteligência coletiva ainda é um projeto em construção e que só a experimentação é que será capaz de dar concretude a ele.

Como os antigos cientistas iluministas, que exaustivamente repetiam seus experimentos para construir técnicas e metodologias para dominar a natureza, e que transformaram o mundo e a nossa forma de entendê-lo, os estudos sobre a inteligência coletiva insistentemente repetem experimentos sociais para produzir mais conhecimento sobre como a “sabedoria das multidões” opera. Da mesma forma que, para os iluministas, alguns fenômenos naturais inicialmente pareciam mágica e só depois do olhar sistemático e da experimentação eles se transformaram em racionalidade científica, só através da experimentação sistemática para aprendermos sobre a inteligência coletiva é que um fenômeno pouco compreendido como a sabedoria das multidões (LANDEMORE, 2013; SUROWIECKI, 2005) – sabedoria do coletivo, no caso de Mulgan (2017) – poderá se transformar em uma racionalidade da consciência universal.

Entre os que debatem inteligência e cognição humanas, há um consenso de onde se partir em relação a esse fenômeno emergente: a inteligência coletiva possui propriedades únicas que vão além da soma das partes individuais, ou das consciências individuais. Esse é o mesmo entendimento desde Lévy, passando por Landemore e Mulgan, além de outros. As trocas intersubjetivas racionais através da comunicação livre e fluída entre indivíduos, quando direcionada para resolução de um problema ou a tomada de uma decisão, produz resultados diferentes daqueles tomados individualmente, diferentes mesmo da agregação simples das opiniões individuais. Quanto maior a diversidade cognitiva do grupo engajado, maior a capacidade de se produzir uma constelação de possibilidades decisórias pela combinação das expertises individuais.

40 “Pierre Lévy – Inteligência coletiva na prática”. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=zovtnO7da4I>>. Acesso em: 19 de set. de 2020.

Da mesma forma que, para domar a natureza, é necessário desenvolver ferramentas que nos ajudem a lidar com a sua complexidade, mesmo que não seja possível apreendê-la por completo em um dado momento histórico, para se alcançar a substância da inteligência coletiva, é necessário o desenvolvimento de ferramentas que possibilitem a produção de sentido dentro do imenso ruído produzido pela troca acelerada de informações na era digital. Conforme notou Lévy em entrevista ao programa Roda Viva da TV Cultura, “é impossível apreender a totalidade, é necessário que cada um faça uma filtragem para fabricar sentido nas coisas. Depende de nós dar sentido às coisas”⁴¹. Rechaçando uma interpretação monista da nossa realidade presente, imaginando que existe uma inteligência coletiva que não pode ser aproveitada pela nossa limitação cognitiva em interpretá-la, não é possível conceber que o mundo do agora seja o melhor mundo possível que poderíamos construir. A crítica a essa realidade é a que move a perseguição de realidades alternativas imaginadas através de uma consciência universal da humanidade que ainda não fomos capazes de alcançar.

Não obstante, é importante distinguir que o entendimento de uma consciência universal não significa a constituição de uma verdade (ou verdades) universais. Isso, do ponto de vista político, significaria a própria morte da política como fonte epistêmica. Ao contrário, aproveitando os fluxos comunicacionais livres e constantes facilitados por ferramentas digitais, seria possível a produção de uma consciência universal viva tanto no coletivo, quanto nos indivíduos, produzindo uma espécie de racionalidade instável, redesenhada constantemente pela sua crítica permanente. (LANDEMORE, 2013; cf. LÉVY, 2011) A inteligência coletiva nesses termos é atemporal, capaz de produzir civilizações mais sábias, combinando o conhecimento universal com o conhecimento baseado no contexto dos indivíduos. Máquinas capazes de apoiar essa expansão cognitiva poderiam, por exemplo, “*showing the possible long-term effects of decisions or making ethics visible*”. (MULGAN, 2017, p. 224)

Essa poderia ser a solução do paradigma deliberativo sobre distinção de pesos dada entre o procedimento e a substância de uma decisão (valor moral): “[I]n the general problem of procedure versus substance, the majority of authors defend both values as necessary related to political legitimacy, and even some declare them as

41 “Roda Viva | Pierre Lévy | 08/01/2001”. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=DzfKr2nUj8k>>. Acesso em: 17 de set. de 2020.

co-original". (MARTÍ, 2006, p. 12) Uma decisão pode ser politicamente legítima do ponto de vista procedimental, pois esses são os condicionantes possíveis de controlar no tempo presente, mas substancialmente (moralmente) incorreta pelo julgamento dos seus efeitos. (Ibid.) Portanto, a possibilidade de se constituir mecanismos capazes de produzir visões de futuro a partir do conhecimento presente — facilitado por tecnologias de análise de dados capazes de produzir modelos de previsão — também seria capaz de organizar esse conhecimento de modo que o valor substancial de uma decisão e seus efeitos possam ser avaliados no tempo presente, antes que a decisão tenha efeito. Em outras palavras, a inteligência coletiva tem o potencial de impactar a assertividade da tomada de decisões pela sua capacidade de antecipar o julgamento moral sobre os seus efeitos, produzindo visões universalizantes sobre as múltiplas possibilidades de seu impacto. Sem, com isso, deixar de incluir a diversidade de visões sobre a realidade, um pressuposto para a inteligência coletiva.

Pierre Lévy imaginou a inteligência coletiva como uma ecologia de conhecimentos. Do ponto de vista político, a inteligência coletiva é uma ecologia de racionalidades. Racionalidades que se complementam em equilíbrios efêmeros, desafiadas constantemente pela crítica, mas que tendem novamente ao equilíbrio, ajustado pelo fluxo perfeito de comunicação intersubjetiva.

Na medida em que a sociedade passa por mudanças estruturais profundas, com a transformação dos modos de produção na era informacional, a compatibilização da esfera política para garantir um ambiente democrático calcado na justiça necessariamente forçará a transformação institucional, pois, como Habermas constata, "são necessários dispositivos institucionais a fim de neutralizar as limitações empíricas inevitáveis". (HABERMAS, 2003, p. 115) A expansão cognitiva e discursiva propiciadas pelas tecnologias de informação modernas contribuem para superar essas limitações empíricas inevitáveis, mas ainda é necessário que as instituições se transformem para aproveitar os ganhos proporcionados por elas.

O que é mais claro dentro desse cenário é o papel de coordenação das instituições na criação de sentido de aplicação da inteligência coletiva. A professora Saskia Sassen, por exemplo, não considera possível se pensar uma inteligência coletiva universal. Para ela, a inteligência coletiva só pode se tornar inteligência

quando aplicada a um conjunto específico de desafios. Se queremos dar sentido à inteligência coletiva, ela deve estar conectada a contextos específicos. O termo coletivo deve estar situado. Não é possível se ter uma forma genérica de inteligência coletiva.⁴²

Apesar de Beth Noveck não ser explícita a esse respeito, a forma utilitarista com que a autora emprega o uso da inteligência coletiva dá a entender que só é possível pensar em inteligência coletiva quando está claro o problema que ela se destina resolver: “*crowdlaw focuses on obtaining expertise and ideas instead of opinions. It is not merely a form of better opinion polling or a way to win supporters for party political causes but designed to bring collective intelligence to bear to solve problems*”. (NOVECK, 2018b, p. 366) A redução da inteligência coletiva como ferramenta suprime o componente emancipatório visualizado por Pierre Lévy, Hélène Landemore e Geoff Mulgan para o conceito. Por outro lado, a sua operacionalização se torna mais objetiva, pois encontra contextos e formas pré definidas que podem ser reproduzidos por sujeitos interessados na sua aplicação na dinâmica de tomada de decisões. No caso de *crowdlaw*, a construção de modelos de implementação que podem ser facilmente reproduzíveis são uma forma de engajar agentes da administração pública em inovações institucionais, reduzindo os riscos e diminuindo os recursos necessários para tal.

A inteligência coletiva só pode florescer onde há racionalidade coletiva. Para torná-la materialmente útil às instituições, são necessários processos de coordenação compatíveis às interfaces estabelecidas na administração (cf. FOUNTAIN, 2001) e o papel de liderança (empreendedor público, cf. NOVECK, 2019) para organizar onde e como a inteligência coletiva será aplicada. Assim, ao mesmo tempo em que a inteligência coletiva depende da rede como fonte epistêmica, também depende de processos de coordenação e liderança para dar sentido ao conhecimento produzido pelo coletivo.

Buscando dar aplicabilidade prática ao conceito em situações concretas, Jennifer H. Watkins propõe uma abordagem sistêmica para aproveitamento da inteligência coletiva. Para a autora, a diferença entre a manipulação em massa de opiniões e a resolução de problemas sofisticados está relacionada ao sistema no

42 “Saskia Sassen – As contradições da inteligência coletiva”. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=U4jdPp9irPM>>. Acesso em: 13 de ago. de 2020.

qual o problema é considerado. (WATKINS, 2003, p. 276) Nesse sentido, a forma com que sistemas de inteligência coletiva são desenhados influenciam os seus resultados, e podem evitar que os aspectos negativos da deliberação de grupos, como a polarização, atrapalhem o objetivo geral de se alcançar decisões coletivas efetivas. Para isso, segundo Watkins, “[the] system would structure both the embodied intelligence (from the physical environment) and the socially situated intelligence (from social interaction) to the extent necessary to create the desired outcome (i.e., a good decision)”. (Ibid.) Na sua estruturação, são necessários dois elementos fundamentais: um método para estabelecer o fluxo de informação entre os indivíduos envolvidos no processo de participação e um método para agregar a informação gerada de modo a torná-la útil (desenho institucional eficiente). (WATKINS, 2003, p. 277) A efetividade de cada sistema, segundo Watkins, está na sua habilidade para evocar a resposta ao problema estabelecido.

Jennifer Watkins elaborou uma tipologia como referência para o desenho de sistemas de inteligência coletiva que leva em consideração o ambiente e o contexto social dos indivíduos em colaboração. A primeira categoria se define como quando o coletivo é tão capaz de produzir respostas úteis quanto o indivíduo mais inteligente do grupo. A segunda categoria se define como quando o coletivo é tão capaz de produzir respostas úteis quanto a soma dos indivíduos do grupo. Por fim, a terceira categoria se define como quando o coletivo é capaz de produzir respostas *mais* úteis que a soma dos indivíduos do grupo. Essa terceira categoria é a representação ótima do aproveitamento da inteligência coletiva como categoria distinta de produção cognitiva, conforme estabeleceu Landemore (2013). Segundo Watkins, o objetivo de todos os desenhos é o de integrar a diversidade do coletivo, e não o de alcançar o consenso através da supressão da discordância, (WATKINS, 2003, p. 277) o que está em acordo com a elaboração do conceito de inteligência coletiva descrito até aqui, o qual estabelece a diversidade cognitiva como fonte epistêmica.

A primeira categoria descrita por Watkins, na qual o coletivo é tão capaz de produzir respostas úteis quanto o indivíduo mais inteligente do grupo, é exemplificada pela plataforma Innocentive⁴³ de inovação aberta. Nela, qualquer organização pode publicar um problema que essa gostaria de resolver. A plataforma é aberta ao público e qualquer indivíduo pode acessar o site e optar por trabalhar em um problema

43 Disponível em <<https://www.innocentive.com/>>. Acesso em: 20 de set. de 2020.

compartilhado nele. A organização que publicou o problema recompensa quem resolve o problema de forma mais satisfatória. Aqui, o objetivo do coletivo é fornecer a diversidade a partir da qual a pessoa mais inteligente para o problema específico pode se auto-selecionar. Em outras palavras, o coletivo é necessário se o especialista não foi identificado, ou muda de problema para problema. (WATKINS, 2003, p. 277–278) No setor público, um exemplo de aplicação desse modelo é a plataforma Challenge.gov.⁴⁴

A segunda categoria descrita por Watkins, quando coletivo é tão capaz de produzir respostas úteis quanto a soma dos indivíduos do grupo, é exemplificada pela autora na plataforma Iowa Electronic Markets.⁴⁵ Essa plataforma funciona como uma bolsa de valores sobre eventos futuros. No momento em que a referência foi acessada, o evento em “negociação” é o resultado das eleições estadunidenses de 2020. Cada participante da plataforma pôde comprar cotas referentes a sua aposta da sua previsão futura e, se o evento se realizasse como o previsto na aposta, o dono da aposta receberia um dólar de premiação. A cada nova aposta inserida na plataforma, os preços das cotas eram ajustados pela concorrência sobre uma previsão de se tornar realidade. Em 2016, essa plataforma foi capaz de prever a nomeação de Donald Trump como o candidato republicano,⁴⁶ mas falhou miseravelmente ao indicar Hillary Clinton como a vencedora do pleito naquele ano.⁴⁷ Como nos mercados tradicionais, a “mão invisível” governa os mercados de previsão. Essa metáfora se refere essencialmente a um mecanismo de *feedback* que estimula a contribuição da melhor informação simultaneamente a sua agregação. A plataforma é um experimento de pesquisa conduzido pela universidade de Iowa sobre o *wisdom of crowds*, (SUROWIECKI, 2005) e foi citada por Hélène Landemore como uma fonte epistêmica eficiente para a agregação de informações de predição.

The theory is that the aggregated hunches of many people with money at stake are likely to be more accurate than the opinion of disinterested experts or whoever bothers to take a pollster's call. (...) One aspect of the superiority of information markets over certain democratic procedures (like deliberation or voting) is that they do better in terms of predictive performance. (...) While experts may be just as competent as the markets, and perhaps occasionally more so, they can be biased by ideological considerations or political expediency. In theory and in practice, at least observed so far, information

44 Disponível em <<https://www.challenge.gov/>>. Acesso em: 20 de set. de 2020.

45 Disponível em <<https://iemweb.biz.uiowa.edu/>>. Acesso em: 20 de set. de 2020.

46 Disponível em <https://iemweb.biz.uiowa.edu/graphs/graph_RCONV16.cfm>. Acesso em: 20 de set. de 2020.

47 Disponível em <https://iemweb.biz.uiowa.edu/graphs/graph_PRES16_VS.cfm>. Acesso em: 20 de set. de 2020.

markets are not subject to these biases. (LANDEMORE, 2013, p. 174,177)

Por fim, a última categoria listada por Watkins se refere a quando o coletivo é capaz de produzir respostas mais úteis quanto à soma dos indivíduos do grupo. Esse é o modelo ideal da inteligência coletiva vislumbrado por Pierre Lévy, e para o qual Landemore e Mulgan dedicaram suas obras para defendê-lo. Nele, as contribuições combinadas do coletivo fornecem um produto que é mais valioso do que as próprias contribuições. Em 2003, data em que o artigo de Watkins foi publicado, a autora define essa categoria como um modelo elusivo ainda por ser alcançado, uma vez que careciam ferramentas para sua implementação. Seis anos depois da publicação daquele artigo, um exemplo do emprego da inteligência coletiva para se alcançar resultados mais eficientes que cada contribuição individual dos participantes pode ser notado no debate público para elaboração do projeto de lei do Marco Civil da Internet. (ALMEIDA, 2015)

O entendimento da inteligência coletiva como um projeto em construção permite reposicionar o *crowdlaw* como um conceito que persegue a implementação de estruturas participativas capazes de contribuir para decisões públicas implementando total ou parcialmente os mecanismos discutidos nessa seção. Não obstante, é possível perceber nas formulações acadêmicas e práticas de *crowdlaw* comentadas até aqui elementos provenientes de diferentes escolas de pensamento sobre o tema. Pierre Lévy reforça a necessidade de se valorizar a inteligência e coordená-la para ativação de competências distribuídas na sociedade. Hélène Landemore apresentou mecanismos democráticos capazes de produzir valor epistêmico para tomada de decisões públicas. Geoff Mulgan reforça o papel da deliberação através de ferramentas digitais para alcançarmos um ganho civilizacional em termos cognitivos. Por fim, Watkins apresenta três modelos práticos para se pensar o aproveitamento da inteligência coletiva para tomada de decisões melhores.

Tanto como conceito, quanto prática, *crowdlaw* pode ser entendido como uma das peças que contribuem para o entendimento e a aplicação da inteligência coletiva para tornar a democracia mais eficiente.

3.5 REDEFININDO *CROWDLAW* COMO UMA AGENDA DE TRANSFORMAÇÃO DO ESTADO

Ao longo desta tese, foi percorrida uma jornada que debateu o *crowdlaw* como conceito emergente, passando por seus quatro pressupostos conectados aos seus fundamentos teóricos, até entrarmos na discussão sobre democracia e tecnologia e seus efeitos sobre o entendimento da inteligência coletiva aplicada a contextos democráticos. Apesar de o seu valor empírico, comprovado pelos casos de aplicação de *crowdlaw*, os seus elementos conceituais estão dispersos em diferentes interpretações debatidas por trabalhos associados a esse campo em construção. Esta seção conectará esses elementos para propor uma nova redefinição de *crowdlaw* e reposicioná-lo no campo.

Ao focar o aproveitamento das expertises da população priorizando a inteligência coletiva para resolução de problemas públicos, ou seja, destacando o valor instrumental da deliberação, *crowdlaw* contribui diretamente para construção de uma democracia epistêmica. (AITAMURTO; CHEN, 2017; COHEN, 1986; LANDEMORE, 2017; MARTÍ, 2006; MOORE, 2016) De fato, a prerrogativa da existência de capacidades epistêmicas em democracias é um elemento fundamental para a própria existência de *crowdlaw*. As tecnologias digitais de comunicação, classificação e tratamento de informações são ferramentas indispensáveis para a emergência do *crowdlaw* nesse momento histórico, uma vez que elas são o instrumento capaz de demonstrar o valor instrumental das decisões públicas, ou mesmo, nesse sentido, antecipar resultados possíveis de uma decisão através do emprego de modelos computacionais, conforme descrito na seção sobre a emergência da inteligência coletiva.

Para a inteligência coletiva existir, é necessário que haja, no mínimo, trocas intersubjetivas entre duas ou mais pessoas. A comunicação, nesse sentido, é o germe fundamental da inteligência coletiva. Desde a ágora da democracia ateniense, é possível verificar o potencial epistêmico da organização política, conforme também notou Landemore. (2013, p. 55–56, 2020, p. 159) Apesar de o procedimentalismo ser o que mais atrai a atenção dos teóricos democráticos, as instituições modernas são uma fonte importante de produção de conhecimento para se entender as transformações históricas, e a qualidade das suas decisões são um elemento

fundamental para justificar a democracia como regime político. Particularmente em relação às instituições políticas, seus corpos constrictos a limites representativos passaram a ser um ponto de questionamento na medida em que nossas sociedades alcançaram fluxos comunicacionais que atravessam subjetividades e, com isso, significam e ressignificam a realidade em velocidades jamais antes experimentadas pela humanidade.

Uma crise de representação vem se agudizando desde a virada do milênio e ganhou ares de ruptura democrática após a segunda metade da década de 2010, com a acensão meteórica de movimentos populistas de extrema-direita em todo o mundo. (MARTINELLI, 2016) Aproveitando-se da estupidez coletiva em volta de uma pretensa luta *anti-establishment*, e favorecidos pelo rescaldo da crise econômica de 2008, esses movimentos captaram as profundas insatisfações de parcelas das sociedades e estruturaram uma narrativa que aglutinou seus anseios em oposição à classe política, criando um abismo entre representantes e representados. O professor Russel Dalton da Universidade da Califórnia (Irvine) chegou a conclusões interessantes sobre preferências eleitorais e o vínculo entre preferências individuais e a orientação ideológica de representantes. Em seu artigo "*Hooligans, Hobbits and Vulcans: The Accuracy of Electoral Choice*", (no prelo) a principal conclusão do autor é que a escolha eleitoral dos indivíduos varia pouco em relação à literacia política do eleitor. Tanto um eleitor mediano de baixa escolaridade, quanto alguém que tem bastante conhecimento e interesse sobre política irão escolher seus representantes mais ou menos da mesma forma. Um achado colateral que deve nos preocupar, comentado pelo professor Dalton em Seminário realizado no dia 14 de agosto de 2020 pelo Departamento de Ciência Política da UFMG, é em relação ao comportamento eleitoral em contextos polarizados. O professor Dalton identificou que, ao longo do tempo, os partidos políticos vieram se afastando das preferências do eleitor médio, especialmente em temas relacionados a direitos sociais, proteção social, salário e emprego. O que o professor Dalton encontrou foi que candidatos *outliers* procuraram ocupar esse vácuo de representação de interesses, o que em outras palavras significa dizer que esses candidatos incorporaram essas preferências para se colocarem como lideranças carismáticas capazes de representar os interesses daqueles que foram "esquecidos" pelo sistema político.

Ao mesmo tempo, o desenho atual das instituições políticas não é capaz de responder à ruptura da representação nas democracias modernas na velocidade necessária. (COLEMAN, 2017; LANDEMORE, 2020) O intervalo entre eleições se tornou uma eternidade se comparado aos tempos da comunicação digital e da dinâmica dos eventos históricos. As instituições representativas devem se adaptar para esses tempos, expandindo o conceito de representação para uma maior permanência em relação às populações. A quebra do vínculo de representação das democracias modernas também pode ser explicada pela incapacidade das instituições representativas de serem capazes de se orientar em tempo real pelas preferências das populações e, por conseguinte, responderem às suas expectativas. A disposição de métodos para ler a inteligência coletiva poderia guiar as instituições e as representações políticas na tomada de decisões que fortaleçam a identificação das populações com as estruturas representativas.

Stephen Coleman descreve que, com a transformação nas relações entre representantes e representados mediados pelas tecnologias digitais, representar passou a ser uma atividade essencialmente comunicacional. (COLEMAN, 2005) O ato de representar passa de um plano de controle sobre a mensagem e seu impacto na esfera pública para a conjugação de narrativas dispersas em redes de comunicação em que o representante passa a ser apenas um dos agentes transmissores da mensagem. As novas formas de representação compreendem uma aproximação maior com seus representados, a demonstração de engajamento mútuo com os interesses, a coerência na agenda política e a empatia para com suas demandas. (p. 199-200) O descompasso na capacidade de instituições em responderem a esse novo paradigma, no entanto, cria rupturas entre velhas formas de representação política, o que alimenta a crise de representação diagnosticada em democracias liberais modernas.

Hélène Landemore, por outro lado, acredita que a crise da democracia representativa não está só relacionada com o distanciamento entre representantes e representados, mas sim nas bases do que se convencionou chamar democracia representativa. A incapacidade cada vez menor de democracias universalizarem os benefícios produzidos pelo sistema político põe cada vez mais desconfiança na democracia pela população em geral. Landemore nota que as sagradas instituições da democracia liberal, como a separação de poderes, a liberdade de imprensa e as

eleições livres, apesar de justificarem intrinsecamente um sistema político como democrático, não conseguem responder às preferências da maioria da população por estarem cada vez mais capturadas por interesses de elites econômicas. (LANDEMORE, 2020, p. 28) Ao mesmo tempo, essas mesmas instituições, atendo-se aos seus procedimentos formais, mas cada vez mais desvinculadas do compromisso sobre a produção de resultados conectados às expectativas das populações, não são capazes de detectar a crise do sistema democrático ao seu redor. “As instituições estão funcionando”, diria em 2020 um Ministro do Superior Tribunal Federal (STF) do Brasil no mesmo período em que um Deputado Federal fazia uma declaração pública de que para fechar o STF só seriam necessários um Cabo e um Soldado.⁴⁸ A principal consequência desse fenômeno, lembra Landemore, é que “*citizens in most advanced democratic countries have grown disaffected with their institutions. Parliamentary assemblies struggle to obtain the approval of the very people they are meant to serve*”. (Ibid.) Por fim, Landemore conclui duramente que, “*representative democracies are no longer able, if they ever were, to satisfy majoritarian preferences*”. (Ibid.)

Ainda que se tenha o diagnóstico sobre a dificuldade de democracias entregarem resultados para a maioria da população, para Landemore não é possível corrigir esse desvio unicamente pela democracia representativa, pois essa possui vícios na sua própria concepção. Tomando como base quatro valores que definem a democracia representativa, sendo eles as eleições regulares, a representação independente, a liberdade de opinião e o escrutínio público das decisões de governo, Landemore reconstrói esses valores reposicionando-os em relação aos efeitos estruturais sobre as decisões políticas. Em relação às eleições regulares e à independência de representação, Landemore lembra que, apesar do mecanismo eleitoral ser um instrumento eficiente para dar legitimidade ao sistema, renovando periodicamente a autorização sobre a representação e, com a evolução das instituições, produzindo pesos e contrapesos para o exercício da autoridade representativa, as eleições e a ideia de representação surgiram, e ainda se mantêm, como reforço de oligarquias. “[E]lections and independence of the representatives—entail unequal power between those who have a chance of being elected and all the others”. (LANDEMORE, 2020, p. 34) Da mesma forma, Stephen Coleman concorda

48 “Bastam um soldado e um cabo para fechar STF, disse filho de Bolsonaro em vídeo”. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/basta-um-soldado-e-um-cabo-para-fechar-stf-disse-filho-de-bolsonaro-em-video.shtml>>. Acesso em: 13 de mar. de 2021.

que a representação política contemporânea “*is characterized by an acute imbalance of voice*”. (COLEMAN, 2017, p. 27) Para ele, a construção de uma democracia aberta e moderna está muito mais relacionada com a promoção de novos equilíbrios nas relações entre atores democráticos do que com a adoção de novas ferramentas digitais. (Ibid.) Na conferência de abertura do III Congresso do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital,⁴⁹ o professor Coleman ainda alerta que a deficiência na representação vem sendo substituída pela projeção da imagem, utilizando as tecnologias digitais. O diagnóstico sobre para onde as instituições estão caminhando aponta para o caminho contrário defendido por Coleman, da representação como prática comunicativa em um via de mão dupla. (COLEMAN, 2005, 2017)

Apesar do conceito de representação ter se ampliado ao longo da história, especialmente quando tratamos da ideia de pluralismo político, (DAHL, 1973) para Landemore esse é um modelo de representação que não resolve o problema fundamental da forma com que o poder é exercido, e não supera a dicotomia de uma “*ruling elite of elected officials, appointed courts, and administrative bodies on the one hand and the mass of ordinary citizens on the other*”. (LANDEMORE, 2020, p. 38) Ao criticar a professora Nadia Urbinati sobre sua ideia de representação como forma de participação, Landemore destaca que, apesar de a representação ser considerada uma forma de participação sobre as decisões políticas, tanto pela pressão sobre representantes, quanto pela representatividade socialmente construída, ainda assim permanece o desmembramento entre preferências e a decisão propriamente dita.

[B]ecause of [Nadia Urbinati's] central distinction between “judgment” and “will” — respectively the sphere of public opinion where citizens operate and formal politics, where elected politicians operate, the sort of judgments and criticism open to citizens is largely decoupled from actual decision-making. (LANDEMORE, 2020, p. 36)

Nesse sentido, a legitimidade é simplesmente transferida para os resultados da deliberação entre representantes formais tomadores de decisão como um substituto da deliberação entre cidadãos. Apesar dos cidadãos de alguma forma terem alguma possibilidade de influenciar as decisões no centro da esfera pública,⁵⁰

49 Conferência online realizada no dia 26 de outubro de 2020. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=G7Rwg1TqsjE>>. Acesso em: 27 de out. de 2020.

50 Conforme o modelo centro/periferia de Habermas, ou como o modelo ‘sluice-gates’ de Downey et al. (2017).

ainda assim a decisão cabe exclusivamente aos representantes autorizados para tal, não havendo nenhuma reciprocidade em relação às preferências da periferia. (Ibid., p. 37) Conforme conclui Landemore, mesmo que vivamos em um mundo em que as capacidades individuais de comunicação tenham se ampliado, e que hajam diversas oportunidades de organizar pressões públicas sobre representantes, “*the unrestrictedness of communication does not seem to be nearly worth the trade-off of immense power asymmetries inherent to an anarchical system*”. (LANDEMORE, 2020, p. 39)

Não obstante a constatação de que o modelo de democracia representativa está esgotado e que a era da representação política ficou para trás, a teoria de que naturalmente isso levaria à democracia direta demonstrou-se igualmente falsa. O desafio está na verdade em pensar como a representação pode ser redesenhada considerando os novos paradigmas de comunicação, conforme nota Stephen Coleman:

Rather than displacing political representation, digital communication technologies point towards innovative ways of spanning the distance between everyday experience and democratic governance spanning the distance between everyday experience and democratic governance. (COLEMAN, 2017, p. 26–27)

Igualmente, ao repensar o conceito de deliberação e a proposta de uma democracia aberta (*Open Democracy*), Landemore nega que esse seja o retorno à democracia direta, que, para autora, é vista como antiquada e impraticável. (LANDEMORE, 2020, p. 17) O objetivo de Hélène Landemore, ao criticar o modelo de democracia representativa, é propor uma atualização a esse modelo baseado em novos valores e interpretações sobre o sentido de representação, bem como das capacidades epistêmicas do sistema. Dessa forma, a autora busca requalificar a expansão de espaços participativos, como mini-públicos, referendos, iniciativas populares de lei, orçamentos participativos e outras inovações democráticas como iniciativas tão representativas quanto a própria representação de agentes públicos autorizados pelo voto. Ou seja, o método para o apontamento de representantes importa e define a qualidade epistêmica da democracia. Métodos como o sorteio, a auto-seleção ou a representação líquida⁵¹ são considerados por Landemore tão ou

51 Representação líquida vem da ideia de democracia líquida, em que cidadãos tem tanto a opção de representar a si mesmo em processos de tomada de decisão, quanto delegar esse direito a qualquer outro cidadão a sua conveniência. A principal experiência de democracia líquida foi

mais representativos que o próprio método de seleção de representantes pelo voto, (LANDEMORE, 2020, p. 135) argumento esse sustentado pela crítica a oligarquização pela autorização do voto apresentada nesta seção.

Ainda assim, Landemore não deixa de notar os problemas com relação à assimetria de representação que a auto-seleção, por exemplo, podem produzir. No caso de processos de *crowdsourcing* para a elaboração de políticas públicas (*crowdsourced policymaking*), a baixa participação e a homogeneidade do público que se engaja nesse tipo de processo pode indicar uma concentração de determinados públicos na definição de certas políticas, “*reflecting existing hegemonies rather than counteracting them*”. (LANDEMORE, 2020, p. 96) Ao citar as iniciativas de *crowdlaw* especificamente, Landemore traz à baila a crítica de Langlamet (2018) sobre os problemas de inclusão que a baixa adesão do público a essas iniciativas, (LANDEMORE, 2020, p. 96) a qual em termos estatísticos levanta a dúvida em relação à representatividade sobre suas contribuições. É importante também notar as desigualdades produzidas pela exclusão digital e seu impacto na representatividade que, em países como o Brasil, podem ser determinantes para garantir direitos de participação através de ferramentas digitais.

Ainda que sejam constatados esses problemas, para Landemore, a solução não está em excluí-los do processo de tomada de decisão, mas atuar para balancear a representação buscando ampliar as vozes envolvidas nele. No caso de consultas públicas online, por exemplo, se existe uma deficiência epistêmica de concentração de pessoas privilegiadas com acesso à internet, é possível corrigir o curso da ação abrindo outros canais para participação, por telefone ou reuniões presenciais, por exemplo. Paolo Spada, Giovanni Allegretti e outros colegas demonstraram a eficiência dessa abordagem em seu artigo “*Integrating Multiple Channels of Engagement*”. (SPADA et al., 2016) Da mesma forma, este autor e colegas demonstraram uma iniciativa de participação eletrônica no Brasil adotando essa mesma estratégia para construir uma plataforma de engajamento integrado. (KONOPACKI et al., 2020) Portanto, antes de descartar iniciativas de participação que demonstrem um baixo engajamento ou um engajamento concentrado por determinados grupos, é necessário reavaliar a estratégia de implementação para se

pensar quais dimensões de análise da iniciativa podem oferecer uma leitura mais acurada sobre seus potenciais deliberativos e instrumentais.

Landemore reafirma a legitimidade das contribuições sobre essas iniciativas construindo seu argumento com base na legitimidade relativa que outras instituições do Estado possuem, mesmo que não tenham tido uma autorização por votação majoritária (eleições como o símbolo mais notável de uma democracia, conforme problematizado anteriormente). Um dos exemplos discutidos pela autora é o de cortes supremas em diferentes países, cujo apontamento se dá por um grupo limitado, ou mesmo por um só indivíduo autorizado para tal. É o caso dos Estados Unidos e do Brasil, por exemplo, apontados pelo Presidente do país. Apesar de, de alguma forma poder se justificar que existe uma autoridade formal concedida pela maioria do voto popular, a qual concede ao presidente legitimidade fazer essa indicação (entre outras atribuições constitucionais de um presidente), ainda assim, se pensarmos na ideia de que representação só é substancial quando para um fim específico, (cf. MILL, 1998) muito provavelmente perceberemos que os eleitores de um presidente não tinham em mente a delegação de autoridade para indicação de um juiz de corte superior. Mesmo se supormos que a totalidade de eleitores de um presidente tivessem consciência de que o presidente eleito teria essa prerrogativa, a parcela da sociedade que não votou nele estaria totalmente sub-representada pelo novo juiz apontado para o tribunal superior. (LANDEMORE, 2020, p. 106–108) Da mesma maneira, uma infinidade de indicações são feitas em governos por autoridades constituídas que, com o poder para tal, autorizam outros indivíduos a exercerem postos de poder na forma de delegação.

Ao desconstruir a ideia de legitimidade pelo voto majoritário, Landemore não almeja descartar todo o sistema de regras que autorizam determinados agentes públicos ao exercício de poder. A autora, na verdade, traz à tona uma discussão sobre a possibilidade de dar peso à legitimidade de diferentes espaços de exercício de poder. Para Landemore:

[T]he democratic legitimacy of mini-publics or self-selected assemblies (or any other political body really) should be traced to a majoritarian vote authorizing the procedure of random selection or self-selection, as a necessary but *insufficient* condition of their overall legitimacy. But we do not have to trace the democratic legitimacy of the randomly or self-selected representatives to a direct, individual authorization by voters or elected officials. (LANDEMORE, 2020, p. 108, grifo meu)

A conclusão sobre a discussão de legitimidade em relação a novas formas de representação democrática é a de que esses novos espaços, como mini-públicos, *crowdsourced policymaking* ou orçamentos participativos, detêm os mesmos requisitos mínimos de legitimação observados em parlamentos ou mesmo representantes eleitos. Landemore estabelece assim um giro sobre o entendimento de legitimidade centrado na performance desses espaços de representação, o que para ela deve incluir outras dimensões para além da justificação intrínseca procedimental, como por exemplo a sua performance epistêmica, ou quão deliberativos esses espaços são. (LANDEMORE, 2020, p. 109)

Ao tratar a representação como tema principal do seu livro “*Open Democracy*”, Landemore adiciona mais uma peça a sua teoria política para democracias do século XXI. A sabedoria é um valor subjetivo que só pode ser alcançado pela profunda reflexão de nossas experiências. Mesmo que alguém nasça com o dom da sabedoria, somente através do treinamento para dominar esse dom é que ele se torna um instrumento que pode produzir benefícios tanto para aquele que o domina quanto para o seu meio. Neste capítulo, na seção Democracia e Tecnologia, demonstrou-se como a ilusão de uma construção de uma democracia direta facilitada por ferramentas digitais foi desfeita ao longo do amadurecimento sobre os estudos sobre democracia digital. Na seção seguinte, foi apresentada como a governança algorítmica desempenha um papel importante na encruzilhada da história que aponta para duas direções opostas: a subversão da aplicação de ferramentas digitais para manipulação da opinião pública fomentando a estupidez coletiva como uma prática eficiente para influenciar resultados eleitorais em diferentes democracias ao redor do mundo. E, na outra direção, a seção seguinte apresentou a inteligência coletiva, demonstrando como as tecnologias digitais, quando aplicadas para fortalecerem valores democráticos, podem ampliar as possibilidades de formas deliberativas para alcance de escala nas democracias modernas. Nesta seção, em diálogo com autores que problematizam a representação política, ao se trazer a contribuição de Landemore com o seu livro “*Open Democracy*”, são apontados caminhos para se repensar a representação de modo a garantir direitos participativos para além dos direitos políticos formais, superando a ideia de autorização da representação exclusivamente por eleições. Se a democracia nasceu com o dom da sabedoria, ainda estamos aprendendo como ela pode contribuir para produzir benefícios coletivos amplos para populações. Acompanhar e estimular esses aprendizados na

transformação das instituições passa a ser uma agenda importante para a continuidade da democracia como sistema político.

Pode-se dizer que o *Governance Lab* vem buscando cumprir esse papel desde a sua fundação. Junto com outros pesquisadores da rede de pesquisadores próximos ao laboratório, prestando atenção particularmente no papel da professora Beth Simone Noveck, desde 2014 o *GovLab* vem construindo uma agenda de transformação do Estado pela perspectiva da participação e da deliberação para o aproveitamento da inteligência coletiva. Com uma apropriação crítica do arcabouço teórico sobre participação, deliberação, gestão pública e inovações institucionais, *crowdlaw* incorpora uma agenda de transformação das instituições. Essa agenda tanto pode ser notada em diferentes textos de Noveck, (2009, 2015, 2018b) com o seu chamado para “*The Need for Smarter Institutions*”, (2018b, p. 359) como fica explícita como agenda coletiva multissetorial ao ser lançado o *Crowdlaw Manifesto* em 2018.⁵² O artigo de Victoria Alsina e José Luís Martí, citado no primeiro capítulo como a principal aproximação conceitual do termo, não é assertivo na definição do que é *crowdlaw* quando o define como “[a] new concept, a new approach, and a new methodology” e, por isso, naquele momento de desenvolvimento da tese foi identificado mais como um chamamento para ação do que verdadeiramente uma definição apropriada do conceito. Ao defender os pontos contidos no manifesto lançado pelo *The Governance Lab*, fica claro no texto de Alsina e Martí a defesa de uma agenda de princípios para liderar uma transformação das instituições públicas, mesmo que *crowdlaw* nunca tenha sido assumido como tal.

A ressignificação de *crowdlaw* como uma agenda que reúne em um conjunto de práticas abordagens e metodologias para a inovação democrática tanto abre caminho à incorporação de diferentes arcabouços da teoria democrática, quanto permite uma adaptação ao contexto no qual se aplica. Da mesma forma que o termo transparência pública pode ter diferentes interpretações, conforme o país em que se aplica, (CLARKE; FRANCOLI, 2014) conceitos como participação, deliberação e democracia podem ser interpretados de diferentes maneiras conforme os contextos sócio-culturais que transitam.

52 “Crowlaw Manifesto”. Disponível em <<https://manifesto.crowd.law/>>. Acesso em: 30 de set. de 2020.

David Beetham (1999), Ian Shapiro (2003), Archon Fung (2007) e Graham Smith (2009) criticam a compartimentação entre as disciplinas da teoria democrática que, segundo eles, produziram abismos intransponíveis no campo. A justificativa para isso ter acontecido, segundo esses autores, foi o descompasso entre teorias que buscam justificar a democracia como sistema de governo (teoria normativa) e as teorias que buscam descrever a dinâmica de sistemas democráticos (análise política empírica). Com isso, cada corrente teórica acaba por seguir caminhos separados que não permitem compartilhar resultados entre elas. Por outro lado, a não filiação a um modelo de democracia específico reconhece que as teorias democráticas são incompletas por natureza. Cada uma apontará vantagens e desvantagens sobre procedimentos e abordagens específicos. O desafio está em se construir uma ecologia de práticas de referência que podem ser testadas e comparadas e difundidas, ou, conforme notou Smith, “*instead of viewing them as competing and often antagonistic models, we should recognise that their ideals and practices can be mutually supportive*”. (SMITH, 2009, p. 11)

Existe um modelo que é transversal e imprescindível na ecologia de modelos em torno da agenda de transformação institucional em *crowdlaw*: a democracia epistêmica. Conforme notou Hélène Landemore, (2013) a razão democrática está na habilidade em se combinar diferentes mecanismos democráticos de acesso a expertises populares, ou seja, à inteligência coletiva. Sendo a inteligência coletiva elemento fundamental da agenda de *crowdlaw*, conforme a própria definição (incompleta, como debatido nessa seção) do site do *Governance Lab*, “*the practice of using technology to tap the intelligence and expertise of the public in order to improve the quality of lawmaking*”. A incorporação dela à agenda *crowdlaw* carrega consigo o compromisso ético sobre a apropriação crítica dos resultados epistêmicos do processo intersubjetivo entre as instituições e o público.

Sendo a ideia de uma produção de uma racionalidade instável e dinâmica, conforme vislumbrou Pierre Lévy (2011), bem como Landemore (2013) e Geoff Mulgan (2017), um objetivo ainda não alcançado dentro do projeto em construção da inteligência coletiva, ainda que as estruturas de obtenção dela sejam imperfeitas, essas devem se orientar pela ética da razão crítica. Isso quer dizer que iniciativas fomentadas pela agenda de transformação institucional de *crowdlaw* devem conter em si mecanismos que permitam a reflexividade crítica na interação entre agentes,

caso contrário, corre-se o risco de iniciativas desse tipo serem capturadas para fatalmente levar a uma tirania da maioria.

Retomando os quatro pressupostos de *crowdlaw*, ao se tratar da instrumentalização da deliberação, (cf. NOVECK, 2015) essa perspectiva está associada a priorizar os resultados da deliberação ao seu valor procedimental. Essa seção também trouxe a discussão de Landemore sobre democracias abertas, e como o enfoque no valor instrumental da deliberação também pode ser fonte de legitimidade para a justificação da diversificação de espaços não eletivos de representação da população. A observação multidimensional sobre o valor instrumental da deliberação, como a qualidade deliberativa, também podem servir como ferramentas para calibrar a representatividade desses espaços produzindo resultados equilibrados tanto para os participantes, quanto para as instituições.

Em relação ao compartilhamento de poder, esse pressuposto na agenda de *crowdlaw* materializa a legitimidade entre os cidadãos e as instituições públicas. A crise de representação de democracias liberais só será resolvida quando houver a reaproximação entre cidadãos e as instituições políticas em um novo pacto democrático, no qual haja um verdadeiro compartilhamento de poder nas decisões públicas, reduzindo a assimetria de poder de representantes e representados. Alcançar um patamar democrático em que seja possível o exercício pleno do poder compartilhado, no entanto, pode requerer um processo de amadurecimento das capacidades políticas da sociedade “[e] passa por um longo aprendizado coletivo do direito, da autonomia, da reciprocidade e da responsabilidade”. (LÉVY, 2011, p. 82) Mais uma vez, pensar *crowdlaw* como agenda torna mais confortante imaginar que é possível construir caminhos coletivos na direção desse patamar.

O empreendedorismo público é o pressuposto da iniciativa da transformação institucional e, ao mesmo tempo, dá a forma de coordenação dos arranjos resultantes. Jane Fountain (2001) debateu os desafios em se transformar a burocracia estatal sobre aspectos culturais e funcionais. São os empreendedores públicos (cf. NOVECK, 2019) os ativadores dessa transformação, fomentando inovações institucionais de novos arranjos organizacionais mais abertos e horizontais. Como todo empreendimento, é necessário que se assumam riscos nessas mudanças, por isso a referência da agenda de *crowdlaw* é um motivador para

que servidores públicos ousem na transformação institucional amparados por uma “rede de segurança” que lhes permitem comparar práticas e experiências enquanto reduzem os riscos da inovação.

Por fim, a eficiência do desenho institucional é o pressuposto da finalidade de uma transformação institucional impulsionada pela agenda de *crowdlaw*. A noção de eficiência aqui está relacionada com a capacidade das instituições de processarem a inteligência coletiva das multidões e torná-la um instrumento útil para a tomada de decisões públicas. A partir do entendimento de uma democracia epistêmica, o desenho institucional é o responsável pela atribuição de sentido para tudo aquilo que é gerado de conhecimento pelas populações que se engajam nos processos de decisão pública.

Dessa forma, para redefinir *crowdlaw*, deve-se partir da sua orientação por esses quatro pressupostos abarcados por uma agenda de transformação das instituições políticas. Além disso, deve-se reforçar a sua vocação democrática, particularmente a sua contribuição para uma democracia epistêmica. Logo, *crowdlaw* é uma agenda não partidária de transformação das instituições políticas baseada na perspectiva de democracia epistêmica que incorpora um conjunto de referências práticas e ferramentas de acesso à inteligência coletiva para tomada de decisões públicas informadas e legitimadas pela cidadania. As ações de *crowdlaw* se orientam por quatro pressupostos: o fomento do empreendedorismo público para inovação democrática, a eficiência do desenho institucional na incorporação dos resultados da participação, o compartilhamento do poder de decisão, e a deliberação livre qualificada por seus resultados instrumentais.

As iniciativas que corroboram com a agenda de *crowdlaw* são também inovações democráticas no sentido de Graham Smith (2009). Conforme nota o autor, inovações democráticas são representadas por instituições que engajam os cidadãos que estão fora do sistema político. Isso não quer dizer que inovações democráticas neguem as instituições liberais de representação, mas que “*institutions can be designed to directly engage what have been termed ‘lay’ or ‘non-partisan’ citizens, as opposed to experts and partisan campaigners*”. (SMITH, 2009, p. 2) Da mesma forma que *crowdlaw*, Smith, ao observar as inovações democráticas, também está interessado em formas institucionalizadas de participação no processo de tomada de

decisões das instituições políticas, ou seja, que criam “*democratic devices that provide citizens with a formal role in policy, legislative or constitutional decision-making*”. (SMITH, 2009, p. 3)

Enquanto a agenda de pesquisa sobre inovações democráticas está interessada na reimaginação da natureza da relação entre cidadãos e autoridades políticas, para daí explorar as implicações e consequências às democracias, *crowdlaw* se coloca como a agenda para transformação empírica e de fato de tais instituições. A importância de *crowdlaw* para o campo, nesse sentido, também está na produção de massa crítica sobre como as inovações democráticas contribuem para o próprio repensar da democracia. Sendo a democracia um projeto inacabado, tanto quanto a inteligência coletiva, a experimentação de novas práticas e ferramentas é fundamental para o apontamento de soluções políticas para os graves problemas que as democracias vivenciam nas primeiras décadas do século XXI. A agenda de *crowdlaw* é uma forma importante para realizar a apreensão demonstrada por Smith com relação à pouca atenção dada à pesquisa e avaliação das inovações democráticas e à comparação sistemática entre os fenômenos. (SMITH, 2009, p. 8) A agenda por trás de *crowdlaw* pode sanar essa deficiência. Na medida em que a agenda tem uma abordagem positiva na transformação das instituições, também se aproveita das experiências para uma reavaliação de suas práticas em um processo de aprendizado constante a partir da interação com o contexto em que se inserem.

4 CROWDLAW FOR CONGRESS: DESCRREVENDO CONCEITOS A PARTIR DA ANÁLISE SISTEMÁTICA DE CASOS

Cada um dos pressupostos de *crowdlaw* constitui conceitos abrangentes ancorados em construções teóricas que estabelecem um referencial para avaliação de iniciativas que compõem *crowdlaw*. Com a reformulação da definição de *crowdlaw* como uma agenda, e não como um conceito em si, as atenções se voltam para os conceitos estabelecidos pelos seus pressupostos e a dinâmica de interrelação entre eles. Nesse sentido, esse capítulo tem como objetivos estabelecer um modelo referencial para *crowdlaw* baseado nos seus pressupostos e discutir estudos de caso nomeados como iniciativas de *crowdlaw* tendo como referência esse modelo.

A lista de casos utilizados como referência se baseia na publicação “*Crowdlaw for Congress: Strategies for 21st Century Lawmaking*”⁵³, lançada pelo *The Governance Lab* em outubro de 2020. (NOVECK et al., 2020) Essa publicação é um compêndio de casos de implementação de *crowdlaw* no mundo que inclui onze notações curtas (*briefing notes*)⁵⁴ e oito estudos de caso em profundidade que incluem exemplos do Brasil, Espanha, Estônia, Índia, Islândia, México e Taiwan.

A publicação foi financiada pela organização Democracy Fund, que tem como objetivo apoiar iniciativas de aprimoramento da democracia estadunidense a partir de valores como a transparência e a justiça social.⁵⁵ A publicação se autointitula como sendo um *playbook*, (NOVECK et al., 2020, p. 7) ou seja, um guia prático para que gestores públicos, tomadores de decisão e legisladores o utilizem como referência para incentivar transformações institucionais.

Em 2017, o *The Governance Lab* lançou o *Crowdlaw Catalog*, (THEGOVLAB, 2017) um catálogo de iniciativas de *crowdlaw* de todo o mundo. As inclusões de iniciativas se deram por um mapeamento feito pela equipe do The Govlab, que catalogou cada uma delas a partir da sua localização, nível de atuação (nacional, regional, local) e estágio do ciclo de políticas públicas em que atua. Até o momento

53 Disponível em <https://congress.crowd.law/files/crowdlaw_playbook_Oct2020.pdf>. Acesso em: 25 de fev. de 2021.

54 O *briefing note* inclui informações gerais sobre a experiência em forma de tópicos.

55 Democracy Fund – Who We Are. Disponível em <<https://democracyfund.org/who-we-are/>>. Acesso em 16 de fev. de 2021.

foram catalogadas 105 iniciativas espalhadas por todos os continentes. (Ibid.) Para elaboração da publicação *Crowdlaw for Congress*, a equipe do The Govlab selecionou quinze casos do catálogo para demonstrar o “estado da arte” de *crowdlaw*.

A partir daí, o The Govlab elaborou um modelo de caso de estudo contendo os seguintes itens: sumário executivo, contexto da iniciativa, descrição do projeto, impacto, duração, orçamento/recursos para sua implementação, e principais aprendizados. Representantes de quinze iniciativas foram convidados a escrever os estudos de caso com base nesse modelo. Ou seja, os estudos de caso contidos no *Crowdlaw for Congress* foram elaborados a partir da visão de seus realizadores. Após os recebimentos dos casos pelo The Govlab, a equipe atual, na sua edição e estruturação na publicação final, estabeleceu vinte pontos de recomendação para gestores públicos com base nos aprendizados trazidos pelos casos de estudo. (NOVECK et al., 2020, p. 10–13)

A decisão de utilizar essa publicação como referência se baseou em dois critérios. O primeiro é o fato de ela ser, até o momento, o principal documento de análise sobre casos de *crowdlaw* pela perspectiva do *The Governance Lab*, incluindo descrições detalhadas sobre como as iniciativas funcionam, o contexto em que elas atuam e quais os impactos que produzem. O segundo critério foi em relação à forma com que esse documento vem sendo utilizado para impulsionar a agenda de *crowdlaw*, especialmente pela sua principal embaixadora, Beth Simone Noveck. O primeiro uso para esse fim se deu meses antes do lançamento oficial, quando o relatório foi apresentado por Noveck em uma audiência pública da comissão de serviços financeiros da câmara de deputados dos Estados Unidos (*The United States House of Representatives Financial Service Committee*), que tratava do tema sobre a manipulação de campanhas políticas e seu impacto na participação cívica e na elaboração legislativa.⁵⁶ Na ocasião, Beth Noveck citou esses casos como referências na defesa do uso da inteligência artificial para tratar grandes números de comentários da população sobre questões públicas e, com isso, extrair contribuições que possam melhorar a qualidade e a legitimidade das decisões políticas.

56 02/06/2020 - Fake It Till They Make It: How Bad Actors Use Astroturfing to ... Disponível a partir do minuto 18:40 em <<https://www.youtube.com/watch?v=2zBS4hvfzX4>>. Acesso em: 8 de nov. de 2020.

Os casos serão discutidos a partir de uma análise de inferência descritiva (KING; KEOHANE; VERBA, 1994) sob a lente dos quatro pressupostos de *crowdlaw* trazidos no segundo capítulo desta tese: o empreendedorismo público, a eficiência do desenho institucional, o compartilhamento do poder, e a instrumentalização da deliberação. Através de uma análise sistemática sobre os casos, orientada pelo modelo construído na seção seguinte, pretende-se avaliar a operacionalização desses pressupostos, e interpretar como a sua interrelação pode produzir resultados epistêmicos para melhoria democrática, conforme debatido no terceiro capítulo desta tese. O *Crowdlaw for Congress* será a principal fonte de dados para orientar a observação sistemática dos casos. Contudo, por se tratarem de casos descritos a partir da experiência de seus realizadores, serão utilizadas fontes complementares para aprofundar criticamente os resultados obtidos por cada uma das iniciativas. Entre as fontes complementares para o estudo inferencial descritivo estão outros estudos de caso elaborados por terceiros, além de análises políticas sobre o contexto nacional em que as iniciativas se inserem, obtidas através de pesquisas às bases de dados Scopus e Google Scholar, a partir da busca pelo nome da iniciativa. Além dessas fontes, serão utilizados documentos oficiais publicados por instituições ligadas direta ou indiretamente à realização da iniciativa.

No estudo crítico sobre a produção científica nas ciências sociais, Ruth Grant debate a problemática sobre a construção de modelos para experimentos de fenômenos sociais. (GRANT, 2002) Diferentemente das ciências naturais, as ciências sociais enfrentam o problema de controlar todas as demais variáveis intervenientes na condução de um experimento científico. Isso quer dizer que é praticamente impossível estabelecer as mesmas condições de controle sobre as demais variáveis intervenientes sobre um experimento, que são possíveis em métodos científicos utilizados pelas ciências naturais. Por isso, nas ciências humanas, os resultados científicos estão muito mais relacionados a interpretação sobre textos e a examinação de conceitos, suas origens e suas consequências. (GRANT, 2002, p. 579)

Conforme notam King, Keohane e Verba, a observação do fenômeno é uma das tarefas mais difíceis na condução de pesquisas qualitativas. Além de observar o fenômeno em si, é necessário se ter uma descrição apurada do contexto em que esse ocorre, bem como um referencial cultural sobre os fatos observados. (KING;

KEOHANE; VERBA, 1994) O objetivo desse esforço, conforme nota Grant, é o de produzir sentido sobre a ação social. (GRANT, 2002, p. 580) Citando Geertz, King Keohane e Verba exemplificam a importância da produção de sentido sobre as ações sociais analisando a diferença entre uma piscada e uma piscadela. A piscada é o ato natural dos seres humanos de fechar os olhos para lubrificação ocular. Já a piscadela é uma forma de comunicação daquele que pisca. Interpretar o significado da piscadela e descrever como ele afeta o contexto em que é executada é uma forma de descrever as relações entre um fenômeno social e como uma piscadela pode ter sido utilizada para passar uma mensagem que afeta o fenômeno. (KING; KEOHANE; VERBA, 1994, p. 39)

Portanto, a análise inferencial descritiva deste capítulo não pretende produzir generalizações, tampouco estabelecer relações causais sobre cada um dos pressupostos sobre um possível efeito em uma variável dependente (e.g. produção de resultados epistêmicos). Seu objetivo é descrever a interrelação entre os conceitos construídos até aqui, analisando-os sistematicamente a partir da empiria. A descrição apurada que se pretende demonstrará a relevância e o significado de cada um dos pressupostos elencados para *crowdlaw* na estruturação de sua agenda. Nesse sentido, o trabalho de comparação entre conceitos e a empiria também servirão como uma forma de reforçar o sentido narrativo construído por essa tese na articulação dos fundamentos teóricos dos pressupostos.

Os casos elencados pelo *The Govlab* não partiram de um arcabouço conceitual metodológico (*framework*) de *crowdlaw* implementado de forma orientada. Ao contrário, os pesquisadores do *The Govlab* reconheceram esses casos, que tiveram trajetórias diversas e independentes, como sendo iniciativas que se encaixam no conceito de *crowdlaw* proposto pelo *The Governance Lab*, a saber mais uma vez “the practice of using technology to tap the intelligence and expertise of the public in order to improve the quality of lawmaking”. (NOVECK et al., 2020, p. 7, grifo meu)

Com a redefinição proposta no capítulo três desta tese, *crowdlaw* é reapresentado não como uma prática, mas como uma agenda de transformação institucional que promove práticas. Conforme a reelaboração do capítulo três: “*Crowdlaw* é uma agenda não partidária de transformação das instituições políticas baseada na perspectiva de democracia epistêmica que incorpora um conjunto de

referências práticas e ferramentas de acesso à inteligência coletiva para tomada de decisões públicas informadas e legitimadas pela cidadania.” Essa definição procura ser mais precisa que a definição original sobre os resultados esperados com a prática, bem como dar transparência às motivações em se promover o conceito, admitindo a sua intenção de construção de uma agenda de transformação institucional. Dessa forma, reconhece-se que *crowdlaw* não é uma nova forma participativa-deliberativa em si, mas cumpre um papel importante na apropriação e ressignificação das práticas participativas atualizada a novos contextos tecnológicos comunicacionais. Ao reconhecer esses casos e produzir um guia prático para gestores públicos, o *The Governance Lab* deseja não só impulsionar *crowdlaw*, mas também demonstra a relevância da agenda a partir de casos práticos implementados em administrações públicas ao redor do mundo.⁵⁷

Esta tese procurou, até aqui, organizar uma base teórica em torno dos quatro pressupostos que, ao serem organizados dentro de uma perspectiva de democracia epistêmica, sustentam a proposta de conceito para *crowdlaw*. Com isso, procurou-se estabelecer um referencial teórico mínimo que permitisse a observação de casos através de lentes que oferecessem algumas variáveis que pudessem ser sistematizadas e interpretadas de forma simétrica permitindo, assim, produzir inferências e eventuais comparações. (KING; KEOHANE; VERBA, 1994) A seção seguinte estabelecerá um modelo referencial a partir dos conceitos abrangentes descritos nos pressupostos. A derivação das variáveis que compõem os pressupostos permitirá a construção de uma tipologia multidimensional, (COLLIER; LAPORTE; SEAWRIGHT, 2012, p. 222) na qual serão enquadrados os casos, permitindo estabelecer os elementos sistemáticos e não-sistemáticos que ilustram a interrelação entre os pressupostos debatidos até aqui.

Conforme notam King, Keohane e Verba, “*one of the fundamental goals of inference is to distinguish the systematic component from the nonsystematic component of the phenomena we study*”. (KING; KEOHANE; VERBA, 1994) A comparação sobre os elementos apresentados pelos casos com o modelo referencial construído na próxima seção permitirá identificar o quão sistemático os elementos

⁵⁷ Adiantando a percepção de uma agenda de pesquisa futura, bons problemas de pesquisa podem perseguir o entendimento sobre a eficiência de *crowdlaw* para definição da agenda de instituições para uma maior abertura participativa. Outra análise descritiva interessante poder ser sobre as estratégias do *The Governance Lab* para impulsionar a agenda de *crowdlaw*. Esses não serão objetivos específicos desse capítulo, mas poderão perpassar oportunamente a estrutura narrativa das análises dos casos.

conceituais construídos ao longo da tese se refletem na empiria. Após essa jornada, espera-se também que se possa refletir sobre o conceito proposto, criticando-o para o seu aprimoramento para embasar estudos futuros sobre o tema.

Neste trabalho, foram analisados sete dos oito casos contidos no *Crowdlaw for Congress*. O caso “Social Audits: Community-led Evidence Gathering” não foi analisado porque a sua estrutura não seguiu o mesmo padrão de organização dos outros. Enquanto os demais foram organizados por iniciativa, esse caso foi organizado pela prática que promove: a auditoria participativa de questões públicas. No caso Social Audits foram conjugadas três iniciativas para compor um caso: Projeto Controladoria na Escola (Brasil), TransGov (Ghana) e CPEC (Estados Unidos). Portanto, para manter a simetria, esta tese analisou somente aqueles casos que se conformaram no padrão original para a elaboração dos estudos de caso.

Os sete casos serão apresentados em ordem alfabética, com exceção dos casos brasileiros Governador Responde e Mudamos, que serão apresentados agrupados, por último. A decisão de deixá-los próximos surge da complementariedade que a leitura de ambos possa ter, especialmente em relação ao contexto político das iniciativas. Dessa forma, a ordem será: Constitución CDMX (México); Decide Madrid (Espanha); MyGov (Índia); Rahvakogu (Estônia); vTaiwan (Taiwan); Governador Pergunta (Brasil); e Mudamos (Brasil). Os casos serão analisados em quatro dimensões que correspondem aos quatro pressupostos de *crowdlaw* debatidos ao longo da tese. A primeira, contexto político e empreendedorismo público, estabelece um referencial sobre o contexto político em que a iniciativa se insere, descrevendo arranjos de poder e questões conjunturais que possam ter contribuído para o surgimento da iniciativa, bem como se essa foi ou não impulsionada por um empreendedor público. A segunda dimensão, a eficiência do desenho institucional, descreve como a iniciativa funciona e como o seu desenho institucional se efetiva analisando também a eficiência do desenho na apreensão das contribuições dos participantes. Na dimensão de como o poder é compartilhado, busca-se analisar como as instituições compartilham seu poder em favor do processo participativo. Por fim, a dimensão sobre a instrumentalização da deliberação, analisa como a deliberação nos diferentes casos é instrumentalizada em favor de possibilitar decisões melhores pelos agentes públicos, buscando demonstrar os eventuais aportes epistêmicos para a democracia que essa possa produzir.

4.1 MODELO REFERENCIAL PARA OS PRESSUPOSTOS DE CROWDLAW

Tipologias são construtos teóricos úteis para estruturação de dados quando não há hipóteses claras para serem testadas. Conforme notam King, Keohane e Verba, “*various other constructs such as typologies, frameworks, and all manner of classifications, are useful as temporary devices when we are collecting data but have no clear hypothesis to be evaluated*”. (KING; KEOHANE; VERBA, 1994) Ao longo desta tese, houve um trabalho de apuro sobre a definição de *crowdlaw*. Essa redefinição elencou quatro pressupostos que foram ancorados como conceitos em discussão com autores de diferentes campos de estudo. Por *crowdlaw* ser um tema ainda em construção, não foi possível encontrar teorias fortes que objetivem a construção de hipóteses para este estudo. Por isso a análise neste capítulo se restringe a uma descrição inferencial.

Para apoiar a análise, será estabelecida uma tipologia simples para guiar a observação sistemática do fenômeno. Segundo Collier et al., (2012, p. 222) tipologias cumprem um papel fundamental na estruturação de conceitos, tanto para pesquisa quantitativa, quanto qualitativa. Para os autores, o desenvolvimento de conceitos úteis para análise científica necessita perseguir quatro objetivos interconectados:

(1) clarifying and refining their meaning, (2) establishing an informative and productive connection between these meanings and the terms used to designate them, (3) situating the concepts within their semantic field, that is, the constellation of related concepts and terms, and (4) identifying and refining the hierarchical relations among concepts, involving *kind hierarchies*. (COLLIER; LAPORTE; SEAWRIGHT, 2012, p. 222, grifo no original)

O capítulo dois procurou descrever os pressupostos associados a *crowdlaw* e esclarecer os seus significados. Da mesma forma, também procurou estabelecer as conexões para identificar como alguns termos se associam aos pressupostos e, por sua vez, os significados semânticos deles no contexto de análise em *crowdlaw*. Esta seção, por conseguinte, pretende refinar as relações entre os conceitos, estabelecendo categorias derivadas dos pressupostos que possam ser úteis como um referencial de análise dos casos.

Seguindo o modelo básico para o estabelecimento de tipologias sugerido por Collier et al., a construção de tipologias passa primeiro pelo estabelecimento de conceitos abrangentes, que servirão de base para as medições orientadas pelas tipologias. (Ibid., p. 223) Dentro do referencial construído nesta tese, os conceitos abrangentes (*overarching concepts*) são os pressupostos elencados para *crowdlaw*. As análises dos pressupostos será de forma nominal, (Ibid. 222) identificando a presença ou não de cada item estabelecido na tipologia. A partir de cada pressuposto, será criada uma matriz de 2 x 2 (Ibid., p. 222) para descrever as variáveis que contribuem para verificação ou não da presença do pressuposto na dimensão em análise.

Sendo a análise de casos uma forma de documentação histórica das iniciativas de *crowdlaw*, a descrição dos casos seguirão duas regras fundamentais elencadas por King, Keohane e Verba para sua sumarização. A primeira é a de que “*summaries should focus on the outcomes that we wish to describe or explain*”. (KING; KEOHANE; VERBA, 1994) No foco desta tese, os resultados estão na apreensão dos componentes dos casos de *crowdlaw* relacionados nos pressupostos elencados. A segunda regra é que “*a summary must simplify the information at our disposal*”. (Ibid.) Por isso, na construção das tipologias para enquadramento, foi adotada a estratégia de estruturar as dimensões de análise de cada pressuposto em matrizes 2 x 2 para permitir a simplificação dos elementos em discussão conforme a sua apreensão a partir das fontes que informam os casos.

Com relação ao empreendedorismo público, por exemplo, ao longo da construção do conceito no capítulo 2 foram identificadas as seguintes variáveis relevantes para compreensão do conceito: 1) a presença ou não de atores públicos que impulsionam inovações institucionais; e 2) constrangimentos institucionais de ordem burocrática e cultural que limitam a ação dos atores públicos. Nesse caso, a tipologia construída para análise do empreendedorismo público é representada pelo Quadro 1.

A linha representa a verificação da presença ou não do pressuposto em uma combinação binomial entre a presença de ator(es) públicos que impulsionam inovações institucionais, e uma estrutura de Estado que favorece arranjos de cooperação mútua e incorpora uma cultura participativa. Conforme destacou Collier

et al., “dimensions capture the salient elements of variation in the concept, so the plausibility and coherence of the dimensions vis-à-vis the overarching concept are crucial”. (COLLIER; LAPORTE; SEAWRIGHT, 2012, p. 223)

Essas duas dimensões derivadas do conceito abrangente (*overarching concept*) “empreendedorismo público” são os elementos variáveis dentro da proposta de enquadramento da análise por esse pressuposto. Conforme debatido no capítulo 2, é possível que dentro da administração pública haja atores engajados em promover inovações institucionais, contudo, os constrangimentos institucionais podem limitar a implementação de transformações. A combinação dos dois fatores é a que permite o florescimento de inovações institucionais a partir do empreendedorismo público.

Quadro 1: Tipo: empreendedorismo público

		Condicionantes individuais versus ⁵⁸ condicionantes estruturais	
		Agência individual	Constrangimentos institucionais
Empreendedorismo público	Presente	Ator(es) públicos que impulsionam inovações institucionais	Estrutura do Estado que favorece arranjos de cooperação mútua e incorpora uma cultura participativa
	Ausente	Ausência de liderança para implementação de inovações institucionais	Estrutura do Estado verticalizada e pouco aberta à participação

Fonte: elaboração do autor.

Da mesma forma, ao olharmos para o pressuposto “eficiência do desenho institucional” a partir de uma perspectiva de *crowdlaw*, existem duas dimensões inter-relacionadas: a modernização institucional e a legitimidade das decisões públicas. (Quadro 2) A primeira está relacionada à construção de mecanismos institucionais para identificar e resolver problemas públicos de forma pró-ativa, na qual o Estado institui formas de gestão modernas com o emprego de novas tecnologias de comunicação para atuar como parte interessada na solução de problemas. Essa

58 Versus aqui entendido como “em relação à” e não em “oposição à”.

visão é antagônica à ideia de um Estado passivo que só age em prol da busca de soluções quando provocado por atores externos a ele.

A outra dimensão de análise é a legitimação pela participação, em que o desenho institucional, para ser eficiente, também deve estabelecer canais de entrada de contribuições da população que possam ser aproveitadas na tomada de decisões públicas. Sem a introdução de canais de informação que conectem a população à gestão, assume-se que as decisões são legitimadas exclusivamente pela posição de autoridade dos gestores públicos. Mesmo que os gestores de alguma forma sejam influenciados por fontes de informação externa, como pesquisas ou mesmo outras formas participativas de levantamento de informações, a ausência de elementos do desenho institucional que estabeleçam de forma transparente como a contribuição da população afeta as decisões, segundo *crowdlaw*, é peremptório para afirmar que o desenho institucional não é eficiente.

Quadro 2: Tipo: desenho institucional eficiente

		Modernização institucional versus ⁵⁹ legitimidade das decisões	
		Solucionar problemas públicos	Legitimação pela participação
Desenho institucional eficiente	Presente	Mecanismos institucionais para identificar e resolver problemas públicos	Qualificação de <i>inputs</i> da população na resolução de problemas
	Ausente	Instituições passivas ao tratamento de problemas públicos	Decisões públicas legitimadas pela autoridade dos gestores públicos

Fonte: elaboração do autor.

Com relação ao pressuposto “compartilhamento do poder”, duas dimensões relevantes emergem a partir da discussão feita no capítulo 2: empoderamento popular e a representação de expertises. (Quadro 3) A primeira está associada à identificação de ganhos pessoais e coletivos por aqueles que participam do processo participativo, em contraposição à ideia de processos participativos que são simulacros para dar a falsa ideia de inclusão na tomada de decisões públicas. A outra dimensão é a valorização da diversidade de competências para tomada de decisão.

59 Versus aqui entendido como “em relação à” e não em “oposição à”.

Na tomada de decisões públicas relacionadas a epidemias, por exemplo, seria necessário criar mecanismos de inclusão de infectologistas, que é a competência com autoridade para apontar informações necessárias para uma boa tomada de decisão.

Cabe, no entanto, reforçar que as expertises citadas aqui não necessariamente são expertises ligadas a uma competência técnica e obtida pela educação formal. No capítulo 2 desta tese, é apontado que, nas discussões sobre *crowdlaw*, especialmente nos artigos publicados por Beth Simone Noveck, (2015, 2017) as expertises estão mais relacionadas à experiência dos indivíduos. Ou seja, uma mãe de um aluno da educação infantil pode ser uma competência relevante para o planejamento sobre políticas educacionais para esse público.

Quadro 3: Tipo: compartilhamento do poder

		Empoderamento popular versus ⁶⁰ representação por expertises	
		Ganhos pessoais e coletivos	Valorização de competências
Compartilhamento do poder	Presente	Participantes têm ganhos pessoais e coletivos pela sua ação	Competências relevantes são identificadas e incluídas na tomada de decisão
	Ausente	A participação é figurativa e não produz resultados tangíveis aos participantes	A decisão não leva em consideração expertises relacionadas ao seu objeto

Fonte: elaboração do autor.

Por fim, resta descrever a tipologia criada para análise da instrumentalização da deliberação. Para esse pressuposto enunciado no capítulo 2 foram identificadas as duas dimensões: resultado subjetivo e procedimentalismo objetivo. (Quadro 4) Essas dimensões estão diretamente relacionadas ao debate sobre as formas de justificação sobre a deliberação que permeia a ideia de democracia epistêmica. De um lado, a ideia que a democracia através da deliberação é capaz de produzir ganhos epistêmicos e justificar essas decisões pelos efeitos delas sobre as consequências produzidas na esfera pública. De outro, está o procedimentalismo

60 Versus aqui entendido como “em relação à” e não em “oposição à”.

deliberacionista de garantia dos imperativos categóricos de Habermas e sua racionalidade comunicativa.

Conforme demonstrado ao longo da seção no capítulo 2, bem como no debate sobre inteligência coletiva no capítulo 3, José Luís Martí e Hélène Landemore refutam a ideia de que essas duas dimensões não são conciliáveis. O debate de fundo está em qual delas deve ser vista como prioridade sob uma perspectiva epistêmica de democracia. Haverá instrumentalização da deliberação nas iniciativas participativas se, ao mesmo tempo em que a deliberação nessas esferas estejam produzindo conhecimento, também adotem métodos transparentes para equilibrar as vozes dos participantes e garantam a liberdade de expressão e não constrangimento.

Quadro 4: Tipo: instrumentalização da deliberação

		Resultados subjetivos versus ⁶¹ procedimentalismo objetivo	
		Ganhos epistêmicos	Inclusividade
Instrumentalização da deliberação	Presente	Deliberação produz conhecimento para tomada de decisões	A diversidade de perspectivas é igualmente distribuída
	Ausente	Não é possível justificar a decisão pelos resultados da deliberação	Desequilíbrio de vozes sobre os resultados da deliberação

Fonte: elaboração do autor.

Os pressupostos descritos no capítulo 2 são a base para pensar a agenda de *crowdlaw*. O capítulo 3 descreveu o contexto em que essa agenda se aplica: um projeto de democracia epistêmica que reúne condicionantes históricos possibilitados pelas novas tecnologias de comunicação e informação para acessar a inteligência coletiva e estruturar novas formas de representação. Nesse sentido, os pressupostos elencados como ponto de análise são os ativadores desse projeto, em que *crowdlaw* se coloca como uma das agendas para a transformação das instituições políticas e de governo. No centro, está o principal objetivo na construção de uma democracia epistêmica, a inteligência coletiva, a qual é capaz de trazer a tona a sabedoria dos processos de tomada de decisão coletiva, substanciados na justiça e autonomia dos sujeitos políticos. (Figura 1)

61 Versus aqui entendido como “em relação à” e não em “oposição à”.



Figura 1: Inteligência coletiva e os quatro pressupostos de crowdlaw

Fonte: elaboração do autor.

O modelo apresentado nessa seção servirá de base referencial para a análise sistemática dos casos de *crowdlaw* documentados na publicação *Crowdlaw for Congress* descrita anteriormente. Na medida em que a descrição dos casos avançar, espera-se revelar como cada uma das dimensões das tipologias apresentadas até aqui se manifestam ou não nos casos. Ao final, espera-se obter um referencial comparativo entre os casos analisados para verificar se há uniformidade nas variáveis medidas nessa análise sistemática. Esse referencial será útil para a formulação de hipóteses futuras sobre os casos e sobre a própria agenda de *crowdlaw*.

4.2 CONSTITUCIÓN CDMX – MÉXICO

A plataforma Constitución CDMX foi lançada no dia 29 de março de 2016 para acolher propostas da população para a primeira constituição da Cidade do México, capital federal do país. Durante o período de elaboração da nova constituição, a plataforma serviu tanto como espaço de divulgação de informações, quanto instrumento de mobilização para incentivar a participação na elaboração do texto constitucional. A iniciativa partiu do comitê organizador da constituinte, que, além de

disponibilizar um website⁶² dedicado para a iniciativa, também distribuiu 300 quiosques pela cidade para que a população sem acesso à internet pudesse participar.

A Cidade do México nunca teve uma constituição própria, o que também sempre limitou os direitos políticos de seus habitantes, submetidos à administração de órgãos federais que, até a promulgação da nova constituição, eram os responsáveis pelas funções administrativas e judiciárias da cidade. A luta pela autonomia política da Cidade do México durou quase dois séculos. A administração federal nunca concedeu autonomia ao território que corresponde a sua capital sob a alegação de um possível conflito de soberania que poderia ameaçar as instituições nacionais. (INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, 2016) A instauração de uma Assembleia Constituinte para elaboração do primeiro texto constitucional da cidade, no entanto, coincide com um dos momentos de maior desconfiança sobre as instituições políticas pela população mexicana. (CANTÚ; HOYO, 2017)

4.2.1 Contexto político e empreendedorismo público

A Constituição dos Estados Unidos Mexicanos de 1917 é considerada a primeira Constituição social do mundo. (ORBEGOSO, 2016) Resultado da conjugação de forças políticas da revolução mexicana, de caráter fortemente campesino, que encerrou o governo autoritário de Porfirio Dias, ela representou as reivindicações que levaram ao triunfo da revolução e incluiu uma ampla base de direitos sociais em seu texto. Dentre eles estavam o direito à saúde e à educação (pública e laica), bem como proteções trabalhistas que restringiam a jornada laboral para oito horas diárias. Nesse sentido, o México se tornou um exemplo para o mundo e a América Latina, influenciando outras nações como a Alemanha da República de Weimar, a Espanha da II República e o Peru na década de 1920. (Ibid.)

Por isso, parece contraditório que um país com essa imensa vanguarda e reconhecimento em matéria constitucional não tenha reconhecido o direito de autonomia política da cidade mais importante do país, e a maior da América Latina

62 Publicado no endereço <<http://constitucion.cdmx.gob.mx/>>. Não mais disponível.

até o ano de 2015 (somente efetivado em 2018). Desde a primeira constituinte após a independência do México, em 1824, questões relacionadas à autonomia administrativa e política do território da capital federal do país são um motivo de embate entre as forças políticas. (INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, 2016, p. 2) Não havendo sido implementada a tese de se estabelecer direitos políticos para os residentes da cidade do México elegerem seus representantes, o tema pairou sobre todas as reformas constitucionais que se sucederam, tanto na Constituinte de 1856-1857 quanto na Constituinte social de 1917. Nessa última, conseguiu-se estabelecer a autonomia para que os povoados (*ayuntamientos*) do território correspondente à Cidade do México elegessem seus representantes. Essa regra que foi relativamente efêmera, sendo revogada em abril de 1928 por uma reforma constitucional. (Ibid., p. 3)

Só em 1987 uma tímida reforma garantiu a criação da Assembleia de Representantes do Distrito Federal (DF), mas que tinha poderes limitados. A ela se garantia o poder de iniciativa legislativa junto ao Congresso federal (*Congreso de la Unión*) em matérias exclusivas relativas ao DF. Em março de 1993, a população se organizou para realizar um plebiscito para que os habitantes do DF pudessem decidir sobre sua forma de governo. O plebiscito recebeu meio milhão de votos a favor da autonomia administrativa e política do DF. (INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, 2016, p. 4) Depois disso, outros esforços de reforma em favor da autonomia se realizaram em 1996 e em 2001. Na reforma de 1996, chegou-se a alcançar o estabelecimento de uma estrutura semiautônoma, com a eleição por voto direto do chefe de governo da cidade, a eleição de 66 deputados para a nova Assembleia Legislativa do DF e a eleição de representantes *vecinales* (de bairro, povoado, colônia ou unidade habitacional), a qual também se deu o nome de Lei de Participação Cidadã. (ALVARADO MENDOZA; DAVIS, 2003, p. 140) Porém muitas atribuições ainda permaneceram sobre o poder do presidente da República, como a indicação do chefe de segurança pública, e do procurador de justiça da cidade. (Ibid.) Nota-se, portanto, que a política mexicana sempre foi marcada pela dicotomia de posições em relação ao status jurídico da Cidade do México:

[U]na, conservadora y centralista, que ha postulado que la Ciudad de México, al ser asiento de los poderes federales, no podría tener derechos soberanos; otra, federalista, que ha sostenido que el hecho de que sea asiento de aquellos poderes no obsta para que conserve sus derechos como entidad soberana dentro del pacto federal. (INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, 2016, p. 5)

Dessa forma, o acordo que as forças políticas alcançaram em dezembro de 2015, para uma reforma constitucional que garantisse a plena autonomia da Cidade do México, é um marco histórico relevante, e encerra quase 200 anos de disputas sobre a vida política da capital do país.

Os debates sobre a autonomia da Cidade do México perpassavam por um momento conturbado da política mexicana, especialmente marcada pelo aumento da violência causada pelo narcotráfico e o alastramento dos casos de corrupção nas instituições políticas, crises humanitárias e volatilidade econômica. Em 2016, os péssimos indicadores relacionados a esses temas contribuíram para agravar a desconfiança sobre as instituições políticas, conforme notou Cantú e Hoyo:

En conjunto, estos temas reflejan el desencanto de la sociedad civil y la total desconfianza en las instituciones políticas; el continuo deterioro del tejido social por la constante inseguridad y la incapacidad del, cada vez más débil, Estado mexicano, para generar crecimiento económico y prosperidad equitativa. (CANTÚ; HOYO, 2017, p. 494)

A corrupção não é um tema novo para o México. Dentre os 35 países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o México é considerado o mais corrupto e ocupa a posição 123 do índice de percepção da corrupção no ranking da Transparência Internacional, ao lado de Azerbaijão, Honduras, Laos, Moldávia, Paraguai e Serra Leoa. (CANTÚ; HOYO, 2017, p. 503) Ainda assim, o ano de 2016 foi particularmente dramático para o México nesse tema, pois o país assistiu, através dos meios de imprensa, à revelação das íntimas relações entre os membros do partido político no poder (o PRI) no encobrimento das ações da atividade de narcotraficantes, (Ibid.) confirmando o México como um narco-estado em que o poder político é aliado dos motores de violência na sociedade.

Esse panorama nocivo produziu impactos negativos sobre como a sociedade percebe tanto o governo, quanto a democracia. A desaprovação do presidente Peña Nieto chegou a 73% em agosto de 2016⁶³, uma das maiores na América Latina, superando inclusive a desaprovação de 69% de Dilma Rousseff em março de 2016.⁶⁴

63 #FinDeSexenio | Peña Nieto termina su gobierno reprobado por la mayoría. Disponível em <<https://politica.expansion.mx/presidencia/2018/11/24/findesexenio-pena-nieto-termina-su-gobierno-reprobado-por-la-mayoria>>. Acesso em: 18 de nov. de 2020.

64 Governo Dilma tem aprovação de 10% e desaprovação de 69%, diz Ibope. Disponível em <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/03/10-aprovam-governo-dilma-e-69-desaprovam-diz>>

A avaliação negativa aliada à incapacidade de reação do governo sobre ela impactou também em como a população mexicana percebe a democracia como um sistema político eficaz para resolução de problemas. Em 2016, o Latinobarômetro indicava que 48% dos entrevistados concordavam que a democracia é o modelo preferencial a qualquer outra forma de governo, uma queda de 15 pontos percentuais em relação ao maior índice na série histórica de 63%, em 2002. Da mesma forma, somente 50% dos entrevistados acreditam que através da democracia é possível solucionar problemas.(CANTÚ; HOYO, 2017, p. 513)

Foi nesse contexto de desconfiança política sobre as instituições democráticas que a Assembleia Constituinte da cidade do México foi instaurada no dia 15 de setembro de 2016. A composição da Constituinte ainda foi tema de outra controvérsia, pois somente 60% dos seus membros foram representantes eleitos, enquanto os outros 40% foram designados por senadores, deputados, pelo presidente da República e o chefe de governo da cidade. (CANTÚ; HOYO, 2017, p. 511) Parte da representação institucional desistiu de suas vagas. Dos quatorze assentos a que a Câmara de Deputados tinha direito, um não foi preenchido. O partido Morena não indicou um representante sobre o argumento de que *“ningún ciudadano votó para que los diputados federales ocuparan 14 espacios”*. (INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, 2016, p. 13) Pelo Senado, doze das quatorze vagas foram ocupadas. (Ibid.)

Desde a reforma constitucional de 1997, que permitiu a eleição direta do *Jefe de Gobierno de la Ciudad de México*, chefe do poder executivo da cidade, o Partido de la Revolución Democrática (PRD) venceu todas as eleições até 2018. Durante a instauração da Assembleia Constituinte da cidade, o chefe de governo era Miguel Ángel Mancera, a quem foi dada a tarefa constitucional de estabelecer o grupo de trabalho que redigiu a proposta de texto da constituição debatido pela Assembleia Constituinte quando estabelecida. (INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, 2016, p. 12) Pela iniciativa do chefe de governo, em consonância com o grupo de trabalho estabelecido, foi lançada a plataforma de participação Constitución CDMX para engajar a população na elaboração de propostas para a nova Carta Magna da cidade.

O PRD é um partido de esquerda no espectro político mexicano. Foi fundado em 1989 por políticos mexicanos, entre eles Andrés Manuel López Obrador, atual presidente do México pelo partido Morena, e Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, que em 1988 perdeu as eleições presidenciais por uma pequena margem de votos em um pleito marcado por graves acusações de fraude. (MOLINAR; WELDON, 1990) O primeiro grande triunfo do PRD foi a eleição de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano para *Jefe de Gobierno* da Cidade do México, em 1997. Ao assumir o governo da cidade, as limitações orçamentárias e de plena autonomia administrativa provaram ser um desafio de governabilidade para o PRD. Uma das principais razões atribuídas ao sucesso eleitoral do PRD nas urnas foi porque esse se apresentou como um partido comprometido com a participação popular, bem como outros princípios democráticos básicos como a justiça social e igualdade. (ALVARADO MENDOZA; DAVIS, 2003, p. 137)

Apesar da sua retórica pró participação, o PRD não contribuiu para a consolidação da Lei de Participação Cidadã no primeiro momento de sua gestão. O argumento era de que a lei estava mal desenhada (ALVARADO MENDOZA; DAVIS, 2003, p. 142) por ter sido construída pelo partido hegemônico da política mexicana, o Partido Revolucionário Institucional (PRI). O PRD receava que as organizações vicinais pudessem ser utilizadas como ferramentas políticas para o controle da política da cidade pelo PRI. Dessa forma, o PRD dedicou esforços nos primeiros anos de gestão e reformou a Lei de Participação Cidadã para alcançar formas mais diretas de participação, (ALVARADO MENDOZA; DAVIS, 2003, p. 143) que lhe permitissem ter mais controle sobre os seus resultados ao mesmo tempo em que cumpriria a sua promessa eleitoral de ampliar a participação cívica na cidade.

Em dezembro de 1998, a Lei de Participação Cidadã entrou em vigor garantindo o direito da população a convocar plebiscitos, referendos, a iniciativa popular, a propor consultas vicinais, a coletar reclamações e a fazer denúncias, a apresentar propostas e a organizar audiências públicas com a presença de autoridades governamentais. (ALVARADO MENDOZA; DAVIS, 2003, p. 148–149) Ainda assim, haviam entraves burocráticos que não permitiram que a lei se tornasse plenamente efetiva, fortalecendo o poder popular. Foi então, com a reforma no ano 2000, que se estabeleceram comitês cidadãos de base territorial que formalmente elaborariam a agenda do governo local e estatal, além de aprimorar os

mecanismos de auditoria pública para transparência e prestação de contas. (Ibid., p. 145)

Mesmo com os esforços do PRD em impulsionar a participação popular na gestão da cidade, pode-se dizer que os primeiros experimentos foram um fracasso por conta do baixo engajamento nas ações. O PRD via na participação um instrumento para melhorar a sua governabilidade frente às diferentes forças conservadoras da política mexicana, que limitavam o mandato do chefe de governo do DF. Ainda assim, o PRD seguiu tendo sucesso eleitoral nos pleitos seguintes, e manteve a temática da participação cidadã dentro das suas plataformas de governo. Nesse sentido, não é uma surpresa que o comitê para redação do texto constitucional da cidade, liderado pelo chefe de governo Miguel Ángel Mancera, do PRD, tenha lançado mão de instrumentos participativos para convocar a população a intervir na elaboração da nova constituição.

De certa forma, pode-se descrever Mancera como um empreendedor público ao abrir o processo de redação do texto, mesmo não havendo nenhuma imposição da lei que convocou a constituinte. No entanto, colocado em perspectiva sobre o histórico do PRD e sua plataforma de participação cidadã, não seria correto descrever sua decisão como uma grande inovação na política da cidade. A inovação nesse processo está nas ferramentas utilizadas, pois priorizaram ferramentas de comunicação digital para engajar a cidadania, bem como a distribuição de quiosques pela cidade para permitir a participação daqueles que tenham limitações de acesso a esses recursos.

Em resumo, o processo participativo da elaboração da Constituição da Cidade do México através do Constitución CDMX foi multiplamente determinado. Primeiramente, por uma tradição participativa da cidade formalizada com a Lei de Participação cidadã. Depois, pela conexão entre um partido de massas, o PRD, que desde a sua fundação incorporou a plataforma da abertura das instituições à participação. Somado a isso, o governo de Miguel Ángel Mancera percebia no processo de participação popular um instrumento importante de legitimação da nova Constituição, marcada por controvérsias e polarizações políticas há quase dois séculos. A participação, nesse sentido, atuou como força indutora no sistema deliberativo para a aceitação do texto elaborado pelo poder executivo apresentado à

Assembleia Constituinte. O empreendedorismo público está presente na atitude inovadora do comitê de elaboração da proposta, em pensar uma plataforma que permitisse a maior abertura possível à participação, incluindo pontos de acesso espalhados pela cidade, e um desenho da participação que fosse de simples compreensão aproveitando recursos digitais já disponíveis e utilizados pela população.

4.2.2 A eficiência do desenho institucional

O comitê de trabalho estabelecido para elaborar a proposta de texto constitucional foi composto por 30 lideranças de diferentes setores da Cidade do México. Entre os membros desse grupo estavam ativistas, poetas, artistas, atletas olímpicos, especialistas em direito constitucional e reitores, além de autoridades acadêmicas de universidades nacionais. Paralelamente a isso, o chefe de governo da cidade instituiu o Laboratório para a Cidade (*Laboratorio para la Ciudad*), um escritório criativo para experimentações de metodologias, que ficou responsável por desenhar o formato de trabalho do comitê e uma plataforma digital para servir como um canal de participação popular, aportando contribuições para as discussões do comitê de trabalho. (NOVECK et al., 2020, p. 140)

O Laboratório para a Cidade foi o responsável pelo desenvolvimento da plataforma de participação. A parte técnica de desenvolvimento foi terceirizada para uma pequena startup de tecnologias cívicas, enquanto os funcionários do laboratório e do Conselho Geral da Cidade do México atuaram na gestão da plataforma durante todo o processo de consulta. O desafio era projetar uma plataforma versátil o suficiente para cumprir plenamente o compromisso do chefe de governo de integrar ao texto constitucional todas as opiniões e propostas apresentadas pela população, independentemente do conhecimento do usuário sobre assuntos constitucionais, sua formação acadêmica ou nível de interesse por política. (Ibid.)

A plataforma reuniu quatro canais de participação com o objetivo de calibrar os custos da participação dependendo do interesse dos usuários no assunto,

disponibilidade de tempo e nível de conhecimento sobre assuntos específicos: 1) uma consulta pública; 2) critérios para incorporação de demandas coletivas por petições; 3) a escrita colaborativa da proposta de constituição; e 4) e promoção de eventos públicos para ampliar a participação no processo.

A consulta pública chamada de *Imagina tu Ciudad* foi projetada para despertar as esperanças e medos dos cidadãos, expectativas, desafios e ideias para o futuro da cidade. Sua implementação se deu pelo esforço de voluntários de escolas públicas de ensino médio que ajudaram a promover a participação offline nos espaços públicos, informando a população sobre o processo, aplicando questionários e orientando o uso dos quiosques distribuídos pela cidade, onde a população podia responder à consulta. Por meio de uma pesquisa de sete perguntas, o governo obteve informações em um nível geral sobre as esperanças e expectativas das pessoas para o futuro da cidade, os principais desafios percebidos por elas, bem como seus ativos mais valiosos. Esse mecanismo obteve 31 mil respostas geolocalizadas, que permitiram aos usuários e aos membros do comitê de redação (as respostas estavam abertas a todos para consulta na plataforma) navegarem nos dados por bairro, idade e gênero, estratificando as diferentes preocupações dos cidadãos e suas expectativas para o futuro. (NOVECK et al., 2020, p. 141)

Os participantes também tinham a chance de organizar petições online sobre temas específicos. Para isso, foi utilizada a plataforma Change.org⁶⁵ para registrar assinaturas em apoio às petições elaboradas pela população. O governo da Cidade do México se tornou a primeira autoridade mexicana a se comprometer com ações específicas, dependendo do número de assinaturas reunido pela proposta. (NOVECK et al., 2020, p. 141) Qualquer petição que obtivesse mais de 5 mil assinaturas recebia uma análise jurídica formal pelo comitê de trabalho, sendo esse parecer enviado ao autor da proposta e aos signatários. Com mais de 10 mil assinaturas, o proponente teria a oportunidade de apresentar sua proposta a três representantes do comitê e trabalho. As propostas com mais de 50 mil assinaturas seriam apresentadas em uma reunião do comitê de trabalho com a presença do chefe de governo, que firmou o

65 O Change.org é uma plataforma de campanhas de arrecadação de assinaturas em apoio a causas sociais mantida por uma empresa americana integrante do Sistema B de empresas para impacto social e ambientalmente responsáveis. O Change.org é mundialmente conhecido e possui ao redor de 400 milhões de usuários, hospedando campanhas de arrecadações para recolhimento de assinaturas para organizações da sociedade civil e ativistas. A plataforma está disponível no endereço <<https://www.change.org>>. Acesso em: 22 de dez. de 2020.

compromisso público de incluir a proposta no texto constitucional para ser debatido futuramente pela Assembleia Constituinte. (NOVECK et al., 2020, p. 142)

O terceiro mecanismo utilizado no Constitución CDMX foi uma plataforma de redação colaborativa que oferecia à população a oportunidade de fazer anotações e comentários sobre as propostas prévias apresentadas pelo comitê de trabalho. Essa plataforma foi baseada na ferramenta PubPub do MIT Media Lab,⁶⁶ e permitia aos cidadãos comentar e criticar as propostas de texto com sugestões, além de abrir discussões sobre conteúdos específicos do texto que considerassem relevantes.⁶⁷

Por fim, ainda havia um quarto mecanismo do Constitución CDMX que permitia aos cidadãos registrar qualquer evento que organizassem relacionado à Constituição. As eventuais propostas produzidas nesses eventos podiam ser submetidas ao comitê de trabalho, utilizando os demais mecanismos participativos listados anteriormente.

A equipe de gestão do Constitución CDMX apresentava semanalmente ao comitê de trabalho um sumário da evolução das atividades lançadas através da plataforma, que eventualmente produziam novas incorporações à proposta de texto constitucional sendo redigida.

O Constitución CDMX integrou um desenho institucional multicanal estabelecido formalmente como um instrumento de apoio ao comitê de trabalho da redação da Constituição, mas que na prática atuou de forma horizontal em franca colaboração com esse. Apesar da responsabilidade de apresentar uma proposta de texto que mais tarde seria discutida pela Assembleia Constituinte recair sobre o comitê de trabalho instituído pelo governo da cidade, o processo participativo ocupou um espaço de igual relevância.

Os compromissos participativos assumidos pelo governo da Cidade do México não foram formalizados em normativas. Por isso a legitimação da plataforma se deu unicamente pela postura do chefe de governo ao assumir o compromisso público de

66 PubPub. Disponível em <<https://www.pubpub.org/>>. Acesso em: 23 de nov. de 2020.

67 Uma ferramenta semelhante no Brasil é o Wikilegis, que integra a plataforma e-Democracia da Câmara dos Deputados do Brasil. Nela é possível que a população comente trechos de texto de lei, fazendo sugestões e comentários sobre o conteúdo. Para saber mais <<http://www.edemocracia.leg.br/>>. Acesso em: 27 de fev. de 2021.

integração dos resultados da participação, o que pode ser observado como um fator positivo para o engajamento com ela.

Entre os mecanismos descritos, a proposição através da plataforma Change.org para o recolhimento de assinaturas para propostas estabeleceu compromissos vinculantes legitimados pelo número de apoios recebidos. O mecanismo de redação colaborativa, por outro lado, permitiu o aporte de indivíduos que tinham a oportunidade de comentar e sugerir modificações no texto e que poderiam inspirar os redatores do comitê de trabalho sobre soluções técnico-jurídicas ou de agenda, mesmo que os comentários não fossem vinculantes.

O diferencial do desenho institucional, no qual o Constitución CDMX se integra, está em não contar somente com mecanismos participativos unidirecionais da cidadania para as instituições de governo, mas também em desenhar mecanismos que serviram como plataforma de promoção de engajamento entre a população, ao abrir o espaço institucional para que a cidadania promovesse seus eventos relacionados à constituinte. Isso mostra engajamento e maior entrelaçamento entre as instâncias cidadãs e institucionais e, assim, um caráter inclusivo, em certa medida, do desenho institucional.

Além disso, ao entrevistar a população para saber sobre as suas expectativas e receios em relação ao futuro da cidade, o Constitución CDMX estabeleceu um canal ativo das instituições de governo para a cidadania, que permitiu reunir informações relevantes para guiar o comitê de trabalho.

A equipe de gestão do Constitución CDMX, integrada ao nível estratégico dos trabalhos do comitê de elaboração da proposta de texto constitucional, garantiu o processamento de informações úteis para a evolução dos trabalhos do comitê, valor esse que foi reafirmado na exposição de motivos apresentada junto com a proposta final de texto constitucional, assinada pelo chefe de governo Miguel Ángel Mancera:

Se recabaron cientos de documentos con reflexiones e iniciativas, incluyendo varios proyectos integrales de Constitución y propuestas a través de una plataforma virtual con cientos de miles de participaciones. Debemos destacar la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, como una aportación indiscutible del movimiento social que fue inspiración de estos

trabajos.⁶⁸

Dessa forma, sob uma perspectiva de *crowdlaw*, pode-se afirmar que o desenho institucional da iniciativa foi eficiente em produzir informações relevantes para orientar os agentes públicos na tomada de decisões melhores e mais conectadas às expectativas da cidadania.

4.2.3 Como o poder é compartilhado

A jornada de elaboração da nova Constituição até a sua aprovação se deu em duas grandes etapas de elaboração e tomada de decisão. A primeira foi a instauração do comitê de trabalho pelo chefe de governo da cidade, que estabeleceu um mini-público representativo de diferentes setores e com diferentes expertises da sociedade e com a colaboração expandida pelas contribuições através da plataforma Constitución CDMX, redigiu o texto base da Constituição.⁶⁹ Na segunda etapa, esse foi apresentado por Miguel Ángel Mancera à Assembleia Constituinte, formada por 60% de representantes eleitos e 40% de representantes indicados pelos poderes da

68 Iniciativa con Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, que remite el c. Jefe de Gobierno Miguel Ángel Mancera Espinosa. Disponível em <<http://proyecto.constitucion.cdmx.gob.mx/motivos>>. Acesso em: 23 de nov. de 2020.

69 O grupo de trabalho contou com 29 pessoas representando suas respectivas instituições ou movimentos, sendo elas: Aidé García Hernández (Católicas pelo Direito de Decidir), Alejandro Encinas Rodríguez (Senador da República), Alicia Ziccardi Contigiani (Universidade Nacional do México – UNAM), Ana Laura Magaloni Kerpel Ariel (Centro de Pesquisa e Docência em Economia – CIDE), Ariel Rodríguez Kuri (Centro de Estudos Históricos do Colégio de México), Carlos Cruz Santiago Clara (Cauce Ciudadano), Clara Jusidman Rapoport (INCIDE Social), Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano (Governo da Cidade do México), Enrique Fernández Fassnacht (Instituto Politécnico Nacional), Enrique Ortiz Flores (Arquiteto especializado em desenvolvimento urbano e casas populares), Francisco Valdés Ugalde (Faculdade Latinoamericana de Ciências Sociais – FLACSO), Gustavo Ramón Sánchez Martínez (Nadador paraolímpico), Humberto Lozano Avilés (Câmara de Comércio e Turismo da Cidade do México), Ifigenia Martínez y Hernández (Comissão Especial para América Latina e Caribe – CEPAL), Juan Luis González Alcántara (Instituto de estudos jurídicos da UNAM), Juan Villoro Ruiz (Escritor e articulista), Lol Kin Castañeda Badillo (Ativista pela igualdade de gênero), Loretta Ortiz Ahf (Advogada especializada em direitos humanos e professora da Escola Livre de Direito), Miguel Barbosa Huerta (Instituto Belisário Domínguez), Ma. de Lourdes Rojo Einchaustegui (Deputada Federal pelo PRD), Guadalupe Loeza Tovar (Escritora e articulista), María Leoba Castañeda Rivas (Professora da Faculdade de Direito da UNAM, a primeira diretora mulher daquela faculdade), Marta Lamas Encabo (Antropóloga e especialista na defesa do direito das mulheres e equidade de gênero), Martha Sánchez Nésto (Ativista pelos direitos das comunidades indígenas), Mauricio Merino Huerta (CIDE), Miguel Concha Malo Mónica (Ativista pela defesa dos direitos humanos), Mónica González Contró (Instituto de Pesquisas Jurídicas IJJ-UNAM), Pedro Salazar Ugarte (IIJ-UNAM), e o coordenador do grupo de redação, Porfirio Muñoz Ledo (Presidente da Comissão da Reforma Política do DF). (BATISTA, 2009)

República, encarregada de debater o texto base, propor modificações e aprovar o texto a ser tornado lei.

Na primeira etapa, nota-se que há uma predisposição do governo da Cidade do México em compartilhar o poder de elaboração da carta constitucional, apontando um comitê de trabalho multissetorial e de representantes de fora da classe política. O chefe de governo, Miguel Ángel Mancera, era o presidente do comitê, mas essa posição não foi exercida para restringir a autonomia do grupo de especialistas formados para redigir a carta magna. Da mesma maneira, a abertura para a participação popular através do Constitución CDMX se deu de forma horizontal em relação às demais instâncias de decisão no processo de elaboração do texto constitucional.

Diferente de quando o PRD assumiu o poder da Cidade do México em 1997, em que a participação não era só um valor defendido, mas também uma estratégia para garantir a governabilidade da cidade, a abertura participativa para elaboração da nova Constituição aparentemente se funda exclusivamente nos valores participativos do partido. O artigo sétimo dos termos transitórios da reforma constitucional da República dos Estados Unidos Mexicanos, que elevou o status da Cidade do México a estado autônomo, atribuiu exclusivamente ao chefe de governo a iniciativa de remeter um projeto de Constituição Política da Cidade do México:

Es facultad exclusiva del Jefe de Gobierno del Distrito Federal elaborar y remitir el proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, que será discutido, en su caso modificado, adicionado, y votado por la Asamblea Constituyente, sin limitación alguna de materia. El Jefe de Gobierno deberá remitir el proyecto de la Constitución Política de la Ciudad de México a la Asamblea Constituyente a más tardar el día en que ésta celebre su sesión de instalación.⁷⁰

Portanto, ao abrir mão do seu poder exclusivo para propositura do projeto de Constituição Política, Miguel Ángel Mancera não só colocou a disposição da população seu poder exclusivo de redator da Constituição, como também reforçou a imagem pública do PRD como um partido a favor da participação cidadã.

70 DECRETO por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México. Disponível em <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5424043&fecha=29/01/2016>. Acesso em: 23 de nov. de 2020.

Por outro lado, a radicalização na abertura à participação pode ser lida como uma estratégia do PRD para aumentar a legitimidade do projeto apresentado pelo chefe de governo, ao ser posto em debate na Assembleia Constituinte. Um texto de autoria monocrática poderia partidarizar a disputa entre as forças políticas estabelecidas na Constituinte, especialmente entre os 40% de representantes indicados pelos poderes da República. Ao compartilhar o poder de redação do projeto, o PRD também compartilhou a legitimidade obtida pela diversificação das contribuições.

Ao contrário da primeira etapa, a segunda etapa, representada pelas sessões da Assembleia Constituinte, não teve nenhum mecanismo de compartilhamento direto do poder. Ainda assim vale ressaltar o efeito indutor que as propostas oriundas do Constitución CDMX tiveram no texto final da Carta Magna. Entre as treze propostas que obtiveram mais de 10 mil assinaturas na plataforma Change.org, e que foram apreciadas pelos comitê de trabalho na primeira etapa, doze delas foram contempladas no texto final aprovado pela Assembleia Constituinte. (NOVECK et al., 2020, p. 154)

Aproximadamente 84% do conteúdo produzido pelo esforço de redação colaborativa foi aprovado por maioria qualificada pela Assembleia Constituinte e entrou em vigor como a primeira constituição da Cidade do México, em 17 de setembro de 2018. (NOVECK et al., 2020, p. 144) Talvez a maioria necessária não pudesse ter sido alcançada por conta própria pelo chefe de governo e suas alianças políticas. De certa forma, o processo protagonizado por cidadãos para desenvolver a nova constituição serviu como um indutor para conexão entre diferentes arenas deliberativas, facilitando a aprovação da nova constituição.

4.2.4 A instrumentalização da deliberação

Com a consolidação da nova Constituição da Cidade do México e a ampla representação obtida através dos canais de participação do Constitución CDMX, refletida no texto aprovado, pode-se afirmar que o desenho institucional da iniciativa

foi eficaz em instrumentalizar a deliberação em torno das discussões populares para a nova Carta Magna. Ainda que, em um contexto político desfavorável, com o declínio na confiança sobre as instituições políticas, a plataforma Constitución CDMX sistematizou 1.500 iniciativas populares sobre a elaboração da nova constituição da cidade, (CANTÚ; HOYO, 2017, p. 511) que foram escrutinadas tanto pelo comitê de trabalho, quanto pelos membros da Assembleia Constituinte.

Ainda que o texto final tenha sido mal recebido por especialistas em direito constitucional, que o consideram “ilegítimo” e desordenado, cheio de retóricas inaplicáveis e com mais bons desejos que preceitos legais, (CANTÚ; HOYO, 2017, p. 512) a carga simbólica da nova Constituição renovou o ideal sobre a efetividade da participação popular na elaboração de leis representativas das expectativas da população.

A profundidade do engajamento público no processo pode ser demonstrada no reconhecimento explícito pelo Supremo Tribunal mexicano em sua decisão sobre a constitucionalidade de todo o processo, a qual foi contestada pelo Governo Federal após a constituição ser aprovada. Os juízes argumentaram que, ao ampliar a representação de vozes no processo, especialmente de populações minorizadas como de pessoas com deficiência e povos indígenas, utilizando múltiplos canais de participação, a Cidade do México cumpriu com os requisitos de consulta que protegem esses grupos vulneráveis de qualquer modificação normativa que pudesse afetá-los. (NOVECK et al., 2020, p. 145)

Além disso, o documento final é considerado a constituição mais progressista da América Latina, e foi reconhecido pelas Nações Unidas como um “documento histórico que aborda os desafios centrais do desenvolvimento e da paz” e como “um guia para cumprir o universal, natureza indivisível e progressiva dos direitos humanos, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e a Agenda 2030”.⁷¹

Utilizando ferramentas relativamente simples e conjugando processos online e offline, o Constitución CDMX conseguiu acessar a inteligência coletiva da população da Cidade do México para produzir um texto constitucional que, ao mesmo tempo em

⁷¹ Crowdsourcing the Mexico City Constitution. Disponível em <<https://oecd-opsi.org/innovations/crowdsourcing-the-mexico-city-constitution/>>. Acesso em 23 de nov. de 2020.

que refletia as expectativas da população, obteve legitimidade para ser admitido pelos membros da Assembleia Constituinte com uma grande aprovação. Isso contribui para reforçar os ganhos epistêmicos proporcionados pelo processo participativo na elaboração da nova constituição.

Conforme descrito no segundo capítulo desta tese, instrumentalizar a deliberação significa priorizar a construção de decisões justas e legítimas, independente da justificação intrínseca sobre o processo. O reconhecimento do esforço em incluir a diversidade de vozes da população da Cidade do México pelo Supremo Tribunal do México demonstra que o processo do Constitución CDMX conseguiu alcançar esse objetivo. Sem um desenho institucional minucioso e normatizado, pode-se dizer que o comitê de trabalho para elaboração do texto constitucional conseguiu transparecer para a população como a contribuição cidadã poderia impactar o texto final, bem como as vidas dos moradores daquela cidade.

O exemplo mais marcante talvez seja a iniciativa do jovem Patricio, de 16 anos, que vive no distrito de Magdalena Contreras, um bairro periférico da Cidade do México. Patricio estava preocupado com a degradação dos rios na sua vizinhança e decidiu iniciar uma petição para incluir ações efetivas de preservação dos recursos hídricos da cidade. Sua iniciativa angariou 17 mil assinaturas e foi incluída no texto da Constituição como uma estratégia de 20 anos para recuperação de rios e outras fontes hídricas (Artigo 16, Seção B). (NOVECK et al., 2020, p. 144)

Formalmente, Patricio não era legalmente habilitado para votar. Porém, como o processo do Constitución CDMX se deu através de um desenho aberto, demandas como a de Patricio puderam ser incluídas e afetaram determinadamente a deliberação. Esse é um exemplo de instrumentalização da deliberação, ou seja, a priorização do valor instrumental e o impacto das proposições sobre a justificação intrínseca dos procedimentos que habilitam a participação na tomada de decisão.

4.2.5 Compêndio analítico do caso

O Constitución CDMX pode ser considerado um caso de sucesso a partir da leitura dos quatro pressupostos estabelecidos por *crowdlaw*. A abertura para a participação no processo de elaboração do texto constitucional liderado por Miguel Ángel Mancera demonstra que o empreendedorismo público teve um efeito determinante em como os trabalhos de elaboração da Constituição foram conduzidos. Conforme o Quadro 1, descrito no modelo analítico de referência, nota-se nesse caso tanto a agência individual de atores públicos engajados em impulsionar inovações institucionais com o processo participativo, quanto uma estrutura institucional que incorpora uma cultura participativa, representada pelos valores do PRD e manifestada na decisão de Mancera em abrir o processo participativo, mesmo sem ter qualquer constrangimento normativo para tal.

Em relação à eficiência do desenho institucional, os múltiplos mecanismos adotados no desenho participativo permitiram o estabelecimento de canais que produziam contribuições da cidadania para as instituições, quanto das instituições para a cidadania. Conforme o Quadro 2, descrito no modelo analítico de referência, nota-se que o Constitución CDMX se estabeleceu proativamente na solução de problemas públicos, reforçando sua legitimidade pela participação da população. Por um lado, a população tinha à disposição mecanismos para formulação de propostas seguindo procedimentos públicos que se tornaram vinculantes legitimados pelo apoio que recebiam. Por outro lado, através da pesquisa *Imagina tu Ciudad*, os agentes institucionais também dispuseram de ferramentas para acessar a opinião da população como forma complementar de acessar a sua inteligência coletiva. A complementariedade dos diferentes canais permitiu uma qualificação dos *inputs* produzidos pela cidadania, na medida em que era possível priorizar temas e ampliar o espectro de análise sobre problemas públicos tratados na redação da carta.

O compartilhamento do poder entre o comitê de trabalho para elaboração do texto constitucional e a população foi fundamental para criar um círculo virtuoso de engajamento nas ações do Constitución CDMX, na medida em que os participantes percebia o valor de suas contribuições ao processo. Conforme o Quadro 3, descrito no modelo analítico de referência, nota-se que a iniciativa permitiu ganhos pessoais e

coletivos para aqueles que participavam, além de valorizar diferentes competências na construção do texto de lei. Mesmo que formalmente não houvesse nenhum constrangimento para o comitê, ou para o chefe de governo, em incluir outros atores no processo de elaboração do texto, a inclusão de novos e diversos atores no processo de redação contribuiu por agregar diferentes competências à elaboração da carta magna.

A renúncia da exclusividade para propor o novo texto constitucional pelo chefe de governo, no entanto, também pode ser lida como uma estratégia política para mitigar a resistência em torno do PRD como proponente do novo texto. Ao diversificar as vozes contidas no texto final, essa também foi uma forma de blindar a proposta que saiu do poder executivo da Cidade do México para amornar as discussões polarizadas que poderiam ser levadas pelos membros da Assembleia Constituinte.

Por fim, em relação à instrumentalização da deliberação, considera-se que o Constitución CDMX foi eficiente em incluir o conhecimento produzido pela população na redação final do texto constitucional. Conforme o Quadro 4, descrito no modelo analítico de referência, notam-se ganhos epistêmicos produzidos pela iniciativa ao mesmo tempo em que houve uma preocupação com a inclusividade do processo. Mesmo com a crítica de alguns setores, que viram algumas propostas como mais um exercício de retórica, mais do que algo realmente aplicável, o reconhecimento pela Suprema Corte do valor epistêmico da diversidade de vozes contida no texto é uma demonstração da eficiência do processo nesse quesito.

Em resumo, o enquadramento do Constitución CDMX sobre os pressupostos de *crowdlaw* nas suas dimensões estabelecidas pelo modelo analítico proposto por essa tese pode ser representado pelo Quadro 5.

Quadro 5: Enquadramento do Constitución CDMX ao modelo analítico

	Empreendedorismo Público	Desenho Institucional Eficiente	Compartilhamento do poder	Instrumentalização da Deliberação
Constitución CDMX	Presente	Presente	Presente	Presente

Fonte: elaboração do autor.

4.3 DECIDE MADRID – ESPANHA

O Decide Madrid⁷² é um portal de participação criado em 2015 pelo *Ayuntamiento de Madrid*, que congrega o poder municipal da cidade de Madri, incluindo a *Alcadía* (equivalente à prefeitura municipal no Brasil) e os *Concejales* (equivalente à Câmara de Vereadores). Nele, os cidadãos podem participar de debates sobre temas municipais, apresentar propostas que são avaliadas mediante o apoio que recebem por outros cidadãos, votar assuntos, participar de consultas públicas, bem como participar do orçamento participativo municipal.

A plataforma foi criada como uma resposta ao crescente desencantamento político na Espanha, que teve seu ápice nas manifestações de 2011 incorporadas pelo movimento 15-M, também conhecido como movimento dos indignados, (BRINGEL, 2015) em decorrência da grave crise econômica e política pela qual passava a Espanha. Em 2014, foi fundado o partido político Podemos, um partido-movimento, que apesar de distinto, manteve forte vínculo com movimentos sociais ligados ao 15-M. (BRINGEL, 2015, p. 72)

4.3.1 Contexto político e empreendedorismo público

O panorama político da sociedade espanhola transformou-se profundamente nos últimos 50 anos. Nesse período, o país passou pela ditadura de Francisco Franco, marcada por conflitos nacionalistas, para, em 1975, realizar uma transição pactuada para uma monarquia constitucional. A consolidação de um Estado de Direito e a posterior entrada da Espanha na União Europeia vinha fortalecendo o país como uma democracia liberal sólida e estável, até que o país passa a ser um dos mais afetados pela crise econômica de 2008. Em maio 2011, grandes manifestações de rua organizadas pelo movimento Indignados iniciaram um novo capítulo da forma com que a sociedade civil passou a se organizar no país.

72 Plataforma disponível em <<https://decide.madrid.es>>. Acesso em: 08 de jul. de 2020.

Os movimentos sociais na Espanha têm uma forte tradição voltada para a organização territorial e suas práticas priorizam questões locais, “derivada em boa medida das diversas tradições organizativas baseadas na autogestão, mas também das fraturas e especificidades dos conflitos nacionalistas”. (BRINGEL, 2015, p. 66) As matrizes político-ideológicas, com isso, voltam-se para perspectivas libertárias e autonomistas que valorizam a diversidade e o político para além da política institucional, na qual a subjetividade e a atitude ativista libertária são fontes de reconhecimento social e político. Segundo Bringel, essas são características marcantes dos novos movimentos sociais na Espanha, que se alinham a valores anti-autoritários, antiburocráticos, antimilitaristas, anti-imperialistas, antipatriarcais e antiprodutivistas, que têm marcado boa parte dos movimentos sociais espanhóis desde a década de 1970. (Ibid.)

A partir de 2010, com a adoção de novas ferramentas de comunicação digital, o perfil ativista da sociedade espanhola sofre uma transformação para incorporar novos atores à dinâmica de contestação social centrada até então em torno de coletivos engajados em causas específicas, como a Plataforma de Afetados pelas Hipotecas. (BRINGEL, 2015, p. 68) Isso fez com que as campanhas de mobilização se voltassem a promover um diálogo com uma linguagem mais direta e de maior apelo público. Essa estratégia de mobilização associada a uma deterioração do cenário econômico e político na Espanha, decorrente da crise financeira de 2008, fez eclodir, em 2011, grandes movimentos de massa que buscavam ocupar espaços públicos centrando sua agenda numa reforma completa do Estado, passando por uma reforma fiscal e eleitoral à supressão dos privilégios dos políticos, à defesa dos serviços públicos e dos direitos sociais, à regulação da corrupção e do mercado financeiro e à democratização da política e dos mecanismos deliberativos. (BRINGEL, 2015, p. 69; FLESHER FOMINAYA, 2015, p. 13)

Ao contrário dos novos movimentos sociais, esses grupos não se caracterizam pela reivindicação identitária de minorizados, ao contrário, buscam ser movimentos de maioria social, aproveitando o contexto político para agregar diferentes grupos sociais em prol de uma pressão unificada sobre as instituições políticas. Conforme nota Bringel na análise de Angel Calle, esses movimentos surgidos a partir de 2011 davam “ênfase na agregação, na diversidade e na *horizontalidade* em uma cultura política sinérgica e de enlace societário que busca respostas políticas concretas”.

(BRINGEL, 2015, p. 70, grifo meu) Cristina Fominaya, no entanto, identifica que pautas e atores políticos presentes nos movimentos surgidos em 2011 já compunham outras iniciativas desde 2002, como a rede do Global Justice Movement (GJM) de Madri. (FLESHER FOMINAYA, 2015, p. 13) Aqueles movimentos buscavam construir processos de transformação social *através* do estado, e não contra ele. A ideia de anti-política era constada e os processos de mobilização política, na verdade, almejavam um engajamento com formas institucionais baseadas em valores de inclusão, transparência e justiça social. (Ibid.) Com o 15M, notou-se uma evolução dessas práticas:

[I]n the 15-M there is an evolution (both strategic and perhaps ideological) which combines pre-figurative practices of radical democracy within social movement spaces with a highly organized attack on the illegitimacy of representative democratic institutions, using the courts (both national and international) and the law to hold politicians and officials accountable for their actions within the legal frameworks of the state itself. (FLESHER FOMINAYA, 2015, p. 13)

O partido Podemos é fundado em 2014 com o objetivo de canalizar a energia transformadora do 15-M, para fazer o embate político-institucional na Espanha. Ele, no entanto, não pode ser considerado simplesmente um braço político do 15-M, não sendo possível estabelecer uma relação causal entre o movimento e o partido. (BRINGEL, 2015, p. 72) Não obstante, o Podemos é considerado um partido-movimento por manter relações e um certo compromisso de agenda com os movimentos sociais espanhóis, e pode ser comparado em certa medida a outras experiências de mesmo tipo, como o Syriza na Grécia, o Movimiento Al Socialismo na Bolívia e o Partido dos Trabalhadores no Brasil. (BRINGEL, 2015, p. 73) Em resumo, partidos-movimento, na definição de Bringel, são

partidos ex novo que surgem a partir de ciclos de mobilização e politização da sociedade, problematizando a “forma-partido” estabelecida, a partir da retroalimentação com as ideias, práticas, agendas e perspectivas emergentes na sociedade e nos movimentos sociais. (BRINGEL, 2015, p. 73)

Na sua busca em se posicionar como outra forma de partido, o Podemos buscou se deslocar da dicotomia esquerda e direita política, negando uma possível identidade de esquerda. Para isso, resolveu se posicionar como um crítico ferrenho às formas partidárias tradicionais, sem exceção. Isso fez com que fosse possível “novos alinhamentos sociopolíticos que acabaram, finalmente, se concretizando na

vitória eleitoral de um municipalismo radical vitorioso em várias cidades importantes, incluindo Madri e Barcelona”. (BRINGEL, 2015, p. 75)

Uma das características da forma de organização do Podemos são os Círculos, agrupamentos de base local/territorial próximos, porém autônomos em relação ao partido, que se reúnem a partir de critérios setoriais e/ou geográficos. (BRINGEL, 2015, p. 74) O Ahora Madrid foi um círculo do Podemos que disputou as eleições de Madri em 2015 e saiu vitorioso, elegendo a prefeita Manuela Carmena, além de 20 vereadores, incluindo o vereador Pablo Soto Bravo.

Pablo Soto Bravo é um programador de computadores que atuara junto ao movimento 15-M desde 2011. Ao se eleger vereador da cidade de Madri, impulsionou uma agenda de ampliação dos espaços de participação através do uso da tecnologia. Pablo liderou o desenvolvimento de uma plataforma de participação chamada Consul,⁷³ que foi a base de implementação do Decide Madrid. Em janeiro de 2019, Bravo é nomeado chefe de assuntos de governo aberto da cidade de Madri.⁷⁴ Em maio do mesmo ano, o vereador é reeleito para o cargo de vereador, mas renuncia ao mandato em outubro de 2019 frente a acusações de abuso sexual de uma militante.⁷⁵

Em termos institucionais, o Decide Madrid teve uma adoção rápida e, ainda no primeiro ano da nova legislatura, a plataforma já havia sido lançada ao público. A agilidade no lançamento foi resultado do contexto político favorável às práticas participativas e maior inclusão da população nas decisões de governo. Com a vitória eleitoral do Ahora Madrid, a prefeita Manoela Carmena fez do Decide Madrid uma das prioridades de governo e, dessa forma, isso garantiu um esforço maior na coordenação das áreas de governo e de conselho da cidade, além da garantia de recursos orçamentários e políticos para o desenvolvimento e lançamento da plataforma. (ROYO; PINA; GARCIA-RAYADO, 2020, p. 13)

O sucesso na implementação nos primeiros quatro anos de vida da plataforma foi resultado do engajamento direto da administração na sua consolidação. Com base

73 Disponível em <<https://consulproject.org/>>. Acesso em: 10 de jul. de 2020.

74 Disponível em <<https://www.bbc.com/news/world-europe-46799768>>. Acesso em: 11 de jul. de 2020.

75 Disponível em <<https://www.elmundo.es/madrid/2019/10/08/5d9cf35cfdddffd0338b457b.html>>. Acesso em: 11 de jul. de 2020.

em entrevistas com políticos e servidores públicos da prefeitura, Royo et al. identificaram três elementos determinantes para a institucionalização da plataforma: o envolvimento da câmara de vereadores e sua abertura à participação popular; o ativismo burocrático através do recrutamento de servidores públicos alinhados a políticas de participação; e a indicação de diretores da política especialistas em políticas participativas e em tecnologias de informação e comunicação. (ROYO; PINA; GARCIA-RAYADO, 2020, p. 13) O esforço de institucionalização nos primeiros quatro anos da plataforma, durante a gestão do Ahora Madrid, no entanto não garante necessariamente a permanência da política a longo prazo devido à dificuldade na mudança da cultura organizacional da prefeitura.

[M]anagers interviewed agreed that the transformation of the organizational culture is a slow process that may cause some delays in the implementation of winning projects, insufficient communication with citizens, lack of coordination among different services and units and insufficient collaboration of some of them with Decide Madrid. (ROYO; PINA; GARCIA-RAYADO, 2020, p. 15)

A crítica a formas partidárias tradicionais, aliada ao radicalismo político territorial, abriu novas oportunidades políticas em frentes institucionais, as quais o Podemos buscou refletir nas suas práticas de gestão. A criação do Decide Madrid como forma de aproximar a população da política é reflexo da tentativa do partido em institucionalizar práticas horizontais de gestão compartilhada e participativa, buscando transformar o desencantamento com a política em mais confiança da população nas instituições. A forma com que essas ferramentas foram recebidas pela cidadania nos indicam, no entanto, que não há um caminho unívoco na canalização da apatia política. Na esteira do mesmo sentimento de desencantamento aproveitado pelo Podemos, também surgiu o partido Ciudadanos com uma orientação política alinhada à direita do espectro político, o que indica que o imaginário dessas novas formas políticas seguem em disputa, ainda que essas novas formas neguem a dicotomia direita e esquerda políticas.

Em 2019, foi eleito o prefeito José Luis Martínez-Almeida do Partido Popular (partido considerado à direita do espectro político espanhol). Mesmo com a transição de governo do Ahora Madrid para o Partido Popular, a plataforma Decide Madrid segue ativa e recebendo contribuições. Seria preciso, no entanto, uma análise longitudinal para avaliar o impacto dessa transição no impacto das propostas

discutidas na plataforma nas decisões de governo. Pesquisas futuras poderão avaliar se a mudança na orientação política da prefeitura em uma administração que eventualmente não priorize práticas participativas pode prejudicar a continuidade do Decide Madrid, ou alterar o seu desenho e seu escopo de atuação.

Dentro do arcabouço do empreendedorismo público de *crowdlaw*, a experiência do Decide Madrid reúne alguns elementos que contribuíram para o êxito da sua implementação. Com relação à cadeia de autoridade e às formas de coordenação, procurou-se privilegiar formas horizontais de coordenação baseada em ajustes mútuos, que exigiram a priorização da seleção de servidores alinhados com valores participativos e a indicação de diretores especialistas em políticas participativas. Isso permitiu maior fluidez no fluxo de informações entre os agentes públicos e a formação de elos de sinergia em favor da política.

Ao tornar o Decide Madrid como uma das prioridades de sua gestão, a prefeita Manoela Carmena concedeu um patrocínio importante para garantia de recursos e estrutura para implementação do projeto. No entanto, pode-se dizer que o vereador Pablo Soto Bravo foi determinante para estabelecer a forma com que a iniciativa participativa se configurou: uma plataforma online que buscou mimetizar os espaços de diálogo que o próprio vereador viveu durante sua atuação dentro do movimento dos indignados ao longo da jornada de manifestações do 15-M. Bravo como diretor da iniciativa, não só estabeleceu uma visão técnica de como desenvolver a solução, como também havia incorporado práticas sobre o método participativo devido a suas experiências anteriores.

4.3.2 A eficiência do desenho institucional

A participação no Decide Madrid se dá através de cinco ações: debates, propostas cidadãos, votações, processos e orçamento participativo. Através delas, cidadãos podem participar de três momentos do ciclo de políticas públicas: 1) a definição da agenda; (2) a análise e preparação de políticas; (3) formulação de

políticas; e, em certa medida, monitoramento de políticas. Em todos os casos, os temas admitidos são apenas aqueles de competência da câmara de vereadores.

Nas propostas cidadãs, qualquer madrilenho pode apresentar propostas que são avaliadas pelo público da plataforma, os quais decidem se apoiam ou não a iniciativa. As propostas podem ser novas regulações, políticas públicas ou ações específicas a serem consideradas pela câmara de vereadores de Madri.

Antes de submeter uma proposta, os proponentes são convidados a acessarem o blog Kit.Decide,⁷⁶ que contém um guia prático com os passos sobre como criar uma campanha para fortalecer uma proposta. Entre os passos que o blog indica para os proponentes, estão a definição clara de objetivos da campanha, a definição do público que irá apoiá-la, a definição dos canais utilizados para engajar o público, o cronograma de atividades e a importância do envolvimento de comunidades organizadas. A principal função do blog, nesse sentido, é destacar o caráter coletivo do processo e educar a população sobre o processo participativo através da plataforma, incluindo a utilização de meios de comunicação digital para a mobilização em prol das propostas.

A plataforma é aberta para consulta sem a necessidade de se cadastrar. O registro é necessário para interagir com a plataforma e, em algumas atividades, é necessária também a verificação de eleitor. Para submissão e propostas cidadãs, qualquer pessoa, ou mesmo organizações, podem fazê-lo. Porém, para declarar o apoio a essas propostas, o usuário necessita ser um eleitor identificado e verificado. Todas as atividades que são feitas online através da plataforma digital, também podem ser realizadas pessoalmente nos 26 escritórios regionais espalhados pelo município. (ROYO; PINA; GARCIA-RAYADO, 2020, p. 7)

Cada proposta apresentada tem o prazo de 12 meses para ganhar o apoio mínimo de um por cento dos cidadãos habilitados a votar acima dos 16 anos de idade, o que em 2018 era algo em torno de 27 mil apoios. (NOVECK et al., 2020, p. 53) A constituição espanhola já admite a participação de cidadãos na proposição de leis desde 1978 em seus artigos 23 e 29. (ESPAÑA, 1978) Em 2003, a lei 57/2003

76 Disponível em <<https://decide.madrid.es/mas-informacion/kit-decide>>. Acesso em: 12 de jul. de 2020.

regulamentou o mecanismo, admitindo inclusive o uso de assinaturas eletrônicas nesse tipo de participação. O Decide Madrid, no entanto, reduziu o limite de dez para um por cento do eleitorado como limite mínimo, como forma de tornar esse mecanismo mais acessível. A mudança, no entanto, não veio através de uma proposição legislativa, mas sim por um acordo entre a vereança de considerar as propostas que passem pelo rito participativo através do Decide Madrid. (ROYO; PINA; GARCIA-RAYADO, 2020, p. 14)

Quando uma proposta atinge o número mínimo de apoios, ela é posta em discussão na plataforma (debatida exclusivamente por cidadãos) por um período de 45 dias, nos quais o público tem a oportunidade de entender melhor a proposta e fazer sugestões. A forma de expressão é escrita e é permitido o compartilhamento de weblinks para justificar a resposta com outras fontes argumentativas. Depois desses 45 dias, é aberta a votação para as quais os usuários registrados e verificados podem aprovar ou rejeitar a proposta. A votação é feita ao longo do prazo de sete dias e não estabelece limites mínimos de participação para produzir seu resultado. Caso a proposta passe por essa última etapa, ela é encaminhada aos vereadores para sua discussão.

Iniciada a discussão pelos vereadores, esses têm 30 dias para avaliar a proposta e apresentar um parecer. A municipalidade avalia a proposta recebida com base na legalidade, executabilidade, competência legal e custos econômicos. A análise é documentada em um parecer público disponível para ampla consulta. Se a proposta é admitida, então, é preparado um plano de implementação da proposta. Caso o parecer seja negativo, os vereadores podem apresentar um plano alternativo, ou mesmo refutar a proposta apresentando de forma pública os motivos para sua decisão.

Até novembro de 2019, dentre as mais de 21 mil propostas enviadas, apenas duas propostas chegaram a fase final e foram apresentadas aos vereadores. Apesar de a prefeitura estruturar um desenho institucional que leva em consideração critérios públicos objetivos, aparentemente o arranjo criou uma estrutura participativa pouco integrada às discussões dos tomadores de decisão do Ayuntamiento. Na medida em que os vereadores estabeleceram o compromisso de só levar em consideração as propostas que cumprem todos os requisitos procedimentais, técnico-jurídicos e de

apoio, grande parte da inteligência coletiva produzida nas discussões da plataforma é perdida sem ao menos ser considerado pelos tomadores de decisão.

Se considerarmos que duas em 21 mil propostas foram apresentadas aos vereadores, isso corresponde a uma taxa de efetividade de 0,0095%. Portanto, apesar do instrumento de participação ser promissor para angariar deliberações genuínas sobre problemas públicos, essas geram proporcionalmente um impacto insignificante nas deliberações dos tomadores de decisão sobre as políticas do município. Além de contribuir para o desinteresse pela plataforma, isso acaba por ampliar a distância entre representantes e representados, que, buscando a representação de suas demandas na plataforma, acabam por terem sua voz encurralada em uma instância política indireta, como uma antessala de acesso aos seus representantes para discussão de problemas públicos. Para parte da classe política, isso pode parecer conveniente, uma vez que, estabelecendo uma instância com procedimentos legítimos, ela pode servir de anteparo para os compromissos de representação dos vereadores.

Com um resultado um pouco melhor do que as propostas cidadãos, está o Orçamento Participativo implementado através da plataforma. Através dele, mais de 500 projetos submetidos no escopo da elaboração do orçamento foram levados adiante, contando com o seu aprimoramento, utilizando metodologias de *crowdsourcing*, as quais aportaram aproximadamente 40 decisões usando a área “*Procesos*” da plataforma. (NOVECK et al., 2020, p. 80–81) Quase metade desses projetos (232) foram declarados inviáveis pela administração municipal, conforme estabelecido na Resolução de 27 de agosto de 2020 da Diretoria Geral de Participação Cidadã,⁷⁷ o que contribuiu ainda mais para a desconfiança da população sobre a efetividade da participação através do Decide Madrid.

Dessa forma, do ponto de vista puramente procedimental, o Decide Madrid é uma instância de participação com procedimentos eficientes para agregação de preferências da população engajada nas discussões sobre políticas públicas do município. Porém, as condicionantes impostas para que as proposições cheguem às

77 BOAM nº 8721 (04/09/2020). Disponível em <<https://sede.madrid.es/portal/site/tramites/menuitem.b4c91589e7f6a5d829da39e5a8a409a0/?vgnextoid=c6d7f75787f24710VgnVCM200001f4a900aRCRD&vgnnextchannel=741d814231ede410VgnVCM1000000b205a0aRCRD&vgnnextfmt=default>>. Acesso em: 23 de nov. de 2020.

instâncias oficiais produzem um desequilíbrio abissal entre os custos da participação e a percepção de seu impacto pelos participantes. Isso produz um desperdício do esforço participativo e, a médio prazo, a baixa eficácia política aumenta o desinteresse por esse canal de participação e desestimula a participação. Além disso, o desenho participativo do Decide Madrid é pouco favorável para identificar e destacar posições minoritárias, ou mesmo conflitos, sobre os temas em discussão. Ainda que os espaços deliberativos promovam a livre expressão sobre qualquer um dos temas, não existem ferramentas para organizar a inteligência coletiva distribuída pelas contribuições da plataforma.

Essa limitação acaba por criar uma esfera deliberativa distinta do corpo institucional, na qual a confrontação de ideias age para criar posições majoritárias que, somente quando consolidadas, são apresentadas ao poder legislativo municipal. Somente propostas “campeãs” é que chegam a provocar algum impacto nas instâncias oficiais de poder. Essa oposição de instâncias contribui para uma *competição* entre cidadãos e os vereadores, em vez de promover a *colaboração* entre eles em prol de um melhor ambiente de elaboração de leis para o município.

Em uma perspectiva de *crowdlaw*, o desenho institucional do Decide Madrid não aproveita de forma eficiente as contribuições da plataforma como forma de melhorar a tomada de decisão pública, servindo prioritariamente para agregação de preferências da população, uma vez que os mecanismos para aproveitar a inteligência coletiva gerada nas deliberações da plataforma são fracos.

4.3.3 Como o poder é compartilhado

Até 2018, a plataforma Decide Madrid contava com mais de 395 mil usuários registrados e mais de 9 milhões de visitantes desde o seu lançamento. Ao todo, foram submetidas 21 mil propostas. Em uma das votações pela plataforma produziu-se dados estratificados sobre o perfil dos participantes, demonstrando que em um total de 217.076 usuários, esses votaram 963.887 vezes (cada usuário pode votar mais de uma vez), e a distribuição de gênero foi de 49.23% de homens e 50.77% de

mulheres. A maioria dos votos foi feita por correio (54.83%), enquanto 35.73% através da plataforma web, e 11.05% em urnas de votação espalhadas pela cidade.

Apesar de apresentar um desenho institucional que favorece o compartilhamento do poder de iniciativa legislativa com os cidadãos, mediante regras claras de como fazê-lo, a baixa proporção entre as propostas criadas e as que foram efetivamente apresentadas aos vereadores gerou uma um desinteresse pela plataforma com o passar do tempo. (ROYO; PINA; GARCIA-RAYADO, 2020, p. 16) Aparentemente, a falta de transparência sobre como as propostas são tratadas pela plataforma, associada à falta de hábito dos participantes em discutirem em fóruns online, além de problemas de moderação e organizações dos debates no Decide Madrid, produziu impactos negativos na confiança dos participantes na plataforma. (Ibid., p. 15) Isso empurrou os usuários para formas de participação menos interativas e menos discursivas da plataforma, como votações de caráter agregativo. (Ibid.)

O Decide Madrid foi criado em resposta ao descontentamento político na Espanha, buscando resgatar a confiança nas instituições e na classe política. Ao propor um novo canal de participação para a cidade de Madri, o objetivo da administração municipal era o de incluir novas formas de representação frente ao poder público municipal, possibilitando que não só cidadãos, mas também organizações pudessem intervir na agenda de debates sobre o município. Na medida em que esse também é um canal de convocação da cidadania para opinar sobre temas em discussão no parlamento municipal, o Decide Madrid também se torna um instrumento para ampliar a legitimidade sobre os temas que são discutidos pelos vereadores.

Apesar desses serem ganhos democráticos sobre a tomada de decisão compartilhada, o Decide Madrid peca em não ampliar a transparência sobre como os temas discutidos dentro da plataforma influenciam os políticos eleitos. Conforme observam Royo et al., (2020) com base em entrevistas com usuários da plataforma, os cidadãos afirmam que as informações oferecidas sobre o processo de discussão não são suficientes e tampouco são apresentadas de forma simples para compreensão. Por outro lado, os administradores da plataforma e os políticos defensores do modelo apresentado pelo Decide Madrid afirmam que a transparência

é um elemento fundamental da plataforma, sem com isso especificar transparência de quê e para quem. Suas afirmações baseiam-se na liberdade de expressão concedida pela plataforma com a restrição dos mecanismos de moderação a somente comentários ofensivos, de incitação à violência, ou discriminatórios. (ROYO; PINA; GARCIA-RAYADO, 2020, p. 11)

Para implementar o Decide Madrid, o *Ayuntamiento* ampliou o direito à iniciativa legislativa, estabelecendo procedimentos para que a população, através da plataforma, também pudesse propor leis. A ampliação da inclusão, contudo, não se preocupa em valorizar competências específicas que possam contribuir com os temas em discussão. Somado a isso, as propostas que chegam para ser discutidas pelos *Concejales* não possuem nenhum compromisso de serem aprovadas e podem ser modificadas normalmente ao longo do processo legislativo. Nesse sentido, o Decide Madrid permitiu algum compartilhamento sobre o poder de agenda do município, incluindo também a ideia das discussões públicas ocorridas na plataforma serem um instrumento de influência no debate público em favor das propostas populares, mas esse compartilhamento de poder não é suficiente para afirmar a presença dessa dimensão no caso Decide Madrid, sobre uma perspectiva de *crowdlaw*.

Nesse sentido, pode-se dizer que o Decide Madrid promove algum compartilhamento de poder entre as instâncias públicas eleitas e a população, apesar desse compartilhamento de poder não produzir decisões públicas diretas que influenciem o aparato normativo do município. Ainda que se amplie a capacidade de iniciativa legislativa, os *Concejales* ainda são um anteparo com poder de veto para a produção de resultados instrumentais pela iniciativa popular.

4.3.4 A instrumentalização da deliberação

Conforme demonstrado na discussão sobre o desenho institucional do Decide Madrid, e reforçado pela discussão sobre o compartilhamento de poder entre a plataforma e a representação eleita, o Decide Madrid não produz resultados

instrumentais capazes de guiar decisões políticas com base no que é discutido pela população. Apesar do Decide Madrid ser uma importante plataforma para inspirar o engajamento da população na discussão de políticas públicas locais, a incapacidade do *Ayuntamiento* em instrumentalizar os temas debatidos na plataforma, ou seja, produzir decisões justas e legítimas que se conectam ao processo decisório e produzem impactos claros para os participantes do processo, fez evoluir a apatia e a descrença na plataforma desde o seu lançamento.

One of the goals of such participatory democracy tools is to enable wider participation. In doing so, however, Decide Madrid has attracted a surfeit of contributions that are proving ineffective to the initiative's broader vision of improving the city's democracy and the lives of its citizens. Additionally, if its users' contributions continuously fail to produce outcomes, then they may get discouraged. Thus, administrators must discover a way to invite more useful proposals and mitigate 'noise' without limiting overall engagement. (NOVECK et al., 2020, p. 80)

A diferença entre debates e propostas no Decide Madrid é a de que debates são temas de discussão livre, enquanto propostas têm caráter vinculante ao desenho institucional do *Ayuntamiento*. Se coletado o número mínimo de apoios, a proposta entra em discussão e é votada. Se aprovada, deve ser apreciada pelos vereadores. Qualquer pessoa com um registro na plataforma pode propor um debate ou uma proposta, mas só cidadãos registrados e verificados podem votar nos processos subsequentes. Essa restrição legal imposta ao processo criou dificuldades em angariar apoios suficientes para que as propostas cheguem à fase final do processo e sejam apresentadas aos vereadores. Por conta disso, a qualidade das propostas desde o seu lançamento vem caindo na mesma proporção da percepção da população que o Decide Madrid pode produzir mudanças políticas substanciais. (NOVECK et al., 2020, p. 80–81)

Conforme demonstrou o desenho institucional da plataforma, a arena representativa é pouco integrada à arena epistêmica democrática que Decide Madrid tenta estabelecer: as trocas deliberativas dependem da superação de condicionantes que algumas vezes desestimulam a participação. Não se identificou elementos que permitam a colaboração entre essas arenas, e algumas vezes pode se notar que essas arenas competem entre si.

Em uma perspectiva epistêmica centrada na deliberação da cidadania, o procedimento que estabelece regras para a participação é importante, mas não pode se sobrepor aos ganhos que a deliberação livre entre cidadãos pode produzir no aporte de conhecimento relevante aos tomadores de decisão. Isso quer dizer que, além das regras estabelecidas para discussão no Decide Madrid, seria esperado que *Ayuntamiento* tivesse uma postura ativa na organização e sistematização das deliberações da plataforma, para não só identificar posições majoritárias sobre os temas da cidade, mas também dar voz a posições minoritárias, ou mesmo não ditas, ao longo do processo de participação. Essa postura, no entanto, depende de uma transformação cultural sobre a postura dos representantes e da administração pública, que não só abra canais de participação, mas que também percebam esses canais como fundamentais para que haja um ganho qualitativo nas decisões tomadas.

4.3.5 Compêndio analítico do caso

Apesar do grande potencial do Decide Madrid como iniciativa digital de participação na gestão municipal, um olhar crítico sobre a plataforma nos revela que ela não se enquadra em todos os pressupostos estabelecidos para *crowdlaw*. Em relação ao empreendedorismo público, a cultura participativa ao redor do grupo político que assumiu o governo da prefeitura de Madrid em 2015 foi determinante para fazer com que a iniciativa fosse institucionalizada. A conjugação de vontade política da prefeita Manuela Carmena, liderando o agrupamento político Ahora Madrid, com a expertise técnica do vereador Pablo Soto Bravo, que dirigiu a implementação da iniciativa, permitiu que o Decide Madrid fosse rapidamente colocado em prática.

Apesar da estrutura do poder municipal historicamente não favorecer diretamente arranjos de cooperação mútua, a composição majoritária de *concejales* do Ahora Madrid provocou a incorporação de uma cultura participativa herdada dos movimentos que compunham o 15-M e que, por conseguinte, também foram levados a cabo pelo Podemos. Dessa forma, conforme o Quadro 1, descrito no modelo analítico de referência, pode-se afirmar que no caso Decide Madrid há atores

públicos que impulsionam inovações institucionais, bem como uma estrutura de Estado que incorpora uma cultura participativa.

No entanto, o desenho institucional do Decide Madrid se mostrou pouco eficiente no aproveitamento da participação da população para produzir impactos sobre as discussões legislativas. Com um desenho de participação aberta através de ferramentas online, seu desenho contou exclusivamente com a auto-seleção dos participantes, (FUNG, 2003) tendo um posicionamento de recebimento passivo de contribuições através dos canais participativos ofertados pelas ferramentas da plataforma. Ainda conforme Fung, esse tipo de desenho favorece os participantes que possuem maior centralidade de recursos (tempo, dinheiro, escolaridade, e influência), o que poderia silenciar ainda mais discursos que constantemente são minorizados. Se por um lado há um ponto positivo sobre a transparência do desenho institucional, que estabeleceu mecanismos institucionais claros de como se dá a jornada participativa, a criação de condicionantes baseadas exclusivamente em formas majoritárias de seleção de proposições constitui um filtro quase que intransponível para que as contribuições da população impactassem o processo legislativo municipal que não permite aproveitar *inputs* qualificados da população na resolução de problemas. Conforme o Quadro 2, descrito no modelo analítico de referência, pode-se dizer que, apesar do estabelecimento de mecanismos institucionais para identificar e resolver problemas públicos, as decisões públicas ainda seguem sendo legitimadas exclusivamente pela autoridade dos gestores públicos.

O desenho da plataforma também contribuiu com a ausência do compartilhamento do poder da iniciativa. Com o lançamento do Decide Madrid, houve um movimento de compartilhamento de poder do governo municipal com a população. Mas, considerando a dificuldade em se produzir impactos reais através dos resultados produzidos, somada a um desenho que favorece a auto-seleção dos participantes, pode-se considerar deficiente o compartilhamento de poder entre a gestão municipal e a plataforma de participação. Conforme o Quadro 3, descrito no modelo analítico de referência, pode-se dizer que a participação no Decide Madrid é figurativa e não produz resultados tangíveis aos participantes que contribuem com ela. Somado a isso, as decisões não levam em consideração expertises relacionadas ao objeto em debate.

Em relação à instrumentalização da deliberação, tampouco o Decide Madrid consegue produzir resultados epistêmicos notáveis sobre a administração municipal. Na medida em que as arenas de deliberação estabelecidas na plataforma possuem uma fraca integração com as arenas deliberativas do governo municipal, as discussões que ocorrem dentro do Decide Madrid não conseguem transbordar a diversidade de argumentos para as proposições que chegam a ser apresentadas ao governo municipal.

Nesse sentido, a arena de deliberação da plataforma é restrita somente aos participantes dela, e sua função é limitada para produção de consensos, ou formas sub-ótimas de consenso, que são apresentados como resultados unívocos para o poder legislativo municipal, quando majoritariamente legitimadas pelas condicionantes de apoio mínimo dessas proposições. Não há, dessa forma, acesso por parte dos tomadores de decisão pública da cadeia de argumentos que levaram aquela decisão. Ou melhor, apesar desses argumentos estarem publicamente dispostos na plataforma, não há uma postura dos legisladores de ativamente buscar pela diversidade epistêmica contida nos debates da plataforma. Conforme o Quadro 4, descrito no modelo analítico de referência, não existe uma justificação pública sobre as decisões dos *concejales* que seja baseada nos resultados da deliberação articulada através do Decide Madrid. A auto-seleção dos participantes e a ausência de mecanismos ativos para o equilíbrio de vozes na plataforma, também contribui para afirmar que não há instrumentalização de deliberação pelo Decide Madrid.

Em resumo, o enquadramento do Decide Madrid sobre os pressupostos de *crowdlaw* nas suas dimensões estabelecidas pelo modelo analítico proposto por essa tese pode ser representado pelo Quadro 6.

Quadro 6: Enquadramento do Decide Madrid ao modelo analítico

	Empreendedorismo Público	Desenho Institucional Eficiente	Compartilhamento do poder	Instrumentalização da Deliberação
Decide Madrid	Presente	Ausente	Ausente	Ausente

Fonte: elaboração do autor.

4.4 MYGOV – ÍNDIA

O MyGov⁷⁸ é uma plataforma online de *crowdsourcing* que permite aos cidadãos se envolverem com o governo central da Índia, incluindo comentários sobre tópicos de discussão e comentários sobre enquetes e pesquisas, além da participação em competições criativas. Essas competições podem envolver uma variedade de tarefas, desde a redação de sugestões de políticas a questionários de conhecimento, além de competições para criação de conteúdo. (MALHOTRA et al., 2019, p. 152) O MyGov é um exemplo de projeto *crowdlaw* 360°, no qual a participação acontece por meio de uma combinação de discussões online e tarefas offline. (NOVECK, 2018b)

Ao assumir como Primeiro Ministro em 2014, Narendra Modi fez do MyGov uma de suas prioridades de gestão. A plataforma foi lançada apenas 60 dias após ele assumir o cargo e corrobora com a estratégia que Modi traçou para chegar ao cargo máximo do poder executivo do país, a qual Christophe Jaffrelot denominou como populismo high-tech (*high-tech populism*).⁷⁹ (JAFFRELOT, 2015) A intenção do programa é contribuir para a transformação social e econômica da Índia, criando uma interface para uma troca saudável de ideias e pontos de vista envolvendo o cidadão comum e especialistas, trazendo o governo para mais perto da população. Nas palavras de Modi, a intenção do programa era transformar "'Swaraj' (*self-rule*) [em] 'Surajya' (*good rule*)". (NOVECK et al., 2020, p. 55)

4.4.1 Contexto político e empreendedorismo público

A Índia é a democracia mais populosa do mundo. Nas eleições de 2019, que reelegeram o Primeiro Ministro Narendra Modi e concederam a maioria do congresso ao seu partido, o BJP, eram mais de 900 milhões de eleitores registrados para votar.

78 Disponível em <<https://www.mygov.in/>>. Acesso em: 13 de nov. de 2020.

79 "Modi somewhat emancipated himself from his party by relying more than any BJP leader before him on networks of 'vote mobilisers' who owed allegiance to him personally. These active supporters, along with a massive use of different channels of communication, enabled him to introduce a new form of multi-media populism in order to saturate the public space – something which was only made possible by the spending of unprecedented sums of money." (JAFFRELOT, 2015, p. 162)

Esse pleito teve um comparecimento às urnas de mais 67% e o partido de Modi elegeu 303 parlamentares de um total de 545 candidatos.⁸⁰ Desde as eleições de 2014, o BJP teve uma ascensão vigorosa no número de cadeiras conquistadas no parlamento e isso se deve a uma estratégia de comunicação agressiva e personalista levada por Narendra Modi.

Devido a sua estrutura política fragmentada, em que as diferentes regiões do país possuem características sócio-culturais bastantes distintas, inclusive falando idiomas diferentes, as eleições na Índia ocorrem em fases e, tradicionalmente, os partidos lançam chapas que privilegiam a distribuição do protagonismo dentre líderes regionais. Nas eleições de 2014, no entanto, o BJP adotou uma estratégia diferente e construiu uma campanha ao redor da figura de um só candidato, Modi, o qual se apoiou em uma plataforma populista de recuperação econômica e combate à corrupção, a qual prometia levar os bons resultados da sua região, Gujarat, para toda a Índia. (JAFFRELOT, 2015, p. 151)

A campanha de Modi em 2014 usou o mote do “desenvolvimento” para fazer frente ao contexto de desaceleração econômica e alta da inflação que a Índia vinha vivendo nos últimos anos, e que impactava negativamente as classes médias urbanas. (JAFFRELOT, 2015, p. 152) Dessa forma, após a sua eleição para governador em 2012, Modi iniciou uma campanha centralizada nos altos índices de crescimento da região de Gujarat, a qual ele buscou exportar para o restante do país como o modelo Gujarat de desenvolvimento, autointitulando-se o “senhor desenvolvimento”. Com essa estratégia, Modi conseguiu popularizar a narrativa de que os baixos resultados que o restante do país vinha tendo eram responsabilidades da má administração dos políticos dos demais partidos. (Ibid.)

A campanha de Modi também esteve centrada em buscar um descolamento dos partidos, inclusive do BJP. Conforme notou Jaffrelot:

he rejected any party and said ‘In 2014, let us not vote for any party or person but let us VOTE FOR INDIA!’, which suggested that since he was candidate to the post of Prime Minister and he did not want parties to play a role in these elections, a vote for India was a vote for him. (JAFFRELOT, 2015, p. 154)

80 Disponível em <https://en.wikipedia.org/wiki/2019_Indian_general_election>. Acesso em: 13 de nov. de 2020.

Com isso, o Primeiro Ministro conseguiu centralizar o poder político ao redor de sua imagem e, com o seu sucesso eleitoral de 2014, consolidou a sua liderança populista hegemonizando a sociedade indiana ao redor de sua figura. Mas, para conseguir esse resultado, Modi contou com um aparato comunicacional inovador, o qual permitiu a saturação do espaço público com a repetição da sua imagem e seus discursos. (JAFFRELOT, 2015, p. 152)

Os primeiros experimentos comunicacionais de Modi se deram ao longo da sua gestão em Gujarat. Para construir uma estratégia de comunicação digital eficiente, Modi se cercou de profissionais de comunicação treinados nos Estados Unidos, especialistas em tecnologia de informação. Um deles, Prashant Kishore, fundou em 2013 uma organização chamada Citizens for Accountable Governance (CAG), que reunia um corpo de mil funcionários. Durante as campanhas de Modi, era possível verificar em torno de 100 mil voluntários trabalhando em suas campanhas, formando equipes de mobilização eleitoral para apoiarem Modi. (JAFFRELOT, 2015, p. 156)

Uma das técnicas utilizadas por Modi para ganhar uma presença massiva em diferentes regiões do país durante a sua campanha foi a projeção de hologramas 3D em seus comícios ao redor do país. Com isso, em setembro de 2013, Modi conseguiu “estar” em 437 comícios ao redor do país. No auge da campanha, Modi conseguiu “estar” através de suas projeções holográficas em até 100 locais diferentes ao mesmo tempo. (JAFFRELOT, 2015, p. 155) Esses comícios produziam um alto engajamento da população com a sua campanha com um custo total relativamente baixo. Uma equipe de 2.500 pessoas carregando 125 projetores do holograma podia alcançar até 7 milhões de espectadores em doze dias. (Ibid.) Utilizando essas ferramentas de comunicação, Modi não só conseguiu fortalecer a sua imagem pelo discurso que proferia, mas também pela curiosidade que a técnica gerava na população. “An activist who coordinated this campaign in Uttarakhand confided that ‘In rural areas, the 3D projection is like magic. People came from faraway villages to watch this’.” (Ibid.)

Em 2019, na sua campanha à reeleição, a campanha de Narendra Modi se aprofundou no uso de ferramentas de comunicação digital para se aproximar do seu público, incluindo o aplicativo de mensagens WhatsApp no seu portfólio de

ferramentas. A campanha de Modi usufruiu do acesso público a dados de beneficiários de políticas públicas (disponível a todas as campanhas políticas) para produzir uma campanha de microdirecionamento de mensagens através do WhatsApp.⁸¹ O mecanismo consistia em identificar perfis sócio-econômicos para calibrar as mensagens políticas com base no contexto do seu público. Em 2019, os resultados eleitorais foram ainda mais favoráveis a Modi, e o BJP ampliou ainda mais a maioria de cadeiras no parlamento.

A centralidade na figura de Narendra Modi, na descrição desse contexto político da Índia até aqui, é de certa forma inevitável. Apesar de a Índia possuir em 2001 mais de 14 mil organizações não-governamentais registradas, mas os números não oficiais reportarem mais de 30 mil, o diagnóstico é que essas organizações não conseguem ter proeminência na influência nos negócios do Estado. (BAVISKAR, 2001, p. 5,13) Historicamente, o Estado indiano se coloca como um obstáculo para a autonomia das organizações da sociedade civil na Índia. (CHANDHOKE, 2011) A escalada da onda populista liderada por Modi contribuiu para uma atomização da sociedade civil da Índia, reforçada por valores nacionalistas que acabam por ampliar as ameaças a organizações não-governamentais.⁸²

O governo de Modi criou o MyGov com o argumento de combater a corrupção sistêmica percebida no governo da Índia. Sob o governo da Aliança Progressiva Unida (UPA) de 2004 a 2014, houve uma perpetração de casos de corrupção nos veículos de mídia do país que “*made exposure of high level corruption a daily national sport*”. (RAJ NAYAR, 2015, p. 195) Os casos de corrupção que vieram a público causaram uma paralisia política no país e deterioraram a liderança e a confiança nas instituições políticas. (RAJ NAYAR, 2015, p. 177) Isso deu ainda mais combustível para construção da figura populista ao redor de Modi e seu governo foi pautado sobre essa agenda. O lançamento do MyGov sobre esse pretexto reforça ainda mais do uso dessa ferramenta como um instrumento para o reforço da sua imagem a frente do Estado indiano.

81 ITS AO VIVO :: Como a tecnologia contribuiu para o resultado das eleições na Índia? Disponível em <<https://www.facebook.com/ITSriodejaneiro/videos/2266274660130970/>>. Acesso em: 13 de nov. de 2020.

82 India has been hostile to NGOs for decades. Modi made it worse. Disponível em <<https://qz.com/india/1611326/india-has-been-hostile-to-ngos-for-decades-modi-made-it-worse/>>. Acesso em: 13 de nov. de 2020.

Modi aproveitou a proliferação de acesso às tecnologias de mídia visual durante sua campanha de 2014 para cultivar sua imagem como um líder nacionalista poderoso, tecnologicamente avançado e universalmente amado. O BJP deu continuidade a esse esforço com a publicação de seu Manifesto Eleitoral de 2014,⁸³ que prometia reduzir a corrupção, em parte criando uma plataforma de governo eletrônico para complementar seu governo transparente e orientado para políticas. O BJP pretendia com uma plataforma fácil, eficiente e eficaz não apenas como um antídoto para a corrupção, mas como parte de uma meta mais ampla de Governo Aberto que incluiria a digitalização de registros públicos, o desenvolvimento da infraestrutura de tecnologia da informação, e a participação pública na formulação de políticas.

Com isso, apesar de se poder fazer uma leitura positiva sobre a tentativa de aumento da transparência governamental, com o lançamento de ferramentas digitais que ampliaram o acesso da população ao Estado, é importante se ter em conta que isso também é parte integrante de uma agenda política de Modi para o fortalecimento de sua própria imagem como líder de governo.

Modernizar a gestão governamental em um país tão populoso quanto a Índia demanda o emprego de tecnologias que possam tornar dinâmica a relação entre a população e as políticas públicas conduzidas pelo governo. Mesmo que por um momento o populismo *high-tech* de Modi pareça ser uma agenda exclusiva para sua autopromoção, ao ser incorporada às práticas de gestão pública, essas produziram grandes transformações na sociedade indiana. Além do MyGov é possível também citar os esforços na construção de um programa de identidade universal baseada em biometria para acesso a políticas públicas, o Aadhaar, (KHERA, 2017) e o esforço governamental na desmonetização através da bancarização em massa através de bancos digitais. (MIDTHANPALLY, 2017)

Essas ações estão sob a gestão do Ministério de Eletrônica e Tecnologia da Informação (*Ministry of Electronics and Information Technology – MeitY*), que ganhou protagonismo na gestão de Naredra Modi, impulsionado pela plataforma eleitoral que levou o Primeiro Ministro ao poder. Em 2012, esse Ministério havia desenvolvido uma

83 BJP Election Manifesto 2014. Disponível em <<http://cdn.narendramodi.in/wp-content/uploads/2014/04/Manifesto2014highlights.pdf>>. Acesso em: 13 de nov. de 2020.

estratégia de e-governance com foco nos cidadãos (*citizen centricity*) chamada de *Framework for Citizen Engagement in e-Governance*, (GOVERNMENT OF INDIA, 2012) sugerindo um guia para o emprego de mídias sociais, para o engajamento em massa da população. Naquele momento, no entanto, esses esforços foram “*isolated and sporadic and no synergies were created due to lack of coherent efforts to gain opinions*”. (MALHOTRA et al., 2019, p. 149) Ao assumir o governo, Modi priorizou os esforços sobre políticas de transformação digital da Índia. O MyGov foi uma dessas prioridades, sendo lançado apenas 60 dias após o início da gestão, em julho de 2014. Toda a concepção e implementação ficou a cargo do MeitY, sob a coordenação de um ator chave nesse processo, o diretor-executivo do projeto Arvind Gupta. Gupta havia sido um dos coordenadores de comunicação da exitosa campanha de Modi e assumiu o projeto aplicando as mesmas estratégias utilizadas na campanha, criando mecanismos de identificação e rastreamento das ações digitais dos usuários para promover a distribuição de informações baseadas em critérios de relevância.

MyGov CEO Arvind Gupta defended the platform’s data usage as following “best practices,” and argued that the tracking of users’ engagement is crucial so that users “are not bombarded with unnecessary information and get communication from government which is relevant to them. (NOVECK et al., 2020, p. 69)

O empreendedorismo público de Gupta trouxe à administração práticas modernas do mercado de comunicação em favor do engajamento da população na elaboração, gestão e monitoramento de políticas públicas. Do ponto de vista de *crowdlaw*, com a incorporação de práticas do mercado privado, e a abertura na gestão de Modi para digitalização massiva dos serviços para a população, a coordenação de Gupta produziu impactos sobre a cultura da gestão pública, refletindo como a comunicação digital pode aprimorar a relação com os cidadãos, como, por exemplo, no caso da implantação da identidade digital Aadhaar e sua integração para o acesso a políticas públicas implementadas pelo governo. Em 2018, a equipe do MyGov liderada por Gupta era composta por 50 funcionários que contribuíam com o desenvolvimento rápido da plataforma. Apesar do impacto positivo de Gupta sobre essas práticas, é importante notar o patrocínio das forças políticas indianas no impulsionamento da iniciativa.

4.4.2 A eficiência do desenho institucional

O MyGov oferece três mecanismos de participação com uma curadoria feita por agentes governamentais: Fazer, Discutir e Consultar (Do, Discuss, and Poll). O mecanismo “Fazer” consiste em uma combinação de tarefas crowdsourced, algumas das quais servem para o Governo convidar a população a produzir conteúdos (como nomes de uma política ou o desenho de uma marca) e outras servem para identificar soluções para problemas identificados pelo governo. Os usuários podem ingressar em comunidades chamadas Grupos (e.g. Limpeza do Rio Ganges, Índia Esportiva, Desenvolvimento Comunitário), que são liderados por agências públicas (e.g., Departamento de Biotecnologia, Departamento de Telecomunicações, Departamento de Finanças) para envolver os usuários em propostas de políticas públicas, questões sociais ou outras iniciativas relacionadas com o trabalho de cada ministério. A maioria das atividades no site são categorizadas por Grupo, enquanto algumas são publicadas em todo o site. Os usuários cadastrados na plataforma podem participar em, no máximo, quatro grupos por vez. (NOVECK et al., 2020, p. 57)

O mecanismo Discutir funciona como um fórum com curadoria, onde os usuários respondem a solicitações ou perguntas feitas por ministérios ou pelo governo central da Índia, ou seja, a definição dos temas é dos agentes governamentais. Normalmente, são postados nos Grupos pedidos aos usuários que forneçam sugestões sobre tópicos que vão desde a redução da corrupção por meio da tecnologia até a comemoração do 150º aniversário de Mahatma Gandhi e o desenvolvimento de parques na cidade de Varanasi. Além disso, na preparação de cada Mann Ki Baat (discurso mensal do Primeiro Ministro na rádio), os usuários são convidados a enviar tópicos e temas-chave sobre questões públicas. Os usuários podem enviar comentários aos tópicos de discussão, junto com anexos de arquivo, aos quais outros usuários podem responder com outros comentários ou por “*crowdsourcing*”, ou seja, dar votos positivos ou negativos aos comentários postados por outros usuários. O mecanismo Discutir permite que os cidadãos identifiquem soluções para os problemas identificados pelo Governo da Índia, soluções que os ministérios são orientados a levar em consideração ao formular políticas públicas. (NOVECK et al., 2020, p. 58)

No mecanismo Consulta, os Grupos são utilizados como canais de consultas através de enquetes ou *surveys* de opinião, que vão desde a nomenclatura de programas governamentais até o design de aplicativos, sites e logotipos governamentais. Muitas enquetes também são usadas para tarefas de definição de prioridades em torno de iniciativas baseadas em áreas de desenvolvimento urbano para fomentar políticas públicas para as cidades. Nela, agentes públicos abrem a votação por um tempo determinado para se decidir questões sobre o desenho da política. Esse é o instrumento de *crowdsourcing* com menor grau de liberdade de intervenção dos usuários, limitando a sua participação a escolher uma opção entre uma lista determinada pelos agentes públicos criadores da consulta. (NOVECK et al., 2020, p. 58)

O MyGov ainda conta com um blog oficial, onde altos funcionários do governo, ministros de governo e convidados publicam editoriais relacionados às iniciativas do MyGov. Eles transmitem atualizações gerais sobre a plataforma e anunciam os vencedores dos concursos. Os grupos também usam o blog para divulgar e-books, que são, em grande parte, relatórios de “histórias de sucesso” de iniciativas anteriores. Da mesma forma, a seção *Talks* hospeda e arquivava uma variedade de eventos transmitidos ao vivo, painéis de discussão, webinars e palestras organizadas por membros do governo da Índia. Dessa forma, o blog oficial funciona como um meio de comunicação para divulgação de ações oficiais do governo. (NOVECK et al., 2020, p. 59)

A lógica de participação da plataforma é orientada por técnicas de gamificação,⁸⁴ em que cada usuário ganha pontos pelas horas dedicadas às atividades lançadas pela plataforma. Esses pontos são exibidos em quadros públicos que estimulam a competição entre os usuários e cria um reforço positivo de engajamento deles com a plataforma.

Os participantes da plataforma são auto-selecionados. (FUNG, 2003) Qualquer pessoa com um e-mail ou um número de telefone pode se cadastrar na plataforma e

84 Gamificação é uma técnica utilizada por empresas e outras organizações para estimular o uso de serviços através da criação de um “ambiente de jogo” para os seus usuários. Em termos gerais essas técnicas consistem em apoiar o envolvimento do usuário e melhorar os padrões positivos no uso do serviço, como aumento da atividade do usuário, interação social ou qualidade e produtividade das ações. Esses padrões de uso desejados surgem do resultado de experiências positivas e intrinsecamente motivadoras “lúdicas” trazidas por recursos motivacionais na simulação de um jogo implementados em um serviço. (HAMARI; KOIVISTO; SARSA, 2014, p. 3025)

participar das discussões e votar nas enquetes. Usuários sem cadastro podem navegar por todo o site, mas não podem interagir com os mecanismos participativos. O portal também acompanha a participação individual dos usuários e publica metadados em tempo real sobre a participação em uma área do MyGov chamada *Highlights*. Até julho de 2018, a plataforma havia registrado 6.3 milhões de usuários que fizeram ao todo 222 mil interações em 773 desafios lançados pelo governo, e 3.8 milhões de comentários em 780 discussões lançadas pela plataforma. (NOVECK et al., 2020, p. 61)

De acordo com o MyGov, o número de participantes vai muito além dos registrados na plataforma online. Quando incluídos os participantes que utilizam os canais telefônicos da plataforma, usadas principalmente por participantes com dificuldades de acesso às ferramentas digitais, ou com barreiras linguísticas, esse número ultrapassa os 200 milhões de cidadãos. (NOVECK et al., 2020, p. 61) Esse mecanismo se dá através de um número de telefone de discagem gratuita em que a população pode votar nas enquetes disponibilizadas no MyGov. A plataforma também realiza reuniões físicas em diferentes regiões do país, que permitem a participação de públicos que normalmente não interagiam através de ferramentas digitais. Os participantes podem optar por ir até a reunião ou acessá-la através de uma ligação através do aplicativo WhatsApp. (NOVECK et al., 2020, p. 62) Essas foram alternativas criadas para ampliar ao máximo a inclusão da participação da população em um país em que apenas um terço da população (de 1.3 bilhão de habitantes) tem acesso à internet, sendo que desses 40% somente acessam através de smartphones. (Ibid.)

A nível institucional, o processo participativo é organizado por uma equipe de membros da estafe do MyGov que coleta e processa as contribuições em cinco etapas. Primeiro, o MyGov discute com representantes de um ministério, para identificar uma ideia para a iniciativa de engajamento. Em seguida, é criada uma atividade na plataforma (um tópico de discussão, concurso ou enquete), que é remetida para aprovação do ministério interessado. Assim que a atividade é aprovada, ela é publicada na plataforma. Os usuários do MyGov podem então discutir, votar ou criar conteúdos para o concurso utilizando a plataforma online. (NOVECK et al., 2020, p. 63)

Quando a atividade é encerrada, a equipe do MyGov recebe as contribuições e as processa, usando ferramentas computacionais para traduzir e transcrever os diversos idiomas do país, além de empregar algoritmos para analisar e priorizar comentários. As contribuições tratadas e processadas são então apresentadas aos representantes dos ministérios, para que esses possam tomar decisões sobre políticas públicas baseadas nos resultados do processo participativo. Cada ministério tem uma equipe responsável pela interface com o MyGov. Caso o ministério implemente alguma política baseada no processo participativo, ele deve informar o MyGov, que por sua vez informa ao usuário proponente da ideia. (NOVECK et al., 2020, p. 64)

O MyGov tem uma baixa institucionalização e problemas na extensão da autoridade. Não há nenhuma normativa legal específica que determina o seu funcionamento, ou que tampouco estabelece qualquer vinculação entre a participação e tomada de decisões dos agentes públicos. Mesmo havendo grupos de trabalho nos ministérios dedicados a atender as demandas vindas através do MyGov, não existe nenhum constrangimento legal que obrigue as instituições públicas a responderem ou incorporarem os resultados dos processos participativos. Isso faz o desenho institucional do MyGov relativamente fraco em termos de efeitos práticos que a participação pode produzir para a administração pública. (NOVECK et al., 2020, p. 72)

Na prática, existe uma série de problemas que comprometem o desempenho institucional do MyGov na produção de contribuições legítimas à formulação de políticas públicas. O estudo de caso elaborado pelo *The Govlab* identificou que os participantes do MyGov tendem a ser apoiadores do governo Modi e que são encontradas poucas vozes críticas ao governo nos processos participativos conduzidos pela plataforma. (NOVECK et al., 2020, p. 62) Além disso, a lógica da plataforma aparenta privilegiar os resultados positivos do governo, exemplificada pela área de feitos *Transforming India* utilizada principalmente como área de celebração sobre feitos governamentais. Nesse sentido, o MyGov gera dúvidas sobre a sua identidade participativa como um instrumento autêntico de escuta da população, ou como um braço de propaganda do governo que utiliza a participação para dar um verniz democrático as suas ações.

4.4.3 Como o poder é compartilhado

Conforme descrito pelo desenho institucional da plataforma, a política participativa do MyGov não implementa nenhum instrumento de compartilhamento direto do poder de decisão sobre políticas públicas, nem ao menos é franqueado o poder de agenda aos participantes da plataforma. Em todos os mecanismos participativos da plataforma, o poder de iniciativa é concentrado nos administradores do MyGov, que o fazem a partir da autorização direta de representantes do governo interessados nas pautas que serão discutidas ou votadas. Dessa forma, o que se percebe é que o MyGov se tornou uma ferramenta sofisticada para realizar o mesmo trabalho de resposta às demandas da população que já eram feitas por e-mail ou telefone antes do lançamento do website.

Dessa forma, o MyGov não melhorou ou atualizou verdadeiramente sua função como um instrumento de interação bilateral entre o governo e a população. A participação através do MyGov não alcançou discussões de nível local, tampouco incluiu críticos do governo e ainda excluiu aqueles que não têm acesso à Internet (apesar dos esforços em inovar nas formas de interação de seus canais de participação), deixando de fora do processo participativo muitos setores da população indiana.

Ao invés de compartilhar o poder nas decisões públicas, o que se percebe é um aumento da concentração de poder dos agentes públicos, especialmente do Primeiro Ministro Narendra Modi. Ao massificar a presença de governo construindo uma imagem de liderança democrática que "ouve" a população, ele estabeleceu o domínio da opinião pública, utilizando os recursos públicos de comunicação digital do governo.

Com a personificação da política participativa em torno da figura de Modi, outras consequências negativas para o ambiente democrático em torno da plataforma foram geradas. Em 2017, o Primeiro Ministro lançou o seu próprio aplicativo de celular para coletar informações sobre a opinião da população indiana, incorporando os mesmos mecanismos participativos implementados pelo MyGov. A justificativa oficial era a de que isso aproximaria o Primeiro Ministro do cidadão

comum, criando uma ideia de vínculo direto entre o mandatário e a população. O problema nesse arranjo é que, enquanto o MyGov é uma plataforma governamental que dispõe publicamente os seus dados, o aplicativo de Modi é propriedade privada do Primeiro Ministro e, como tal, seus dados não estão disponíveis publicamente, excluindo a possibilidade de escrutínio por grupos não alinhados a Modi.

Nesse sentido, pode-se entender que a participação através do MyGov é feita de forma tutelada e não estimula a autonomia dos usuários na interação com o governo. As interações na plataforma são filtradas utilizando critérios pouco transparentes, decididos pelos agentes governamentais que dirigem a narrativa sobre os resultados da participação. Essa condução normalmente tende a beneficiar os detentores do poder político com informações privilegiadas sobre as preferências e questões conflituosas da sociedade para calibrar seu discurso, em vez de estimular um processo verdadeiramente colaborativo na elaboração de políticas.

4.4.4 A instrumentalização da deliberação

As limitações identificadas no desenho institucional da política participativa associada ao MyGov, e sua concentração de poderes nos administradores da plataforma, levantam dúvidas sobre os ganhos epistêmicos obtidos partir dos resultados das jornadas participativas implementadas. Ainda que os dados produzidos pelo participante do MyGov ofereçam uma lista organizada de prioridades da população, que podem ser utilizadas pelo governo da Índia e seus ministérios para orientar as suas decisões, de modo a maximizar o apoio da população, o intenso controle sobre a agenda participativa e a fragilidade do compromisso sobre as contribuições cercearam a autonomia das arenas deliberativas criadas pela plataforma.

Como os ministérios devem postar um tópico de discussão antes que os usuários possam responder, os ministros podem controlar o fluxo de propostas determinando a frequência com que postam um fórum. De certa forma, isso permite que as instituições evitem a sobrecarga de informações e consigam processar de

forma efetiva as contribuições feitas pelos usuários. Com isso, os ministérios se beneficiam de uma diversidade de ideias, experiências e opiniões providas pelas discussões no MyGov, o que também permite que os ministros criem políticas que estão mais em linha com as crenças e valores do povo da Índia. (NOVECK et al., 2020, p. 65)

Por outro lado, a hegemonização governamental nas diferentes arenas deliberativas, incluindo aí a hegemonização da esfera pública pela massificação da propaganda governamental, permite com que os agentes de governo escolham as narrativas que mais lhe convém, ou mesmo dirigindo narrativas para benefício próprio. Isso faz com que sejam silenciadas as vozes opositoras sucumbindo eventuais conflitos sobre a definição de políticas.

Um exemplo desse controle pôde ser notado no debate sobre a política de neutralidade da rede⁸⁵ da Índia, em 2015. Esse foi um debate que ganhou muita atenção de setores da sociedade indiana naquele ano, liderado pela campanha Save the Internet.⁸⁶ Através de campanha de informação e de vídeos bem humorados para explicar o princípio da neutralidade de rede, a campanha conseguiu mobilizar usuários de internet para enviar mais de 1 milhão de e-mails para a Agência Reguladora de Telecomunicações da Índia (Telecom Regulatory Authority of India – TRAI), cobrando uma posição do governo em favor da neutralidade de rede. (NOVECK et al., 2020, p. 70) Após essa mobilização, o governo decidiu mover o debate para dentro do MyGov, onde membros da campanha Save the Internet reportaram dificuldades no cadastro e para enviar comentários à plataforma, que os fizeram suspeitar que a estratégia de mover o debate para o MyGov foi para desencorajar as pessoas de participarem do debate. (NOVECK et al., 2020, p. 69–70) No MyGov a discussão recebeu apenas 70 mil comentários. (Ibid.)

Devido à pressão pública, quando a discussão foi encerrada, o TRAI anunciou que iria garantir a neutralidade da rede para a internet na Índia, apesar de várias

85 O princípio da neutralidade da rede é a ideia de que nenhum usuário pode ser discriminado no seu acesso à internet, seja por restrição de conteúdos ou velocidade de acesso a esses conteúdos. Devido a tentativa de operadoras de telecomunicações em manipular o tráfego da internet para obtenção de vantagens econômicas, esse foi um debate que perpassou a discussão legislativas em diferentes países ao longo da década de 2010 sobre os direitos dos usuários a terem um acesso livre, seguindo os princípios fundadores da internet. No Brasil, esse debate se deu durante as discussões sobre o Marco Civil da Internet, que se tornou a primeira Lei aprovada a garantir esse direito aos usuários. (INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, 2016, Anexo 1)

86 Disponível em <<https://savetheinternet.in/>>. Acesso em 25 de nov. de 2020.

posições públicas anteriores, em favor das empresas de telecomunicações, serem contra a neutralidade.⁸⁷ Devido a discussão ter sido movida meses antes para o MyGov, esse anúncio foi capitalizado pela plataforma como sendo uma vitória da política de participação conduzida nela. Essa postura reforça o argumento de que o MyGov muitas vezes é utilizado pelo governo da Índia como um instrumento de manipulação e controle das arenas deliberativas no debate público.

4.4.5 Compêndio analítico do caso

Em uma análise detalhada a partir dos pressupostos de *crowdlaw*, o MyGov mostrou-se mais uma plataforma de mobilização criativa em favor de um grupo específico no poder, do que verdadeiramente um instrumento para ampliar as capacidades epistêmicas do Estado na elaboração de políticas públicas.

Narendra Modi mostrou ser uma liderança de visão ao perceber a importância do emprego de tecnologias digitais para tornar a gestão pública do governo federal da Índia mais eficiente. Além do MyGov, outras iniciativas nesse sentido foram implementadas como prioridades de governo assim que o mandatário assumiu o poder. Modi cercou-se de uma equipe de gestores públicos que ajudaram a promover uma cultura de inovação no serviço público com o uso de ferramentas digitais. Projetos anteriores a sua gestão saíram do papel devido a sua característica empreendedora para transformação da cultura de gestão do Estado indiano apoiadas por práticas "high-tech". Modi personificou essa cultura e se colocou como o grande líder dessa transformação, direcionando importantes recursos públicos para que ela acontecesse. Dessa forma, conforme o Quadro 1, descrito no modelo analítico de referência, é possível dizer que Modi e sua equipe representam atores públicos que impulsionam inovações institucionais, porém não é possível afirmar que o Estado indiano possui uma estrutura orientada à participação. A abertura à adoção de ferramentas de comunicação digital orientou-se exclusivamente como uma forma de otimização da prestação de serviços públicos. A forma centralizada com que a

87 13 stupid arguments made by TRAI in net neutrality paper. Disponível em <<https://www.indiatoday.in/technology/talking-points/story/13-stupid-arguments-made-by-trai-in-net-neutrality-paper-247829-2015-04-09>>. Acesso em 25 de nov. de 2020.

identidade digital Aadhaar foi implementada demonstra o caráter verticalizado da estrutura do estado indiano.

Em relação ao desenho institucional da iniciativa, há dúvidas a quem ela servia e qual a reciprocidade construída entre o governo e a população para solucionar problemas públicos. Em termos práticos, os desenhos participativos das ferramentas implementadas pelo MyGov foram eficientes para angariar contribuições sobre tópicos discutidos publicamente pela plataforma. Ainda assim, a forma centralizada e verticalizada com que a jornada participativa se dá na plataforma demonstra que o desenho institucional do MyGov prioriza os benefícios que a plataforma pode trazer ao governo. Portanto, conforme o Quadro 2, descrito no modelo analítico de referência, pode-se dizer que o MyGov implementa mecanismos institucionais para identificar e resolver problemas públicos, porém as decisões públicas são legitimadas única e exclusivamente pela autoridade dos gestores públicos. Isso fica bastante claro no controle da agenda de abertura de consultas pelo gestores, e na sua discricionariedade na escolha das respostas obtidas através delas.

Isso, por consequência, afeta como o poder é compartilhado entre governo e os participantes da plataforma. Esses não têm sequer a autonomia para influenciar a agenda de discussões do governo, uma vez que os tópicos e desafios *crowdsourced* na plataforma são definidos por agentes governamentais. Tampouco os resultados da participação na plataforma têm qualquer compromisso de serem implementados pelos agentes públicos. Sem qualquer critério público de como isso acontece, quando as proposições vindas através do MyGov são implementadas, essas servem como peça de propaganda para reforçar a imagem de governo aberto projetada por Narendra Modi. Conforme o Quadro 3, descrito no modelo analítico de referência, a participação é figurativa e não produz resultados tangíveis aos participantes, salvo aqueles que participam dos concursos promovidos pela plataforma e que têm seu trabalho escolhido para incorporar alguma ação de governo. Nesse caso, há ganhos única e exclusivamente pessoais. A plataforma não produz impactos sobre ganhos coletivos dos usuários pela sua participação. As competências mobilizadas pelo MyGov são meramente utilitárias, e não afetam a tomada de decisão sobre os temas públicos. Dessa forma, pode-se afirmar que não há qualquer compartilhamento de poder por essa iniciativa.

A posição submetida de participação tutelada que o MyGov ocupa no desenho institucional fez com que se criasse um viés de seleção sobre os participantes da plataforma, os quais em sua maioria são pessoas simpáticas ao partido no poder BJP. Dessa forma, com relação à instrumentalização da deliberação e os ganhos epistêmicos gerados pela plataforma, pode-se dizer que há algum impacto sobre as deliberações de governo, quando essas são permitidas pelas autoridades, mas esse impacto atua como um reforço de um viés de confirmação pré-estabelecido dentro da estratégia política do governo. Em outras palavras, quando as contribuições interessam ao governo, elas são implementadas e noticiadas, quando não, são silenciadas e anuladas. A ausência de um espaço de deliberação livre, que permita a escuta aberta pelo governo das demandas da população através da plataforma de participação, faz com que os potenciais ganhos epistêmicos da iniciativa torne míope a instrumentalização dos resultados obtidos através do MyGov. Portanto, conforme o Quadro 4, descrito no modelo analítico de referência, a deliberação através do MyGov produz conhecimento para tomada de decisão, mas o desequilíbrio de vozes sobre os resultados da deliberação, aparentemente promovido de forma consciente pelos gestores da plataforma, leva ao entendimento de que não há instrumentalização da deliberação por parte do MyGov.

Em resumo, o enquadramento do MyGov sobre os pressupostos de *crowdlaw* nas suas dimensões estabelecidas pelo modelo analítico proposto por essa tese pode ser representado pelo Quadro 7.

Quadro 7: Enquadramento do MyGov ao modelo analítico

	Empreendedorismo Público	Desenho Institucional Eficiente	Compartilhamento do poder	Instrumentalização da Deliberação
MyGov	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente

Fonte: elaboração do autor.

4.5 RAHVAKOGU – ESTÔNIA

A Rahvakogu, que em tradução livre quer dizer Assembleia do Povo, foi uma iniciativa criada em 2013 a partir de uma reunião entre o presidente da Estônia, Toomas Hendrik Ilves, e representantes de organizações da sociedade civil, partidos

políticos, cientistas sociais e advogados, no que ficou conhecido como *The Ice-Cellar meeting*. (JONSSON, 2015, p. 8) O resultado dessa reunião foi um acordo sobre um plano de trabalho que incluía uma fase de proposta em que os membros do público pudessem enviar sugestões de políticas por meio de uma plataforma de *crowdsourcing* online para um consequente “Dia de Deliberação” presencial em que as propostas poderiam ser discutidas e votadas pelo público. (NOVECK et al., 2020, p. 85)

O projeto surgiu como uma resposta de discussão sobre políticas que pudessem atacar questões relacionadas à corrupção, um tema recorrente no contexto político naquele momento, e aplicou a experiência da Estônia no uso de tecnologia para a prestação de serviços públicos ao desenvolvimento de uma plataforma de *crowdsourcing* online, promovendo o papel do país como líder em governança eletrônica e governo aberto. A Rahvakogu⁸⁸ demonstra que atores fora do governo eleito podem desempenhar um papel fundamental na facilitação do envolvimento público na formulação de leis e que esse processo pode se dar por meio do uso de plataformas online.

4.5.1 Contexto político e empreendedorismo público

A Estônia é um país europeu que fez parte da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) entre os anos de 1940 até 1991. No entanto, essa relação não foi contínua durante todo o período. Em 1940, a URSS ocupou o território estoniano incorporando-o ao domínio soviético. Entre 1941 e 1944, com a invasão da URSS pelos alemães na segunda guerra mundial, grupos guerrilheiros estonianos contra o domínio soviético se incorporaram às frentes de batalha alemãs e a Estônia foi formalmente declarada território ocupado alemão durante o período. Após o fim da segunda guerra, a Estônia voltou ao domínio soviético, mas as tensões entre o país e Moscou demonstram que essa não foi uma relação totalmente determinada pelo juízo da URSS. Muitos países não reconheceram a anexação da Estônia ao domínio soviético e, pelo direito internacional, o país permaneceu como

88 Rahvakogu. Disponível em <<https://rahvakogu.ee/in-english/>>. Acesso em: 16 de nov. de 2020.

um estado independente sobre ocupação até a efetivação da sua independência formal da URSS, em 1991.

O contexto de relação com a URSS é importante, pois esse determinaria futuramente o sucesso na transição democrática na Estônia e a constituição de elites políticas que foram capazes de unificar o país fundadas em laços culturais e ideais nacionalistas estonianos, os quais permaneceram apesar da propaganda soviética anti-nacionalista, conforme identificou Li Bennich-Björkman. (2007)

Informal elite networks and contacts became much more a part of the Estonian society from the 1960s and onwards than was the case in Latvia or Lithuania or for that matter in any of the other Soviet republics. (...) I argue that the liberalisation and the social initiatives paved the way for a counter-elite in Estonia who came to power in 1992 as morally and socially integrated. (BENNICH-BJÖRKMAN, 2007, p. 340)

Na questão do passado soviético da Estônia também é importante a temática da corrupção na sociedade estoniana. Lars Johannsen e Karin Hilmer Pedersen desenvolveram, em 2011, um estudo comparativo buscando traçar os elementos determinantes sobre o crescimento dos casos de corrupção em alguns países recém-admitidos à União Europeia: Estônia, Polônia e Bulgária. Para os autores, o problema da corrupção nesses países deve ser analisado pela ótica tanto cultural, quanto de escolha racional.

Pela ótica cultural, a corrupção é apontada como um legado do sistema soviético, no qual muitas vezes o comportamento corrupto foi associado a uma estratégia individual de sobrevivência em um contexto de escassez de recursos. (JOHANNSEN; HILMER PEDERSEN, 2011, p. 92) Pela ótica da escolha racional, sua explicação está associada ao comportamento individual em constantes cálculos de custo-benefício sobre atitudes tomadas. Na transição para a democracia e uma economia de mercado, países como a Estônia implementaram programas de privatização que contribuíram para o enriquecimento de atores que utilizam o suborno e círculos de relacionamento para influenciar decisões políticas em seu favor. Além disso, segundo Johannsen e Hilmer Pedersen, recessões econômicas na década de 1990 produziram quedas na renda do setor público, o que fez o risco sobre o recebimento de subornos em troca de favores ser percebido como menor em relação às vantagens que agentes públicos poderiam obter. (Ibid.)

Ao longo dos anos 1990, a Estônia implementou reformas institucionais que estabeleceram ferramentas, como o reconhecimento de um sistema judicial independente que elevou a confiança da população das instituições jurídicas e um programa nacional de enfrentamento à corrupção baseado em valores nacionais estonianos. Além disso, a rápida recuperação econômica, que inclusive rendeu à Estônia o apelido de o “Tigre Báltico”, fez também aumentar a renda média do setor público. (JOHANNSEN; HILMER PEDERSEN, 2011, p. 102–103) Isso fez com que a Estônia tivesse uma performance melhor em termos de percepção e enfrentamento da corrupção, se comparada com Polônia e Bulgária. Ainda assim, o tema não saiu da agenda pública e alimentou grandes protestos no país no começo da década de 2010.

Em dezembro de 2011, o Riigikogu (Parlamento da Estônia) tentou aprovar uma emenda legislativa que teria alocado cerca de 1 milhão de euros em fundos públicos para financiar campanhas de partidos políticos. Essa moção foi amplamente apoiada pelos principais partidos políticos, mas duramente criticada por organizações da sociedade civil. No início de 2012, manifestações se voltaram ao Partido Reformador, e particularmente ao seu líder, o primeiro-ministro Andrus Ansip, criticando o apoio dado pelo partido a lei antipirataria global ACTA (*Anti-Counterfeiting Trade Agreement*), que prometia impor severas restrições a troca de conteúdo pela internet.

Na mesma época dessas manifestações, explodiu o escândalo de corrupção apelidado de “*Silvergate*”. Em maio de 2012, Silver Meikar, congressista membro do Partido Reformador (o partido no poder), publicou um artigo no jornal estoniano Postimes detalhando um incidente no qual os líderes do partido o instruíram a doar sob seu nome para o partido o montante de 7.600 euros provenientes de uma fonte desconhecida. Embora seja ilegal, de acordo com a lei estoniana, Meikar alegou que essa era uma prática comum e outros membros do Partido Reformador haviam feito o mesmo no passado. Mesmo que o partido negue as alegações de Meikar e a investigação subsequente não tenha produzido indiciamentos devido à falta de provas, a repercussão se transformou em combustível para uma reação popular contra o partido.

Essa reação tomou a forma de protestos de rua e comícios pedindo mais abertura, transparência e o fim da corrupção no sistema político da Estônia. Em novembro de 2012, dezessete ativistas publicaram a Harta 12 (“Carta 12”), (KARLSSON; JONSSON; ÅSTRÖM, 2015, seq. Appendix 1) uma petição online assinada por 18.210 pessoas na plataforma *petitsioon.ee*, conclamando todo o povo da Estônia a estabelecer “um novo contrato social” entre a sociedade civil e o governo.

Em resposta à Harta 12, o então presidente da Estônia, Toomas Hendrik Ilves, convocou uma reunião de representantes de organizações da sociedade civil, partidos políticos, cientistas sociais e advogados, que foi realizada em um antigo Jääkelder, uma abrigo subterrâneo contra o gelo. Essa reunião ficou conhecida como *The Ice-Cellar meeting*, (JONSSON, 2015, p. 8) e lançou as bases para a *Rahvakogu*, estabelecida por um plano de trabalho que incluía uma fase de propostas em uma plataforma online, e um “Dia de Deliberação”, em que as propostas poderiam ser discutidas e votadas pelo público em pessoa.

Durante a crise política, os partidos da Estônia não conseguiram dar uma resposta concreta para o problema, a não ser pressionar pela demissão do então Ministro da Justiça, Kristen Michal, o qual foi acusado de ter conhecimento sobre atos de corrupção dentro do Partido Reformador. A letargia da classe política foi revertida pela atuação do presidente Toomas Ilves, independente e sem filiação partidária, que passou a ter um papel preponderante no gerenciamento da crise política e atuou como um mediador entre a classe política e a sociedade civil. (JONSSON, 2015, p. 8)

Ilves teve um papel fundamental para o estabelecimento da *Rahvakogu*, reconhecido, inclusive, por representantes da sociedade civil entrevistados pelo pesquisador Magnus Jonsson. “[T]he so-called atmosphere or ‘language’ in the newspapers articles got really nasty and then the President finally thought that something need to be done”. (JONSSON, 2015, p. 8) Ainda assim, a rápida resposta institucional dada por Ilves foi vista com certa desconfiança por alguns representantes da sociedade civil, que entenderam como uma captura dos movimentos para enquadrá-los dentro das estruturas burocratizadas. (Ibid.)

Desde o princípio das negociações conduzidas por Ilves, imaginava-se que soluções tecnológicas de *crowdsourcing* deveriam ser aplicadas para ampliar o alcance da participação para produzir uma solução política coletiva. Os partidos políticos, no entanto, viam com ceticismo a abordagem e argumentavam para uma solução política convencional, restrita a liderança dos movimentos populares. (JONSSON, 2015, p. 9) Os atores da sociedade civil, no entanto, não estavam contentes com as soluções propostas, conforme nota um dos entrevistados por Jonsson. “*It was clear that political parties will never take active part in solving this issue and if we wanted to get something done, then it’s clear that we [the NGOs] have to be the initiators.*” (Ibid.)

A *Ice-Cellar meeting*, nesse sentido, teve um impacto fundamental na forma com que a solução participativa foi desenhada. Do ponto de vista do empreendedorismo público, o presidente Ilves teve a compreensão política da necessidade do envolvimento de diferentes setores da sociedade, e foram abertas as sugestões feitas por eles para pensar conjuntamente a solução do problema. Ele tem mérito por convocar uma reunião multissetorial para buscar uma solução para a crise, mas conforme notado nas entrevistas feitas por Jonsson, o resultado final da reunião não é um mérito exclusivo de Ilves, mas um esforço colaborativo para se chegar a um consenso sobre o desenho do processo participativo.

A ideia de empregar ferramentas de comunicação digital para *crowdsourcing* ganhou força tanto pelo mérito dos participantes, que trouxeram sugestões de abordagens e metodologias, quanto pela experiência de Ilves no desenvolvimento e gestão desse tipo de solução. Naquele momento, Ilves já liderava a revolução tecnológica que a Estônia vinha vivendo na digitalização dos serviços públicos do país, além de ter sensibilidade sobre o tema de desenvolvimento de sistemas por ser programador desde os seus treze anos de idade.⁸⁹

A partir da esfera institucional, Ilves incorporou os valores e a experiência que vinha transformando os serviços públicos da Estônia através da digitalização, para aplicá-los a mecanismos de participação do governo eletrônico para democracia eletrônica. (NOVECK et al., 2020, p. 84) Apesar de se reconhecer o seu papel de empreendedor público, nesse sentido, é importante notar o papel da sociedade civil

89 Toomas Hendrik Ilves. Disponível em <<https://www.president.ee/en/republic-of-estonia/heads-of-state/5101-toomas-hendrik-ilves/layout-headofstate.html>>. Acesso em 25 de nov. de 2020.

estoniana na configuração da Rahvakogu, e o seu sucesso em canalizar o conflito demonstrado nas ruas para vias institucionais.

4.5.2 A eficiência do desenho institucional

A implementação da Rahvakogu foi liderada pela Assembleia de Cooperação da Estônia (*Estonian Cooperation Assembly*), uma organização oficial fundada em 2007 pelo presidente da Estônia (Toomas Ilves) que assessora o governo na elaboração de políticas públicas em temas sociais, como democracia eletrônica e reforma do setor público.⁹⁰ Além da Assembleia, também participaram do grupo de trabalho o gabinete da presidência, o Praxis Centre⁹¹ para políticas públicas, a Open Estonia Foundation (OEF),⁹² a rede de organizações sem fins lucrativos da Estônia (NENO),⁹³ e a Academia de Governança da Estônia.⁹⁴

A Rahvakogu foi composta por quatro fases: 1) *crowdsourcing* de propostas; 2) agrupamento das propostas em torno de ideias gerais; 3) análise dos grupos de propostas e produção de sínteses na forma de projetos de lei; e, por fim, 4) a deliberação pelos cidadãos sobre os projetos resultantes das fases anteriores. A fase de *crowdsourcing* de propostas começou em janeiro de 2013 e a população podia submetê-las através do website rahvakogu.ee. O mecanismo de *crowdsourcing* foi baseado na ferramenta *Your Priorities*,⁹⁵ uma plataforma desenvolvida em 2008 pela organização Citizens Foundation.⁹⁶ O fato do *Your Priorities* ter o seu código aberto permitiu à Assembleia de Cooperação da Estônia lançar rapidamente a plataforma rahvakogu.ee e modificá-la para incluir um recurso de identidade digital.⁹⁷

90 Cooperation assembly. Disponível em <<https://www.kogu.ee/en/cooperation-assembly/>>. Acesso em 27 de nov. de 2020.

91 Disponível em <<http://www.praxis.ee>>. Acesso em: 27 de nov. de 2020.

92 Disponível em <<https://oef.org.ee>>. Acesso em: 27 de nov. de 2020.

93 Disponível em <<https://heakodanik.ee/en/>>. Acesso em: 27 de nov. de 2020.

94 Disponível em <<https://ega.ee/>>. Acesso em: 27 de nov. de 2020.

95 Disponível em <<https://yrpri.org>>. Acesso em: 27 de nov. de 2020.

96 A Citizens Foundation é uma organização da Islândia que desenvolve ferramentas de engajamento cívico. O seu projeto mais conhecido é o Better Reykjavik para o *crowdsourcing* de soluções para a gestão municipal da cidade de Reykjavik, capital da Islândia. Disponível em <<https://citizens.is/>>. Acesso em: 27 de nov. de 2020.

97 O e-identity da Estônia permite uma identificação segura dos usuários que acessam recursos na internet. Na Estônia a identidade digital está disponível para todos os cidadãos e sua penetração alcança 98% da população. Disponível em <<https://e-estonia.com/solutions/e-identity/id-card/>>. Acesso em: 27 de nov. de 2020.

As propostas submetidas através da plataforma deveriam se enquadrar nas categorias sistema eleitoral, funcionamento dos partidos políticos, financiamento dos partidos políticos, participação pública na tomada de decisões políticas e politização dos cargos públicos. Propostas que não se enquadraram em nenhuma dessas categorias não foram levadas em consideração, pois o objetivo era concentrar a discussão em torno dos temas levantados pela Carta 12, que focava em temas relacionados a eleições e o financiamento de partidos políticos. (NOVECK et al., 2020, p. 87)

Durante as três semanas em que a plataforma de *crowdsourcing* permaneceu aberta à participação, de 7 a 31 de janeiro de 2013, o website da Rahvakogu obteve mais de 60 mil visualizações, com mais de 2 mil usuários enviando 2 mil propostas e 4 mil comentários. (NOVECK et al., 2020, p. 87) Para fazer um comentário ou enviar uma proposta, o usuário precisava fazer login na plataforma utilizando a sua identidade digital. Todas as interações na plataforma eram publicamente identificadas e não era possível fazer contribuições anônimas. Um dos entrevistados por Magnus Jonsson chegou a atribuir a identificação pública dos participantes como o motivo da maioria das propostas terem um tom neutro e não haver casos de comentários hostis na plataforma. (JONSSON, 2015, p. 9) Em outro trabalho, no entanto, verificou-se que isso se deve mais à oficialidade da plataforma do que à possibilidade de anonimato na participação. (NICOLÁS et al., 2017)

Em fevereiro, na fase de agrupamento, as propostas foram encaminhadas para um grupo de analistas do Praxis Centre, que dividiu as cinco categorias em subcategorias. Os analistas da Praxis leram, resumiram e, em seguida, agruparam as propostas em 59 coleções, aplicando uma adaptação da metodologia *grounded theory* para encontrar temas recorrentes e padrões nas contribuições. O consórcio de organizações que coordenou o processo convidou um grupo de trinta especialistas nas áreas de ciência política, direito e economia para analisar essas coleções e fornecer uma avaliação de impacto sobre o efeito que as propostas teriam se fossem aprovadas. Embora o emprego de especialistas nessa análise seja um ponto forte para análise de dados, “*the lack of a digital approach to analyzing data can be then seen as the weakness*”. (NOVECK et al., 2020, p. 89) Além disso, a seleção dos especialistas e as metodologias que esses empregaram não foram transparentes. (Ibid.)

Uma série de cinco seminários foi realizada durante a fase de síntese em março, na qual representantes políticos, especialistas e cidadãos que apresentaram propostas no processo de *crowdsourcing* puderam participar. Após considerar as análises de especialistas, os participantes do seminário avaliaram a relevância das coleções de questões “*to single out which of the ideas put forward on the online platform could best solve the problem*”. (NOVECK et al., 2020, p. 90) Os participantes, então, redigiram propostas e as discutiram em reuniões de pequenos grupos para sintetizar suas propostas em dezoito projetos de lei, (JONSSON, 2015, p. 12) que seriam encaminhados para a Rahvakogu, o Dia da Deliberação, realizado em 6 de abril de 2013. Nesse dia, um total de 314 cidadãos representativos selecionados aleatoriamente foram divididos em grupos de dez pessoas, cada um para facilitar a deliberação. O método para organização da reunião seguiu a teoria de *Deliberative Polling* criada por James Fishkin (2018), a qual busca reproduzir em pequenos grupos as condições ideais de deliberação livre e a troca intersubjetiva sincera em busca do melhor argumento. Assim, assume-se que, no momento em que a deliberação precisa ser encerrada por um processo de votação, o universo de participantes possuem informações suficientes para fazer a melhor escolha possível baseada nos argumentos trocados ao longa da deliberação.

Ao final do processo deliberativo, cada grupo teve a oportunidade de dar um voto formal para aceitar ou rejeitar as propostas. No total, quinze das dezoito propostas foram aceitas pela Rahvakogu, e foram então encaminhadas ao Riigikogu (o parlamento unicameral da Estônia). Como a Rahvakogu não tinha a prerrogativa constitucional de iniciativa legislativa, as propostas foram apresentadas na íntegra pelo presidente Ilves. Das quinze propostas, oito foram rejeitas pelo parlamento, três foram transformadas em lei e as outras quatro implementadas como política pública. (NOVECK et al., 2020, p. 88)

O desenho institucional da Rahvakogu não contou com um arcabouço legal para estabelecer a sua estrutura. Após a *Ice-cellar meeting*, o acordo tácito entre as organizações que participaram daquele encontro foi suficiente para condução dos trabalhos que culminaram na apresentação de quinze projetos de lei ao parlamento. Dessa forma, muito mais do que contar com um arranjo legal que legitimasse a Rahvakogu, a sociedade civil contou com a confiança política no presidente Ilves,

bem como entre as próprias organizações participantes, para cancelar aquele desenho participativo.

Do ponto de vista da eficiência em processar as contribuições para o processo participativo, pode-se dizer que o desenho foi extremamente eficiente e conseguiu traduzir as demandas dos movimentos de rua em artefatos que dialogaram e incidiram eficazmente nas instituições estonianas. Esse êxito se deve ao consenso sobre o desenho da participação, desenvolvida em etapas transparentes para o público, que buscaram ser representativas da sociedade estoniana. O uso de modernas teorias participativas, como o *crowdsourcing* e o *deliberative polling*, demonstraram a complementariedade das abordagens. Enquanto o *crowdsourcing* gerou um mapa de informações e ideias a partir de um público auto-selecionado, o Dia da Deliberação permitiu que cidadãos aleatoriamente selecionados, mas representativos dos diferentes grupos sociais e regiões da Estônia, navegassem pelas propostas e tomassem decisões informadas, dando legitimidade ao resultado final do processo. Como intermediários e gestores da jornada participativa, profissionais comprometidos com as contribuições dos usuários processaram as informações recebidas pela plataforma para que elas ganhassem significado coletivo ao longo das etapas.

Pode se considerar a Rahvakogu como uma etapa intermediária para se alcançar instituições mais participativas na Estônia. Entre as propostas que saíram da Rahvakogu e que foram adotadas pelo governo estoniano, estava a criação da *Rahvaalgatus* (Iniciativa Cidadã), uma plataforma permanente que permite aos cidadãos peticionarem o parlamento (*Riigikogu*). (NOVECK et al., 2020, p. 93) A plataforma é mantida por uma organização não governamental chamada CitizensOS e financiada pela Open Estonia Foundation. Através dela, os cidadãos podem apresentar demandas coletivas ou propostas de políticas públicas ao *Riigikogu*.

Ao contrário da Rahvakogu, as propostas do Rahvaalgatus não precisam se enquadrar em nenhuma categoria pré-definida. Os usuários enviam propostas com uma justificativa de até três páginas sobre a questão apresentada e uma sugestão de peça legislativa, eliminando a necessidade de um grupo externo para agrupar e redigir a legislação. Outros usuários da plataforma podem comentar e discutir as propostas. Os residentes da Estônia com idade mínima de 16 anos podem assinar

digitalmente propostas usando sua identidade digital, ou uma conta do Google ou Facebook (as formas preferidas de login para muitos jovens). (NOVECK et al., 2020, p. 94)

As propostas que recebem pelo menos mil assinaturas são, então, apresentadas para uma comissão específica do Riigikogu, órgão eleito e composto por parlamentares que têm 30 dias para decidir se a proposta vai ou não prosseguir. A comissão encaminha as propostas aceitas a um comitê do Riigikogu adequado ao tema da proposta, que deve discuti-la dentro de três meses. O comitê também deve convidar o criador da proposta para representá-la em, pelo menos, uma reunião do comitê. Em até seis meses, o comitê deve decidir aceitar, aceitar parcialmente ou rejeitar a proposta. Se ela for aceita, o comitê poderá tratar da questão levantada redigindo legislação, convocando uma audiência pública, encaminhando a demanda a uma instituição governamental ou não governamental competente, ou encontrando “uma forma alternativa” de solucionar o problema. Em cada etapa, o órgão interino deve informar os criadores da situação de seu endereço e, caso seja rejeitado, o motivo de sua rejeição. (NOVECK et al., 2020, p. 95)

Dessa forma, sob uma perspectiva de *crowdlaw*, o desenho institucional da Rahvakogu foi eficiente no tratamento das contribuições recebidas ao longo do processo participativo e os compromissos políticos estabelecidos no lançamento da plataforma permitiram com que elas produzissem impactos institucionais relevantes. Se comparado com a adesão da população para o voto eletrônico na Estônia, no entanto, o engajamento em ferramentas de participação atrai pouco o interesse do público. Toots et al. (2016) elaboraram uma análise comparativa sobre a evolução do voto eletrônico e de ferramentas de e-participação na Estônia e a sua conclusão foi de que, de modo geral, a população tem uma visão utilitária sobre as interfaces da sociedade com o governo. O voto eletrônico foi amplamente aceito pela população, pois reduzia o tempo necessário para participar a quase zero. Mesmo com a demonstração da eficácia política da Rahvakogu na produção de impactos rápidos e concretos na política estoniana, o engajamento com essa interface participativa foi imensamente inferior por conta do compromisso exigido à população na proposição de ideias e interação entre os participantes. Toots et al. identificam que, somado a isso, a falta de patrocínio sobre as ferramentas de participação pelos tomadores de

decisão enfraqueceu o engajamento e, por conseguinte, o impacto dessas iniciativas. (TOOTS; KALVET; KRIMMER, 2016, p. 63)

4.5.3 Como o poder é compartilhado

Desde as manifestações do início de 2012, até o lançamento da Carta 12, que levou à realização da *Ice-cellar meeting*, é possível notar o aumento do empoderamento da sociedade civil estoniana sobre a vida política do país. A estabilização do clima político e o arrefecimento das manifestações, ao mesmo tempo em que o engajamento no processo da Rahvakogu incluiu mais de 60 mil pessoas nas suas diferentes etapas de participação, demonstra uma alteração de curso na forma com que a democracia estoniana respondeu às demandas populares.

Ainda assim é importante notar as disparidades demográficas em relação a quem participou da Rahvakogu. No processo de *crowdsourcing*, em que os participantes foram auto-selecionados, verificou-se um número significativamente maior de participantes homens. Nessa fase, 74% dos participantes eram homens, enquanto os homens representam apenas 46% da população da Estônia. (JONSSON, 2015, p. 11, Table 2) Da mesma forma, na etapa de *crowdsourcing*, os participantes se identificavam mais ou com a esquerda política (+ 5,4%) ou a direita (+ 5,7%) em vez do centro (-11,1%). Em comparação com o público em geral, os participantes do *crowdsourcing* também eram mais propensos a serem profissionais, não idosos, etnicamente estonianos e terem ensino superior. (Ibid.) Como um todo, os participantes eram significativamente mais propensos a terem alguma experiência anterior em ativismo político, como terem trabalhado em um partido (+ 4,5%), assinado uma petição (+ 66,8%) ou participado de um boicote (+ 39,8%). (Ibid.)

Apesar dessas disparidades na fase de *crowdsourcing*, que claramente conseguiu mobilizar mais jovens homens ativos politicamente, ao considerarmos que a fase de deliberação buscou uma seleção aleatória estratificada para composição do seu corpo deliberativo, pode-se dizer que houve um controle sobre as proposições feitas por esse grupo demograficamente mais homogêneo. Por outro lado, como na

fase de deliberação não era possível propor novas demandas, pode-se dizer que a demografia da fase de *crowdsourcing* de certa forma hegemonizou a iniciativa de proposição.

Em relação ao poder institucional de iniciativa legislativa, que acolheu as propostas produzidas pela Rahvakogu, seu compartilhamento se deu pela concessão desse poder pelo presidente Ilves a partir de um acordo tácito entre as forças políticas presentes na *Ice-cellar meeting*. A efetividade percebida sobre as ações promovidas pela Rahvakogu foram fundamentais para dar coesão política à iniciativa e reconduzir a energia política das manifestações para um processo institucionalizado de canalização das demandas da sociedade civil estoniana. Em uma consequência direta desse processo, a *Rahvaalgatus* foi institucionalizada como um mecanismo permanente de participação para o encaminhamento de demandas populares ao parlamento.

Por fim, é importante notar que um dos encaminhamentos gerados pela Rahvakogu demandava uma redução do número mínimo de membros para formação de novos partidos na Estônia para 200 (naquele momento, eram necessários no mínimo mil). Em um acordo político nas discussões do projeto de lei na Riigikogu, chegou-se ao número mínimo de 500. Também por isso, foi possível a fundação do Vabaerakond (Partido Libertário) em 2014, com 650 membros, que elegeu oito parlamentares em 2015. (NOVECK et al., 2020, p. 93) Ao observarmos essas questões, é possível inferir que, de certa forma, houve uma desconcentração do poder político na Estônia, iniciada pelas manifestações de 2012 e destilada em poder institucional pela implementação da Rahvakogu e suas consequências.

4.5.4 A instrumentalização da deliberação

Com base nos resultados observados da Rahvakogu, pode-se argumentar que foram estabelecidos mecanismos eficientes para instrumentalização da deliberação e os seus resultados aportaram conhecimento e informação ao sistema político estoniano, fazendo-o reagir a eles construindo saídas institucionais que acomodaram

as demandas da população. A forma não deliberativa com que o processo teve início também corrobora com a perspectiva de Mansbridge (2012, p. 18) de que os protestos podem ter uma função construtiva para sistemas deliberativos, quando facilitam e promovem a circulação da informação, dando visibilidade a demandas não percebidas pelo sistema político. Os protestos, a publicação da Carta 12 e a campanha de assinaturas em seu apoio criaram uma comoção pública que serviu como um ponto de partida para produção de sugestões concretas para mudança política. (JONSSON, 2015, p. 15)

Ao produzir uma resposta efetiva para responder a demanda, o governo pode produzir resultados políticos positivos com a canalização da insatisfação para transformação do sistema representativo. É importante notar o papel das elites políticas nesse processo. Apesar dos protestos capturarem sentimentos de insatisfação popular de uma proporção maior da sociedade, todo o processo de incorporação dos resultados epistêmicos subsequentes partiram da coordenação de elites políticas para conseguir dar direção a esses movimentos. A *Ice-cellar meeting* trouxe a perspectiva plural de elites políticas competindo por suas posições. Mesmo que o parlamento tenha buscando uma solução política clássica buscando um acordo entre essas elites, a solução adotada foi de expandir a base de sustentação popular das propostas, abrindo o processo para inclusão de novas vozes. Isso leva a crer que parte dessas elites também buscavam legitimar suas posições, construindo anteparos que lhes permitissem aumentar seus ganhos ao longo do processo.

Porém, apesar da expectativa da fase de *crowdsourcing* buscar alimentar o processo participativo com múltiplas e diversas vozes, a concentração das contribuições em um certo grupo demográfico demonstrou o desafio de plataformas desse tipo em conseguir amplificar o seu alcance, o que reforça a ideia da existência de uma elite participativa (POLIDO; ROSINA, 2015, p. 47) ou a categoria de especialistas auto-selecionados. (BRABHAM, 2013b, p. 73)

Mesmo com essa constatação, pode-se dizer que a criação de um ambiente de deliberação livre de coerção e representativo com o Dia da Deliberação criou um mecanismo de controle epistêmico sobre os resultados que produziu legítimos aportes para o resultado final do processo. Nesse sentido, o Dia da Deliberação

serviu como uma correção em prol de deliberações mais justas, legítimas ancorado a um procedimentalismo societal e moral.

4.5.5 Compêndio analítico do caso

A atuação do presidente Toomas Ilves na liderança do processo de negociação, somada à articulação dos atores da sociedade civil que publicaram a Carta 12, demonstraram a capacidade do empreendedorismo público em produzir soluções criativas para inclusão participativa da população em temas de governança pública.

Um ponto relevante para se notar nesse tema é a ausência de uma cultura participativa das instituições políticas estonianas. Esse fator pode ser um elemento que contribuiu pelo fraco impacto de outras instâncias participativas oficiais utilizadas pelo governo estoniano, inclusive da *Rahvaalgatus*, conforme notaram Toots et al. (2016). O clima político contencioso em que a *Rahvakogu* foi criada foi o elemento determinante para que ela produzisse o impacto institucional relevante. No caso específico da *Rahvakogu*, o presidente de Ilves ocupou uma posição de integração entre instituições políticas e a sociedade que foi extraordinária, e que facilitaram arranjos de cooperação mútua entre aqueles atores que permitiram canalizar a energia dos protestos para transformações institucionais. Ainda assim, essa cultura participativa foi efêmera. Por isso, conforme o Quadro 1, descrito no modelo analítico de referência, apesar da forte presença de atores públicos que impulsionaram inovações institucionais, a ausência de uma cultura participativa não permite afirmar a presença do pressuposto empreendedorismo público. Ainda assim, em um horizonte de futuro com a ampliação das pressões participativas sobre o Estado, isso pode produzir também uma ampliação da cultura participativa no Estado estoniano.

Mesmo não havendo uma cultura participativa proeminente, o comitê de multissetorial que desenhou o processo participativo com base em outros modelos de participação que levavam em conta o amplo acesso da população à participação, à transparência sobre as etapas participativas, à deliberação livre de constrangimentos

e à representatividade do universo da população sobre as propostas finais elaboradas pela Rahvakogu. Isso garantiu um desenho institucional robusto para a plataforma, que qualificou os *inputs* da população na resolução dos problemas apresentados pelos movimentos de rua e outorgou legitimidade às proposições que foram apresentadas ao Riigikogu. Logo, conforme o Quadro 2, descrito no modelo analítico de referência, pode-se afirmar que o desenho institucional foi eficiente porque foram criados mecanismos institucionais para identificar e resolver problemas públicos, ao mesmo tempo em que houve um cuidado na qualificação dos inputs da população no tratamento desses problemas.

Considerando as pressões institucionais devido aos processos anteriores a *Ice-cellar meeting*, a classe política da Estônia foi forçada a compartilhar poder na tentativa de resolver a crise institucional. O principal negociador para que isso acontecesse foi o presidente Toomas Ilves, que percebeu que aquela seria a única resposta efetiva para conter o desgaste político que o Partido Reformador e a classe política como um todo vinham sofrendo. Ao se estabelecer o acordo tácito que culminou na Rahvakogu, a energia dos protestos, e por conseguinte seu poder simbólico, passaram a atuar em prol de uma solução institucional para o problema. Portanto, conforme o Quadro 3, descrito no modelo analítico de referência, pode-se afirmar que houve compartilhamento de poder por conta da capacidade da iniciativa de produzir ganhos pessoais e coletivos para os participantes. A constituição de um grupo multidisciplinar de trabalho também foi determinante na construção de um elenco de competências relevantes que ajudaram a desenhar a solução participativa, atuando com um papel relevante na tomada de decisão.

A capacidade construída pela Rahvakogu de instrumentalizar a deliberação do processo, conectando as arenas deliberativas da sociedade civil geradora dos protestos com os instrumentos institucionais, foram demonstradas pela semelhança entre o conteúdo final das propostas geradas pela Rahvakogu e as demandas contidas na Carta 12, dentre elas a demanda por maior transparência no financiamento partidário, e o estabelecimento de um instrumento de iniciativa popular de leis. Enquanto a Carta 12 foi apresentada como uma lista de demandas genéricas, ao longo do processo participativo foi possível agregar o conhecimento produzido pela população no refinamento e validação dessas proposições, em um processo incremental que harmonizou interesses na produção de consensos possíveis entre

classe política, instituições e sociedade. Conforme o Quadro 4 descrito no modelo analítico de referência, pode-se afirmar que houve instrumentalização da deliberação uma vez que os processos deliberativos contribuíram com a forma de conhecimento para tomada de decisão ao mesmo tempo que a conjugação dos processos de *crowdsourcing* e do Dia da Deliberação garantiram a diversidade de perspectivas igualmente distribuídas no processo.

Em resumo, o enquadramento da Rahvakogu nos pressupostos de *crowdlaw*, nas suas dimensões estabelecidas pelo modelo analítico proposto por esta tese, pode ser representado pelo Quadro 8.

Quadro 8: Enquadramento do Rahvakogu ao modelo analítico

	Empreendedorismo Público	Desenho Institucional Eficiente	Compartilhamento do poder	Instrumentalização da Deliberação
Rahvakogu	Ausente	Presente	Presente	Presente

Fonte: elaboração do autor.

4.6 VTAIWAN – TAIWAN

O vTaiwan⁹⁸ é uma plataforma de participação que surgiu de uma maratona hacker (*hackathon*)⁹⁹ em 2014, promovida pela comunidade de desenvolvimento de tecnologias cívicas g0v (lê-se “gov zero”). Em dezembro daquele ano, a ministra de Governo de Taiwan, Jaclyn Tsai, participou do evento promovido pelo g0v e lançou o desafio, convidando a comunidade a desenvolver uma plataforma que mobilizasse toda a sociedade taiwanesa a se engajar em discussões racionais sobre temas políticos de relevância nacional. Da adaptação do software de código aberto Pol.is,¹⁰⁰ surgiu o vTaiwan, sendo o “v” do nome da plataforma a representação dos conceitos de “visão”, “voz”, “voto” e “virtual”. (NOVECK et al., 2020, p. 91)

98 Disponível em <<https://info.vtaiwan.tw/>>. Acesso em: 13 de nov. de 2020.

99 Hackathon é um neologismo que funde as palavras “hacker” e “marathon” cujo significado literal pode ser entendido como maratona hacker. De forma prática, o hackathon é um evento criado para resolver um problema específico (ou problemas) que reúne programadores de computador que de forma colaborativa desenvolvem formas de resolver os desafios do evento através de ferramentas digitais.

100 “Polis”. Disponível em <<https://pol.is/>>. Acesso em: 14 de out. de 2020.

Por sua vez, o g0v é uma comunidade de ativistas formada no seio do movimento de estudantes Sunflower, que no começo de 2014 ocupou o parlamento taiwanês por 23 dias em protesto contra a decisão do partido que governava o país naquele momento, o nacionalista KMT, de assinar um tratado comercial com a China. Em nome da autonomia de Taiwan, os estudantes ocuparam o parlamento e conseguiram parar as negociações do tratado. (HSIAO et al., 2018)

Provavelmente em reconhecimento do potencial de mobilização do Sunflower, o governo nacional de Taiwan decidiu se aproximar das comunidades em torno do movimento. O prestígio dado pela Ministra Tsai demonstra de alguma forma que as autoridades políticas perceberam o valor do uso das tecnologias digitais e sinalizaram na direção de promover uma abertura maior das decisões políticas. Da mesma forma, desde 2014 o g0v ganhou cada vez mais destaque na política taiwanesa e se estruturou como a maior comunidade de tecnologias cívicas da Ásia. (HSIEH, 2015) Em 2015, o vTaiwan passou pela sua principal prova quando contribuiu para construção da regulamentação do aplicativo Uber em Taiwan, a partir da constituição de um processo multissetorial e participativo através da plataforma. Em 2016, o partido de oposição ao KMT, o DPP (Democratic Progressive Party), venceu as eleições e indicou Audrey Tang como Ministra Digital de Taiwan. Tang é programadora e uma das fundadoras do g0v.

4.6.1 Contexto político e empreendedorismo público

Em 2014, Taiwan vivia um momento político bastante conturbado. Em março daquele ano, os estudantes iniciaram uma ocupação do parlamento taiwanês que se estendeu por 23 dias. Os estudantes também tentaram ocupar a sede do poder executivo, mas o movimento foi desmantelado no dia seguinte. Em julho daquele ano, uma tragédia em um polo petroquímico matou 31 pessoas e feriu outras 300. Além desses fatos dramáticos, ao longo do ano se arrastava um escândalo sobre o processo de produção de alimentos na maior empresa de produção de macarrão instantâneo do país. (HSIAO et al., 2018) Em novembro de 2014, as eleições municipais no país se mostraram como um teste de aprovação sobre a gestão do partido majoritário no poder, o nacionalista KMT. Os resultados das eleições

representaram uma derrota contundente para o partido, que levou a renúncia do seu presidente Ma Ying-jeou logo após a esses eventos. (Ibid.)

Economicamente, Taiwan vinha apresentando boas taxas de crescimento desde 2009, após um curto período de recessão causado pela crise financeira global de 2008. Em 2014, a taxa de crescimento da economia ficou em 3,43% frente à 2,23% no ano anterior, com 3,97% de desemprego. (HSIEH, 2015) Apesar do desempenho positivo da economia, Taiwan viu a taxa de desigualdade crescer de um coeficiente de Gini menor que 0,30, nos anos 1970 e 1980, para 0,34 em 2013. Ainda que esse coeficiente não seja alto para padrões internacionais (o coeficiente de Gini do Brasil, em 2013, era de 0,53¹⁰¹), a percepção geral era de que as condições de vida da população geral haviam piorado.

Taiwan é formalmente a sede da República da China. Durante a guerra civil chinesa, na iminência da derrota para o Partido Comunista, liderado por Mao Tse-tung, os nacionalistas chineses, liderados por Chiang Kai-shek, bateram em retirada e moveram a capital da República para a cidade de Taipei. Com a vitória dos comunistas na China continental e a deflagração da República Popular da China, Taiwan passou a ser o território da República da China. Ambos os governos reclamam os territórios das contrapartes como seus até hoje. Sob o pretexto da ameaça comunista, o governo instaurado na ilha de Taiwan após 1949 seguiu um regime autoritário de lei marcial até 1987. Somente em 1996 é que os taiwaneses puderam votar em eleições gerais. (HSIEH, 2015, p. 143) O regime autoritário em Taiwan impunha uma série de limitações às atividades de organizações da sociedade civil até o final da década de 1970. Com o afrouxamento do regime nos anos 1980, essas organizações puderam se desenvolver e passaram a ter alguma proeminência na vida política do país. O processo de democratização permitiu a diversificação das organizações da sociedade civil, com a fundação, por exemplo, de organizações ligadas à defesa de direitos dos consumidores e de institutos de pesquisa sobre opinião pública. (ELVET, 2020) Com fim da Lei Marcial em 1987, não só forçou o governo a abrir mão do controle centralizado da sociedade, como também levou ao governo a se apoiar no trabalho de organizações da sociedade civil em diferentes temas, como proteção ambiental, gestão de desastres e bem-estar social. (idem) A partir de um movimento espontâneo da população taiwanesa, o país teve um

101Disponível em <<https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=BR>>. Acesso em: 11 de nov. de 2020.

aumento exponencial no número de organizações da sociedade civil, que coincidiu com a eleição do partido progressista democrático (Democratic Progressive Party – DPP) em março de 2000, dando fim a cinco décadas de governo do KMT. Em 2005, Taiwan possuía mais de 20 mil organizações não-governamentais registradas. (LIN; LIAO; FIELDS, 2005, p. 31)

Apesar do número expressivo de organizações registradas em 2005, a sociedade civil em Taiwan é considerada relativamente fraca, devido a participação cívica nos assuntos do Estado estar limitada a um número restrito de organizações e grupos. (LIN; LIAO; FIELDS, 2005, p. 32) Em 2014, no entanto, grupos de jovens estudantes se insurgiram contra a tentativa de Taiwan firmar um tratado de livre comércio com a China. Apesar desse ser o fato político identificado como o estopim para a emergência desse movimento de estudantes denominado de movimento Sunflower, é importante destacar que a sua unidade política se deu em torno de pautas identitárias de liberdade individuais, principalmente as questões de gênero, que estavam em consolidação desde meados dos 2000s, inclusive provocando transformações institucionais no tratamento do tema. (HWANG; WU, 2019; LIN; LIAO; FIELDS, 2005, p. 8–9) A ameaça representada pelo acordo de livre comércio ganhava um significado maior para esses grupos, quando em sua narrativa, o que estava sendo posto em ameaça era a ideia de uma Taiwan, independente e democrática, antagonizada com a visão autoritária sobre regime político chinês, um tema muito valorizado pelas novas gerações conforme notou Hsieh. (HSIEH, 2015, p. 147; KUAN, 2015) Dessa forma, além da demanda por parar o tratado de livre comércio, esses grupos se engajaram em vocalizar outras demandas relacionadas à reforma dos mecanismos de participação pública que incluíssem plataformas digitais para aproximar o Estado da população.

A forma com que o Sunflower se organizava também se mostrou inovadora e demonstrou certa influência dos diferentes movimentos *occupy* ao redor do mundo, iniciados em Nova York em 2011 e também percebidos no caso Decide Madrid. Além do repertório ser muito parecido, a ocupação de espaços públicos para expor suas reivindicações, a forma de tomada de decisão era prioritariamente descentralizada e sem a projeção de lideranças que falam em nome do movimento. Conforme teoriza Ho, a improvisação era um meio de articulação das ações do movimento que buscavam prioritariamente decisões tomadas por consenso, guiadas pelo princípio da

horizontalidade em contextos de participação em massa. A improvisação, nesse caso, definida por Ho como sendo uma resposta estratégica sem um planejamento anterior, (HO, 2018, p. 2) o que torna esse modo de ação especialmente genuíno em relação às formas organizativas hierarquizadas, em que posições de liderança e tomada de decisão são bem definidas e, em muitos casos, formalizadas.

A partir do movimento Sunflower surgiu o g0v, uma organização de tecnologias cívicas fundada para promover a transparência governamental e o uso da tecnologia para promover a participação cívica. Como reflexo da derrota do KMT nas urnas, em novembro de 2014, o governo fez movimentos de aproximação com os movimentos que protagonizaram os protestos contra o tratado de livre comércio com a China. Em dezembro de 2014, a Ministra Jaclyn Tsai participou de uma maratona de programação (*hackathon*) promovida pelo g0v, na qual ela lançou o desafio aos participantes de desenvolverem uma plataforma digital de deliberação sobre políticas públicas em que todo o país pudesse participar. Se os participantes conseguissem alcançar o objetivo, o governo se comprometia a responder as demandas da população apresentadas via plataforma. (HO, 2018) Nasceu aí a plataforma vTaiwan, que teve sua primeira grande prova durante as discussões em 2015 sobre a regulamentação do aplicativo Uber no país. (HSIAO et al., 2018)

Em 2016, o partido de oposição ao KMT, o DPP (Democratic Progressive Party) venceu as eleições com a candidata a presidente Tsai Ing-wen, a primeira mulher a liderar o DPP na história. O DPP voltou ao poder em 2016, depois de oito anos de governo do KMT. Ao assumir o poder, o partido acolheu a demanda sobre a ampliação dos mecanismos de participação nos assuntos de governo. Como parte de uma reforma institucional, criou a pasta de governo digital (*Digital Ministry*) e indicou a programadora Audrey Tang para chefiá-la. Tang foi uma das fundadoras do g0v e esteve presente nas manifestações conduzidas pelo Sunflower, em 2014. Ela também se tornou um símbolo das transformações que Taiwan vivenciou desde 2014 ao se tornar a primeira transgênero a ocupar um cargo no topo da hierarquia política do país.

O empreendedorismo público no caso do vTaiwan pode ser entendido em dois fluxos de forças políticas para transformação institucional: uma intra-institucional e outra extra-institucional. O fluxo intra-institucional foi liderado pela Ministra Jaclyn

Tsai que, ao perceber o declínio do apoio para o seu partido com a derrota nas eleições regionais no final de 2014, procurou acenar para as forças políticas que foram protagonistas da política taiwanesa naquele ano. Sua resposta, no entanto, não se deu por uma abordagem clássica, com a proposição de acordos entre elites políticas, mas procurou adaptar-se a linguagem daqueles movimentos, incorporando uma abordagem que reforçasse sua prática política. Dessa forma, Tsai procurou promover uma adaptação institucional que pudesse acomodar as novas demandas participativas que surgiam pela pressão dos movimentos liderados pelo Sunflower, incluindo esses atores a partir do seu próprio repertório de práticas.

As forças extra-institucionais ganharam potência pelas manifestações lideradas pelo movimento Sunflower. Desde o princípio, a forma de organização desse movimento buscou inovar nas suas práticas, radicalizando na horizontalidade da sua estrutura e promovendo a autonomia dos seus componentes, o que em alguns momentos foi reconhecido como uma forma improvisada de mobilização. (HO, 2018) Ho interpreta essa improvisação como uma reação estratégica que possui uma lógica interna capaz de gerar respostas criativas a novas situações, conectando-se às características humanas básicas, como o comportamento heróico, o desapontamento e o erro. (HO, 2018, p. 5) Essa reação estratégica não possui plano anterior e a sintonia entre os agentes da ação coletiva enfatiza os valores compartilhados entre eles mais do que suas formas organizacionais. (Ibid.) Segundo Ho, a organização do movimento Sunflower, nesse formato improvisado de mobilização, contém três características:

(1) large-scale participation in a relatively short episode of intensive confrontation, (2) weak or no pre-existing organizations, and (3) decentralized, ad hoc, or even ineffective leadership, which are conducive to the emergence of improvisation. (HO, 2018, p. 5–6)

Como demonstra a trajetória política do KMT, esse nunca esteve aberto a práticas participativas em alguns momentos da história de Taiwan. Pelo contrário, esteve ligado a uma estrutura autoritária de governo. O principal interesse do partido na implementação do vTaiwan foi se aproximar dos movimentos ligados ao Sunflower para recompor a sua base de apoio após a derrota nas eleições regionais, visando as eleições nacionais de 2016. Ao incorporar essas práticas na política de governo, a Ministra Jaclyn Tsai demonstra buscar uma tentativa de reconciliação, através da

inovação das práticas do KMT, mas essa se dá direcionada pelas forças políticas que ela busca integrar nessa composição.

Por isso, o empreendedorismo público por trás do vTaiwan tem tanto um componente institucional do partido do poder em se abrir a novas práticas políticas, quanto de uma sociedade civil que aproveitou a oportunidade política para introduzir nos aparatos do Estado essas novas práticas.

Por fim, como empreendedora pública, é importante ressaltar o papel de Audrey Tang, a primeira transgênero a ocupar um cargo de primeiro escalão no governo taiwanês. Tang não é filiada a um partido político, mas foi indicada para o cargo de ministro após a eleição do DPP em 2016. Chamada “a ministra *hacker*”, desde que assumiu o cargo, Tang vem incentivando a transformação das práticas institucionais do governo de Taiwan para torná-lo mais inclusivo e participativo, mas também mais responsivo aos desafios conjunturais.

Durante a pandemia de coronavírus em 2020, Tang teve um papel fundamental na forma com que o governo respondeu à crise e, principalmente, como estabeleceu laços de confiança entre o governo e a população para o enfrentamento da desinformação. Mobilizando a comunidade de programadores e ativistas em torno do vTaiwan e do g0v, Tang incentivou o desenvolvimento de aplicativos que ajudam a população a encontrar insumos como máscaras de proteção, e buscou enfrentar as notícias falsas criando uma linguagem bem-humorada para produção de contra narrativas.¹⁰²

Durante sua gestão, Tang vem se dedicando a fortalecer as instâncias de participação que vêm sendo estabelecidas desde 2015 e buscando institucionalizar as práticas e procedimentos criados como surgimento do vTaiwan. Com isso, Tang procura não só reprogramar a burocracia taiwanesa, mas também transformar a sua cultura. Seu sucesso na construção de políticas de combate ao coronavírus, dentre outras, a legitimam ainda mais para seguir o seu trabalho à frente do Ministério.

102Taiwan's Digital Minister Knows How to Crush Covid-19: Trust. Disponível em <<https://www.wired.com/story/wired25-day3-audrey-tang-taiwan/>>. Acesso em: 28 de nov. de 2020.

4.6.2 A eficiência do desenho institucional

O vTaiwan utiliza uma coleção de softwares e plataformas para implementar o seu processo. Apesar de a plataforma Pol.is ser a que ganhou mais destaque, pela sua funcionalidade de mapear grupos de opinião e identificar oportunidades de consenso utilizando inteligência artificial, outras ferramentas de coleta de dados, fóruns de discussão, *video streaming*, e compartilhamento de informações também são empregadas no processo. A plataforma se utiliza de técnicas de gamificação para manter elevados os níveis de engajamento dos usuários, bem como para ampliar sua base de voluntários. (ELVET, 2020, p. 148–149)

O processo de participação se dá em quatro estágios: proposição, opinião, reflexão e legislação. Cada um pode empregar uma ferramenta digital e metodologia diferentes. A fase de proposição se dá durante os *hackathons* semanais organizados pelo vTaiwan. Essas são reuniões abertas nas quais participam pessoas de diferentes setores e profissões, como programadores, designers, servidores públicos, jornalistas, pesquisadores, advogados, estudantes, entre outros. (HSIAO et al., 2018)

Ao sugerir uma proposta, seu ator deve ser específico quanto a qual autoridade governamental ela se direciona, a qual pode aceitá-la ou rejeitá-la. As propostas não passam de fase se não houver uma autoridade de governo que seja atribuída a ela, bem como se não houver um facilitador que irá acompanhá-la durante os estágios da participação. (Ibid.) Nessa fase, é utilizado um editor de texto colaborativo que usa a internet para permitir a edição de um texto por múltiplos usuários chamado Hackpad.¹⁰³ Esse facilitador é o responsável por guiar a proposta em cada estágio de sua evolução, usando o método de conversas focadas (*Focused Conversation Method*), que consiste em orientar as reuniões em torno de quatro objetivos: 1) ser objetiva baseada em dados, 2) promover a reflexão atenta aos fatos trazidos pelo público, 3) promover a interpretação baseada nas opiniões e valores pessoais; e 4) promover decisões e produzir consensos. (NOVECK et al., 2020, p. 28) Nesse estágio, também são enumerados os perfis de possíveis populações ou pessoas afetadas pela proposta e que possam contribuir com seus conhecimentos para a discussão.

¹⁰³Hackpad github. Disponível em <<https://github.com/hackpad/hackpad>>. Acesso em: 28 de nov. de 2020.

Com a proposta cumprindo seus requisitos mínimos, ela passa para o estágio de opinião. A primeira atividade nesse estágio é a aplicação de um *survey* no universo na comunidade vTaiwan¹⁰⁴ para busca de indicações de atores relevantes para participarem dessa discussão. Em seguida, são aplicadas diferentes ferramentas digitais para coleta das opiniões, incluindo o Discourse,¹⁰⁵ o Pol.is,¹⁰⁶ o Typeform¹⁰⁷ e o Sli.do,¹⁰⁸ para reunir uma massa crítica de opiniões e perspectiva sobre o assunto em discussão. (HSIAO et al., 2018)

Ao lançar o estágio de coleta de opinião, coordenadores da campanha pelo vTaiwan produzem um resumo da descrição da campanha em linguagem acessível para o público-alvo da política. Também são publicadas todas as informações relevantes que a equipe consegue alcançar para a discussão do tema. Essas são organizadas na forma de um dicionário aberto e qualquer pessoa da comunidade pode corrigir ou incluir novas informações, em um processo de *crowdsourcing* sobre o significado comum da proposta. (NOVECK et al., 2020, p. 28)

Em seguida, são distribuídos questionários para os públicos identificados como relevantes para discussão da proposta, como os afetados pela futura política ou especialistas sobre o tema. Há um cuidado com a privacidade dos respondentes, os quais podem optar por não serem identificados em suas respostas. A cada respondente é concedida a oportunidade de participar de um questionário em profundidade, e ele também pode se registrar para acompanhar por e-mail a evolução da discussão.

A coleta de opiniões se dá em rodadas e cada proposta pode ter um número variável delas, a depender da avaliação da equipe coordenadora do vTaiwan, em acordo com a autoridade governamental indicada, que dirá se há uma massa crítica de opiniões suficiente para avançar de estágio. Durante cada rodada de coleta de opinião, os participantes podem fazer questões, comentar as ideias compartilhadas e

104Pessoas cadastradas no banco de dados do vTaiwan que já se envolveram de alguma forma com processos da plataforma.

105O Discourse é uma plataforma de código aberto para promoção de discussões na internet. Disponível em <<https://www.discourse.org/>>. Acesso em: 28 de nov. de 2020.

106O Pol.is é uma plataforma de código aberto que permite a interpretação de grandes massas de dados de deliberação com o apoio de inteligência artificial. Disponível em <<https://pol.is/>>. Acesso em: 28 de nov. de 2020.

107O Typeform é uma plataforma privada para criação de formulários dinâmicos na internet. Disponível em <<https://www.typeform.com/>>. Acesso em: 28 de nov. de 2020.

108O Sli.do é uma plataforma privada para coleta de opinião a partir de enquetes, perguntas e respostas, surveys. Disponível em <<https://www.sli.do/>>. Acesso em: 28 de nov. de 2020.

sinalizar se concordam ou discordam das ideias. Essa operacionalização é feita por uma combinação das ferramentas Discourse e Pol.is. A primeira organiza a discussão entre os participantes e permite que os comentadores marquem as autoridades de governo, que são obrigadas a responder em até sete dias. O Pol.is, por sua vez, é usado para mapear as diferentes opiniões manifestadas nas discussões, construindo gráficos que permitem visualizar os agrupamentos (*clusters*) de participantes em torno de determinadas posições.

Depois que o estágio de opinião é encerrado, todas as interações são revisadas e analisadas com curadoria da comunidade vTaiwan. São publicados então dois relatórios da discussão, um com os dados brutos e outro com os dados tratados e organizados por pontos de consenso e pontos de conflito. Além da disponibilização para o público, esses relatórios são encaminhados para a autoridade governamental atribuída à proposta no primeiro estágio. (NOVECK et al., 2020, p. 30)

O estágio de reflexão consiste em uma reunião face a face entre a autoridade governamental competente, os representantes dos públicos afetados pela política e outros atores convidados, incluindo acadêmicos, funcionários públicos, representantes do setor privado e participantes considerados altamente ativos nas etapas anteriores. Embora seja necessário um convite para participar pessoalmente, esta reunião é transmitida ao vivo, on-line, via YouTube, com uma sala de bate-papo onde todos podem contribuir com ideias, para que todos possam estar envolvidos, mesmo que não possam comparecer fisicamente. O facilitador decide quais contribuições do bate-papo incorporar à reunião, escolhendo a seu critério opiniões relevantes para incluir. A reunião também é gravada e transcrita para ser usada como material para o próximo estágio. Toda a discussão nessa reunião é registrada e, em seguida, os vídeos são publicados na página do vTaiwan no Facebook, onde os cidadãos ainda podem seguir enviando comentários. (NOVECK et al., 2020, p. 32)

O estágio final do processo é a ratificação que decide qual ação o governo tomará em relação à proposta. Nela, uma nova discussão é promovida entre a comunidade vTaiwan e a autoridade governamental sobre o relatório bruto do estágio de coleta de opinião, a partir do qual é produzida uma contraprova sobre a organização das temáticas nesse estágio. Incluindo a análise da transcrição da reunião do estágio de reflexão, é produzido um consenso aproximado sobre a

questão. O resultado final do processo pode produzir duas saídas. Em alguns casos, o problema é resolvido com uma diretriz política ou declaração do órgão governamental competente. Isso geralmente inclui uma explicação ponto a ponto do motivo pelo qual uma nova lei não está sendo proposta. Quando não é esse o caso, é formulado em um projeto de lei a ser enviado ao Yuan (parlamento de Taiwan). (NOVECK et al., 2020, p. 32–33)

O vTaiwan chegou a um desenho institucional que pode ser considerado eficiente para captar diferentes perspectivas sobre um problema público posto, processar essas informações de maneira não coercitiva, permitindo a emergência e resolução de conflitos por dentro do próprio desenho participativo. Ao envolver uma autoridade governamental ao longo do processo, o vTaiwan também garante a legitimidade institucional sobre as contribuições participativas, além de buscar criar conexões e integrações entre as quatro fases envolvidas, seja por meio dos procedimentos integrados às tecnologias cívicas, quanto na participação de diferentes atores em cada uma dessas fases.

Apesar de não haver um arcabouço legal que formalize o vTaiwan dentro das instâncias de governo, a ênfase da plataforma na construção de uma relação de confiança entre cidadãos, sociedade civil e o setor público vem produzindo resultados institucionais na forma de ampliação das políticas de participação do governo. Em 2017, por exemplo, cada ministério do governo taiwanês designou pelo menos um representante governamental (*participation officer*) para “*be involved in engagements with the civil society and to acquaint themselves with multi-stakeholder collaborative settings, as to shape regulations appropriate to their ministry*”. (NOVECK et al., 2020, p. 37)

4.6.3 Como o poder é compartilhado

O movimento Sunflower e as mobilizações contra o tratado comercial com a China demonstram um aumento da atividade reivindicatória da sociedade civil sobre a participação nas decisões tomadas pelo governo. O empoderamento dos ativistas

na evolução dos acontecimentos reforçados pelo sucesso das manifestações e a retirada de pauta do tratado colocaram esses movimentos em uma posição de protagonismo pressionando a classe política de Taiwan, especialmente os membros do partido de governo em 2014, que consideraram abrir mão de parte do seu poder para incluir essas novas formas reivindicativas.

O gesto da Ministra Jaclyn Tsai em participar do *hackathon* promovido pelo g0v, no final do ano de 2014, demonstrou que o KMT estava disposto a entender aquelas novas formas de prática política em uma tentativa de se recuperar da derrota eleitoral sofrida um mês antes. Ao condicionar a abertura à participação no governo caso os participantes do g0v conseguissem desenhar uma plataforma nacional de discussão de políticas, a criação do vTaiwan se tornou uma moeda de troca para o partido. Por um lado, o KMT cedia parte da exclusividade na elaboração de políticas como partido no poder e, em contrapartida, esse aprenderia com aquelas práticas e poderia capitalizar politicamente em cima do gesto. Por alguns momentos, talvez possa se entender que, com esse gesto, o KMT poderia ser compreendido como uma forma cooptar aqueles movimentos para se tornarem parte da sua base política.

Os atores da sociedade civil que se engajaram na implementação do vTaiwan, no entanto, constituíram uma postura independente do governo como forma de manterem a sua legitimidade frente à sociedade taiwanesa. Apesar de o vTaiwan ser financiado diretamente pelo governo, todo o processo é conduzido por voluntários que não ocupam cargos na administração pública.

Dessa forma, ao mesmo tempo em que o vTaiwan manteve a sua autonomia frente ao governo, ainda assim conseguiu ganhar incidência nas decisões governamentais, demonstrada pela sua preponderância na elaboração da legislação que regulamentou a política de transporte individual por taxis e o aplicativo Uber. Em 2015, na primeira grande experiência do vTaiwan na construção dessa legislação, foram contabilizados 31.115 votos, 145 ideias de legislação enviadas através da plataforma Pol.is, 925 participantes votando no survey Pol.is (para concordar ou discordar das ideias), 1.875 participantes assistindo à discussão com as autoridades de governo no estágio de reflexão e mais de 4 mil interagindo com os resultados alcançados no consenso possível para a proposta. (NOVECK et al., 2020, p. 34)

Após a experiência de regulamentação do transporte individual em Taiwan, outras vinte e seis discussões sobre temas nacionais foram conduzidas através do vTaiwan e mais de 80% delas levaram a alguma ação governamental decisiva. (HSIAO et al., 2018) O compartilhamento de poder, nesse sentido, foi decisivo para a percepção do vTaiwan como um canal efetivo de intervenção política da sociedade e a sua institucionalização com canal participativo.

4.6.4 A instrumentalização da deliberação

Com base no seu desenho institucional, é possível afirmar que o vTaiwan é eficiente na instrumentalização da deliberação, combinando mecanismos de deliberação de votação que, com o apoio de ferramentas digitais, conseguiram alcançar alguma escala na inclusão da participação, na casa de milhares de participantes. Os resultados dessas interações produziram impactos institucionais relevantes e levaram à aprovação de leis em consonância com os interesses dos participantes dos processos conduzidos pelo vTaiwan.

O vTaiwan é orientado por três eixos: interpretação, facilitação e documentação. A interpretação diz respeito à importância de preencher as lacunas de comunicação entre pessoas de origens diversas, interpretando terminologias, jargões e vocabulários em vários contextos, com o objetivo de construir uma base comum de entendimento entre os participantes, ampliando a inclusão política e social. Por sua vez, a facilitação constrói pontes de diálogo com o objetivo de transformar o conflito em consenso. Ambas são complementares, uma vez que a construção de pontes de diálogo muitas vezes depende da reinterpretação de temas vistos por diferentes perspectivas. Por fim, a documentação diz respeito a transparência, tanto do processo, quanto dos dados, que permitem aos participantes entenderem as decisões tomadas por meio do vTaiwan. A documentação detalhada e amplamente acessível é a base da construção de confiança no vTaiwan e fortalece a legitimidade das decisões tomadas ao longo dos quatro estágios do processo. (HSIAO et al., 2018)

O principal mérito do vTaiwan é o de conectar diferentes arenas e canalizar o conflito para produção de consensos possíveis. Esse valor foi provado, com a construção colaborativa sobre transporte individual, um tema conflituoso não só em Taiwan, mas em outros países. Com o surgimento dos aplicativos de transporte, como o Uber, esses ganharam boa parte do mercado de transporte individual em cima das perdas de motoristas de taxi. Em Taiwan, essa perda foi de 30% segundo o presidente das empresas de transporte de taxi para passageiros de Taipei. (NOVECK et al., 2020, p. 35)

Antes da discussão ser iniciada no vTaiwan, esse era um tema altamente contencioso, mas, com a condução da discussão através dos estágios da plataforma, foi possível identificar pontos de consenso entre os diferentes interessados na nova regulação: motoristas de táxi, motoristas de aplicativo e usuários do serviço. Entre os acordos encontrados estão a não distinção de táxis pela cor, a fixação de tarifas mínimas que seguem um critério público, e a aplicação de um imposto comum para o serviço. (NOVECK et al., 2020, p. 35) Através do vTaiwan, foi possível quebrar a polarização que existia entre os setores afetados pela temática e integrar os atores em uma única arena de discussões. A partir das interações dos usuários, a ferramenta Pol.is permitiu identificar quais eram os pontos de consenso e de conflito da questão, bem como se alinhavam diferentes os grupos de opinião. A partir desse mapa, foi possível para a comunidade do vTaiwan, especialmente para os facilitadores do processo, navegar sobre as informações e conhecimentos que cada ator aportava para o processo, construindo uma interpretação sincera sobre a luz das preocupações dos participantes.

Dessa forma, o vTaiwan conseguiu estabelecer um processo capaz de processar de maneira eficiente a contribuição da população em temáticas em diferentes níveis de conflito, produzindo resultados úteis para a administração pública que, em mais de 80% das oportunidades, utilizaram aportes de conhecimento e informações provenientes de discussões no vTaiwan. Isso se deve ao concerto engenhoso de diferentes ferramentas digitais que permitem o acesso da inteligência coletiva dos participantes, estimulando a participação sincera e alimentada por um fluxo de informações estimuladores da tomada de decisões melhores.

4.6.5 Compêndio analítico do caso

O vTaiwan pode ser considerado mais um caso de sucesso de *crowdlaw*. O empreendedorismo público em reconhecer novas práticas de inovação política pela Ministra Jaclyn Tsai rompeu com uma tradição centralizadora do poder político do KMT e iniciou uma transição do governo de Taiwan para incorporação da participação como prática de governo. É importante, no entanto, ressaltar que esse movimento se deu pela pressão dos movimentos sociais aliados ao Sunflower, que, ao se colocarem como uma força política relevante, passaram a ganhar a atenção da classe política. Somada à derrota do KMT nas eleições regionais, as práticas daquele movimento se tornaram uma alternativa para o partido salvar seu capital político. Por isso, diferente do observado no caso Rahvakogu, da Estônia, a emergência da plataforma de participação não se deu diretamente de um estágio contencioso canalizado para uma maior abertura à participação, mas pelo reconhecimento do partido político no poder de que aquelas práticas políticas poderiam beneficiar a sua imagem pública. Por isso, conforme o Quadro 1, descrito no modelo analítico de referência, pode-se afirmar a presença do empreendedorismo público na iniciativa, tanto pela presença de atores públicos que impulsionaram inovações institucionais, quanto por uma estrutura de Estado que favoreceu arranjos de cooperação mútua e a incorporação de uma cultura participativa. Ainda que essa cultura tivesse se iniciado na gestão do KMT por motivos utilitários, ela foi consolidada na gestão posterior assumida pelo DPP.

Com relação ao desenho institucional, o vTaiwan apresentou o mais eficiente entre os casos analisados por esta tese. Seu bom desempenho se deve pela capacidade de gerar igualmente compromissos institucionais e societários com os participantes do processo em uma arena independente de interação entre os atores envolvidos. Mesmo sendo financiado pelo governo, o vTaiwan manteve sua independência em relação a ele, estabelecendo um “espaço neutro” no qual o poder de agenda e a deliberação podem ser exercidos sem constrangimentos por qualquer uma das partes. A implementação de ferramentas digitais sofisticadas, como o Pol.is, permite a aplicação de inteligência artificial para organizar argumentos e informar a deliberação de forma interativa. Isso fez com que mesmo em temas altamente contenciosos se pudessem formar consensos possíveis entre um público de interesses diversos. Por isso, conforme o Quadro 2, descrito no modelo analítico de

referência, pode-se afirmar que o desenho institucional do vTaiwan é eficiente, por instituir mecanismos institucionais para identificar e resolver problemas públicos, ao mesmo tempo em que procura qualificar os *inputs* da população na resolução desses problemas.

O compartilhamento de poder das instituições de governo para o vTaiwan foi determinante para o florescimento da iniciativa. Como o esforço de implementação partiu de atores da sociedade a convite da ministra Tsai, o compromisso da ministra em considerar as proposições advindas de uma plataforma de participação nacional implementada pelo g0v foi o principal motivador para o desenvolvimento do vTaiwan, e fez com que os participantes percebessem ganhos pessoais e coletivos pela sua ação participativa. Conforme o Quadro 3, descrito no modelo analítico de referência, essa é uma característica que permite afirmar que há compartilhamento de poder da iniciativa, quando combinada com a inclusão de competências relevantes identificadas e incluídas na tomada de decisão. Essa última é bem concreta na exemplificação do debate sobre a regulamentação do aplicativo Uber em Taiwan.

Com um desenho institucional eficiente no processamento das contribuições do processo participativo, o vTaiwan conseguiu produzir ganhos epistêmicos relevantes para as instituições taiwanesas. Com a possibilidade de navegar nas contribuições e identificar pontos de consenso e conflito no processo deliberativo, era possível retroalimentar a deliberação de modo a amplificar a legitimação dos resultados finais do processo. Assim, nenhum dos atores era detentor de uma solução única para os problemas postos em discussão. O processo era capaz de fomentar o amadurecimento do conhecimento sobre a questão e construir soluções amplas capazes de contemplar os diferentes interesses na sua compilação final. Um verdadeiro caso de acesso eficiente da inteligência coletiva para resolução de problemas públicos. Portanto, conforme o Quadro 4, descrito no modelo analítico de referência, é notável a produção de conhecimento que o processo instituído pelo vTaiwan permite, ao mesmo tempo em que garante a diversidade de perspectivas igualmente distribuídas.

Em resumo, o enquadramento do vTaiwan sobre os pressupostos de *crowdlaw* nas suas dimensões estabelecidas pelo modelo analítico proposto por esta tese pode ser representado pelo Quadro 9.

Quadro 9: Enquadramento do vTaiwan ao modelo analítico

	Empreendedorismo Público	Desenho Institucional Eficiente	Compartilhamento do poder	Instrumentalização da Deliberação
vTaiwan	Presente	Presente	Presente	Presente

Fonte: elaboração do autor.

4.7 GOVERNADOR PERGUNTA – BRASIL

Entre 2011 e 2014, durante a gestão do governador Tarso Genro no governo do Estado do Rio Grande do Sul, foi criada uma instituição participativa de diálogo com a cidadania chamada Gabinete Digital. O gabinete foi estabelecido vinculado ao gabinete do governador e concebido “a partir da necessidade de estimular a participação popular em questões sociais relevantes para o estado e a sociedade gaúcha, além de consolidar um canal de insumo à formulação de políticas governamentais legitimado pela coleta da opinião pública”. (WU, 2013, p. 8) Com o apoio de tecnologias de comunicação digital, o portal do Gabinete Digital implementou ferramentas de *crowdsourcing* baseadas em ferramentas de software livre que permitiram o aumento da interatividade entre os cidadãos riograndenses e o governo com o objetivo de promover “uma nova cultura de cidadania digital e políticas públicas alicerçadas nos anseios e expectativas reais da população”. (Ibid.)

Dentre as ferramentas desenvolvidas pelo Gabinete Digital estava o Governador Pergunta, que consistia em convocar a população a responder, em um prazo determinado, questões levantadas pelo governador sobre temas de interesse público. O Governador Pergunta utilizou a metodologia de comparação em pares (*pairwise comparison*), (SALGANIK; LEVY, 2015) uma abordagem psicológica para determinar preferências e escolhas sociais a partir do ordenamento de um universo de votos sobre afirmativas apresentadas em pares aos usuários. A cada rodada, os usuários devem escolher a afirmativa que esses consideram mais importante para si. Ao comparar as afirmativas e os pontos que cada uma recebeu, incluindo pontos positivos para predileções e pontos negativos para rejeições, pode-se chegar a uma lista ordenada sobre as preferências do grupo que se engajou na votação das propostas.

Uma versão digital dessa metodologia foi implementada por pesquisadores do departamento de sociologia da Universidade de Princeton, Matthew Salganik e Karen Levy, e disponibilizada para o público através do serviço online All Our Ideas.¹⁰⁹ O Governador Pergunta é uma adaptação desse serviço para o contexto do Rio Grande do Sul.

4.7.1 Contexto político e empreendedorismo público

O Rio Grande Sul é um estado do sul do Brasil que ficou conhecido mundialmente pela sua capital, Porto Alegre, e o seu êxito na implementação de uma política de participação para gestão do orçamento público municipal, que ficou conhecida como Orçamento Participativo. (SANTOS, 2009b) O Orçamento Participativo foi implementado em 1989, mesmo ano em que o Brasil realizava a sua primeira eleição direta para presidente e, com ela, encerrava o processo de redemocratização após mais de 20 anos de uma ditadura civil-militar. O Partido dos Trabalhadores (PT) governava a cidade naquela ocasião, na figura do prefeito Olívio Dutra. Seu sucessor do mesmo partido, Tarso Genro, eleito em 1996, fortaleceu as políticas participativas da cidade, cuja referência rendeu mandatos consecutivos ao PT até o ano de 2005.¹¹⁰

Conforme nota Leonardo Avritzer, (2008) a vontade política é uma variável fundamental para determinar o sucesso de políticas de participação, e ela não é determinada exclusivamente pelo partido no poder, mas pelos valores favoráveis a práticas participativas do grupo político na liderança. Na comparação de Avritzer entre as experiências de Orçamento Participativo na cidade de Porto Alegre e Belo Horizonte, ambas governadas pelo PT, o autor nota que a política teve mais sucesso na cidade de Porto Alegre devido a uma maior homogeneidade política do grupo no poder sobre a confiança na participação popular como instrumento de gestão. (AVRITZER, 2008, p. 49–50)

109 Disponível em <<http://www.allourideas.org/>>. Acesso em: 18 de nov. de 2020.

110 Tarso Genro ainda foi eleito mais uma vez para prefeito nas eleições de 2000.

Em uma conjuntura complexa, a professora Claudia Feres Faria ressalta o compromisso de Olívio Dutra em implementar a política participativa, apesar dos riscos políticos que essa decisão implicava. Os inúmeros conflitos que emergiram ao longo da gestão de Dutra foram acomodados pela equipe de governo através do diálogo e buscando composições amplas.

Em 1999, Olívio Dutra assume o governo do Rio Grande do Sul e uma das suas primeiras ações enquanto governador foi implantar o Orçamento Participativo estadual, buscando repetir os passos dados dez anos antes, quando assumiu a Prefeitura de Porto Alegre. Essa foi a primeira vez que o PT assumiu o governo do Estado e logo se percebeu que repetir a experiência da capital seria um pouco mais complexo. Dutra venceu as eleições por uma pequena margem de votos e não conseguiu formar uma maioria na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul (ALRS). Por isso, conforme observou Faria, “a implantação dos fóruns do OP causou uma série de conflitos. Essa iniciativa era avaliada pela oposição com o fim único de se obter apoio direto da população ao projeto de governo”. (FARIA, 2006, p. 385)

Como reação à tentativa de Dutra em articular o apoio às suas iniciativas através dos Fóruns do OP, deputados de oposição criaram o Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional, “ampliando ainda mais os espaços públicos de debate sobre o projeto orçamentário”. (FARIA, 2006, p. 389) Logo, a partir de setembro de 1999, o Rio Grande do Sul passou a ter dois processos participativos para o orçamento: o OP-RS, de iniciativa do executivo estadual, e o Fórum Democrático, de iniciativa dos deputados de oposição da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul. Essa “competição” entre dois mecanismos participativos levou à produção de uma “onda participativa” em torno da elaboração do orçamento.

Com isso, criou-se uma onda participativa no estado, movimentando-o durante todo o ano em torno das questões orçamentárias. Ambos, executivo e legislativo estaduais, buscavam respaldo popular para suas propostas, aproximando, então, as elites políticas estaduais da população gaúcha. (FARIA, 2006, p. 400)

Mas, se por um lado o Orçamento Participativo contribuiu para o fortalecimento das práticas participativas e a aproximação entre representantes e representados, o fortalecimento de redes de oposição em torno do Fórum Democrático foi um fator que contribuiu para a não reeleição do PT para o governo do Estado, em 2002. (FARIA,

2006, p. 401) Quase que, como uma tentativa de repetição da experiência de Porto Alegre, Olívio Dutra lançou como seu sucessor Tarso Genro, o qual foi derrotado pelo candidato do PMDB, Germano Rigotto.

Tarso só seria eleito oito anos mais tarde, para o mandato entre os anos de 2011 e 2015, durante o qual o Gabinete Digital foi implantado. A conjuntura política nessa época também era outra, muito mais favorável. Luis Inácio Lula da Silva, presidente do Brasil pelo PT, havia encerrado seu mandato com uma aprovação recorde de 87%¹¹¹ e, em termos econômicos, o país vinha crescendo e o desemprego diminuindo. Tarso havia ocupado o posto de ministro da Justiça durante o segundo mandato de Lula e sua pasta foi responsável pela experiência exitosa de participação pública por meios digitais, com a consulta pública do Marco Civil da Internet entre 2009 e 2010. (ABRAMOVAY, 2017) A equipe do Gabinete Digital, inclusive, foi composta por membros da equipe que participaram do desenvolvimento da plataforma de consulta do Marco Civil da Internet, entre eles o programador Lincoln de Sousa. (COCCO, 2013, p. 148)

Pode-se dizer que o Gabinete Digital foi uma atualização das práticas participativas do grupo petista no poder do governo do Rio Grande do Sul sobre a liderança de Tarso Genro. Em 2011, a internet já se consolidava como um meio de comunicação relevante. Entre 2005 e 2011, houve um crescimento de 143% da população conectada à internet no Brasil. (NIC.BR, 2018, p. 31) Seu desenho institucional, posicionando a iniciativa vinculada ao gabinete do governador, também proporcionou um ganho de legitimidade sobre as ações lideradas pelo Gabinete Digital, bem como influenciou o desenho de políticas públicas do governo ao longo do seu mandato.

O empreendedorismo público ligado à iniciativa advém da mobilização dos agentes públicos em torno da iniciativa em inovar a forma com que a participação se dá através da plataforma. Buscando repetir uma tendência já experimentada por Tarso Genro em sua gestão à frente do Ministério da Justiça, o Gabinete Digital deu centralidade à aplicação de ferramentas digitais de comunicação para aproximar o governo da população. Nota-se aí que havia uma cultura participativa bastante

111 Popularidade de Lula bate recorde e chega a 87%, diz Ibope. Disponível em <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2010/12/popularidade-de-lula-bate-recorde-e-chega-87-diz-ibope.html>>. Acesso em: 19 de nov. de 2020.

consolidada no grupo político ligado ao Partido dos Trabalhadores, que assumiu o governo do Estado em 2011.

O que há de novo no Gabinete Digital, em que a ferramenta Governador Pergunta se inclui, não é a transformação do governo para uma abertura a uma cultura da participação, mas sim a atualização das práticas em resposta a um novo contexto social permeado por tecnologias digitais. O governador Tarso Genro já estava sensibilizado pelos resultados alcançados pelo processo participativo do Marco Civil da Internet no Ministério da Justiça. Com a aproximação de outros atores públicos que deram materialidade ao projeto, como Vinicius Wu, foi possível traçar uma estratégia para lançar o projeto. Wu foi um dos coordenadores da campanha de Tarso ao governo. Por isso a plataforma política de Genro já previa um espaço de participação e de comunicação que se destacasse por utilizar novas tecnologias de comunicação e que fosse implementado na forma de um laboratório de inovação. (KOEFENDER, 2015, p. 104) Da relação frutífera da campanha, Tarso Genro convidou Vinicius Wu para pensar um mecanismo permanente de diálogo entre o governo e a população, que levou a criação do Gabinete Digital.¹¹²

Dessa forma, por um lado temos a figura de Tarso Genro como uma liderança com força política para patrocinar a iniciativa, e de outro, Vinicius Wu como ator que conseguiu conjugar recursos para implementar a iniciativa. Soma-se a isso uma cultura participativa tanto sobre aspectos institucionais, mas especialmente em relação ao grupo político no poder. Tarso Genro é a liderança política que se posicionou como fio condutor de práticas de gestão participativa que vão desde metodologias offline, com a experiência do Orçamento Participativo, até busca de transformar esses mecanismos para se adequarem a formas digitais de participação.

4.7.2 A eficiência do desenho institucional

A formalização institucional do Gabinete Digital se deu pelo Decreto no. 48.056 de 24 de maio de 2011.¹¹³ O decreto, no entanto, atém-se a estabelecer as

112 Entrevista do autor com Vinicius Wu em 13 de dezembro de 2020.

113 Disponível em <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2048.056.pdf>>.

competências do novo órgão de governo sem detalhar o desenho dos mecanismos participativos e tampouco a vinculação das decisões tomadas nessas instâncias sobre o aparato institucional. Esse desenho ficaria a cargo da Comissão Permanente de Cultura e Governança Digital, estabelecida no mesmo decreto, cuja composição se dava por um representante de diferentes órgãos de governo, sendo eles: o Gabinete do Governador; a Secretaria de Comunicação e Inclusão Digital; a Secretaria do Planejamento, a Gestão e Participação Cidadã; a Secretaria da Cultura; a Casa Civil; a Secretaria da Educação; a Secretaria da Fazenda; a Secretaria-Geral de Governo; a Secretaria da Ciência, Inovação e Desenvolvimento Tecnológico; a Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul (PROCERGS); e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.

Apesar de não haver uma definição forte sobre o desenho participativo da iniciativa, ou seja, a criação de mecanismos institucionais formais para estabelecer o papel da participação na tomada de decisões, o posicionamento do Gabinete Digital em um nível estratégico de governo garantiu certa eficácia na incorporação dos resultados do processo participativo na construção de políticas públicas. Do ponto de vista operacional, o emprego de ferramentas que permitiram ler as demandas da população sobre políticas públicas, e priorizá-las utilizando técnicas de *crowdsourcing*, contribuiu para uma gestão eficiente da participação oferecendo informações relevantes para os agentes públicos.

A plataforma Governador Pergunta era parte integrante de um arcabouço de ferramentas de participação que incluíam ações online e offline. A plataforma Governador Pergunta funcionava de maneira relativamente simples e a sua implementação ocorria em duas fases. Ao acessar a plataforma, o usuário deveria se identificar através de um login único para acesso aos serviços públicos digitais, chamado Login Cidadão.¹¹⁴ Na primeira fase, os usuários eram convidados enviar propostas sobre um tema específico, que eram, então, organizadas e disponibilizadas em um ambiente de votação em pares. Na segunda fase de votação, os usuários acessavam a plataforma, e era apresentada a eles uma tela com a pergunta “O que você acha mais importante?” e, abaixo, duas propostas pré-

Acesso em: 30 de nov. de 2020.

114 O Login Cidadão é um projeto de identidade única dos cidadãos do Rio Grande do Sul pelo qual os usuários poderiam acessar serviços públicos e também participar da vida política do estado através dos canais de participação disponíveis. Disponível em <<https://logincidadao.rs.gov.br/>>. Acesso em: 30 de nov. de 2020.

formuladas (e.g. “Saúde da Família – Colocar mais médicos especialistas e terminar com a lista de espera.” ou “Educação Física – Mais profissionais de educação-física concursados trabalhando em saúde preventiva.”). Dessas duas, o usuário deveria escolher uma. Após a escolha, a tela era recarregada e duas novas propostas eram apresentadas. Quando o usuário não conseguia decidir, havia a opção “Não consigo decidir”, que o fazia pular aquela resposta para encontrar duas novas propostas. A votação só terminava quando o usuário desistia de seguir votando na plataforma. Cada usuário podia votar quantas vezes quisesse.

Os participantes do Governador Responde são auto-selecionados (FUNG, 2003) e isso tende a reforçar disparidades sobre as capacidades de participação dos usuários. Vale exaltar a tentativa de inclusão participativa por parte do Gabinete Digital, ao estruturar dois veículos (vans) com acesso à internet e computadores para participação volante, abrindo a oportunidade de regiões remotas sem acesso a recursos computacionais e de comunicação de participar. (NOVECK et al., 2020, p. 107–108) O governo do estado também estabeleceu 150 pontos fixos em prédios públicos, com computadores ligados à internet, para que a população pudesse participar desses lugares. (NOVECK et al., 2020, p. 108) Ainda assim, não é possível dizer que esses esforços foram suficientes para equilibrar as disparidades de capacidades participativas da população gaúcha. Em uma foto tirada em um dos encontros no Palácio Piratini com os representantes das propostas mais votadas, repara-se a pouca diversidade entre os proponentes, todos homens, brancos e com idade por volta dos 40 anos. (NOVECK et al., 2020, p. 106)

A primeira edição do Governador Pergunta ocorreu de 9 de novembro a 9 de dezembro de 2011, sobre o tema saúde, visto que já havia sido identificado como prioridade na iniciativa de orçamento participativo do estado. Durante a primeira fase do processo, que durou até 30 de novembro de 2011, os usuários enviaram 13 mil propostas de políticas para melhorar a saúde pública através de um formulário online. Especificamente, os cidadãos foram convidados a apresentar propostas de acordo com cinco temas: Saúde da Família, Atenção Integral, Urgência e Emergência, Acesso a Medicamentos e Saúde em sua Região.

Essas propostas foram então inseridas no sistema de votação em pares, para a consecução da segunda fase do processo. Nela, a plataforma registrou 122 mil

votos. Os autores das 50 propostas que receberam mais “votos” (10 de cada tema) foram convidados a se reunir com o governador Tarso Genro e outras autoridades no Palácio Piratini (Gabinete do Governador), para aprofundar a discussão de suas ideias, encontro que foi transmitido ao vivo pela internet. No início do processo, o governo estadual concordou que as 50 propostas mais votadas (10 de cada tema) receberiam uma resposta do Governo e apoiariam a formulação de políticas públicas para a saúde.

Portanto, pode-se afirmar que, apesar de um desenho institucional fraco (não institucionalizado) em termos de compromissos formais sobre os resultados da participação, a vontade política do grupo gestor da iniciativa e seu posicionamento estratégico na hierarquia de governo demonstraram a intenção de dar alguma eficiência a aquele desenho com o estabelecimento de mecanismos para identificar e resolver problemas públicos. Por outro lado, não houve uma qualificação dos *inputs* da população na resolução de problemas e as decisões públicas eram legitimadas pela autoridade dos gestores que tinham a palavra final sobre a incorporação ou não dos resultados da participação.

4.7.3 Como o poder é compartilhado

O Governador Pergunta não possui nenhum instrumento direto de compartilhamento de poder entre governo e população. Por não possuir um caráter vinculante sobre a implementação das propostas mais votadas na plataforma, a transformação delas em política pública depende da discricionariedade do governo em acolhê-las e transformarem em lei ou política pública. Isso limitou os ganhos pessoais e coletivos dos participantes da iniciativa.

Ainda assim, a alocação do Gabinete Digital no topo da hierarquia de governo, vinculado diretamente ao gabinete do governador, permitiu que os resultados obtidos no processo participativo circulassem próximos aos principais tomadores de decisão do governo, incluindo o próprio governador. A decisão do governador em alocar o Gabinete Digital no topo da hierarquia de governo também demonstra a intenção em

tornar os processos de participação relevantes para as decisões tomadas pelo governo.

Por isso, é possível dizer que o governo do Rio Grande do Sul buscou compartilhar parte do seu poder de agenda em favor da iniciativa. Ao estabelecer uma plataforma que consegue criar um quadro de prioridades definido pelos participantes da plataforma. Isso se mostrou verdade após o governo implementar uma série de políticas de saúde, como o aumento do repasse do orçamento para os municípios, a implantação do prontuário eletrônico, e o aumento das bases do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), decisões que afirma terem sido informadas pelo resultado da consulta através do Governador Pergunta. (WU, 2013, p. 13)

A discricionariedade governamental sobre as decisões que são acolhidas pela administração, no entanto, criaram assimetrias entre o poder de decisão dos gestores públicos e a participação pública e não conseguiu estabelecer um vínculo entre decisões tomadas pela gestão e a sua relação com o processo participativo. Como não havia um processo transparente, nem critérios para o acolhimento das propostas mais votadas, isso concentrou o poder de decisão sobre o gestor público, o que se pode considerar um fraco compartilhamento do poder da iniciativa.

Somado a isso, todo o processo se deu orientado para uma participação auto-selecionada que não se preocupou em incluir competências relevantes na tomada de decisão sobre os temas em discussão. De certa forma, o Governador Pergunta agiu como um legitimador das decisões governamentais, de políticas estruturadas pelos especialistas de governo que, com isso, não logrou em compartilhar o poder na definição das políticas governamentais.

4.7.4 A instrumentalização da deliberação

O Governador Pergunta não permite a deliberação por dentro da sua plataforma e, por isso, esse espaço em si não constitui uma arena deliberativa

própria. As propostas enviadas para serem votadas podem ser consideradas fruto do amadurecimento individual dos participantes em outras arenas deliberativas da vida cotidiana, como reuniões de pessoas ou discussões através de mídias sociais, não necessariamente de discussão política, conforme conceitualizou Scott Wright sobre o debate político cotidiano em “*non-political online spaces*”. (WRIGHT, 2012) Ainda que esse seja o caso, as limitações da plataforma não permitem alcançar esses espaços deliberativos terceiros.

Essas limitações não permitem que o governo, por exemplo, entenda como cada proposta foi construída e as justificações pensadas pelos usuários, o que reduz a plataforma a um repositório de sugestões. O processo de priorização realizado pelo voto em pares é um processo que qualifica esse repositório de sugestões e conta com alguma inteligência coletiva para identificar quais das propostas fazem sentido coletivo e em qual ordem de prioridades. Ainda assim, a plataforma Governador Pergunta consegue acessar uma parte muito superficial da inteligência coletiva do processo e, por fim, somente as propostas mais votadas é que de alguma forma chegam ao conhecimento dos agentes públicos.

Do ponto de vista da administração pública, o filtro constituído pela combinação de *crowdsourcing* de propostas, com o *crowdsourcing* de priorização, torna eficiente a gestão do processo participativo, eliminando a necessidade de analisar milhares de propostas. Por outro lado, do ponto de vista da qualidade epistêmica da participação, esse processo acaba priorizando propostas bem estruturadas, provavelmente elaboradas por grupos que tiveram a oportunidade de amadurecer a ideia em coletivo, ou formuladas por especialistas com grande capacidade narrativa. Isso leva a crer que há uma extrema assimetria sobre capacidades participativas e sua influência nos resultados finais do processo participativo, pois aqueles que não tiveram a oportunidade de construir uma boa proposta devido a limitações estruturais não terão grandes chances de terem suas propostas bem votadas.

Por fim, é importante debater a contribuição epistêmica do encontro do governador e representantes de governo. Se por um lado ela valoriza o processo participativo quando o próprio governador interage com os participantes na discussão de suas propostas, de outro o não estabelecimento de um acordo regimental de

como essas propostas devem ser debatidas, e a ausência de um critério para serem aceitas acaba por atribuir um valor discricionário imenso à palavra do governador. As reuniões com o governador, ao final do Governador Pergunta, acabaram servindo como um esforço de legitimação do processo em si pela chancela do chefe do executivo, e não como um espaço sincero e equânime de trocas argumentativas.

Mesmo assim, o fato do governador se disponibilizar a ouvir e refletir sobre as propostas, cria alguma oportunidade delas serem incorporadas de alguma forma às políticas públicas. Como não há um critério objetivo para determinar em que medida e como elas foram ou não incorporadas, não é possível determinar o eventual aporte epistêmico que Governador Pergunta às decisões de gestão do governo do Rio Grande do Sul.

Em entrevista a Patricia Koefender, que escreveu uma dissertação pelo programa de Pós-Graduação em Comunicação Midiática da Universidade Federal de Santa Maria, (KOEENDER, 2015) Vinicius Wu demonstra a importância da articulação do Governador Pergunta, bem como do Gabinete Digital, com o Sistema Estadual de Participação, que incluía outras instituições participativas como o próprio Orçamento Participativo do Rio Grande do Sul. Segundo Vinicius Wu:

[A] contribuição que nós temos dado via gabinete digital caminha nesse sentido, de buscar, articulado ao sistema estadual de participação, introduzir mecanismos que permitam esse compartilhamento de decisões com o conjunto da sociedade, e uma identificação maior da, por parte da população, na ação pública, da sua vontade. O estado ser efetivamente a expressão da vontade popular. Os governos e os gestores públicos poderem efetivamente ser isso. Pra isso é fundamental a criação de mecanismos como os de consulta, que nos temos articulado com o gabinete digital. (KOEENDER, 2015, p. 138)

Portanto, a falta de definições claras sobre como o compartilhamento dos aportes participativos se articulavam para produção de conhecimento para a tomada de decisão dos gestores públicos, no entanto, põe em dúvida a eficácia dessas práticas.

4.7.5 Compêndio analítico do caso

Como iniciativa de *crowdlaw*, o Governador Pergunta não se enquadra em todos os pressupostos estabelecidos pelo conceito. O empreendedorismo público demonstrado pelo governador Tarso Genro e pela equipe liderada por Vinicius Wu levou à construção de uma proposta inovadora de participação utilizando ferramentas de comunicação digital. Acompanhando a cultura participativa do grupo político ao redor de Genro, os gestores do Gabinete Digital aproveitaram a tendência de aumento de uso de ferramentas de comunicação digital pela população para modernizar as práticas e estabelecer novas interfaces para o diálogo entre administração pública e cidadãos. A experiência exitosa do processo de debate do Marco Civil da Internet, o qual Tarso Genro havia representado durante sua gestão no Ministério da Justiça, encorajou para que o mesmo fosse feito no estado do Rio Grande do Sul. Conforme o Quadro 1, descrito no modelo analítico de referência, pode-se afirmar a presença do empreendedorismo público na iniciativa, tanto pela presença de atores públicos que impulsionaram inovações institucionais, quanto por uma cultura participativa, resultado tanto de experiências participativa anteriores, quanto da cultura participativa inerente ao grupo político no poder.

Por outro lado, o desenho institucional da iniciativa mostrou-se pouco eficiente. Apesar do estabelecimento de mecanismos institucionais em nível estratégico de gestão para identificar e resolver problemas públicos, a falta de definições transparentes sobre o desenho da participação e o estabelecimento de regras públicas para o tratamento das contribuições (*inputs*) tornaram a iniciativa centrada nas políticas de governo e não permitiram um fortalecimento da cultura participativa na administração pública. Conforme o Quadro 2, descrito no modelo analítico de referência, pode-se afirmar que o desenho institucional não foi eficiente, pois mesmo considerando a presença de mecanismos institucionais para identificar e resolver problemas públicos, as decisões públicas seguiram sendo legitimadas pela autoridade dos gestores públicos.

Isso também levou a um desequilíbrio de poder entre governo e os participantes da iniciativa, que não foram informados dos critérios com que as propostas votadas na plataforma Governador Pergunta seguiriam para serem

acolhidas pelo governo. Apesar de haver uma intenção clara do governo em compartilhar o poder de decisão sobre políticas com seus cidadãos, ilustrado pelo caráter estratégico da iniciativa, essa intenção não foi normatizada para que a população entendesse como esse poder seria compartilhado com ela na produção de ganhos individuais e coletivos pela sua ação. Por isso, conforme o Quadro 3 descrito no modelo analítico de referência, não há compartilhamento de poder pela iniciativa, tanto por conta da não distribuição de ganhos entre os participantes, como pela falta da consideração de outras expertises relacionadas aos temas postos em discussão.

Não obstante, é possível identificar pequenos ganhos epistêmicos trazidos pela plataforma na tomada de decisões governamentais. Ao se abrir a apresentação de propostas e convidar a população a votar por elas, o governo obtinha uma classificação apurada sobre as preferências da população, o que ajudava a orientar os gestores na distribuição de recursos públicos. Por não estabelecer mecanismos para acessar espaços de deliberação que pudessem relevar os argumentos que constituíam as propostas, nem os motivos de elas serem priorizadas de uma dada forma, tornou os poucos ganhos epistêmicos do Governador Pergunta incompletos e enviesados. Soma-se a isso a dificuldade em alcançar alguma representatividade da população gaúcha sobre os participantes da iniciativa. Logo, conforme o Quadro 4 descrito no modelo analítico de referência, a deliberação produz conhecimento insuficiente para a tomada de decisões e, ainda, há um desequilíbrio de vozes sobre os resultados da deliberação.

Em resumo, o enquadramento do Governador Pergunta sobre os pressupostos de *crowdlaw* nas suas dimensões estabelecidas pelo modelo analítico proposto por essa tese pode ser representado pelo Quadro 10.

Quadro 10: Enquadramento do Governador Pergunta ao modelo analítico

	Empreendedorismo Público	Desenho Institucional Eficiente	Compartilhamento do poder	Instrumentalização da Deliberação
Governador Pergunta	Presente	Ausente	Ausente	Ausente

Fonte: elaboração do autor.

4.8 MUDAMOS – BRASIL

O Mudamos¹¹⁵ é um aplicativo de celular que permite aos cidadãos brasileiros participarem da elaboração de leis, propondo e apoiando leis de iniciativa popular através de assinaturas eletrônicas. Qualquer cidadão com um telefone pode baixar o aplicativo e se cadastrar com seu título de eleitor, nome e endereço. Após o cadastro, o aplicativo emite o que é conhecido como par de chaves criptográficas, um pequeno trecho de código usado para verificação da identidade dos assinantes. Metade da chave é armazenada no telefone do usuário e a outra nos servidores do Mudamos, o que permite autenticar a assinatura de uma pessoa.

A Constituição do Brasil fornece vários mecanismos democráticos diretos, incluindo o referendo, o plebiscito e as iniciativas populares de lei. A iniciativa popular permite que qualquer cidadão proponha um anteprojeto de lei às câmaras dos legislativos municipais, estaduais ou federal. Se a proposta obtiver o número mínimo necessário de assinaturas em apoio, o projeto deve ser acolhido pela casa legislativa e ter sua tramitação iniciada. No nível federal, a quantidade mínima de assinaturas é algo em torno de 1,5 milhão, o que é difícil de organizar através de formulários em papel. Na prática, o instituto da iniciativa popular a nível federal nunca foi efetivado como direito, uma vez que os projetos originados desse tipo de iniciativa sempre foram “adotados” por um parlamentar, ou seja, a iniciativa legislativa partiu de um parlamentar por causa da limitação técnica da casa legislativa de verificar as assinaturas coletadas.

O aplicativo Mudamos foi criado com o intuito de tornar mais conhecida a iniciativa popular, facilitando o acesso a esse dispositivo constitucional de participação. Lançado em 2016, em meio a um contexto de baixa confiança nas instituições políticas, o Mudamos foi visto na verdade como uma oportunidade de a população “governar sem políticos”.

115Disponível em <<https://mudamos.org>>. Acesso em: 14 de nov. de 2020.

4.8.1 Contexto político e empreendedorismo público

Entre 1964 e 1985, o Brasil foi governado por um regime autoritário liderado por militares. Em 1985, o país teve seu primeiro presidente civil eleito de forma indireta, o qual seria responsável por liderar a transição do país para uma democracia plena, com a redação de uma nova constituição e eleições diretas para presidente. O regime autoritário foi caracterizado por momentos de tensão e distensão. O principal momento de tensão autoritária foi em 1968, com a decretação do Ato Institucional número 5 por uma junta de militares. Com o decreto, o Congresso foi fechado, foi implantada a censura prévia, a proibição de reuniões públicas não autorizadas, e a suspensão do *habeas corpus* por crimes de motivação política.

A sociedade civil do Brasil, durante esse período, era principalmente representada pelos movimentos operários que consolidaram sua organização após o Brasil completar a sua revolução industrial na década de 1940, bem como pela reforma trabalhista de Getúlio Vargas na mesma época. Com o golpe civil-militar de 1964, no entanto, o movimento operário praticamente desapareceu. (FERREIRA, 1988, p. 49) Esse só veio se reorganizar e protagonizar a vida política do país após 1978 com o ciclo de expansão de greves liderados pelos metalúrgicos do ABC paulista. (NORONHA, 2009, p. 121) No mesmo período, o Brasil entrou numa crise econômica profunda, pondo fim ao seu milagre econômico de anos antes.

As organizações não-governamentais no Brasil emergem na década de 1980 “para identificar um conjunto de entidades que veio se formando a partir dos anos 70, misturando cristianismo e marxismo, militância e profissionalismo, dentro de um quadro de crescente cooperação internacional não governamental.” (LANDIM apud HOROCHOVSKI, 2003, p. 114) Esse campo se amplia durante o processo de redemocratização do país, mas suas origens contudo remetem a iniciativas de organização popular anteriores a 1964, como os movimentos de educação popular, com grande participação da igreja católica, e dos movimentos culturais liderados por entidades estudantis. (HOROCHOVSKI, 2003, p. 115) Em 2016, o Brasil registrava 236.950 organizações não-governamentais segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).¹¹⁶

116Número de ONGs e associações no Brasil cai 16,5% entre 2010 e 2016, diz IBGE. Disponível em <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/04/05/numero-de-ongs-e-assocacoes-no-brasil-cai->

Em 1988, o Congresso promulgou a nova constituição do Brasil, a qual estabeleceu uma gama de direitos sociais incluindo o direito à participação. Conforme nota Leonardo Avritzer, a constituição de 1988 estabeleceu uma “infra-estrutura da participação bastante diversificada na sua forma e no seu desenho”. (AVRITZER, 2008, p. 44) Nessa sua leitura, Avritzer enfatiza os orçamentos participativos, os conselhos de políticas públicas e as suas conferências, bem como os planos diretores municipais como sendo formas de participação geradas pela democratização brasileira. (Ibid.) Em seu modelo de análise para Instituições Participativas, Avritzer enfatiza a organização da sociedade civil como uma variável importante para determinação do sucesso dos processos participativos, como por exemplo o caso do orçamento participativo na cidade de Porto Alegre. (Ibid., p. 47)

A nova Constituição Federal trouxe também dispositivos de participação direta da população, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de lei, que parecem ter pouca atenção da Ciência Política, ganhando mais atenção de disciplinas de direito constitucional. (AUGUSTO, 2015; GONÇALVES JUNIOR, 2012; LINHARES, 2010; POUSO, 2012) A exceção a essa regra parece ser o trabalho de Rony Coelho, “Proposições Legislativas da Sociedade Civil no Brasil”. (COELHO, 2014)

Desde 1988, o Brasil dispõem de um direito constitucional da cidadania para propor projetos de lei, uma vez que se obtenha um número mínimo de assinaturas em apoio. Como já afirmado, no nível federal, um projeto de lei precisa algo em torno de 1,5 milhão de assinaturas para ser apresentado à Câmara dos Deputados. As barreiras logísticas para coletar as assinaturas desestimulam o engajamento nesse mecanismo participativo. A verificação das assinaturas pela Câmara dos Deputados também fica prejudicada pela ausência de instrumentos técnicos que permitam validar a identidade e endereço dos eleitores. Com isso, o procedimento de praxe para esse tipo de iniciativa é a “adoção” dos anteprojetos por parlamentares, transferindo a iniciativa de lei para os adotantes. Em outras palavras, os parlamentares atuam como procuradores do direito à iniciativa popular de lei.

Até 2020, apenas nove anteprojetos de lei foram apresentados à Câmara dos deputados, sendo que cinco se converteram em leis e os demais ainda seguem em

discussão pela casa. (COELHO, 2014, p. 10) Para a conta de Coelho, foi adicionado o projeto de lei sobre as “dez medidas contra a corrupção”, iniciativa promovida pelo Ministério Público Federal (MPF) e apresentada como iniciativa popular em 2019 e que ainda segue em discussão. (NOVECK et al., 2020, p. 119) Além do alto número de assinaturas necessárias para apresentação de um projeto nacional, a lista ainda deve contar com apoiadores de, pelo menos, cinco estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores em cada um deles. As altas exigências constitucionais tornaram o instrumento da iniciativa popular inócuo. (COELHO, 2014, p. 10) A contradição das exigências mínimas para apresentação de projetos de iniciativa popular se torna ainda mais flagrante quando as comparamos com as exigências para se fundar um partido político no Brasil. Enquanto, para se propor uma lei, são necessários o apoio de pelo menos 1% do eleitorado registrado, para se fundar um partido é necessário a metade disso, 0,5% de assinaturas correspondente ao número de votantes da última eleição.¹¹⁷

O aplicativo Mudamos foi desenvolvido pelo Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio de Janeiro (ITS)¹¹⁸ e lançado em outubro de 2016 com o objetivo de facilitar a proposição de leis de iniciativa popular, utilizando assinaturas eletrônicas para diminuir os custos logísticos de campanhas de recolhimento de assinaturas e popularizar o instituto da iniciativa popular. No primeiro mês, o Mudamos foi baixado por mais de 250 mil pessoas e se tornou o aplicativo tendência nas lojas de aplicativos do Brasil. Sua popularização ganhou força com um vídeo produzido por um usuário do Mudamos de Campinas, que foi compartilhado milhares de vezes e espalhado pela plataforma de mensagens WhatsApp com a mensagem “agora as pessoas podem participar diretamente na política, sem qualquer intermediário”.¹¹⁹ Um ano após seu lançamento, o Mudamos foi baixado por mais de 650 mil pessoas. Em outubro de 2018, esse número era de mais de 700 mil pessoas.

O contexto político em que o aplicativo foi lançado era de uma crescente desconfiança sobre a classe política. Em 2016, a presidenta Dilma Rousseff havia sofrido um *impeachment* sobre a alegação de crime de responsabilidade sobre a gestão

117 Como nasce um partido. Disponível em <<https://www.senado.gov.br/noticias/jornal/cidadania/partidos/not002.htm>>. Acesso em: 14 de nov. de 2020.

118 O Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio é uma organização sem fins lucrativos que desenvolve pesquisas e projetos aplicados na área de tecnologia e sociedade. Disponível em <<https://itsrio.org>>. Acesso em: 30 de nov. de 2020.

119 Vídeo veiculado pela url <<https://www.youtube.com/watch?v=E8PU3zm9oic>>. Não mais disponível.

do orçamento federal. O processo político que se instaurou no Congresso, no entanto, foi bastante controverso e, por alguns, considerado um golpe parlamentar contra a presidenta. (OLIVEIRA, 2016) O processo de *impeachment* contra Rousseff foi alimentado por denúncias de corrupção na estatal brasileira de petróleo (Petrobrás), que foram amplamente noticiadas pelos meios de comunicação brasileiros e inflamaram protestos de grupos políticos de direita, entre 2015 e 2016. Esses grupos contribuíram diretamente para a retirada da presidenta do cargo, (TATAGIBA, 2018) e esses fatores contribuíram para um aumento da desconfiança sobre as instituições políticas e os partidos políticos, especialmente entre os jovens. (RUSSO; AZZI; FAVERI, 2018, p. 382) Apesar disso, Russo et al. identificam que o aumento sobre a desconfiança nas instituições políticas não se converteu em desconfiança sobre o regime democrático, o que de certa forma explica a grande adesão de usuários no uso do aplicativo Mudamos. A iniciativa popular de lei, sendo um instrumento democrático de participação direta, reflete-se como uma alternativa a formas representativas em crise.

Neste contexto, em outubro de 2016, a Câmara de Deputados do Brasil iniciou as discussões para uma reforma política. Foi instaurada a Comissão Especial para Análise, Estudo e Formulação de Proposições Relacionadas à Reforma Política¹²⁰ e o deputado Vicente Cândido, do PT de São Paulo, foi indicado como relator. O escopo de trabalhos da comissão era amplo e tratava de diferentes aspectos da organização do sistema político brasileiro, incluindo aí os mecanismos de participação política direta, como os plebiscitos, referendos e a iniciativa popular.

Em abril de 2016, o deputado Vicente Cândido convidou o ITS para uma reunião na Câmara dos Deputados em Brasília, para que o Instituto apresentasse o aplicativo e suas funcionalidades. Cândido estava interessado em incorporar as assinaturas eletrônicas no relatório da comissão especial, demonstrando a relevância da necessidade em se atualizar o instituto da iniciativa popular no Brasil. Quando o relatório foi apresentado, foi sugerida uma nova lei para regular a iniciativa popular no Brasil que permitia a apresentação de projetos de lei pela população utilizando assinaturas eletrônicas. Esse anteprojeto se tornou o PL 7574/2017.¹²¹

120 CESP – Reforma Política. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/discursos-e-notas-taquigraficas/discursos-em-destaque/reforma-politica-1/comissao-especial-da-reforma-politica>>. Acesso em: 30 de nov. de 2020.

121 PL 7574/2017. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2135223>>. Acesso em: 30 de nov. de 2020.

O seu rápido crescimento chamou a atenção da classe política e, desde o seu lançamento, diversas câmaras legislativas municipais e assembleias estaduais procuraram o ITS buscando adaptar o aplicativo para os seus contextos locais. Além do fortuito compartilhamento em massa que impulsionou a divulgação do aplicativo, a estratégia de comunicação do Mudamos contava com a figura de embaixadores que eram figuras públicas que incentivavam o download do aplicativo. Entre esses embaixadores estava Marlon Reis, ex-juiz e um dos líderes da campanha da lei de iniciativa popular da Lei da Ficha Limpa,¹²² e Ronaldo Lemos, diretor do ITS.

No dia 9 maio de 2017, Marlon Reis participou de uma audiência pública na Câmara Municipal de João Pessoa para apresentação do aplicativo, e a câmara de vereadores o adotou como o aplicativo oficial para iniciativas populares de lei no município. Foi a primeira vez que o aplicativo Mudamos foi institucionalizado como ferramenta oficial por um ente do poder legislativo. Dois vereadores tiveram um papel preponderante nesse processo: o presidente da Câmara, Marcos Vinicius (Partido Liberal), e o vereador Lucas de Britto (Partido Verde). A Câmara de Vereadores de João Pessoa, desde o início do mandato de Marcos Vinicius vinha implementando programas de participação popular. O mais importante deles era o Câmara no Seu Bairro, que promovia trimestralmente reuniões dos vereadores de João Pessoa em diferentes bairros da cidade, para incentivar a interação entre os vereadores e a população.

Sobre a perspectiva do empreendedorismo público, o caso do aplicativo Mudamos seguiu uma lógica parecida da observada no caso vTaiwan, em um sistema de pressões intra-institucionais e extra-institucionais. Porém, enquanto no vTaiwan a provocação veio de um agente de governo que desafiou uma organização da sociedade civil para desenvolver uma solução e, assim, abrir a instituição à participação, no caso do Mudamos o instituto da iniciativa popular já estava estabelecido. Somente quando as instituições foram provocadas por atores da sociedade civil, indicando que era necessário modernizar a iniciativa popular para torná-la efetivamente um direito, é que atores governamentais reagiram a provocação com mudanças normativas para admitir assinaturas eletrônicas. Dessa forma, pode-se dizer que a direção da iniciativa (da sociedade para instituição ou da instituição

122 Lei complementar número 135 de 2010 que estendeu as condições de ilegitimidade de candidatos, foi apresentada na forma de lei de iniciativa popular em 2009 em uma campanha liderada pelo Movimento de Combate a Corrupção Eleitoral (MCCE).

para a sociedade) do vTaiwan garantiu maior adesão institucional e política, comparado ao Mudamos, que foi uma iniciativa da sociedade civil para inovar um instituto de participação já existente.

Sendo assim, enquanto na sociedade civil Marlon Reis e Ronaldo Lemos ocuparam uma posição de empreendedores públicos, desenvolvendo um novo aplicativo e convencendo entidades legislativas a incorporarem a assinatura eletrônica para facilitar a proposição de iniciativas populares de lei, no setor público esse papel foi ocupado por aqueles que perceberam valor da iniciativa e decidiram tomar os riscos que uma mudança nesse sentido poderia representar. Da mesma forma, pode-se afirmar que a estrutura do Estado estava de certa forma preparada com uma cultura participativa por conta dos dispositivos constitucionais que legitimavam a participação popular direta.

4.8.2 A eficiência do desenho institucional

O Mudamos foi lançado como um aplicativo de celular para coleta de assinaturas eletrônicas para leis de iniciativa popular. Nele, qualquer cidadão com um título de eleitor, um requisito da iniciativa popular, pode se cadastrar. Nesse momento é gerada uma chave única que existe somente no celular do usuário. Essa chave é utilizada para autenticar as assinaturas produzidas que podem ser verificadas eletronicamente a qualquer momento. (NOVECK et al., 2020, p. 124)

A preocupação do ITS em desenvolver uma forma de assinatura que fosse verificável fazia parte da estratégia para o Mudamos para torná-lo um meio seguro de promover campanhas coletivas, evitando fraudes na coleta de assinaturas. Portanto, não bastava um meio eletrônico que facilitasse as assinaturas, esse meio devia ser também seguro e auditável para garantir a transparência total das campanhas publicadas no Mudamos. No final, o ITS desenvolveu uma tecnologia de registro e verificação que além de auditável, garantia totalmente a segurança contra a manipulação de assinaturas nem mesmo pelo ITS, a organização mantedora do Mudamos. (NOVECK et al., 2020, p. 125) Na visão dos criadores, esse era o um

elemento-chave para disputar a admissibilidade das assinaturas eletrônicas nas casas legislativas, uma vez que a legalidade das assinaturas poderia ser questionada pela dificuldade em se comprar a sua veracidade.

As campanhas de coleta de assinatura pelo Mudamos podem ser enviadas por qualquer pessoa através do site da plataforma mudamos.org. Na proposição de um anteprojeto de lei, os usuários precisam preencher um formulário com seus dados pessoais e outras informações da proposta, como nome da campanha, justificativa para o projeto e a minuta do texto de lei. Uma equipe de advogados voluntários gerenciadas pelo ITS é responsável por dar um parecer sobre cada proposta enviada. Após analisada, a proposta pode ser rejeitada por ilegalidade, inconstitucionalidade ou vício de iniciativa e o proponente pode adequar a proposta seguindo as orientações do parecer. Com a proposta aprovada, ela é publicada no Mudamos. (NOVECK et al., 2020, p. 126)

Nos primeiros três meses do aplicativo, o Mudamos recebeu mais de 7 mil propostas de projetos de lei. No entanto, ao analisar as contribuições, notou-se que apenas 7 delas foram apresentadas com todos os requisitos formais de um anteprojeto de lei, incluindo a minuta do texto. Por isso, a equipe do projeto desenvolveu uma metodologia de elaboração colaborativa de lei chamada Virada Legislativa, que consistia em promover um evento de um dia implementando uma metodologia inspirada nos *hackathons* para criar mecanismos de facilitação para a população na construção de textos de leis para serem publicados no Mudamos.

Para se pensar a eficiência do desenho institucional do Mudamos, é necessário separar o desenho estabelecido pelo instituto constitucional da iniciativa popular, da tentativa do Mudamos em transformar esse instituto. O desenho institucional da iniciativa popular pode ser considerado estruturado, uma vez que por um direito constitucional se cria um vínculo mandatório para o poder legislativo, quando atingidos os requisitos mínimos de apoio para a iniciativa. No entanto, conforme já citado anteriormente, a constatação é a de que a iniciativa popular de lei no Brasil atualmente é um direito inócuo, pois os requisitos formais para ele ser efetivado impõem constrangimentos logísticos que tornam muito difícil, caro e pouco atraente, considerando outros meios para iniciativa legislativa.

Em tese, a adoção de mecanismos de eletrônicos para a coleta de assinaturas pode diminuir os custos de participação por esse canal, mas a não aprovação do PL 7574 de 2017, que regulamenta as assinaturas eletrônicas para iniciativa popular, não permitiu testar, na prática, quais seriam os impactos para o fortalecimento ou não do desenho da participação através da iniciativa popular.

Por isso, a experiência de João Pessoa é interessante para entender o impacto dessa mudança em um contexto local. Ao conjugar a estratégia de um meio eletrônico para facilitar as assinaturas, com um processo face a face de elaboração colaborativa de leis, a expectativa dos administradores da plataforma era alcançar rapidamente os requisitos mínimos para que o projeto fosse apresentado para a Câmara Municipal e que, com isso, se criasse um fluxo constante de apresentação de proposições de lei pela população.

No entanto, um mês depois do início da coleta de assinaturas para os projetos, a maioria deles só havia alcançado 10% do número necessário de assinaturas para ser apresentado. Alguns projetos que foram de interesse dos vereadores que participaram da Virada Legislativa foram “adotados” para serem apresentados em seu nome. Por fim, a mesma prática que era percebida antes da existência das assinaturas eletrônicas se repete, indicando que o problema no desenho institucional da iniciativa popular de lei não está no meio com que as assinaturas são coletadas.

Em outro momento, foi debatido que as novas formas de representação política com as ferramentas digitais são cada vez mais uma relação comunicacional entre representantes e representados. (COLEMAN, 2005) Aparentemente, pensar a iniciativa popular como a construção de convencimento sobre uma peça estática, fechada, não parece atrair tanto a atenção do público quanto atrai a possibilidade de dialogar de forma constante, inclusive com seus representantes. Dessa forma, a atualização da iniciativa popular talvez não seja pela incorporação de mecanismos eletrônicos para atualizar uma prática antiga, mas pensar como a ideia de participação popular pode se renovar para encontrar novas linguagens. Nesse sentido, a instauração das Comissões de Legislação Participativa na Câmara de

Deputados¹²³ e no Senado Federal¹²⁴ parecem ser caminhos mais promissores na ampliação da participação da população na elaboração de leis.

4.8.3 Como o poder é compartilhado

Considerando que a iniciativa popular já era um instituto estabelecido antes mesmo da criação do Mudamos, o compartilhamento do poder de iniciativa legislativa foi formalizado com a promulgação da Constituição Federal de 1988. (BRASIL, 1988) A oportunidade de facilitar a participação através do uso de ferramentas digitais poderia ser uma forma dos legisladores reconhecerem a ineficácia desse direito, pelas dificuldades impostas na coleta de assinaturas em papel. No entanto, a não aprovação da Lei 7574 de 2017 mostrou que a ampliação dos direitos à participação popular pela iniciativa de leis não é uma prioridade para os legisladores em nível federal.

Por outro lado, a experiência de João Pessoa demonstra que a construção de políticas para a cidade pode ser mais participativa e que existe o interesse dos legisladores em criar novos canais participativos para incluir a população. Com a aprovação da lei municipal número 13.041 de 2 de julho 2015,¹²⁵ de autoria do vereador Lucas de Britto, tanto o número mínimo de assinaturas necessárias para apresentar um projeto de lei foi reduzido pela metade, quanto foi previsto o uso de mecanismos eletrônicos para coleta de assinaturas, regulamentado quase dois anos depois com a adoção do Mudamos como aplicativo oficial.

123 A Comissão de Legislação Participativa foi instaurada na Câmara dos Deputados em 2001. Através da CLP é possível que a sociedade, através de entidades representativas, apresentem sugestões legislativas, dentre elas propostas de leis complementares e ordinárias, emendas ao Plano Plurianual (PA) e à Lei de Diretrizes Orçamentárias. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/atribuicoes>>. Acesso em: 28 de fev. de 2021.

124 Criada em 2002, a Comissão de Legislação Participativa do Senado Federal tem com objetivo de receber sugestões de leis da sociedade organizada com o intuito de diminuir a burocracia prevista na lei de iniciativa popular. Em 2005 a Comissão passou a receber o nome de Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH). Disponível em <<http://www.senado.leg.br/noticias/jornal/cidadania/Constitui%C3%A7%C3%A3o%20incentiva/not006.htm>>. Acesso em: 28 de fev. de 2021.

125 Disponível em <<https://leismunicipais.com.br/a/pb/j/joao-pessoa/lei-ordinaria/2015/1305/13041/lei-ordinaria-n-13041-2015-%20disciplina-a-iniciativa-popular-de-leis-a-que-se-refere-o-art-31-da-lei-organica-do-municipio-de-joao-pessoa?q=13041>>. Acesso em 30 de nov. de 2020.

Mesmo com essa flexibilização por parte do poder legislativo de João Pessoa, não houve nenhuma lei de iniciativa popular apresentada à Câmara de Vereadores até então, o que demonstra que, mesmo com a criação de facilitadores, o compartilhamento de poder em relação à iniciativa legislativa talvez não seja ideal pelo atual desenho institucional estabelecido pela Constituição.

4.8.4 A instrumentalização da deliberação

Com a exceção do caso de João Pessoa, na medida em que as arenas deliberativas em torno do Mudamos e as casas legislativas não estão conectadas, pode-se dizer que a plataforma não logrou aportes epistêmicos significativos do ponto de vista original proposto pelo Mudamos. Como nenhum dos anteprojetos publicados pelo Mudamos alcançou o número mínimo de assinaturas para ser apresentado em uma casa legislativa, nenhum deles teve a chance de causar algum impacto sobre as arenas representativas para as quais se direcionavam.

Por outro lado, no caso de João Pessoa, com a realização da Virada Legislativa, pode-se dizer que o formato de integração multissetorial trouxe ganhos epistêmicos significativos, causando certo impacto na representação legislativa. A metodologia da Virada Legislativa compreendia eleger um tema de relevância para a cidade e construir um ambiente multissetorial de discussão que incluía os vereadores da cidade. A equipe do Mudamos começou o diálogo com associações e sindicatos da cidade de João Pessoa e se chegou ao acordo que a primeira Virada Legislativa teria o tema mobilidade urbana. Devido às discussões sobre o plano municipal de mobilidade urbana, esse era um tema que vinha atraindo a atenção da população, além de ser um campo de disputa entre a sociedade civil e o poder público.

A metodologia da Virada Legislativa compreendia um painel multissetorial com representantes de associações ligadas ao direito à cidade, de cicloativistas, o Secretário de Mobilidade Urbana de João Pessoa, e um representante da Câmara de Vereadores de João Pessoa. Nesse painel, foram expostas questões relevantes para cada setor, e foi uma espécie de aquecimento para a etapa seguinte, uma roda de

debate que incluía o público utilizado a metodologia do aquário. (GARRISON; MUNDAY, 2012) Essa metodologia consiste em organizar o grupo de discussão em roda em torno de um núcleo que tem a palavra. Quando alguém do grupo quer ter a palavra, esse se desloca para o centro e ocupa uma cadeira vazia deixada por um interlocutor anterior. No caso da Virada Legislativa, em diferentes momentos era possível encontrar um vereador na mesma posição hierárquica, discutindo com alguém do público. As ideias levantadas nessa fase eram sistematizadas para serem usadas em grupos de trabalho compostos pelo público do evento para elaborar as propostas de texto de lei. O encerramento do evento se dava com uma mesa de vereadores que ouviam a apresentação da proposta do anteprojeto de lei e faziam comentários como em um formato de “programa de auditório”.

A primeira Virada Legislativa produziu sete anteprojetos de lei que foram publicados no Mudamos. Até 2020, no entanto, nenhum deles havia alcançado o número mínimo de assinaturas para serem apresentados. Um deles foi “adotado” por um vereador ao alcançar mil assinaturas. Apesar de não ter sido verificado um impacto direto pela apresentação de leis à Câmara de Vereadores, a exposição dos parlamentares a um processo deliberativo com uma metodologia lúdica e integradora, que coloca participantes e legisladores em um mesmo patamar e permite o diálogo livre entre eles, se feito de maneira regular, tem o potencial de trazer grandes aportes epistêmicos para a arena legislativa.

Como experiência prática, as Viradas Legislativas demonstraram o seu valor para constituição de aportes epistêmicos à deliberação parlamentar. No entanto, não houve com ela uma atualização institucional que permitisse o estabelecimento de um ator promotor dessas metodologias inovadoras. A dependência de uma organização da sociedade civil como provocadora da iniciativa permitiu somente o estabelecimento de uma experiência deliberativa, a qual dependeria de inovações institucionais para consolidá-la como mecanismo permanente para melhoria do processo de elaboração legislativa.

4.8.5 Compêndio analítico do caso

Dentre os casos analisados por esta tese, o Mudamos provavelmente foi o mais difícil de se enquadrar nas pressupostos de *crowdlaw*. Sendo uma iniciativa iniciada a partir de uma organização da sociedade civil, ela cumpriu um papel de indutora de transformações culturais na administração pública. Dessa forma, o empreendedorismo público identificado teve seu protagonismo nos atores ao redor do ITS Rio, Ronaldo Lemos e Marlon Reis, que ao visualizarem uma oportunidade de atualizar o instituto da iniciativa popular com a utilização de ferramentas de comunicação digital, passaram a atuar no convencimento de gestores públicos de casas legislativas para adotarem essas ferramentas.

Em algumas casas legislativas, não se conseguiu criar uma oportunidade política para implementação da plataforma (e.g. Câmara dos Deputados). Em outros casos, como na Câmara Municipal de João Pessoa, o protagonismo do presidente Marcus Vinicius levou não só à implementação do Mudamos, como também à ampliação para construção de uma jornada deliberativa para incluir a população na elaboração de leis. Vale ressaltar a pré-existência de uma cultura participativa naquela casa. Portanto, conforme o Quadro 1, descrito no modelo analítico de referência, pode-se afirmar a presença do empreendedorismo público na iniciativa, pois pode-se verificar a existência de atores públicos que impulsionaram inovações institucionais em uma estrutura de Estado que incorpora uma cultura participativa.

Com relação ao desenho institucional, o Mudamos por si só não estabeleceu um desenho, mas se orientou pelo desenho institucional da iniciativa popular estabelecido pela Constituição Federal. No caso do Mudamos, implementado na Câmara de Vereadores de João Pessoa, houve esforços dos vereadores em modificar o instituto para facilitar a participação popular, que incluem a redução do número mínimo de apoios que uma iniciativa deve receber para ser apresentada à Câmara, bem como a própria modificação para admissão de assinaturas eletrônicas nessas propostas. A conjugação dos mecanismos institucionais da participação popular somada à metodologia agregada proposta pelo Mudamos e pela equipe do ITS permitem pensar a iniciativa popular como um instrumento capaz de identificar e resolver problemas públicos através da proposição de novas leis. Além disso, a

metologia do Mudamos se preocupa em qualificar os *inputs* da população de resolução de problemas. Nesse sentido, conforme o Quadro 2, descrito no modelo analítico de referência, pode-se afirmar que o desenho institucional do Mudamos é eficiente.

Por outro lado, o compartilhamento de poder da iniciativa popular mostrou-se ineficiente desde a sua origem como direito constitucional. A intenção do constituinte em criar um canal direto com que a população pudesse atuar como proponente de leis, mostrou-se inócuo pelas condicionantes impostas para o exercício desse direito. Com a possibilidade de influenciar o processo legislativo através de outros canais mais acessíveis, a apresentação de leis de iniciativa popular se tornou um ato custoso que somente grupos bastante estruturados e com recursos econômicos são capazes de conduzir campanhas para coleta de assinaturas. Dessa forma, conforme o Quadro 3, descrito no modelo analítico de referência, o Mudamos não produziu ganhos pessoais e coletivo pela ação dos participantes, mesmo que se possa afirmar o esforço na metodologia em incluir competências relevantes da população na tomada de decisão.

Em relação aos ganhos epistêmicos da iniciativa, se observamos a partir da ótica da iniciativa popular de lei de forma geral, ela é não é capaz de produzir qualquer ganho epistêmico para o processo legislativo. A experiência da Virada Legislativa em João Pessoa, no entanto, demonstra como a participação no processo de elaboração legislativa pode trazer benefícios para reconexão entre arenas deliberativas da sociedade civil e as arenas deliberativas legislativas. Se consideradas somente as condições ideais propostas pelo Mudamos associada à metodologia da Virada Legislativa, bem como os seus efeitos sobre o processo legislativo de João pessoa, conforme o Quadro 4, descrito no modelo analítico de referência, pode-se afirmar que há instrumentalização da deliberação, pois a deliberação produz conhecimento sobre a tomada de decisão garantindo a diversidade de perspectivas dos participantes sobre as decisões.

Em resumo, o enquadramento do Mudamos sobre os pressupostos de *crowdlaw* nas suas dimensões estabelecidas pelo modelo analítico proposto por essa tese pode ser representado pelo Quadro 11.

Quadro 11: Enquadramento do Mudamos ao modelo analítico

	Empreendedorismo Público	Desenho Institucional Eficiente	Compartilhamento do poder	Instrumentalização da Deliberação
Mudamos	Presente	Presente	Ausente	Presente

Fonte: elaboração do autor.

4.9 O GRAU DE ADEQUAÇÃO DAS INICIATIVAS AO MODELO

Para cada um dos sete casos foi produzida uma análise descritiva inferencial de como eles se enquadram nos quatro pressupostos estabelecidos para o conceito. A análise foi guiada por um modelo analítico desenvolvido na seção 4.1 que decompôs os pressupostos em dimensões analíticas, que permitiram uma análise sistemática sobre os casos. A utilização de um modelo referencial permite que se faça comparações entre as iniciativas. O objetivo desta seção é demonstrar que cada um dos casos possui um grau diferente de aderência ao modelo. Portanto, através dela, pode-se afirmar que existem casos de *crowdlaw* por excelência, ou seja, totalmente aderente aos pressupostos estabelecidos, e outros que são aderentes em menor grau.

O Quadro 12 consolida as análises feitas nas seções anteriores sobre a verificação de cada um dos pressupostos nos casos analisados.

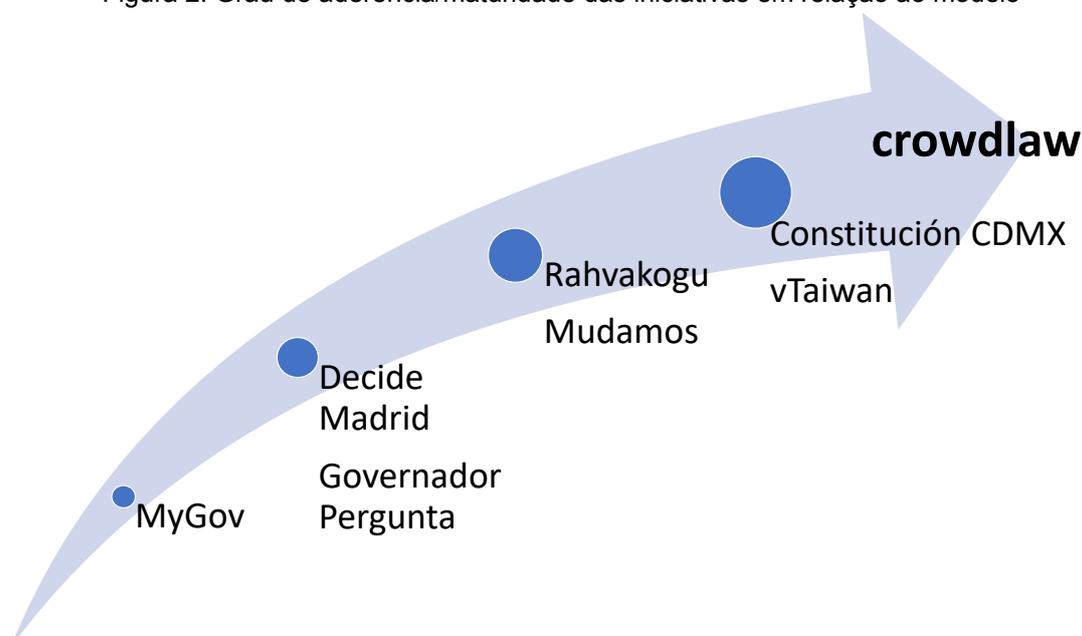
Quadro 12: Pressupostos verificados em cada um dos estudos de caso

	Empreendedorismo Público	Desenho Institucional Eficiente	Compartilhamento do poder	Instrumentalização da Deliberação
Constitución CDMX	Presente	Presente	Presente	Presente
Decide Madrid	Presente	Ausente	Ausente	Ausente
MyGov	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente
Rahvakogu	Ausente	Presente	Presente	Presente
vTaiwan	Presente	Presente	Presente	Presente
Governador Pergunta	Presente	Ausente	Ausente	Ausente
Mudamos	Presente	Presente	Ausente	Ausente

Fonte: elaboração do autor.

Dentre os casos analisados, pode-se considerar somente dois deles como sendo casos por excelência, o Constitución CDMX e o vTaiwan. Ainda assim, ao se considerar o *crowdlaw* uma agenda com uma jornada de implementação, mesmo que os demais casos não tenham se adequado ao modelo, eles ainda podem ser acolhidos pelo conceito, considerando níveis diferentes de maturidade das iniciativas. Ao final, a descrição inferencial orientada por um modelo analítico contribuiu para o estabelecimento de um referencial de maturidade para as iniciativas de *crowdlaw*, que poderá ser aplicado no futuro para guiar o aprimoramento das iniciativas. A Figura 2 posiciona as diferentes iniciativas em relação ao seu grau de maturidade, conforme o número de pressupostos verificados na descrição da iniciativa.

Figura 2: Grau de aderência/maturidade das iniciativas em relação ao modelo



Fonte: elaboração do autor.

Do lado esquerdo da Figura 2, observa-se o MyGov, que não se enquadrou em nenhum dos pressupostos estabelecidos pelo modelo analítico. Em seguida, encontram-se o Decide Madrid e o Governador Pergunta, que se enquadram em ao menos um dos pressupostos. À direita deles, encontram-se a Rahvakogu e o Mudamos, ambos se enquadram em três dos quatro pressupostos. E, finalmente, os dois casos de excelência de *crowdlaw* que se adequam aos quatro pressupostos, Constitución CDMX e o vTaiwan.

A descrição dos casos empíricos a partir dos pressupostos de *crowdlaw* levaram a algumas observações, que podem ser relevantes para o aprimoramento do entendimento de cada um deles. Com relação ao empreendedorismo público, em

todos os casos foi possível notar a existência de um ator chave de dentro da administração pública que possibilitou o surgimento da iniciativa. No entanto, ao trazer para a análise o contexto político em que a iniciativa desabrocha, percebe-se que cada um dos casos não poderia ser implementado somente pela decisão de um gestor público ou de um pequeno grupo. Em quase todos os casos, foi necessária uma estrutura de Estado que favorece arranjos de cooperação mútua e a presença de uma cultura participativa que consolidou as iniciativas.

Particularmente nos casos do MyGov e Rahvakogu, não se verificou a presença do pressuposto empreendedorismo público devido à falta de uma cultura participativa no Estado. Ambos os casos se estabeleceram em países com prioridades semelhantes sobre a modernização da administração pública, através do emprego de tecnologias digitais, para a melhoria de serviços públicos. No entanto, a falta de uma cultura participativa levou, no caso do MyGov, à exploração dos mecanismos participativos para benefício do grupo no poder, com a aplicação de métodos de controle sobre as narrativas produzidas a partir da coleta de informações da população. A Rahvakogu foi um caso ligeiramente diferente, onde pode-se perceber uma cultura participativa efêmera, restrita ao momento de realização da iniciativa. No entanto, os resultados subsequentes sobre o processo demonstram que as instituições estonianas ainda estão em transformação, para acomodar uma cultura participativa. A baixa eficácia do mecanismo de participação *Rahvaalgatus*, descrito na seção 4.5, demonstrou que o empreendedorismo público depende de uma cultura participativa para se tornar relevante na institucionalização de inovações democráticas.

Mesmo levando em consideração as especificidades do MyGov e da Rahvakogu, em todas as iniciativas analisadas, havia uma oportunidade política que foi construída para permitir o surgimento da iniciativa. Todas elas dependeram de uma conjuntura política favorável para se materializar, o que reforça a tese de Leonardo Avritzer (2008) sobre a persistência da vontade política do governo em implementar a política participativa (p. 46) como um elemento determinante para o sucesso na implementação. Se por um lado o empreendedorismo público defendido por Noveck é importante para construir uma nova classe de gestores públicos comprometidos com valores participativos, de outro, para que haja impacto nas instituições, também são necessárias ações para construir as condições políticas

para que elas aconteçam. O empreendedorismo público não é suficiente para produzir transformações institucionais, mas é fundamental para construção de uma nova cultura de gestão pública que perceba os benefícios da participação.

A ideia da participação popular contribuir para uma administração pública mais eficiente transcende os espectros ideológicos sobre a visão do Estado. Normalmente associada a ideais de esquerda, esta tese trouxe casos impulsionados por governos que não necessariamente estavam alinhados a esse espectro ideológico. A partir de uma percepção ocidental sobre orientação ideológica, poderíamos classificar que o *Constitución CDMX*, *Decide Madrid* e o *Governador Pergunta* são iniciativas que emergiram de grupos políticos alinhados à esquerda do espectro político. Por outro lado, *MyGov*, *Rahvakogu*, *vTaiwan* e *Mudamos* podem ser considerados alinhados à direita do espectro político, ou sustentando valores liberais, em que a participação é vista como o exercício da cidadania nos negócios do Estado, como forma de fortalecer a pluralidade de visões e interesses sobre os temas de discussão pública.

A boa notícia é que tanto esquerda, quanto direita começam a notar as vantagens da participação e de uma democracia epistêmica, apesar das práticas e abordagens serem diferentes. Dentre esses é importante notar o caso do *MyGov*. Narendra Modi e seu governo, segundo uma visão ocidental, pode ser considerado de direita populista. A descrição do caso nesta tese demonstrou que o *MyGov* se tornou mais uma ferramenta de sustentação desse populismo do que uma abertura sincera do governo à participação. Se colocarmos na balança os benefícios à população, e os benefícios ao BJP produzidos pelo *MyGov*, certamente encontraríamos que os dados produzidos pelo *MyGov* beneficiam muito mais a máquina partidária do BJP, cada vez mais dependente de dados da população para sua estratégia política.

O caso do *MyGov* ilustra como um Estado com forte capacidade sobre a coleta e tratamento de dados da população pode acentuar assimetrias de poder entre grupos políticos com acesso, ou não, a esses recursos. Ao pensarmos na digitalização do Estado, incluindo os instrumentos participativos, é importante ressaltar que essa digitalização corresponde a criar grandes silos de informações que o Estado tem sobre seus cidadãos. A dataficação das democracias, em parte, pode trazer benefícios públicos quando orientada por princípios democráticos fortes, ou

pode se tornar um instrumento de acúmulo de poder por grupos que têm acesso e capacidades de uso desses dados para seus fins políticos particulares.

Foi possível identificar semelhanças e diferenças na eficiência dos desenhos institucionais dos casos, ao processar e organizar os resultados da participação para produção de impactos na tomada de decisões públicas. O que se percebe é que os casos que privilegiaram múltiplos canais e formatos de participação combinados foram mais eficientes no processamento das contribuições. De fato, conforme notaram Spada, Allegretti, Secchi e Stortone, “*multichannel democratic innovations can gain efficiency due to the sharing of resources and information across channels*”. (SPADA et al., 2016) Exemplos estão no caso do Constitución CDMX, que combinou atividades online com atividades offline e também uma atitude proativa na consulta da população, assim como a Rahvakogu, cuja etapa de *crowdsourcing* obtinha *inputs* para serem discutidas em uma reunião presencial com participantes representativos da população estoniana. Outro exemplo interessante foi o vTaiwan, que também combinou informações obtidas por plataformas de *crowdsourcing* com a deliberação multissetorial envolvendo os agentes institucionais responsáveis pela implementação da política. Em todos esses casos, o desenho institucional compreendia fases complementares, cada uma com um objetivo específico. O desenho institucional apresentados por essas iniciativas demonstra que não basta a disponibilização de uma plataforma para coleta de contribuições dos usuários. Para garantir a isonomia, representatividade, transparência e, por conseguinte, a legitimidade do processo, é necessário combinar abordagens de forma justificada para se atingir os resultados almejados para o processo participativo em um sistema deliberativo organizado e integrado, em que diferentes indutores contribuem para lapidação do conhecimento. (PARKINSON; MANSBRIDGE, 2012, p. 47)

O compartilhamento do poder também ocorreu de maneira diferente em cada um dos casos. Esse é um pressuposto importante para o fortalecimento de uma cultura da participação e a continuidade dos processos no tempo. O que há de comum em todos os casos é que o compartilhamento de poder não é fruto de uma atitude benevolente dos promotores da iniciativa, mas algo dado pelo contexto político de onde a iniciativa se insere. Além disso, o compartilhamento de poder pelos agentes públicos muitas vezes não tem a intenção de promover uma cultura participativa nas decisões, mas sim reestruturar composições de arranjos de força da

sociedade com objetivos estratégicos. Foi isso que aconteceu no caso Constitución CDMX, por exemplo. O compartilhamento de poder na elaboração da nova Constituição foi também um artifício estratégico do PRD para reduzir a rejeição do novo texto quando esse foi apresentado à Assembleia Constituinte. No Decide Madrid, a facilitação do processo participativo estava arraigada à horizontalização da política defendida pelo Podemos. Na Rahvakogu, o compartilhamento do poder foi utilizado como uma forma de distensão sobre as forças da sociedade civil que convocavam protestos contra a classe política. No vTaiwan, o poder foi compartilhado pelo KMT com o intuito de aprender com as práticas políticas do movimento Sunflower. No caso do Governador Pergunta, apesar de não ser possível haver compartilhamento de poder pela iniciativa, o posicionamento estratégico do Gabinete Digital na hierarquia de governo demonstra a tentativa de Tarso Genro e sua equipe em reproduzir aprendizados do Orçamento Participativo de Porto Alegre, além de reforçar a tradição participativa daquele grupo político.

A instrumentalização talvez tenha sido o pressuposto mais difícil de articular. A dificuldade em tratar esse tema está na limitação hermenêutica sobre o que é uma boa decisão. De como diferenciamos boas de más decisões. E de como evitamos armadilhas que possam limitar a liberdade de expressão ou construir visões totalitárias de uma verdade universal. Ao priorizar os resultados instrumentais, ou seja, as decisões construídas de forma coletiva no processo deliberativo e que impactam decisões públicas, é preciso ter bastante cuidado para que esses resultados sejam justos e legítimos. Uma parte da tradição deliberacionista defendeu que essas condições poderiam ser cumpridas pelos procedimentos que levaram à dada decisão, porém a crise de representatividade da democracia liberal demonstra que essa hipótese falhou. É preciso incluir na análise sobre as decisões públicas tomadas os impactos que elas causam no meio, e se esses impactos são possíveis de produzir justiça social. É isso que, a grosso modo, defende a democracia epistêmica.

Nos casos analisados por essa tese, houve diferentes níveis sobre a eficiência no aproveitamento das capacidades epistêmicas da população, mas nenhum outro foi tão eficiente como o vTaiwan. O conhecimento produzido pela população nos processos conduzidos pela plataforma chegaram a ser aproveitados em até 80% por gestores públicos na elaboração de leis e políticas públicas. Isso representa o quanto

os resultados epistêmicos de processos participativos podem ser úteis para gestores públicos pensarem soluções para problemas públicos. A consequência dessa alta taxa de incorporação dos resultados participativos sobre política é um aumento da auto-percepção da população sobre a representatividade democrática.

A Figura 1 apresentada na seção 4.1 apresenta a inteligência coletiva no centro, rodeada pelos quatro pressupostos apresentados nesta tese. Ela é o fim perseguido por *crowdlaw* para permitir a construção de decisões melhores. A partir da análise de casos nesta tese, pode-se afirmar que a presença dos quatro pressupostos na iniciativa tornam mais provável o êxito das iniciativas em aproveitar a inteligência coletiva para a produção de benefícios públicos. Ao observarmos os dois casos por excelência, Constitución CDMX e o vTaiwan, é possível verificar que essa afirmação encontra validade empírica. Tanto o Constitución CDMX quanto o vTaiwan tiveram resultados substanciais com o fluxo de informações da sociedade para as instituições e a produção de decisões de impacto sobre a definição de políticas. No caso da Constitución CDMX, esse valor foi reconhecido no Supremo Tribunal mexicano. No caso do vTaiwan, 80% dos processos de decisão pela plataforma se transformaram em leis ou políticas públicas ancorada no conhecimento produzido pela participação.

Ainda que possam ser notados ganhos epistêmicos nos demais casos analisados, aqueles que se enquadram nos quatro pressupostos de *crowdlaw* tiveram um desempenho bastante superior em termos de influência sobre a tomada de decisões públicas. Isso demonstra a validade do modelo analítico proposto por esta tese como instrumento de avaliação de iniciativas enquadradas na definição de *crowdlaw*. Da mesma forma, ao se assumir *crowdlaw* como uma agenda de transformação do Estado, a proposição de um modelo referencial para análise feita por esta tese contribuiu para o estabelecimento de parâmetros para medir a maturidade das iniciativas incentivadas pela agenda, para ganharem em eficácia na melhoria da construção de políticas que aproveitam a inteligência coletiva para tomada de decisões melhores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese aprofundou os temas relacionados a *crowdlaw* como nenhum trabalho havia feito antes. Nesse momento de conclusão, peço licença pela primeira vez ao longo do texto para me dirigir ao leitor em primeira pessoa. Com o desenrolar dos temas, percebi que o texto elaborado não conseguiu, e nem poderia, ser exaustivo com relação às discussões propostas. A própria redefinição do conceito de *crowdlaw* a que cheguei me mostrou que a tentativa do *The Governance Lab* em propor algo novo ao campo de pesquisa, na verdade, era a conclusão de que *crowdlaw* é um tema em construção (uma agenda), assim como são as próprias definições de democracia nas suas diferentes vertentes epistemológicas.

Ao perceber esse tema em movimento, meu principal objetivo com este trabalho foi o de adicionar alguns ladrilhos no caminho que *crowdlaw* pretende pavimentar. A forte conexão com temas ligados à participação, à deliberação e à teoria democrática, bem como seus temas correlatos, demonstram que tampouco essa estrada foi um projeto iniciado do zero. Os pressupostos estabelecidos para *crowdlaw*, o contexto de transformações tecnológicas e o reconhecimento de uma inteligência coletiva das sociedades mostram que parte dessa estrada já estava construída e que também haviam ferramentas a disposição para dar continuidade na pavimentação dela.

Acredito que uma das principais contribuições dadas por esta tese aos estudos de *crowdlaw* é o reconhecimento desse, não como um conceito autônomo, mas como uma agenda de transformação institucional do Estado para priorizar mecanismos participativos que ampliem a legitimidade instrumental das decisões tomadas por gestores públicos. Esse entendimento poderá reorientar as pesquisas em relação a esse tema sem o peso de se pensar em *crowdlaw* como um conceito novo, que deve ter coesão interna. Ao contrário, a sua polissemia é a sua principal virtude quando se imagina *crowdlaw* como uma agenda de transformação institucional. Com um referencial mais claro sobre o significado do termo, as iniciativas de *crowdlaw* poderão ser melhor comparadas e aprimoradas, sem limitar a capacidade de inovação que o tema merece.

Para chegar à conclusão de que *crowdlaw* é uma agenda de transformação institucional orientada por quatro pressupostos, no primeiro capítulo fiz um resgate histórico sobre o surgimento do termo. Nele, discorri sobre a ideia de *crowdsourcing* e de como as contribuições por grandes populações poderiam adquirir materialidade através da utilização de recursos de processamento de dados para solução de problemas complexos. *Crowdsourcing* é o exercício puro da sistematização do conhecimento das multidões para concepção de soluções que não poderiam ser imaginadas por indivíduos isolados, mas que, em um exercício coletivo, podem visualizar abordagens inovadoras capazes de transformar a realidade. Em seguida, apresentei como essas novas técnicas estão sendo aplicadas com sucesso na elaboração de políticas públicas e na elaboração de leis com a participação do público. A partir da leitura de outros pesquisadores, foi possível identificar como o Estado pode se aproveitar do conhecimento da população para resolver seus próprios problemas.

Diferentes pesquisas de *crowdlaw* buscaram ilustrar os benefícios da inclusão da população na resolução de problemas complexos. Nesta tese, procurei demonstrar quem eram os pesquisadores conduzindo esses estudos, a metodologia preferida por eles e quais os temas recorrentes em que esses se debruçavam. O mapeamento desse campo serviu para identificar um campo de estudos nascente sobre o tema, o qual em partes justifica a elaboração desta tese. Por fim, procurei listar as narrativas em que o *crowdlaw* é empregado, como forma de extrapolar a ideia de um campo de estudos fechado, mas sim uma iniciativa que procura ter incidência na sociedade. A última seção do primeiro capítulo já apontava a necessidade de se pensar *crowdlaw* não como um conceito emergente, mas como uma agenda em progresso com o principal objetivo de transformar a cultura do Estado para uma maior abertura à participação popular.

Os quatro pressupostos, tratados no segundo capítulo, surgiram da revisão bibliográfica feita no primeiro capítulo. Seus elementos foram particularmente notados de forma explícita em dois trabalhos de Beth Simone Noveck: *Smart Citizens, Smarter State* (2015) e *Crowdlaw: Collective Intelligence and Lawmaking*. (2018b) A partir da revisão desses trabalhos, é possível notar que Noveck ancora esses pressupostos na crítica à teoria participativa, à teoria deliberativa, no institucionalismo e nas inovações democráticas. Por isso, nesse capítulo, realizei o exercício de

reconectar os diferentes elementos que dão sustentação a esses pressupostos, localizando os diferentes argumentos dentro dos seus arcabouços teóricos. Com isso, ao debater o empreendedorismo público, busquei resgatar elementos relacionados as teorias institucionais e neo-institucionais para pensar como o Estado burocrático pode ser um obstáculo para realização de transformações que dependem da mudança de cultura das instituições.

Em seguida, apresentei a importância da eficiência do desenho institucional para processar os resultados da participação, discutindo como as inovações democráticas e as instituições participativas necessitam construir desenhos transparentes para o público participativo para que suas contribuições afetem positivamente as decisões públicas qualificando os *inputs* da população na resolução de problemas públicos. A seção seguinte do capítulo resgata obras da teoria participativa para descrever como o compartilhamento de poder é fundamental para o fomento de uma cultura participativa. Nela, é reforçado o argumento da importância do empoderamento dos participantes para criação de um círculo virtuoso de engajamento nas iniciativas de *crowdlaw*, bem como a importância de valorizar competências específicas para uma tomada de decisão.

Por fim, o capítulo é encerrado com a apresentação do quarto pressuposto sobre a instrumentalização da deliberação, em que procurei o significado dado por *crowdlaw* para o aproveitamento efetivo de processos deliberativos, para a tomada de decisões públicas. Dessa forma, essa seção buscou fazer um resgate sobre as diferentes perspectivas das escolas deliberativas sobre a eficácia da deliberação na construção de consensos e na tomada de decisões. Ao final dessa seção, concluí que a instrumentalização da deliberação na verdade está relacionada a uma perspectiva epistêmica de democracia, a qual prioriza o valor instrumental produzido pela deliberação sobre as suas justificações intrínsecas que legitimam o processo deliberativo. Em resumo, o valor da deliberação está mais nos resultados que ela pode produzir, e sua legitimidade em relação aos afetados por eles, do que nos seus procedimentos.

O terceiro capítulo tratou da sabedoria da democracia, trazendo o debate de como sistemas democráticos podem ser eficientes para produzir conhecimento para problemas complexos da sociedade, e a necessidade de ressignificar a

representação a partir de novas bases que permitam uma maior inclusividade da população sobre os temas que a afeta. Na primeira seção, discorro sobre como as tecnologias de comunicação digital afetaram o imaginário de teóricos da democracia sobre as possibilidades democratizantes que ela trazia consigo, mas que foram desmanteladas pela crítica da possibilidade distópica de uma democracia por controle remoto.

A seção seguinte trata da governança algorítmica e discutiu como práticas biopolíticas podem ser utilizadas tanto para dominação, quanto para o fortalecimento de democracias. A alegoria da encruzilhada, trazida nessa seção, serve para demonstrar como a tecnologia não é agnóstica e, muito menos, democratizante *per se*. Para ilustrar, a seção seguinte apresentou a ideia de estupidez coletiva com exemplos recentes de como a distopia, presente na crítica sobre como a subversão de ferramentas de comunicação digital pode fortalecer elites políticas que dominam essas técnicas para manipular opinião pública, lucrando politicamente com isso. Em se pensando *crowdlaw* como uma agenda, é importante ressaltar os pressupostos estabelecidos por ela para não se cair em soluções convenientes a elites políticas que perseguem sua própria legitimação através da manipulação das massas subvertendo ferramentas de comunicação digital, como fica claro na experiência indiana.

A emergência da inteligência coletiva é o contraponto da estupidez coletiva apresentada na terceira seção do terceiro capítulo. Nela, é apresentado o surgimento da ideia como conceito, descrita pelo filósofo Pierre Lévy. Lévy descreve a inteligência coletiva como a reunião de expertises da sociedade independente do nível formal de conhecimento que elas representam. Uma inteligência distribuída por toda parte que deve ser valorizada e coordenada em tempo real com o apoio das novas ferramentas tecnológicas que nos permitem sistematizá-la para uma mobilização eficiente dessas expertises (competências). O nosso momento histórico enquanto humanidade, através da disposição das ferramentas que construímos, é que nos permite pensar em uma inteligência coletiva em prol do bem comum.

A última seção do terceiro capítulo procurou propor uma redefinição de *crowdlaw*, reposicionando-o como uma agenda de transformação do Estado para uma maior abertura participativa. Para isso, foi necessário um esforço de reconectar

os pressupostos de *crowdlaw* com a função da aplicação de ferramentas digitais para alcançar a inteligência coletiva das populações. Ao longo desse debate, foram organizados alguns conceitos dispersos mencionados por outros pesquisadores do campo. Por conta do seu enfoque nos resultados da participação, essa seção também filiou *crowdlaw* a uma perspectiva de democracia epistêmica. A crise de representatividade em que as democracias liberais modernas vivem, em parte, é fruto da desconexão entre instituições democráticas e os benefícios que elas podem produzir para suas populações. Conforme notou Hélène Landemore, em sociedades cada vez mais complexas, as democracias já não são mais capazes de satisfazer as preferências da maioria. Portanto, somente uma abordagem epistêmica que possa aumentar o conhecimento das instituições em tempo real sobre os problemas da população é que pode criar instituições responsivas a eles. O acolhimento do Estado a esses problemas também pode reconectar a população à vida política através da renovação das formas de representação de suas preferências e interesses.

Ao final dessa seção, eu concluí que o *The Governance Lab* e as iniciativas de *crowdlaw* são importantes atores para testarem essas novas formas de representação e provocarem inovações para o surgimento de uma democracia mais justa e inclusiva, e que leve em conta as capacidades epistêmicas da população. No seu trabalho, em vez de promover um referencial estrito sobre *crowdlaw*, a decisão do *The Govlab* em manter aberto e o mais inclusivo possível o critério para considerar uma iniciativa participativa *crowdlaw*, ou não, demonstra que o mais importante não é um domínio apurado de um conceito, mas a criação de uma massa crítica de iniciativas que inspirem gestores públicos. Por isso, o final dessa seção propõe definir *crowdlaw* como uma agenda de transformação institucional não partidária que se orienta pelos quatro pressupostos de *crowdlaw* de empreendedorismo público, compartilhamento de poder, eficiência do desenho institucional e a instrumentalização da deliberação.

No quarto capítulo dessa tese, procurei testar a definição de *crowdlaw* elaborada por mim sobre casos citados pelo *The Govlab* como exemplos para impulsionar a agenda de participação em governos. A referência escolhida foi o *Crowdlaw for Congress: Strategies for 21st Century Lawmaking*, um documento criado pelo *The Govlab* para servir de guia de práticas para gestores públicos na aplicação de *crowdlaw*. A intenção em utilizar esse documento foi o de ter uma lista

de casos oficialmente reconhecidos pelo *The Govlab* como iniciativas de *crowdlaw* e contrapor o modelo desenvolvido por essa com a empiria dos casos alegados como referências de *crowdlaw*.

A economia é muito mais dependente de dados hoje do que era há 10 anos. A política será muito mais dependente de dados daqui a 10 anos do que é hoje. Com esta tese, procurei demonstrar ser possível a aplicação de ferramentas digitais para processar esses dados e, com isso, revelar a inteligência coletiva da população. O acesso à inteligência coletiva, no entanto, pressupõe processos de acordo com princípios democráticos elementares de liberdade de expressão, deliberação livre, e a transparência sobre o uso dados, bem como os algoritmos que os processam. Sem isso, mesmo as plataformas de inteligência artificial mais avançadas, organizadas no processo participativo mais inclusivo, terão dificuldades em alcançar ganhos epistêmicos que sejam de amplo acesso à população. Algumas ferramentas podem até ser “*smart*” e gerar benefícios imediatos para aos cidadãos, cidades mais inteligentes e eficientes, ou a elaboração de uma política pública que resolva problemas antigos com novas abordagens. Mas, sem o estabelecimento de um pacto de que esses dados estão a serviço do processo democrático – o que significa dar transparência a “como?”, “por quê?” e “por quem?” eles podem ser acessados – corremos o risco de estarmos criando bombas atômicas políticas em cada nova plataforma de participação que lançamos.

Para exemplificar esse risco, imagine se o banco de dados inteiro do Facebook cheio de dados pessoais, além das preferências e perfil psicométrico dos usuários da plataforma, caíssem na mão de um partido político que tivesse a capacidade de tratar esses dados e implementar uma estratégia política baseada neles?! As consequências poderiam ser catastróficas para sistemas políticos sujeitos a uma arma política como essa. E nós já sabemos as consequências reais de como isso pode ser feito e o que aconteceria. De certa forma, isso já aconteceu e foi na maior democracia do ocidente: os Estados Unidos da América. Antes das eleições de 2016, a campanha de Donald Trump não tinha acesso aos dados brutos do Facebook, mas os aplicativos da Cambridge Analytica conseguiu obter quase a totalidade deles. Com os dados em mãos, o seu uso engenhoso provavelmente criou a maior surpresa política deste século.

Pontos de contato digital entre população e o Estado produzirão cada vez mais quantidades imensas de dados. Isso não é inteiramente novo, uma vez que o Estado e suas instituições provavelmente são as organizações que mais detêm informações sobre cada um de nós. A novidade está em isso estar sendo coletado e processado em tempo real. A abertura de novos canais participativos são novas fontes de acumular informações sobre cidadãos. Nesse caso específico, a correlação sobre escolhas dos usuários podem relevar dados cada vez mais sensíveis, como a preferência política individual. Se antes o Estado guardava majoritariamente dados agnósticos sobre cada um de nós, com o uso de ferramentas que desejavelmente relevam as preferências e os interesses do usuário, a disposição dessas informações sem um controle rígido sobre o seu acesso pode desencadear uma guerra política informacional, intensificando a polarização e a desconfiança nas instituições políticas.

O antídoto a esse problema que alguns países estão tomando é o da criação de leis gerais de proteção de dados pessoais. Na Europa, a General Data Protection Regulation (GDPR) foi aprovada em abril de 2016 e passou a vigorar em maio de 2018.¹²⁶ No Brasil, a Lei Geral de Proteção de Dados foi aprovada em agosto de 2018 e passou a vigorar em agosto de 2020.¹²⁷ Ambas as leis criaram, nas suas jurisdições, regras claras para a coleta e tratamento de dados pessoais dos usuários de serviços digitais e estabeleceram que o detentor do dado pessoal sempre é a pessoa que o produziu. Particularmente na GDPR são impostas restrições inclusive a como as instituições de governo devem coletar, armazenar e tratar os dados pessoais dos usuários. As leis gerais de proteção de dados são um importante instrumento para garantir os princípios básicos de democracias liberais e frear possíveis abusos de poder por quem trata grandes volumes de informações pessoais. Sem a garantia desses princípios, é muito provável que a democracia seja engolida pela tecnocracia que favorece a estupidez coletiva.

Esta tese provoca as democracias do século XXI a orientarem seus resultados a invariavelmente produzirem benefícios públicos justos e compartilhados em um verdadeiro “populismo de Estado”. Para isso, os mecanismos institucionais de diálogo entre Estado e sociedade necessariamente terão que romper com a gaiola

126 General Data Protection Regulation. Disponível em <<https://gdpr-info.eu/>>. Acesso em: 31 de dez. de 2020.

127 Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm>. Acesso em: 31 de dez. de 2020.

procedimentalista que reproduz desigualdades e permite a captura do poder político pelo poder econômico. Esta tese demonstrou que inovações democráticas podem contribuir com a construção desse caminho, mas também indicou que ainda temos uma caminhada longa pela frente. A jornada por uma democracia mais justa e inclusiva passa também por lutas históricas que transformem a cultura das instituições. Esta tese chegou à conclusão de que a inteligência coletiva, ou sabedoria popular, para usar um termo abraileirado, é um instrumento viável para construção de uma democracia que distribua benefícios de forma justa. Com esta tese, decidi entrar nessa luta, juntando-me a tantos outros e tantas outras, oferecendo argumentos para a construção de democracias que utilizam os novos paradigmas comunicacionais em favor da produção de resultados epistêmicos ancorados na justiça social.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Pedro Vieira. **Sistemas deliberativos e processo decisório congressual: um estudo sobre a aprovação do Marco civil da internet. Tese de doutorado.** 2017. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.
- AITAMURTO, Tanja. **Crowdsourcing for Democracy: A New Era in Policy-Making.** Parliament of Finland: Publications of the Committee for the Future 1/2012, 2012.
- AITAMURTO, Tanja. Collective intelligence in law reforms: When the logic of the crowds and the logic of policymaking collide. *In*: PROCEEDINGS OF THE ANNUAL HAWAII INTERNATIONAL CONFERENCE ON SYSTEM SCIENCES 2016, Big Island. **Anais [...].** Big Island p. 2780–2789. DOI: 10.1109/HICSS.2016.349.
- AITAMURTO, Tanja; CHEN, Kaiping. The value of crowdsourcing in public policymaking: Epistemic, democratic and economic value. **Theory and Practice of Legislation**, Oxford, v. 5, n. 1, p. 55–72, 2017. DOI: 10.1080/20508840.2017.1282665. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/20508840.2017.1282665>.
- AITAMURTO, Tanja; LANDEMORE, Hélène. Democratic participation and deliberation in crowdsourced legislative processes: The case of the law on off-road traffic in Finland. *In*: THE 6TH CONFERENCE ON COMMUNITIES AND TECHNOLOGIES (C&T). WORKSHOP: LARGE-SCALE IDEA MANAGEMENT AND DELIBERATION SYSTEMS 2013, Munich. **Anais [...].** Munich: European Society for Socially Embedded Technologies, 2013.
- AITAMURTO, Tanja; LANDEMORE, Hélène. Crowdsourced Deliberation: The Case of the Law on Off-Road Traffic in Finland. **Policy and Internet**, Washington, D.C., v. 8, n. 2, p. 174–196, 2016. DOI: 10.1002/poi3.115.
- AITAMURTO, Tanja; LANDEMORE, Hélène; SALDIVAR GALLI, Jorge. Unmasking the crowd: participants' motivation factors, expectations, and profile in a crowdsourced law reform. **Information Communication and Society**, York, v. 20, n. 8, p. 1239–1260, 2017. DOI: 10.1080/1369118X.2016.1228993. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/1369118X.2016.1228993>.
- AITAMURTO, Tanja; SALDIVAR, Jorge. Examining the quality of crowdsourced deliberation: Respect, reciprocity and lack of common-good orientation. *In*: CONFERENCE ON HUMAN FACTORS IN COMPUTING SYSTEMS - PROCEEDINGS 2017, Denver. **Anais [...].** Denver p. 2314–2321. DOI: 10.1145/3027063.3053248.
- ALMEIDA, Deborah Rezende De. Pluralização da representação política e legitimidade democrática: lições das instituições participativas no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 20, n. 1, p. 96–117, 2014. DOI: 10.1590/S0104-62762014000100005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762014000100005&lng=pt&nrm=iso&tlng=en.

ALMEIDA, Guilherme de Almeida. Marco Civil da Internet: antecedentes, formulação colaborativa e resultados alcançados. *In*: ARTESE, Gustavo (org.). **Marco Civil da Internet: análise jurídica sob uma perspectiva empresarial**. São Paulo: Quartier Latin, 2015. p. 19–63.

ALSINA, Victòria; MARTÍ, José Luis. The Birth of the CrowdLaw Movement : Tech-Based Citizen Participation, Legitimacy and the Quality of Lawmaking. **Analyse & Kritik**, Berlin, v. 40, n. 2, p. 337–358, 2018.

ALVARADO MENDOZA, Arturo; DAVIS, Diane. Participación democrática y gobernabilidad en la Ciudad de México: el reto del PRD en la transición política. **Estudios sociológicos**, Ciudad de México, v. 21, n. 61, p. 135–166, 2003.

ALVES DOS SANTOS, Marcelo. **Desarranjo da visibilidade, desordem informacional e polarização no Brasil entre 2013 e 2018**. 2019. Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2019. DOI: 10.13140/RG.2.2.20523.80169.

ARAGÓN, Pablo; GÓMEZ, Vicenc; KALTENBRUNNER, Andreas. Visualization tool for collective awareness in a platform of citizen proposals. *In*: PROCEEDINGS OF THE 10TH INTERNATIONAL CONFERENCE ON WEB AND SOCIAL MEDIA, ICWSM 2016 2016, Cologne. **Anais [...]**. Cologne p. 756–757.

ARENDT, Hannah. **Between past and future**. New York: Penguin, 2006.

ÅSTRÖM, Joachim. Should Democracy Online be Quick, Strong, or Thin? **Communications of the ACM**, New York, v. 44, n. 1, 2001. DOI: 10.4324/9780203485415.

AUGUSTO, Luís Gustavo Henrique. **Participação social no processo legislativo federal: um estudo da Comissão de Legislação Participativa (CLP), da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) e da iniciativa popular de lei**. 2015. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43–64, 2008. DOI: 10.1590/S0104-62762008000100002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100002&lng=pt&tlng=pt.

AVRITZER, Leonardo. **Participatory Institutions in Democratic Brazil**. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 2009. v. 1

BARBER, Benjamin R. **Jihad vs. McWorld: How the planet is both falling apart and coming together-and what this means for democracy**. New York: Crown, 1995.

BARBER, Benjamin R. **Strong Democracy - Participatory Politics for a New Age**. Berkeley: University of California Press, 2003.

BARROS, Samuel. A Colaboração dos Cidadãos na Produção de Leis: Lições das Consultas Online do Marco Civil da Internet. *In*: ANAIS DO 100 ENCONTRO DA

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA 2016, Belo Horizonte. **Anais** [...]. Belo Horizonte: ABCP, 2016.

BATISTA, Marcelo Henrique Euzébio. **Um modelo para geração de perfis de usuários baseado em técnicas de psicometria. Dissertação de mestrado.** 2009. UNISINOS, São Leopoldo, 2009.

BAVISKAR, B. S. NGOs and Civil Society in India. **Sociological Bulletin**, Thousand Oaks, v. 50, n. 1, p. 3–15, 2001. DOI: 10.1177/0038022920010101.

BEETHAM, David. Defining and justifying democracy: Some Conditions for Democracy. *In*: BEETHAM, David (org.). **Democracy and Human Rights.** Cambridge: Polity Press Cambridge, 1999. p. 1–30.

BELLONE, Carl J.; GOERL, George Frederick. Reconciling public entrepreneurship and democracy. **Public Administration Review**, New York, p. 130–134, 1992.

BENKLER, Yochai; FARIS, Robert; ROBERTS, Hal. **Network Propaganda: Manipulation, Disinformation, and Radicalization in American Politics.** New York: Oxford University Press, 2018.

BENNETT, W. Lance; SEGERBERG, Alexandra. **The logic of connective action: Digital media and the personalization of contentious politics.** Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

BENNICH-BJÖRKMAN, Li. The cultural roots of Estonia's successful transition: How historical legacies shaped the 1990s. **East European Politics and Societies**, Thousand Oaks, v. 21, n. 2, p. 316–347, 2007. DOI: 10.1177/0888325407299785.

BOEHMER-CHRISTIANSEN, Sonja A. Energy policy and public opinion Manipulation of environmental threats by vested interests in the UK and West Germany. **Energy Policy**, United Kingdom, v. 18, n. 9, p. 828–837, 1990. DOI: 10.1016/0301-4215(90)90062-9.

BORGES, André; VIDIGAL, Robert. Do lulismo ao antipetismo? Polarização, partidarismo e voto nas eleições presidenciais brasileiras. **Opinião Pública**, Campinas, v. 24, n. 1, p. 53–89, 2018.

BRABHAM, Daren. Using Crowdsourcing In Government. **IBM Center for The Business of Government**, Washington, D.C., p. 1–42, 2013. a.

BRABHAM, Daren C. **Crowdsourcing.** Cambridge: MIT Press, 2013. b.

BRABHAM, Daren C. **Crowdsourcing in the Public Sector.** Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2015.

BRAGATTO, Rachel Callai; NICOLÁS, Maria Alejandra; SAMPAIO, Rafael Cardoso; BARROS, Samuel Anderson Rocha. Metodologia de Análise de Consultas Públicas Online : parâmetros de categorização dos participantes, estrutura comunicativa e temáticas. *In*: 70 SEMINÁRIO NACIONAL SOCIOLOGIA & POLÍTICA 2016, Curitiba. **Anais** [...]. Curitiba: UFPR, 2016.

BRAGATTO, Rachel Callai; SAMPAIO, Rafael Cardoso; NICOLÁS, Maria Alejandra. A segunda fase da consulta do marco civil da internet: como foi construída, quem participou e quais os impactos. **Revista Eptic**, Aracaju, v. 17, n. 1, p. 237–255, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRINGEL, Breno. 15-M, Podemos E Os Movimentos Sociais Na Espanha. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, p. 59–78, 2015.

BUROV, Vasilij; PATARAKIN, Evgeny; YARMAKHOV, Boris. Lawmaking in democracy 2.0 paradigm: the shift for the new forms of lawmaking. *In*: PROCEEDINGS OF THE 5TH INTERNATIONAL CONFERENCE ON THEORY AND PRACTICE OF ELECTRONIC GOVERNANCE 2011, Tallinn. **Anais [...]**. Tallinn: ICEGOV, 2011. p. 214–218.

CANTÚ, Francisco; HOYO, Verónica. México 2016: El declive de la confianza institucional. **Revista de Ciencia Política**, Santiago, v. 37, n. 2, p. 493–517, 2017. DOI: 10.4067/s0718-090x2017000200493.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, p. 277–292, 2002.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede (Vol. 1, No. 6)**. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

CHADWICK, Andrew. Bringing E-Democracy Back in: Why it Matters for Future Research on E-Governance. **Social Science Computer Review**, Thousand Oaks, v. 21, n. 4, p. 443–455, 2003. DOI: 10.1177/0894439303256372.

CHADWICK, Andrew. Web 2.0: New Challenges for the Study of E-Democracy in an Era of Informational Exuberance. *In*: COLEMAN, Stephen; SHANE, Peter M. (org.). **Connecting Democracy**. Cambridge: MIT Press, 2008. DOI: 10.7551/mitpress/9006.003.0005.

CHANDHOKE, Neera. Civil society in India. **The Oxford handbook of civil society**, Oxford, p. 171–180, 2011.

CLARKE, Amanda; FRANCOLI, Mary. What's in a Name? **JeDEM**, [S. l.], v. 6, n. 1, p. 248–266, 2014.

COCCO, Giuseppe. **Gabinete digital: análise de uma experiência**. Porto Alegre: Companhia Riograndense de Artes Gráfica, 2013.

CODATO, Adriano; BERLATTO, Fábila; BOLOGNESI, Bruno. Tipologia dos políticos de direita no Brasil: uma classificação empírica. **Análise Social**, Lisboa, n. 229, p. 870–897, 2018.

COELHO, Rony. Proposições Legislativas da Sociedade Civil no Brasil Proposições Legislativas da Sociedade Civil no Brasil. *In*: ANAIS DO IX ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA 2014, Recife. **Anais [...]**. Recife:

ABCP, 2014.

COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos. **Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.

COHEN, Joshua. An Epistemic Conception of Democracy. **Ethics**, Chicago, v. 97, n. 1, p. 26–38, 1986. DOI: 10.1086/292815.

COLEMAN, Stephen. The lonely citizen: Indirect representation in an age of networks. **Political Communication**, Abingdon, v. 22, n. 2, p. 197–214, 2005. DOI: 10.1080/10584600590933197.

COLEMAN, Stephen. **Can the internet strengthen democracy?** Hoboken: John Wiley & Sons, 2017.

COLLIER, David; LAPORTE, Jody; SEAWRIGHT, Jason. Putting typologies to work: Concept formation, measurement, and analytic rigor. **Political Research Quarterly**, Thousand Oaks, v. 65, n. 1, p. 217–232, 2012. DOI: 10.1177/1065912912437162.

CONSOLIM, Marcia Cristina. Gustavo Le Bon e a Reação Conservadora às Multidões. *In*: ANAIS DO XVII ENCONTRO REGIONAL DE HISTÓRIA – O LUGAR DA HISTÓRIA 2004, Campinas. **Anais [...]**. Campinas: ANPUH, 2004. p. 1–10.

CREVELIM, Maria Angélica; PEDUZZI, Marina. Participação da comunidade na equipe de saúde da família: é possível estabelecer um projeto comum entre trabalhadores e usuários? **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 323–331, 2005. DOI: 10.1590/S1413-81232005000200010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232005000200010&lng=en&nrm=iso.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Efetividade Deliberativa: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997 / 2006)**. Tese de Doutorado. 2009. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

DAHL, Robert Alan. **Polyarchy: Participation and opposition**. New Haven: Yale University Press, 1973.

DAHL, Robert Alan. On removing certain impediments to democracy in the United States. **Political Science Quarterly**, New York, v. 92, n. 1, p. 1–20, 1977.

DAHLBERG, Lincoln. Computer-mediated communication and the public sphere: A critical analysis. **Journal of Computer-mediated communication**, Oxford, v. 7, n. 1, p. JCMC714, 2001. a.

DAHLBERG, Lincoln. The Internet and Democratic Discourse: Exploring The Prospects of Online Deliberative Forums Extending the Public Sphere. **Information, Communication & Society**, Abingdon, v. 4, n. 4, p. 615–633, 2001. b. DOI: 10.1080/13691180110097030. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13691180110097030>.

DE MORAES AZENHA, Ana Luisa. Assessing the effects of crowdlaw initiatives:

- Experiences from Latin america. **2019 6th International Conference on eDemocracy and eGovernment, ICEDEG 2019**, Quito, p. 365–366, 2019. DOI: 10.1109/ICEDEG.2019.8734280.
- DIJCK, José Van; POELL, Thomas; WAAL, Martijn De. **The platform society: public values in a connective world**. Oxford: Oxford University Press, 2018.
- DOWNEY, John; STEPHENS, Mike; FLAHERTY, Jan. The “sluice-gate” public sphere and the national DNA database in the UK. **Media, Culture and Society**, Thousand Oaks, 2012. DOI: 10.1177/0163443711436357.
- DRURY, John; REICHER, Steve; STOTT, Clifford. Transforming the boundaries of collective identity: From the ‘local’ anti-road campaign to ‘global’ resistance? **Social Movement Studies**, Abingdon, v. 2, n. 2, p. 191–212, 2003.
- DRYZEK, John; HENDRIKS, Carolyn. Fostering deliberation in the forum and beyond. *In*: FISCHER, Frank; GOTTWEIS, Herbert (org.). **The argumentative turn revisited: Public policy as communicative practice**. Durham & London: Duke University Press, 2012. p. 31–57.
- DUNKER, Christian; TEZZA, Cristovão; FUKS, Julián; TIBURI, Marcia; SAFATLE, Vladimir. **Ética e pós-verdade**. Porto Alegre: Editora Dublinense, 2018.
- DUTTON, William H. Political Science Research on Teledemocracy. Durham & London, n. 1977, 1992.
- ELSTER, Jon. **Deliberative Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- ELTANTAWY, Nahed; WIEST, Julie B. Social Media in the Egyptian Revolution: Reconsidering Resource Mobilization Theory. **International Journal of Communication**, Los Angeles, v. 5, n. 0, p. 18, 2011.
- ELVET, Old. **A comparative analysis of Decide Madrid and vTaiwan, two Digital Platforms for Political Participation. A thesis presented for the degree of Doctor of Philosophy**. 2020. Durham University, Durham, 2020.
- ESPAÑA. **Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978**. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 1978. Disponível em: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>.
- ESTELLÉS-AROLAS, Enrique; GONZÁLEZ-LADRÓN-DE-GUEVARA, Fernando. Towards an integrated crowdsourcing definition. **Journal of Information Science**, Thousand Oaks, v. 38, n. 2, p. 189–200, 2012. DOI: 10.1177/0165551512437638.
- FARIA, Claudia Feres. O processo decisório do orçamento participativo no Rio Grande do Sul: da deliberação pública à representação política. *In*: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos Editora Universitária, 2007.
- FARIA, Claudia Feres. Do ideal ao real: as consequências das mudanças conceituais na teoria deliberativa. **Lua Nova**, São Paulo, v. 87, p. 63–81, 2012.

FARIA, Cláudia Feres. Fóruns participativos, controle democrático e a qualidade da democracia no Rio Grande do Sul: A experiência do governo Olívio Dutra (1999-2002). **Opinio Publica**, Campinas, v. 12, n. 2, p. 378–406, 2006. DOI: 10.1590/s0104-62762006000200007.

FARIA, Claudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. *In*: PIRES, Roberto Rocha Coelho (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. v. 7p. 124–135.

FARIS, Robert; BRUCE, Hal Roberts; ETLING, Bruce; BOURASSA, Nikki; ZUCKERMAN, Ethan; BENKLER, Yochai. Partisanship, Propaganda, and Disinformation: Online Media and the 2016 U.S. Presidential Election. Cambridge, v. 7641, 2017.

FELDMAN, Gerald D. **The great disorder: politics, economics, and society in the German inflation, 1914-1924**. Oxford: Oxford University Press, 1997.

FERREIRA, Maria Nazareth. **Imprensa Operária no Brasil**. São Paulo: Ática, 1988.

FISHKIN, James S. Deliberative polling. *In*: BÄCHTIGER, Andre; DRYZEK, John S.; MANSBRIDGE, Jane; WARREN, Mark (org.). **The Oxford Handbook of Deliberative Democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2018.

FLESHER FOMINAYA, Cristina. Debunking Spontaneity: Spain's 15-M/Indignados as Autonomous Movement. **Social Movement Studies**, Abingdon, v. 14, n. 2, p. 142–163, 2015. DOI: 10.1080/14742837.2014.945075.

FOUCAULT, Michel. **The Birth of Bio-Politics. Lectures at the College de France 1978-79**. New York: Palgrave Macmillan, 2001. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03085140120042271>.

FOUNTAIN, Jane E. **Building the Virtual State: IT and Institutional Change**. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2001.

FOUREZ, Gérard. **A construção das ciências: introdução à filosofia e a ética das ciências**. São Paulo: Editora UNESP, 1995.

FREITAS, Christiana Soares De; CAPIBERIBE, Camila Luciana Góes; MONTENEGRO, Luísa Martins Barroso. Governança Tecnopolítica: Biopoder e Democracia em Tempos de Pandemia. **NAU Social**, Salvador, v. 11, n. 20, p. 191, 2020. DOI: 10.9771/ns.v11i20.36637.

FREUD, Sigmund. **Freud (1920-1923)-Obras completas volume 15: Psicologia das massas e análise do Eu e outros textos**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. v. 15

FUNG, Archon. Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and their Consequences. **The Journal of Political Philosophy**, Oxford, v. 11, n. 3, p. 338–367, 2003. DOI: 10.1111/1467-9760.00181.

FUNG, Archon. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas

consequências. *In*: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004. v. 34p. 173–209.

FUNG, Archon. Democratic theory and political science: A pragmatic method of constructive engagement. **American political science review**, New York, p. 443–458, 2007.

GARRISON, Kristen; MUNDAY, Nicole Kraemer. Toward Authentic Dialogue: Origins of the Fishbowl Method and Implications for Writing Center Work. **Praxis: A Writing Center Journal**, Austin, v. 9, n. No 1, 2012.

GILLESPIE, Tarleton. The Relevance of Algorithms. *In*: GILLESPIE, Tarleton; BOCZKOWSKI, Pablo; FOOT, Kirsten (org.). **Media Technologies**. Cambridge: Mit Press, 2014. p. 167–194. DOI: 10.7551/mitpress/9780262525374.003.0009.

Disponível em:

<http://mitpress.universitypressscholarship.com/view/10.7551/mitpress/9780262525374.001.0001/upso-9780262525374-chapter-9>.

GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e sociedade**, São Paulo, v. 13, p. 20–31, 2004.

GOLDSTEIN, Brett; DYSON, Lauren. **Beyond Transparency**. San Francisco: Code for America Press, 2013. Disponível em:

<http://beyondtransparency.org/pdf/BeyondTransparency.pdf>.

GOMES, Wilson. Anos de política, estado e democracia digitais: uma cartografia do campo. *In*: BRAGATTO, Rachel Callai; CARDOSO SAMPAIO, Rafael; PEREIRA DA SILVA, Sivaldo (org.). **Democracia digital, comunicação política e redes: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016. p. 25–45.

GOMES, Wilson. **A democracia no mundo digital: História, problemas e temas**. São Paulo: Edições Sesc, 2018.

GOMES, Wilson; FERNANDES, Breno; REIS, Lucas; SILVA, Tarcizio. “Politics 2.0”: a campanha online de Barack Obama em 2008. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 17, n. 34, p. 29–43, 2009. DOI: 10.1590/s0104-44782009000300004.

GONÇALVES JUNIOR, Jerson Carneiro. **O cidadão legislador: iniciativa popular de emenda constitucional no estado democrático de direito. Tese de doutorado**. 2012. PUC-SP, São Paulo, 2012.

GOVERNMENT OF INDIA. Framework for Citizen Engagement in e-Governance. **Department of Electronics and Information Technology**, New Delhi, p. 1–28, 2012.

GRANT, Ruth W. Political Theory, Political Science, and Politics. **Political Theory**, Thousand Oaks, v. 30, n. 4, p. 577–595, 2002.

GREVEN, Thomas. The Rise of Right-wing Populism in Europe and the United States: a comparative perspective. **Friedrich-Ebert-Stiftung**, Berlin, p. 1–8, 2016.

- GUPTA, Kriti Priya; SINGH, Swati; BHASKAR, Preeti. Citizen adoption of e-government: a literature review and conceptual framework. *Geneva*, v. 12, n. 2, p. 160–185, 2016.
- HABERMAS, Jürgen. **The Theory of Communicative Action: Reason and the rationalization of society**. Boston: Beacon Press, 1984. v. 1
- HABERMAS, Jürgen. **The Theory of Communicative Action - Lifeworld and System: A Critique of Functionalist Reason**. Boston: Beacon Press, 1987. v. 2
- HABERMAS, Jürgen. **The Structural Transformation of the Public Sphere**. Cambridge: Mit Press, 1989.
- HABERMAS, Jürgen. **Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy Jürgen Habermas**. Cambridge: Mit Press, 1996.
- HABERMAS, Jürgen. **Consciência Moral e Agir Comunicativo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- HACKER, Kenneth; DIJK, Jan Van. Models of Democracy. **European Union Politics**, Thousand Oaks, v. 2, n. 1, p. 53–79, 1996. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/234642523_Models_of_Democracy_Behind_the_Design_and_Use_of_New_Media_in_Politics.
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 58, p. 193–223, 2003. DOI: 10.1590/s0102-64452003000100010.
- HAMARI, Juho; KOIVISTO, Jonna; SARSA, Harri. Does gamification work? - A literature review of empirical studies on gamification. *In: PROCEEDINGS OF THE ANNUAL HAWAII INTERNATIONAL CONFERENCE ON SYSTEM SCIENCES 2014*, Big Island. **Anais** [...]. Big Island: IEEE, 2014. p. 3025–3034. DOI: 10.1109/HICSS.2014.377.
- HAN, Byung-Chul. **No enxame: perspectivas do digital**. Petrópolis: Editora Vozes, 2018.
- HARVEY, David. Social justice, postmodernism and the city. **International journal of urban and regional research**, United Kingdom, v. 4, p. 588–601, 1992.
- HAUBEN, M.; HAUBEN, R. **Netcitizens: On the History and Impact of Usenet and the Internet**. California: Los Alamitos, 1997.
- HAYEK, Friedrich August. **The constitution of liberty: The definitive edition**. Abingdon: Routledge, 2020.
- HELD, David. **Models of Democracy**. Cambridge: Polity Press, 2006. v. 53
- HERF, Jeffrey. The “jewish War”: Goebbels and the antisemitic campaigns of the Nazi propaganda ministry. **Holocaust and Genocide Studies**, Oxford, v. 19, n. 1, p. 51–80, 2005. DOI: 10.1093/hgs/dci003.
- HERKENHOFF, Gabriel; MALINI, Fábio. A ciberpolítica nas eleições municipais de

2008: da obstrução à produtividade da comunicação na rede. *In*: SOCIEDADE BRASILEIRA DE ESTUDOS INTERDISCIPLINARES DA COMUNICAÇÃO, XIV CONGRESSO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO NA REGIÃO SUDESTE 2009, Rio de Janeiro. **Anais** [...]. Rio de Janeiro p. 1–15.

HERRING, Susan C.; WRIGHT, Elijah. Bridging the Gap: A Genre Analysis of Weblogs. *In*: PROCEEDINGS OF THE 37TH HAWAII INTERNATIONAL CONFERENCE ON SYSTEM SCIENCES 2004, Big Island. **Anais** [...]. Big Island p. 1–11.

HO, Ming Sho. From mobilization to improvisation: the lessons from Taiwan's 2014 sunflower movements. **Social Movement Studies**, Abingdon, v. 17, n. 2, p. 189–202, 2018. DOI: 10.1080/14742837.2017.1377603. Disponível em: <http://doi.org/10.1080/14742837.2017.1377603>.

HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi. Associativismo civil e Estado: Um estudo sobre organizações não-governamentais (ONGs) e sua dependência de recursos públicos. Florianópolis, v. 1, n. Xi, p. 109–127, 2003.

HOWARD, Philip N.; DUFFY, Aiden; FREELON, Deen; HUSSAIN, Muzammil M.; MARI, Will; MAZAID, Marwa. Opening Closed Regimes: What Was the Role of Social Media During the Arab Spring? **SSRN Electronic Journal**, Stanford, p. 1–30, 2011. DOI: 10.2139/ssrn.2595096. Disponível em: <http://www.ssrn.com/abstract=2595096>.

HOWE, Jeff. The rise of crowdsourcing. **Wired magazine**, San Francisco, v. 14, n. 6, p. 1–4, 2006.

HSIAO, Yu Tang; LIN, Shu-Yang; TANG, Audrey; NARAYANAN, Darshana; SARAHE, Claudina. vTaiwan: An Empirical Study of Open Consultation Process in Taiwan. Ithaca, 2018. DOI: 10.31235/osf.io/xyhft.

HSIEH, John Fuh Sheng. Taiwan in 2014: A besieged president amid political turmoil. **Asian Survey**, Berkeley, v. 55, n. 1, p. 142–147, 2015. DOI: 10.1525/AS.2015.55.1.142.

HWANG, Shu ling; WU, Wei ting. Social capital and feminist power: promoting gender mainstreaming in Taiwan. **International Feminist Journal of Politics**, Abingdon, v. 21, n. 5, p. 724–745, 2019. DOI: 10.1080/14616742.2019.1606724. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14616742.2019.1606724>.

INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ. La Constitución de la Ciudad de México, ¿qué, cómo, cuándo y para qué? **Temas Estratégicos**, Ciudad de México, v. 33, n. Mayo 2016, p. 1–42, 2016.

JACOBS, Lawrence R.; SHAPIRO, Robert Y. Presidential Manipulation of Polls and Public Opinion: The Nixon Administration and the Pollsters. **Political Science Quarterly**, New York, v. 110, n. 4, p. 519, 1995. DOI: 10.2307/2151882.

JACOBS, Lawrence R.; SHAPIRO, Robert Y. **Politicians don't pander: Political manipulation and the loss of democratic responsiveness**. Chicago: University of Chicago Press, 2000.

- JAFFRELOT, Christophe. The Modi-centric BJP 2014 election campaign: new techniques and old tactics. **Contemporary South Asia**, United Kingdom, v. 23, n. 2, p. 151–166, 2015. DOI: 10.1080/09584935.2015.1027662.
- JANSSEN, Davy; KIES, Raphaël. Online Forums and Deliberative Democracy. **Acta Politica**, United Kingdom, v. 40, n. September 2005, p. 317–335, 2005. DOI: 10.1057/palgrave.ap.5500115.
- JENKINS, Henry. **Fans, Bloggers and Gamers: Exploring Participatory Culture**. New York: New York University Press, 2006.
- JENKINS, Henry. Defining Participatory Culture. *In*: Cambridge: John Wiley & Sons, 2015.
- JOHANNSEN, Lars; HILMER PEDERSEN, Karin. For the Common Good: Combating Corruption in New EU member states. **Journal of Comparative Politics**, New York, n. 4.1, p. 91, 2011. DOI: 10.1177/2396939319872947.
- JONSSON, Magnus E. Democratic Innovations in Deliberative Systems – The Case of the Estonian Citizens' Assembly Process. **Journal of Deliberative Democracy**, London, v. 11, n. 1, p. 7, 2015. DOI: 10.16997/jdd.224.
- JONSSON, Magnus E.; ÅSTRÖM, Joachim. The Challenges for Online Deliberation Research. **International Journal of E-Politics**, Pennsylvania, v. 5, n. 1, p. 1–15, 2014. DOI: 10.4018/ijep.2014010101.
- KARLSSON, Martin; JONSSON, Magnus E.; ÅSTRÖM, Joachim. Did the Estonian Citizens' assembly help restore political legitimacy? Analyzing changes in vertical and horizontal trust among participants. *In*: ECPR GENERAL CONFERENCE UNIVERSITÉ DE MONTRÉAL 2015, Montreal. **Anais [...]**. Montreal: ECPR, 2015.
- KERBEL, Matthew R.; BLOOM, Joel David. Blog for America and Civic Involvement. **The International Journal of Press/Politics**, Thousand Oaks, v. 10, n. 4, p. 3–27, 2005. DOI: 10.1177/1081180X05281395.
- KHERA, Reetika. Impact of Aadhaar on welfare programmes. **Economic and Political Weekly**, Mumbai, v. 52, n. 50, p. 61–70, 2017. DOI: 10.2139/ssrn.3045235.
- KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. **Designing Social Inquiry**. Princeton: Princeton University Press, 1994. v. 24 DOI: 10.2307/2076556. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2076556?origin=crossref>.
- KLEIN, Peter G.; MAHONEY, Joseph T.; MCGAHAN, Anita M.; PITELIS, Christos N. Toward a theory of public entrepreneurship. **European management review**, Hoboken, v. 7, n. 1, p. 1–15, 2010.
- KOEFENDER, Patricia. **Comunicação pública e democracia digital: atuação, potencialidades e desafios do gabinete digital do Rio Grande do Sul. Dissertação de Mestrado**. 2015. Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2015.
- KONOPACKI, Marco; ALBU, Debora. MUDAMOS : a civil society initiative on

collaborative lawmaking in Brazil. *In: PROCEEDINGS OF THE 12TH INTERNATIONAL CONFERENCE ON THEORY AND PRACTICE OF ELECTRONIC GOVERNANCE 2019*, Melbourne. **Anais [...]**. Melbourne: ICEGOV, 2019. p. 175–180.

KONOPACKI, Marco; ALBU, Debora; CERQUEIRA, Diego; TAVARES, Thayane Guimarães. Mudamos: A Mobile App to Ignite an Integrated Engagement Framework. *In: Digital Government and Achieving E-Public Participation: Emerging Research and Opportunities*. Pennsylvania: IGI Global, 2020. p. 184–205.

KOUSSOURIS, Sotirios; CHARALABIDIS, Yannis; ASKOUNIS, Dimitrios. A review of the European Union eParticipation action pilot projects. **Transforming Government: People, Process and Policy**, Bingley, v. 5, n. 1, p. 8–19, 2011. DOI: 10.1108/17506161111114617.

KUAN, Hsiaowei. Connecting Gender and Trade: Gender Framing in the Anti-Cross-Strait Service Trade Agreement Movement. **Hong Kong Law Journal**, Hong Kong, v. 45, p. 249, 2015.

LANDEMORE, Hélène. **Democratic Reason: Politics, Collective Intelligence, and rule of the Many**. Princeton: Princeton University Press, 2013. v. 53

LANDEMORE, Hélène. Inclusive Constitution-Making: The Icelandic Experiment. **Journal of Political Philosophy**, Hoboken, v. 23, n. 2, p. 166–191, 2015. DOI: 10.1111/jopp.12032.

LANDEMORE, Hélène. Beyond the Fact of Disagreement? The Epistemic Turn in Deliberative Democracy. **Social Epistemology**, Abingdon, v. 31, n. 3, p. 277–295, 2017. DOI: 10.1080/02691728.2017.1317868. Disponível em: <http://doi.org/10.1080/02691728.2017.1317868>.

LANDEMORE, Hélène. **Open Democracy: Reinventing Popoular Rule for the Twenty-First Century**. Princeton: Princeton University Press, 2020.

LANGLAMET, Helene. Can Digital Technologies Create a Stronger Model for Democratic Participation? The Case of #Crowdlaw. *In: PROCEEDINGS OF THE 51ST HAWAII INTERNATIONAL CONFERENCE ON SYSTEM SCIENCES 2018*, Big Island. **Anais [...]**. Big Island: HICSS, 2018. p. 2309–2319. DOI: 10.24251/HICSS.2018.289. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10125/50177>.

LAUDON, Kenneth C. **Communications technology and democratic participation**. Santa Barbara: Praeger, 1977.

LAURSEN, Rasmus Beedholm; MØLLER, Verner. Revisiting Gustave Le Bon's crowd theory in light of present-day critique. **Sport in Society**, Abingdon, v. 20, n. 12, p. 1838–1851, 2017. DOI: 10.1080/17430437.2017.1232352. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/17430437.2017.1232352>.

LE BON, Gustave. **The crowd: A study of the popular mind**. New York: THE MACMILLAN CO., 1908. Disponível em: <http://content.apa.org/books/10878-000>.

LÉVY, Pierre. **A Inteligência Coletiva: por uma antropologia do ciberespaço**. 8a. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2011.

LIDDLE, Joyce; MCELWEE, Gerard. Theoretical perspectives on public entrepreneurship. **International Journal of Entrepreneurial Behaviour and Research**, [S. l.], v. 25, n. 6, p. 1308–1320, 2019. DOI: 10.1108/IJEBr-02-2019-0067.

LIN, Teh-chang; LIAO, Jessica; FIELDS, Adam. An Assessment of Civil Society in Taiwan. **CIVICUS Civil Society Index**, Taipei, n. December, p. 1–127, 2005.

LINHARES, Paulo Afonso. **A cidadania interativa: plebiscito, referendo e iniciativa popular na constituição de 1988 e os impactos da revolução tecnológica da informação e comunicação na democracia brasileira. Tese de Doutorado**. 2010. Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

LINSKY, Martin. **Impact: How the Press Affects Federal Policymaking**. New York: WW Norton, 1986.

LIU, Helen K. Crowdsourcing Government: Lessons from Multiple Disciplines. **Public Administration Review**, Hoboken, v. 77, n. 5, p. 656–667, 2017. DOI: 10.1111/puar.12808.

LONDON, Scott. Teledemocracy vs. deliberative democracy: A comparative look at two models of public talk. **Journal of Interpersonal Computing and Technology**, London, v. 3, n. 2, p. 33–55, 1995.

LOPEZ, Felix Garcia; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Instituições Participativas e Políticas Públicas no Brasil: Características e evolução nas últimas duas décadas. *In*: **Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2010.

LUTZ, Christoph; HOFFMANN, Christian Pieter; MECKEL, Miriam. Beyond just politics: A systematic literature review of online participation. **First Monday**, Chicago, v. 19, n. 7, 2014. DOI: 10.5210/fm.v19i7.5260.

MA, Lianjie; CHUNG, Jongpil; THORSON, Stuart. E-government in China: Bringing economic development through administrative reform. **Government Information Quarterly**, Delft, v. 22, n. 1, p. 20–37, 2005. DOI: 10.1016/j.giq.2004.10.001.

MACHADO, Caio; KONOPACKI, Marco. Poder computacional: automação no uso do whatsapp nas eleições: estudo sobre o uso de ferramentas de automação para o impulsionamento digital de campanhas políticas nas eleições brasileiras de 2018. **Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5550>.

MALHOTRA, Charru; SHARMA, Abhinav; AGARWAL, Nishtha; MALHOTRA, Ishita. Review of digital citizen engagement (DCE) platform: A case study of mygov of government of India. **ACM International Conference Proceeding Series**, New York, v. Part F1481, p. 148–155, 2019. DOI: 10.1145/3326365.3326385.

- MANSBRIDGE, Jane; BOHMAN, James; CHAMBERS, Simone; CHRISTIANO, Thomas; FUNG, Archon; PARKINSON, John; THOMPSON, Dennis F.; WARREN, Mark E. A systemic approach to deliberative democracy. *In*: PARKINSON, John; MANSBRIDGE, Jane (org.). **Deliberative systems: Deliberative democracy at the large scale**. Cambridge: Cambridge University Press Cambridge, 2012. p. 1–26.
- MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. Neo-institucionalismo: Fatores organizacionais na vida política. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 16, n. 31, p. 121–142, 2008. DOI: 10.1590/S0104-44782008000200010.
- MARTÍ, José Luis. The epistemic conception of deliberative democracy defended reasons, rightness and equal political. *In*: DRYZEK, John S. et al. (org.). **Deliberative democracy and its discontents**. Burlington, VT: Ashgate, 2006. v. 27.
- MARTINELLI, Alberto. **Beyond Trump: Populism on the Rise**. Milan: Edizioni Epoké - ISPI, 2016. DOI: 10.2307/j.ctv8bt2cx.48.
- MARWICK, Alice; LEWIS, Rebecca. Media Manipulation and Disinformation Online. **Data & Society Research Institute**, New York, p. 1–104, 2017.
- MEDAGLIA, Rony. E-Participation research: Moving characterization forward (2006-2011). **Government Information Quarterly**, Delft, v. 29, n. 3, p. 346–360, 2012. DOI: 10.1016/j.giq.2012.02.010. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2012.02.010>.
- MELUCCI, Alberto. **Challenging codes: Collective action in the information age**. New York: Cambridge University Press, 1996.
- MENDONÇA, Ricardo Fabrino. Teoria Crítica e Democracia Deliberativa: diálogos instáveis. **Opinio Publica**, Campinas, v. 19, n. 1, p. 49–64, 2013. Disponível em: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=89393163&lang=es&site=ehost-live>.
- MENDONÇA, Ricardo Fabrino. Singularidade e identidade nas manifestações de 2013. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, Brasil, n. 66, p. 130, 2017. DOI: 10.11606/issn.2316-901x.v0i66p130-159. Disponível em: <http://revistas.usp.br/rieb/article/view/133110>.
- MENDONÇA, Ricardo Fabrino; AMARAL, Ernesto F. L. Racionalidade online: Provimento de razões em discussões virtuais. **Opinio Publica**, Campinas, v. 22, n. 2, p. 418–445, 2016. DOI: 10.1590/1807-01912016222418.
- MENDONÇA, Ricardo Fabrino; AMARAL, Ernesto Friedrich De Lima. Deliberação online em consultas públicas? O caso da assembleia legislativa de Minas Gerais. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 22, n. 49, p. 177–203, 2014. DOI: 10.1590/S0104-44782014000100010.
- MENDONÇA, Ricardo Fabrino; PEREIRA, Marcus Abifio. Democracia digital e deliberação online: um estudo de caso sobre o VotenaWeb. *In*: IV CONGRESSO LATINO AMERICANO DE OPINIÃO PÚBLICA 2011, Belo Horizonte. **Anais [...]**. Belo Horizonte: WAPOR, 2011. p. 1–37.

MIDTHANPALLY, Raja Shekhar. Demonetisation and Remonetisation in India. **South Asia Research**, Thousand Oaks, v. 37, n. 2, p. 213–227, 2017. DOI: 10.1177/0262728017700206.

MILL, John Stuart. **On Liberty**. Pennsylvania: The Pennsylvania State University, 1998.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Ferramenta de consulta pública do Sistema Único de Saúde**. 2015. Disponível em: <http://www.saude.gov.br/consultapublica>.

MOLINAR, Juan; WELDON, Jeffrey. Elecciones de 1988 en México: crisis del autoritarismo. **Revista Mexicana de Sociología**, Ciudad de México, p. 229–262, 1990.

MONTAMBEAULT, Françoise. Participatory citizenship in the making? The multiple citizenship trajectories of participatory budgeting participants in Brazil. **Journal of Civil Society**, Abingdon, v. 12, n. 3, p. 282–298, 2016. DOI: 10.1080/17448689.2016.1213508. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/17448689.2016.1213508>.

MONTEIRO, Julia Iunes. **Governo Aberto e Crowdlaw: Participação Social no Processo Legislativo Através de Plataformas Digitais. Dissertação de Mestrado**. 2019. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

MOORE, Alfred. Deliberative elitism? Distributed deliberation and the organization of epistemic inequality. **Critical Policy Studies**, Abingdon, v. 10, n. 2, p. 191–208, 2016. DOI: 10.1080/19460171.2016.1165126.

MOORE, Martin. **Democracy hacked: political turmoil and information warfare in the digital age**. London: OneWorld, 2018. DOI: 10.1080/23738871.2019.1640260.

MORAES, Alana; GUTIÉRREZ, Bernardo; PARRA, Henrique Zoqui Martins; ALBUQUERQUE, Hugo; TIBLE, Jean; SCHAVELZON, Salvador. **Junho: potência das ruas e das redes**. São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung (FES), 2014.

MOREIRA, Felipe Lélis. **Governo Aberto, Lobby e Qualidade Legislativa. Dissertação de Mestrado**. 2017. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

MULGAN, Geoff. **Big Mind: How Collective Intelligence Can Change Our World**. Princeton: Princeton University Press, 2017.

NARDI, By Bonnie A.; SCHIANO, Diane J.; GUMBRECHT, Michelle; SWARTZ, Luke. Why we blog. **Communications of the ACM**, New York, v. 47, n. 12, p. 41–46, 2004.

NEGRI, Antonio; HARDT, Michael. **Multidão: Guerra e Democracia na Era do Império**. Rio de Janeiro: Record, 2004.

NETO, Ualdir Oliveira Santos; SANTOS, Neide. A Internet como Ferramenta Colaborativa: O Exemplo da Construção do Marco Civil da Internet Brasileira. **Cadernos do IME - Série Informática**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 0, 2010. DOI: 10.12957/cadinf.2010.6541.

- NIC.BR. Banda Larga no Brasil: um estudo sobre a evolução do acesso e da qualidade das conexões à Internet. *In: Cadernos NIC.br Estudos Setoriais*. São Paulo: NIC.BR, 2018. p. 148.
- NICOLAS, M. A.; SAMPAIO, R. C.; BRAGATTO, R. C.; BARROS, S. Marco Civil da Internet: as duas fases da consulta on-line do Executivo em perspectiva comparada. *In: MENDONÇA, Ricardo Fabrino; SAMPAIO, Rafael Cardoso; BARROS, Samuel Anderson Rocha (org.). Deliberação online no Brasil entre iniciativas de democracia digital e redes sociais de conversação. Salvador: Edufba. Salvador: Edufba, 2016.*
- NICOLÁS, Maria Alejandra; BRAGATTO, Rachel Callai; SAMPAIO, Rafael Cardoso; KONOPACKI, Marco Antonio. A primeira fase da consulta pública da regulamentação do marco civil da internet: estrutura comunicativa, limites e contribuições. *Contemporânea*, São Carlos, v. 15, n. 2, p. 485–510, 2017.
- NORONHA, Eduardo G. Ciclo de greves, transição política e estabilização: Brasil, 1978-2007. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 76, p. 119–168, 2009.
- NOVECK, Beth Simone. **Wiki government**. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2009.
- NOVECK, Beth Simone. **Smart Citizens, Smarter State: The Technologies of Expertise and the Future of Governing**. Cambridge: Harvard University Press, 2015.
- NOVECK, Beth Simone. Forging smarter cities through crowdlaw. **Media and Communication**, Lisboa, v. 6, n. 4, p. 123–126, 2018. a. DOI: 10.17645/mac.v6i4.1665.
- NOVECK, Beth Simone. Crowdlaw : Collective Intelligence and Lawmaking. **Analyse & Kritik**, Berlin, v. 40, n. 2, p. 359–380, 2018. b.
- NOVECK, Beth Simone. Public entrepreneurship and policy engineering. **Communications of the ACM**, New York, v. 62, n. 12, p. 29–31, 2019. DOI: 10.1145/3325811.
- NOVECK, Beth Simone et al. **Crowdlaw for Congress: Strategies for 21st Century Lawmaking**. Brooklyn, NY.
- OLIVEIRA, Thaianne Moreira De. Desinformação científica em tempos de crise epistêmica: circulação de teorias da conspiração nas plataformas de mídias sociais. **Revista Fronteiras - estudos midiáticos**, São Leopoldo, v. 22, n. 1, p. 1–23, 2019. DOI: 10.4013/fem.2020.221.03.
- OLIVEIRA, Tiago Bernardon De. O Golpe de 2016: Breve Ensaio de História Imediata Sobre Democracia e Autoritarismo. **Historiæ**, Rio Grande, v. 7, n. 2, p. 191–231, 2016.
- OLSON, Mancur. **The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of**

Groups, Second Printing with a New Preface and Appendix. Cambridge: Harvard University Press, 2009. v. 124

ORBEGOSO, Miluska. Los derechos sociales en Perú. La influencia de la Constitución mexicana de 1917. **IUS (Mexico)**, Puebla, v. 38, n. X, p. 1–22, 2016.

PARKINSON, John; MANSBRIDGE, Jane. **Deliberative Systems.** Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PERSILY, Nathaniel; PERSILY, Nathaniel. The 2016 U.S. Election: Can Democracy Survive the Internet. **Journal of Democracy**, Washington, D.C., v. 28, n. 2, p. 63–76, 2018.

PIERSON, Paul; SKOCPOL, Theda. El Institucionalismo Histórico En La Ciencia Política Contemporánea. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, Montevideo, v. 17, n. 1, p. 7–38, 2008.

PINTO, Isabel Cardoso De Matos. Mudanças nas políticas públicas: a perspectiva do ciclo de política. **Revista de Políticas Públicas**, São Luis, v. 12, n. 1, p. 27–36, 2008. Disponível em: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:GU_5jXv56hoJ:www.revistapoliticaspUBLICAS.ufma.br/site/download.php?id_publicacao=153+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br.

POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 259–305, 2011. DOI: 10.1590/S0011-52582011000300002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582011000300002&lng=pt&tlng=pt.

POLIDO, Fabrício Bertini Pasquot; ROSINA, Mônica Steffen Guise. **Governança das Redes e o Marco Civil da Internet: Liberdades, Privacidade e Democracia.** Belo Horizonte, MG. v. 1 DOI: 10.1017/CBO9781107415324.004.

POUSO, Renata Gonçalves Pereira Guerra. **Iniciativa popular municipal: ferramenta de legitimação da democracia. Dissertação de Mestrado.** 2012. Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2012.

RAINIE, Lee; ANDERSON, Janna. Many tech experts say digital disruption will hurt democracy. **Pew Research Center**, New York, 2020.

RAJ NAYAR, Baldev. The political economy of reform under the UPA, 2004–14: The tension between accumulation and legitimacy. **India Review**, Hoboken, v. 14, n. 2, p. 175–202, 2015. DOI: 10.1080/14736489.2015.1030193.

RAWLS, John. **Political Liberalism.** New York: Columbia University Press, 1996.

ROUSSEAU, Jean-jacques. **O Contrato Social.** São Paulo: Martins Fontes, 1999.

ROYO, Sonia; PINA, Vicente; GARCIA-RAYADO, Jaime. Decide Madrid: A critical

analysis of an award-winning e-participation initiative. **Sustainability**, Switzerland, v. 12, n. 4, 2020. DOI: 10.3390/su12041674.

RUSSO, Guilherme A.; AZZI, Roberta Gurgel; FAVERI, Charlene. Confiança nas instituições políticas: diferenças e interdependência nas opiniões de jovens e população brasileira. **Opinião Pública**, Campinas, v. 24, n. 2, p. 365–404, 2018. DOI: 10.1590/1807-01912018242365.

SÆBØ, Øystein; ROSE, Jeremy; SKIFTENES FLAK, Leif. The shape of eParticipation: Characterizing an emerging research area. **Government Information Quarterly**, Abingdon, v. 25, n. 3, p. 400–428, 2008. DOI: 10.1016/j.giq.2007.04.007.

SALGANIK, Matthew J.; LEVY, Karen E. C. Wiki surveys: Open and quantifiable social data collection. **PLoS ONE**, San Francisco, v. 10, n. 5, p. 1–17, 2015. DOI: 10.1371/journal.pone.0123483.

SAMPAIO, Rafael Cardoso. Instituições Participativas Online: um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital. **Revista Política Hoje**, Recife, p. 467–512, 2011.

SAMPAIO, Rafael Cardoso. Minipúblicos Online: Uma Metodologia de Análise de E-participação pelo Desenho Institucional. **Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico**, Florianópolis, n. 6, p. 331–352, 2012.

SAMPAIO, Rafael Cardoso; BARROS, Samuel Anderson Rocha; MORAIS, Ricardo. Como avaliar a deliberação online? Um mapeamento de critérios relevantes. **Opinião Pública**, Campinas, v. 18, n. 2, p. 470–489, 2012. DOI: 10.1590/S0104-62762012000200010.

SAMPAIO, Rafael Cardoso; BRAGATTO, Rachel Callai; NICOLÁS, Alejandra Maria. Inovadora e democrática . Mas e aí ? Uma análise da primeira fase da consulta online sobre o Marco Civil da Internet. *In: V CONGRESSO DA COMPOLÍTICA 2013*, Curitiba. **Anais [...]**. Curitiba: Compolítica, 2013. p. 31.

SAMPAIO, Rafael Cardoso; MAIA, Rousiley Celi Moreira; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. Participação e deliberação na internet: um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. **Opinião Pública**, Campinas, v. 16, n. 2, p. 446–477, 2014. DOI: 10.1590/s0104-62762010000200007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a Democracia: Os caminhos da Democracia Participativa**. 4a. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009. a.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. *In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 4a. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009. b.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalism , Socialism and Democracy**. Abingdon: Taylor & Francis e-Library, 2003.

SEIFERT, Jeffrey W.; CHUNG, Jongpil. Using E-government to reinforce government-citizen relationships: Comparing government reform in the United States

and China. **Social Science Computer Review**, Thousand Oaks, v. 27, n. 1, p. 3–23, 2009. DOI: 10.1177/0894439308316404.

SHAPIRO, Ian. The State of Democratic Theory. *In*: DAHL, Robert Alan; SHAPIRO, Ian; CHEIBUB, José Antônio; et al. (org.). **The democracy sourcebook**. Cambridge: Mit Press, 2003.

SILVA, Enid Rocha Andrade Da. Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006. **Discussion Papers 1378**, Brasília, 2009. Disponível em: <https://ideas.repec.org/p/ipe/ipetds/1378.html>.

SINTOMER, Yves; HERZBERG, Carsten; RÖCKE, Anja; ALLEGRETTI, Giovanni. Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting. **Journal of Public Deliberation**, Canberra, v. 8, n. 2, 2012. Disponível em: <http://www.publicdeliberation.net/jpd>.

SMITH, Adam. **The wealth of nations [1776]**. Scotts Valley: CreateSpace, 2018.

SMITH, Graham. **Democratic Innovations**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. Disponível em: <https://www.cambridge.org/9780521514774>.

SOLOVE, Daniel J. Reconstructing electronic surveillance law. **The George Washington Law Review**, Washington, D.C., v. 72, p. 1264, 2003.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20–45, 2006.

SOUZA, Luciana Andressa Martins De. Afinal, o que é “vontade política”? Uma perspectiva a partir da comparação entre as variações dos resultados de experiências de Orçamento Participativo. *In*: ST24: CONTROLE E PARTICIPAÇÃO NA DEMOCRACIA BRASILEIRA: INSTITUIÇÕES, DINÂMICAS E RESULTADOS 2013, **Anais [...]**. : 37º Encontro Anual da ANPOCS, 2013.

SPADA, Paolo. The Economic and Political Effects of Participatory Budgeting. *In*: CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION 2009, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: LASA, 2009. p. 1–21.

SPADA, Paolo; ALLEGRETTI, Giovanni; SECCHI, Michelangelo; STORTONE, Stefano. **Integrating Multiple Channels of Engagement: from Multichannel Marketing to Democratic Innovations**. [s.l: s.n.]. Disponível em: https://www.academia.edu/26276058/Integrating_Multiple_Channels_of_Engagement_from_Multichannel_Marketing_to_Democratic_Innovations.

STEIBEL, Fabro; ESTEVEZ, Elsa. Designing Web 2.0 tools for online public consultation. *In*: CHIB, Arul; MAY, Julian; BARRANTES, Roxana (org.). **Impact of information society research in the global south**. Singapore: Springer, 2015. p. 243–263.

SUNSTEIN, Cass R. The Law of Group Polarization. **Journal of Political Philosophy**, Hoboken, v. 10, n. 2, p. 175–95, 2002.

SUNSTEIN, Cass R. **#republic: Divided Democracy in the age of social media**. Princeton: Princeton University Press, 2017.

SUROWIECKI, James. **The wisdom of crowds: Why the many are smarter than the few and how collective wisdom shapes business**. United Kingdom: Little, Brown Book Group, 2005.

SWEETSER, Kaye D.; KAID, Lynda Lee. Stealth soapboxes: political information efficacy, cynicism and uses of celebrity weblogs among readers. **New Media Society**, Thousand Oaks, p. 10:67, 2008. DOI: 10.1177/1461444807085322.

TATAGIBA, Luciana. Os protestos e a crise brasileira: um inventário inicial das direitas em movimento (2011-2016). *In*: ALMEIDA, Ronaldo De; TONIOL, Rodrigo (org.). **Conservadorismos, fascismos e fundamentalismos**. Campinas: Editora Unicamp, 2018. p. 87–116.

TELLO ARISTA, Irene. **Improving Policy Legitimacy through Crowdsourcing Legislation. Dissertação de Mestrado**. 2016. New York University, New York, 2016. Disponível em: <http://ecas.issuelab.org/resources/29679/29679.pdf>.

THEGOVLAB. **Crowdlaw in Action: Details & A Preview of Next Week's Online Event**. 2014. Disponível em: <http://thegovlab.org/CrowdLaw-in-action-details-a-preview-of-next-weeks-online-event/>. Acesso em: 12 set. 2019.

THEGOVLAB. **#CrowdLaw Conference Series 3**. 2016a. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=IQ20pnRyToY>. Acesso em: 12 set. 2019.

THEGOVLAB. **The GovLab Academy Presents CrowdLaw - An Online Unconference**. 2016b. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=X8YnA5QhVLg>. Acesso em: 12 set. 2019.

THEGOVLAB. **Crowdlaw Catalog**. 2017.

THEGOVLAB. **The CrowdLaw Manifesto**. 2018. Disponível em: <https://manifesto.crowd.law/>. Acesso em: 13 maio. 2019.

THEGOVLAB. **Crowdlaw - The Governance Lab**. 2019a. Disponível em: <http://www.thegovlab.org/project-CrowdLaw.html>. Acesso em: 12 set. 2019.

THEGOVLAB. **Crowdlaw for Congress - Decide Madrid Case Study**. 2019b. Disponível em: <https://congress.crowd.law/>. Acesso em: 10 nov. 2019.

TOCQUEVILLE, Alexis De. **Democracy in America**. London: Penguin Classics, 2003.

TOOTS, Maarja; KALVET, Tarmo; KRIMMER, Robert. Success in evoting - Success in edemocracy? The Estonian paradox. **Lecture Notes in Computer Science (including subseries Lecture Notes in Artificial Intelligence and Lecture Notes in Bioinformatics)**, Switzerland, v. 9821 LNCS, p. 55–66, 2016. DOI: 10.1007/978-3-319-45074-2_5.

TOURAINÉ, Alain. **The self reproduction of the Society**. Chicago: Chicago Press,

1977.

VALENTE, Jonas. **Tecnologia, informação e poder: das plataformas online aos monopólios digitais. Tese (Doutorado em Sociologia)**. 399 f. 2019. Universidade de Brasília, Brasília, 2019. DOI: 10.13140/RG.2.2.15426.22725.

VOSOUGHI, Soroush; ROY, Deb; ARAL, Sinan. The spread of true and false news online. **Science**, Washington, D.C., v. 1151, n. March, p. 1146–1151, 2018.

WAMPLER, Brian. Participatory Budgeting: Core principles and Key Impacts. **Journal of Public Deliberation**, Canberra, v. 8, n. 2, p. 1–13, 2012.

WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Participatory publics: civil society and new institutions in democratic Brazil. **Comparative politics**, New York, p. 291–312, 2004.

WATKINS, Jennifer. Collectively intelligent systems. *In*: WOLPERT, David H. (org.). **Collective intelligence**. Hoboken: Wiley-IEEE, 2003.

WAZNY, Kerri. “Crowdsourcing” ten years in: A review Kerri. **Journal of Global Health**, Edinburgh, v. 7, n. 2, p. 1–13, 2017. DOI: 10.7189/jogh.07.020601.

WEBER, Max. A objetividade do conhecimento nas ciências sociais. *In*: WEBER, Max (org.). **Coleção Grandes Cientistas Sociais**. São Paulo: Editora Ática, 1984.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva**. Brasília: Editora UNB, 1991.

WIRTZ, Bernd W.; DAISER, Peter. A meta-analysis of empirical e-government research and its future research implications. **International Review of Administrative Sciences**, London, v. 84, n. 1, p. 144–163, 2018.

WODAK, Ruth; KHOSRAVINIK, Majid; MRAL, Brigitte. **Right-wing populism in Europe: Politics and discourse**. London: A&C Black, 2013.

WOLFSFELD, Gadi; SEGEV, Elad; SHEAFER, Tamir. Social Media and the Arab Spring: Politics Comes First. **International Journal of Press/Politics**, Thousand Oaks, v. 18, n. 2, p. 115–137, 2013. DOI: 10.1177/1940161212471716.

WRIGHT, Scott. From “third place” to “third space”: Everyday political talk in non-political online spaces. **Journal of the European Institute for Communication and Culture**, Abingdon, v. 19, n. 3, p. 5–20, 2012. DOI: 10.1080/13183222.2012.11009088.

WRIGHT, Scott; STREET, John. Democracy, deliberation and design: The case of online discussion forums. **New Media and Society**, Thousand Oaks, v. 9, n. 5, p. 849–869, 2007. DOI: 10.1177/1461444807081230.

WU, Vinicius. Gabinete Digital: metodologias inovadoras em consultas públicas. *In*: VI CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA 2013, Brasília. **Anais [...]**. Brasília: CONSAD, 2013.

ZUBOFF, Shoshana. Big other: Surveillance capitalism and the prospects of an information civilization. **Journal of Information Technology**, Milton Park, v. 30, n. 1,

p. 75–89, 2015. DOI: 10.1057/jit.2015.5.

ZUBOFF, Shoshana. **The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power**. New York: PublicAffairs, 2019. DOI: 10.1386/jdmp.10.2.229_5.