

FERNANDA ROCHA DE MORAES

Democracia colaborativa digital e seus desafios jurídico-políticos

Dissertação de Mestrado

Orientadora: Prof.^a Dra. Maria Paula Dallari Bucci

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO**

São Paulo – SP

2018

FERNANDA ROCHA DE MORAES

Democracia colaborativa digital e seus desafios jurídico-políticos

VERSÃO CORRIGIDA

(Versão original encontra-se na unidade que
aloja o Programa de Pós-graduação)

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração Direito do Estado, sob a orientação da Prof.^a Dra. Maria Paula Dallari Bucci.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

SÃO PAULO – SP

2018

Catálogo da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Moraes, Fernanda Rocha de
Democracia colaborativa digital e seus desafios jurídico-políticos / Fernanda
Rocha de Moraes ; orientadora Maria Paula Dallari Bucci – São Paulo, 2018.
211

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado) -
Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2018.

1. Democracia Colaborativa. 2. Internet. 3. Sociedade em rede. 4. Arranjos
jurídico-institucionais. 5. Pluralismo. I. Bucci, Maria Paula Dallari, orient. II.
Título.

Nome: MORAES, Fernanda Rocha

Título: Democracia colaborativa digital e seus desafios jurídico-políticos

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da
Universidade de São Paulo como exigência parcial para
obtenção do título de Mestre em Direito.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof.Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof.Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof.Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Dedico às mulheres e homens sem rosto, para que, sonhando juntos, possamos ter voz.

Em especial, à Mirtes e todas as outras gerações de mulheres que seu ventre gerou em liberdade.

AGRADECIMENTO

Se não tivermos ninguém para confortar nossas angústias e secar nossas lágrimas, então de que servem nossas conquistas? Se não houver ninguém para limpar e tratar de nossas feridas, para que serve o sucesso? Grandes obras de que servem, se não houver no mundo um colo – que, como na música de Vinicius de Moraes, não depende de teto, de nada - para chamar de lar? Mais, de que serve todo o conhecimento se ele não puder ser compartilhado pela dedicação e sapiência do mestre para com o aprendiz? Tudo isso eu tive (e tenho) em abundância. Privilegiada eu sou, não o nego. E, de todos os meus privilégios, que não são poucos, o meu maior é o amor.

Por isso, agradeço, inicialmente, aos meus pais, sempre presentes, sem sufocar. Com eles conheci um amor sem cobranças, sem exigências e, acima de tudo, livre. O amor verdadeiro, aquele que deseja e espera do outro apenas que ele seja feliz. Neles eu sempre coloquei minhas expectativas, frustrações e necessidades. Eles sempre as aceitaram, pacientes, sem nunca exigir nada em troca. Nunca poderei retribuir tudo que eles significaram, apenas posso deixar aqui meus sinceros agradecimentos.

Agradeço à minha irmã e ao meu irmão, para quem, como irmã mais velha, eu sempre quis ser um exemplo. No final, ao contrário, eram sempre vocês segurando a minha mão para que eu não tivesse medo, eram vocês me olhando com admiração para que eu acreditasse em mim mesma. Obrigada, queridos irmãos.

Agradeço, ainda, à felicidade de ter uma família que me proporciona a chance de ter outros avôs, pais e irmãos além dos que a natureza me deu. Aos que já se foram e deixam saudade. Aos que permanecem unidos, sabendo que este laço é o que há de mais importante em nossas vidas. Nunca estaremos sós e para isto não há agradecimento que seja suficiente.

Agradeço ao meu amado companheiro, ao meu amor, que nestes anos de viagens e ausências esteve sempre presente. Você foi quem aguentou as coisas mais difíceis. E, mesmo que, injustamente, eu descontasse isto em você, como retribuição eu tinha um abraço, tão imenso, que aplacava todas as minhas angústias. Você viu o melhor em mim e me ensinou tanto. Eu sempre sei que daria certo, porque você estava ali. Por tudo, obrigada Dimitri.

Especialmente, agradeço à minha paciente e, acima de tudo, dedicada orientadora. Nunca aprendi tanto e sei que o caminho ainda é longo. Agradeço pelo tempo despendido, pelas recorrentes e profundas correções, pelas reuniões profícuas, pelo incentivo, pela capacidade de sempre estar presente para seus alunos. Este amor pelo caminho do conhecimento, que é maior quando é dividido, compartilhado, eu aprendi com você. Nunca me esquecerei das palavras ditas a todos nós orientandos em nossa primeira reunião. Mais ou menos assim, elas diziam: “somos todos iguais, pesquisadores preocupados com o saber. Minha diferença para com vocês é a experiência que eu lhes posso passar”.

Obrigada, também, aos colegas e “muchachos” Ighor, Rodrigo e Sérgio pelas parcerias, monitorias e trocas. E às minhas queridas Bárbaras, amigas que me receberam com tanto carinho em São Paulo.

“E vemos que este caminho de governo que nomeamos (democracia) não é o caminho para a maioria, vemos que são os poucos que agora governam e mandam sem obedecer, mandam mandando. E, entre estes poucos, é passado o poder de comando, sem ouvir os outros, mandam mandando os poucos, sem obedecer ao mando da maioria. Sem razão mandam os poucos, a palavra que vem de longe diz que eles governam sem democracia, sem o comando do povo, e vemos que a desrazão daqueles que comandam é o que conduz o andar de nossa dor e alimenta a dor de nossos mortos. E vemos que aqueles que mandam mandando devem ir embora para que haja novamente razão e verdade em nosso solo. Vemos que é preciso mudar, que governem os que mandem obedecendo, e que esta palavra que vem de longe para nomear a razão de governo, de ‘democracia’, é boa para a maioria e para a minoria”.

(Subcomandante Marcos, em discurso “Ao povo do México: falaram os homens verdadeiros, os sem rosto. Mandar obedecendo”, proferido em 26 de fevereiro de 1994).

“Tecnologia é a resposta, mas qual era a pergunta?”

(Cedric Price, em palestra proferida em 1966).

RESUMO

MORAES, Fernanda Rocha. *Democracia colaborativa digital e seus desafios jurídico-políticos*. 2018. 211 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

A presente dissertação tem como objetivo analisar a construção de um novo arranjo democrático a partir da incorporação das Novas Tecnologias de Informação e Comunicação (NTIC): a democracia colaborativa digital. Com a disseminação da rede mundial de computadores, a constituição de laços sociais passa a ser potencializada por fluxos intercomunicacionais abertos, dispersos e interativos. Neste contexto sócio-digital, o fortalecimento da democracia pressupõe a redefinição de suas instituições a partir da incorporação de um novo princípio fundamental: a colaboração. Ao lado do sistema representativo, devem ser incorporadas práticas participativas abertas e cooperativas nos processos públicos de tomada de decisão. Propõe-se, pois, um projeto jurídico-político cuja efetivação dependerá de parâmetros normativos que promovam o engajamento efetivo e plural dos cidadãos. Do ponto de vista metodológico, portanto, a dissertação tem um cunho eminentemente normativo, encontrando-se no campo da deontologia. Não há nenhuma garantia de que a democracia colaborativa irá realmente se materializar, já que as resistências contrárias à redistribuição de poder só podem ser ultrapassadas a partir do engajamento ativo na arena política. Em outras palavras, a tecnologia não leva automaticamente à radicalização da democracia, embora ela seja um elemento que catalise a mudança. Daí a importância do estudo da democracia eletrônica a partir da ótica do Direito. A democracia colaborativa digital é uma hipótese teórica que pretende compreender a democracia a partir de um novo paradigma comunicacional introduzido pelas novas tecnologias. Como todo processo de construção jurídica, envolverá desafios, riscos, conflitos e disputas.

Palavras-chave: Sociedade em rede. Democracia Colaborativa Digital. Arranjos jurídicos-institucionais. Pluralismo.

ABSTRACT

MORAES, Fernanda Rocha de. *Digital collaborative democracy and its legal and political challenges*. 2018. 211 f. Dissertation (Master) - Law School, University of São Paulo, São Paulo, 2018.

This dissertation aims to analyze the construction of a new democratic arrangement based on the incorporation of new information and communication technologies (NICT): the digital collaborative democracy. The spread of the World Wide Web enhances the constitution of social bonds by open, dispersed and interactive intercommunication flows. In this socio-digital context, the strengthening of democracy presupposes the redefinition of its institutions by the incorporation of a new fundamental principle: the collaboration. Alongside the representative system, the public decision-making processes should adopt open and cooperative participatory practices. This dissertation proposes a legal-political project which implementation will depend on normative parameters that promote the effective and plural engagement of citizens. From the methodological point of view, the dissertation is eminently normative, being in the field of deontology. There is no guarantee that collaborative democracy will actually happen, since the overcome of the resistances to the redistribution of power depends on the active engagement in the political arena. In other words, technology does not automatically lead to the radicalization of democracy, although it is a catalyst for change. That is why is important to study the electronic democracy from a perspective of the Law. Digital collaborative democracy is a theoretical hypothesis that seeks to understand democracy from a new communication paradigm introduced by new technologies. Like any other legal construction, it will involve challenges, risks, conflicts and disputes.

Keywords: Network society. Digital Collaborative Democracy. Institutional and juridical arrangements. Pluralism.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração 1.....	35
Ilustração 2.....	169

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CMC: comunicação mediada por computador

CIC: *citizen-initiated campaing* (campanha iniciada pelo cidadão)

FARC: Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia

HGPE: Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral

IP: Internet protocol

NTIC: Novas tecnologias de informação e comunicação¹

P2P: peer to peer (par a par; pessoa a pessoa)

STF: Supremo Tribunal Federal

TIC: tecnologias de informação e comuncação

TSE: Tribunal Superior Eleitoral

VoIP: serviços de voz sobre o protocolo da Internet (voice on Internet protocol)

¹ Ao longo da dissertação, usaremos como sinônimo de NTIC os conceitos de mídia eletrônica, mídia digital, novas mídias ou novas tecnologias.

SUMÁRIO

SUMÁRIO	32
INTRODUÇÃO	12
CAP. 1 AS TRANSFORMAÇÕES SOCIAIS NO CONTEXTO DA COMUNICAÇÃO EM REDE INTERMEDIADA POR COMPUTADORES	22
1.1 AUTOGOVERNO COMUNITÁRIO E A ASSOCIAÇÃO POLÍTICA: A COMUNIDADE E A SOCIEDADE COMO CONCEITOS TEÓRICOS BÁSICOS DA DEMOCRACIA.....	25
1.2 ASPECTO SOCIAL, COMUNICACIONAL E AXIOLÓGICO DA DEMOCRACIA COLABORATIVA	32
1.2.1 A sociedade em rede distribuída.....	34
1.2.2 O valor por trás das redes distribuídas: a colaboração	39
1.3 CIBERCOMUNIDADE POLÍTICA: CONSTRUÇÃO E DESAFIOS	46
1.3.1 A Web 2.0 e a ascensão da comunidade Wiki	53
1.4. SÍNTESE DO CAPÍTULO: DA SOCIEDADE WIKI PARA A COMUNIDADE WIKI.....	59
Cap. 2 A DEMOCRACIA COLABORATIVA DIGITAL E A RECONSTRUÇÃO DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA: ASPECTOS TEÓRICOS	62
2.1 A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E A EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE DEMOCRACIA.....	65
2.1.1 Desafios da representação política na contemporaneidade digital	71
2.2 TEORIAS DEMOCRÁTICAS DO SÉCULO XX: BREVE EVOLUÇÃO HISTÓRICA.....	76
2.2.1 Teoria da Deliberação Pública e a Internet.....	80
2.2.2 Teoria Agonística	86
2.3 DEMOCRACIA NA ERA DIGITAL: E-DEMOCRACIA COLABORATIVA	90
2.3.1 A mídia e a transformação da política	93
2.3.2 Um conceito geral de democracia colaborativa	97
2.4 SÍNTESE DO CAPÍTULO: A DEMOCRACIA COLABORATIVA DIGITAL, UM PRIMEIRO CONCEITO TEÓRICO.....	102
CAP 3. ASPECTOS JURÍDICO-INSTITUCIONAIS DA DEMOCRACIA COLABORATIVA DIGITAL	106
3.1 MARCO CONSTITUCIONAL DAS SOCIEDADES PLURALISTAS ABERTAS..	108
3.2 A EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	113
3.2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIALÓGICA: DEMOCRACIA ADMINISTRATIVA	117
3.3. GOVERNO ELETRÔNICO COLABORATIVO	122

3.3.1. Governo Eletrônico no Brasil	128
3.3.2. A visão institucional do e-Governo.....	131
3.3.3 Wiki Governo: uma abordagem prática.....	136
3.4 SÍNTESE DE CAPÍTULO: UM ARRANJO JURÍDICO-INSTITUCIONAL PARA A DEMOCRACIA COLABORATIVA DIGITAL.....	143
Cap 4. A DEMOCRACIA COLABORATIVA DIGITAL E AS CAMPANHAS ELEITORAIS <i>ON-LINE</i>.....	146
4.1 CAMPANHA ELEITORAL COMO PROCESSO DE COMUNICAÇÃO DEMOCRÁTICA	149
4.2 ENTRE A MUDANÇA E A DEMAGOGIA: “YES WE CAN!” E “MAKE AMERICA GREAT AGAIN”	155
4.2.1. Campanha eleitoral de Obama e a construção de uma lógica colaborativa em rede.....	159
4.2.2 Campanha eleitoral de Donald Trump e a lógica do controle, insulamento e desinformação.	165
4.2.3 A mobilização das paixões e dos sentimentos como elemento central das campanhas eleitorais na era da Internet.....	173
4.3 A CAMPANHA ELEITORAL DIGITAL NO BRASIL E O PAPEL DA LEGISLAÇÃO: EXPERIÊNCIAS, DESAFIOS E POSSIBILIDADES.	177
4.4 SÍNTESE DE CAPÍTULO: A CAMPANHA ELEITORAL <i>ON-LINE</i> COLABORATIVA COMO EXPRESSÃO DE UM MODELO DEMOCRÁTICO POSSÍVEL E SEUS RISCOS.....	190
CONCLUSÃO: entre esperança e medo – o longo caminho da democracia colaborativa digital.....	194
REFERÊNCIAS.....	200

INTRODUÇÃO

“A crise consiste precisamente no fato de que o velho está morrendo e o novo ainda não pode nascer. Neste interregno, uma grande variedade de sintomas mórbidos aparece”, afirmou Gramsci em seus Cadernos do Cárcere (1971, p. 276). Durante a produção desta dissertação, foi observada a concretização deste sentimento de incerteza e receio em relação ao porvir. Na verdade, a constatação de um certo desânimo com a democracia representativa vem desde a segunda metade do século XX e tem se exacerbado desde a queda do muro de Berlim e a instauração maciça da política econômica neoliberal. Estudos elaborados pelo Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral IDEA (*International Institute for Democracy and Electoral Assistance*) sobre participação eleitoral (*voter turnout*)² demonstram uma tendência mundial de retraimento no comparecimento às urnas desde 1990. Isto, contudo, não parece estar relacionado com uma apatia política generalizada ou com o enfraquecimento da democracia enquanto valor. Ao contrário, denota o esgotamento de um sistema em que o exercício da soberania popular é eminentemente indireto (representativo) e a participação cidadã ativa é relegada a casos excepcionais e marginais. Não é um problema de substância (natureza), mas de qualidade; a democracia, embora seja um sistema adequado para a promoção do bem-estar nas sociedades contemporâneas, requer a construção de canais efetivos onde os anseios populares possam de fato ser levados em consideração.

As relações sociais, por seu turno, são profundamente transformadas por uma intercomunicação global vibrante. Enquanto a taxa de crescimento demográfico mundial diminui, a taxa de pessoas conectadas à Internet aumenta exponencialmente. Antes da Internet, os papéis dos produtores e consumidores de informação eram bem definidos, desempenhados, respectivamente, por empresas oligopolizadas e telespectadores passivos. As novas mídias, ao criarem espaços de interação direta entre os seres humanos torna qualquer usuário conectado em um potencial produtor de conteúdo. Com isso, os indivíduos passam a se constituir coletivamente através de estruturas em rede, alterando a forma como transacionam bens, criam laços de afinidade e afeto, trabalham e se divertem. As relações comunitárias, antes territorialmente localizadas, se expandem e passam a incorporar valores

² A participação eleitoral (*voter turnout*) é uma medida de participação cidadã na política, expressa pela quantidade de cidadãos (aptos a exercerem os direitos políticos) que de fato votaram. Ela inclui o número de votos brancos e nulos (IDEA, 2002, p. 75 e 2016, p. 17).

coletivos como a interatividade comunicativa, a reciprocidade e a colaboração. Tal fato pôde ser constatado, recentemente, com as “manifestações da era digital” que se iniciaram com a Primavera Árabe de 2010 e se espalharam com os Movimentos Occupy Wall Street (OWS) nos EUA, Indignados na Espanha, as Jornadas de Junho no Brasil, entre outros. Em todas elas, apesar dos contextos e regimes de governo distintos de cada país, as novas mídias foram utilizadas de forma eficiente para construir um sentimento comum entre os cidadãos, agregando as pessoas em torno de redes de insatisfação mais ou menos uniformes. Isto gerava laços de afinidade capazes de romper o isolamento dos indivíduos, fazendo com que eles se mobilizassem e ocupassem os espaços públicos fora do ambiente *on-line*, conforme demonstra Manuel Castells, na tese de seu livro *Redes de indignação e esperança* (2013).

Estes movimentos não almejavam tomar o Estado ou apresentar novos projetos políticos, mas sim mudar a consciência das pessoas, propondo “uma nova utopia no cerne da cultura da sociedade em rede: a utopia da autonomia do sujeito em relação as instituições da sociedade” (CASTELLS, 2013, p. 134). Por isso, raramente eles conseguiam se organizar em torno de lideranças e programas. Para Castells, esta característica é tanto a fraqueza quanto a força destes movimentos; porque, se de um lado eles não conseguem focar em um objetivo concreto, de outro, eles dificilmente são cooptados por interesses externos. Foi inspirado por este contexto de esperança quanto ao potencial agregador da rede mundial de computadores que as pesquisas relacionadas a esta dissertação se iniciaram. Estas experiências indicavam que a Internet, ao alterar a comunicação entre os indivíduos, poderia ser usada para combater as disfunções do sistema político moderno, radicalizando a democracia. Afinal, a instauração de um sistema político participativo depende de um mecanismo de circulação de conhecimento aberto, disperso, horizontal e interativo.

Contudo, este entusiasmo inicial não se converteu em um projeto político mais sólido, capaz de reconstruir as estruturas da organização social. A soberania encarnada por um ser abstrato e hierarquicamente superior – o Estado – e exercida através de leis e atos cujo fundamento de validade é o interesse geral, expresso tanto pelo voto da maioria, como por valores e direitos fundamentais constitucionalmente estabelecidos, consubstanciam a engenharia institucional existente até hoje nas democracias ocidentais. Neste contexto, o povo, como titular do poder que é, o exerce através de manifestações individuais de vontade, quer como membro de uma sociedade fundada por um pacto constitucional, quer como cidadão apto a exercer seu voto e assim, periodicamente, expressar de alguma forma sua preferência frente a projetos políticos pré-definidos. Ou seja, as relações sociais, ainda hoje,

são de natureza fundamentalmente associativa, criadas a partir de vínculos físicos e racionais estabelecidos entre indivíduos, organizações civis e instituições públicas. Por outro lado, ainda são excepcionais os arranjos baseados no autogoverno comunitário; sustentados por uma cultura compartilhada e por laços plurais de afinidade e identidade dispersos em redes de cooperação e participação cidadã ativa.

Esta dificuldade em aprofundar as relações interindividuais e sociais tem como reflexo a incapacidade de radicalização da própria democracia. Isto faz com que eventuais experiências de transformação da política percam sua substância com o tempo, sem contribuir para a efetiva transformação de comportamentos, normas e instituições. Diversas são as razões para este insucesso, porém o critério estrutural que leva a este estado de coisas é a não compreensão do elemento “colaboração” como fundamental para a construção de uma democracia participativa condizente com a era da informação. As tecnologias são incorporadas pelo poder público, reproduzindo práticas antigas. Perde-se, assim, a oportunidade de redesenhar as instituições a partir de mecanismos que aproveitem o grande potencial oferecido pelas redes, que é a possibilidade de o conhecimento distribuído na rede poder ser coordenado e processado de tal forma que as pessoas em pontos distintos possam trabalhar em conjunto para resolver problemas complexos.

A colaboração pode ser conceituada como um processo de negociação entre atores com interesses diversos que, a despeito das diferenças, conseguem alcançar consensos aproximados e assim construir coletivamente respostas que melhor atendam aos problemas apresentados. Chantal Mouffe fala em consenso conflituoso, diferenciando-o do racional, impossível de ser alcançado em uma sociedade complexa, em que os interesses e desejos são múltiplos e fragmentados, a não ser pela exclusão do adversário. Ao contrário, o desafio da comunicação mediada por computadores (CMC) na construção de um regime democrático do Século XXI não é o de recriar uma comunhão ou uma unidade a partir de pactos hegemônicos. Mas sim ser capaz de abarcar a pluralidade conflituosa, permitindo a convivência simultânea do consenso e do dissenso. E isto só é possível se a democracia for capaz de processar adequadamente o confronto real entre diferentes posições políticas a partir de condições reguladas por procedimentos democráticos e aceitas pelos adversários. A negação desta possibilidade de mudança pelo dissenso leva à apatia política sem que, contudo, as rivalidades sejam efetivamente extirpadas do seio da social. Elas, então, acabam encontrando outros canais para se manifestar, pautados normalmente em uma visão moral simplista (bom vs. mau, democrata vs. fascista, etc).

A ascensão da Web 2.0, baseada na cultura do compartilhamento de conteúdo e na construção de redes policêntricas, permitiria restaurar a relação entre representantes e representados. Uma das principais experiências de transformação da relação entre o mundo político e o mundo cívico através de mídias interativas foi a campanha eleitoral de Barack Obama. Ela soube usar as mídias sociais como de fato elas foram idealizadas para ser: interativas, integrando voluntários desde as bases (*grassroots*) em um modelo de construção de identidade política de baixo para cima. De forma mais ampla, ela tinha como fundamento filosófico também a esperança, espelhada no *slogan* “Sim, nós podemos” (“Yes we can”). Era uma campanha que mirava para o futuro. Este otimismo em relação ao uso das novas tecnologias reflete-se em outras experiências, como na construção de novos partidos políticos (o Podemos na Espanha, por ex.) e, até mesmo, na elaboração colaborativa da Constituição Islandesa. Neste período, vigorava a crença de que a cibercomunidade daria aos indivíduos a autonomia de eles mesmo fazerem mais por si e pela coletividade.

Contudo, o Estado ainda não foi capaz de transformar estas experiências isoladas em práticas políticas estabilizadas. Enquanto isto, mecanismos de coleta e tratamento de dados, inicialmente criados para otimizar a navegação no emaranhado de informações da rede, surgem como importantes instrumentos de propaganda, vigilância e controle dos usuários. Na verdade, os aspectos sociais potencialmente negativos causados pelas redes, tais como o isolamento dos indivíduos, a perda de laços sociais reais e a alienação através da intensificação de processos de consumo já estavam presentes no debate desde os primórdios da Internet. Porém, os atuais aplicativos da rede, em especial os da Web 2.0 e Web 3.0 (cujos conceitos serão explicados no capítulo 1 desta dissertação), trouxeram novos desafios ao processo de democratização da sociedade. A possibilidade de utilizar algoritmos para individualizar plateias, fornecendo informações personalizadas como se fossem opinião geral, tornam as novas tecnologias um mecanismo de mobilização de sentimentos e preferências. É possível, como nunca antes, chegar a cada coração e a cada mente, direcionando a informação para fins que podem ir do aumento de lucros pela abertura de mercados focados até à construção de líderes populares. A partir de notícias direcionadas, normalmente sensacionalistas, os políticos podem mobilizar os recursos da rede de forma estratégica para insular públicos com visões diferentes, reforçando seus preconceitos.

Dessa forma, fica claro que o mero interfluxo de comunicação não é suficiente para transformar a democracia. Ao contrário, pode ameaçá-la, caso esta conversação multidirecional seja pautada pelo desentendimento e desrespeito mútuo. A euforia e o

otimismo são substituídos pela desconfiança, angústia e apatia. Reflexo disso é a campanha eleitoral de Donald Trump, que, no extremo oposto de seu antecessor, tem como pressuposto discursivo o temor em relação ao presente, em um *slogan* que mira um resgate ao passado: “Faça a América grande de novo” (“Make America great again”). Se as novas formas de comunicação podiam, ao menos em teoria, se constituir como um instrumento de emancipação através da atuação autônoma dos indivíduos pela Web, logo a substância dessa pretensa liberdade passou a ser questionada. Com o tempo, nos deparamos com o fato de que a tecnologia, por si só, não será capaz de alterar a estrutura sobre o qual se assentam as relações de poder e dominação da nossa sociedade. Ao contrário, se não formos capazes de enxergar a prática material que sustenta a forma como estas tecnologias são incorporadas, não conseguiremos transformar uma realidade em que a política é cada vez mais subserviente ao dinheiro e apartada dos cidadãos.

É neste íterim de incertezas, entre um passado que resiste e um futuro que se apressa, que os riscos, mas também as oportunidades, são maiores. Neste momento de transições e mudanças devemos, tal como o Deus romano Jano, nos virar simultaneamente para o passado e para o futuro com o objetivo de contribuir para a construção do novo. Nele moram as possibilidades, ele é o momento das transgressões possíveis. A irrupção da crise financeira de 2008 e sua reverberação recente sobre países emergentes, como o Brasil, a crise humanitária decorrente dos fluxos migratórios, entre outras questões globais graves, demonstram a premência da construção de estratégias capazes de lidar com problemas sociais, econômicos e políticos complexos e imprevisíveis. O setor privado já percebeu que, dentro desta realidade volátil, é preciso saber mobilizar recursos que estejam fora de suas fronteiras institucionais. A construção de processos interativos entre empresa e consumidor torna-se um fator de sucesso indispensável. No setor público, a implementação efetivamente transformadora das tecnologias a partir de experiências que envolvam a participação ativa dos cidadãos é escassa. Esta falha em captar a inteligência dispersa na rede faz com que o Estado perca a chance de obter melhores resultados em suas atividades públicas. Com isso, as taxas de confiança no governo decrescem, podendo levar a uma crise de legitimidade.

As relações de poder, conforme defende Manuel Castells (2015, p. 29), são constituídas a partir de elos de informação e comunicação. A Internet, ao estabelecer formas de interação direta, está aberta à ocupação dos cidadãos de uma forma que nenhum outro espaço comunicativo esteve. Por outro lado, ela é também vulnerável a estratégias de centralização, controle e vigilância pelos Estados e por conglomerados econômicos. Por isso,

ela continua tendo o potencial, simultaneamente, de radicalizar a democracia ou de concentrar o poder em torno de arranjos oligárquicos. Isto não depende apenas de aspectos técnicos e tecnológicos, mas de disputas e negociações políticas. Neste sentido, as visões otimista ou pessimista da tecnologia não servem para resolver este impasse. Ao invés de adotar a Internet como instrumento de revolução utópica ou rejeitá-la completamente pelo seu potencial destruidor da sociedade, é preferível compreendê-la como ferramenta que pode ser utilizada para refinar e ampliar a atividade cívica.

O aumento da demanda por transparência, *accountability*³ e participação no seio das democracias maduras revela a urgência na construção de processos democráticos inclusivos que empoderem os cidadãos. É sob esta ótica que a “reforma política” deveria ser pensada. As mídias sociais podem ser incorporadas a este projeto como importantes ferramentas na construção de uma democracia mais robusta. Para isso, os governos devem se tornar mais sensíveis às demandas humanas que vão além de um agregado de dados georreferenciados, incluindo desejos, anseios e expectativas. A diminuição do abismo entre a sociedade e o Estado envolve não só a adoção de tecnologias interativas, mas também a transformação da forma como ela é incorporada. Isto pressupõe reconhecer que o mero aumento de tráfego de informação, embora contribua para tornar os indivíduos mais bem informados, não os torna mais interessados em participar da vida política. O principal problema da democracia hoje é sua incapacidade de sustentar relações comunicativas de mútua consideração e entendimento entre representantes e representados, o que só é possível caso haja uma institucionalidade ampla e propícia para o florescimento da ação coletiva.

A reconfiguração substancial da estrutura de distribuição de poder através da reconstrução dos fluxos comunicacionais depende da incorporação, pelas instituições públicas, de alguns valores fundamentais que permeiam a sociedade em rede. Coleman e Blumler (2009, p. 166) destacam que, em primeiro lugar, é preciso que as instituições democráticas sejam mais abertas e sensíveis aos desejos reais das pessoas, o que envolve não apenas aspectos racionais, mas também emocionais. Os governos precisam adotar instrumentos que traduzam as necessidades, reclames e aspirações dos diversos grupos sociais em um projeto político ao mesmo tempo comum e pluralista. Além disso, é preciso que a comunicação com o público seja constante, e não apenas ocasional, para que seja de fato confiável. Em terceiro lugar, esta interação deve ser capaz de produzir transformações

³ Palavra da língua inglesa sem tradução exata para o português. Equivaleria, aproximadamente, ao termo “responsividade”.

na realidade das pessoas; não basta que a tecnologia digital crie um espaço de fala, se as pessoas não forem também ouvidas. Em outras palavras, a participação deve produzir resultados políticos efetivos, em que os participantes consigam compreender a importância de sua contribuição no resultado final. Fala-se em colaboração neste contexto.

Assim, a presente dissertação tem como objetivo analisar a construção de um novo arranjo democrático a partir da incorporação das Novas Tecnologias de Informação e de Comunicação (NTIC): a democracia colaborativa digital. Este novo modelo democrático teria origem nos fundamentos que determinam o surgimento da Internet, em especial a cultura de interatividade e de troca infinita e horizontal de informações pelos diversos pontos conectados na rede mundial de computadores. Ao permitirem formas de relacionamento e comunicação multidimensionais, simultâneas e globais, as NTIC criam novas dinâmicas de interação entre os mais diversos indivíduos. A Internet não é apenas uma nova tecnologia de comunicação e informação, ela é um fenômeno social.

Contudo, para que a democracia seja de fato colaborativa não basta que as pessoas participem; é preciso que, através de uma institucionalidade adequada, isto integre o processo de tomada de decisão por parte das instituições públicas. Daí a importância do estudo da democracia eletrônica a partir da ótica do Direito. A estrutura e o ambiente que conformam o processo comunicativo têm um importante efeito sobre seu conteúdo. Assim, a qualidade da participação pública depende de parâmetros normativos e metodológicos na construção de arranjos de engajamento *on-line*. Pode-se resumir a hipótese do trabalho na afirmação de que: a utilização da Internet, como instrumento de transformação dos processos democráticos de decisão pública através da incorporação de comunidades virtuais abertas, participativas e cooperativas, depende da criação de uma institucionalidade adequada, embasada no Direito e no valor da colaboração.

Do ponto de vista metodológico, portanto, a dissertação tem um cunho eminentemente normativo, encontrando-se, epistemologicamente, no campo da deontologia. Não há nenhuma garantia de que a democracia colaborativa irá realmente se materializar, já que as resistências contrárias à redistribuição de poder só podem ser ultrapassadas a partir do engajamento ativo na arena política. Isto pressupõe a construção e a defesa de um projeto jurídico-institucional que tenha a participação democrática, transparente e aberta como norte. Não é a tecnologia que automaticamente levará a este estado de coisas, embora ela seja um elemento que catalise a mudança. A realidade política atual, ao contrário, demonstra que caminhamos para a desintegração democrática pelo individualismo, desinformação,

incompreensão recíproca, isolamento intelectual, concentração dos mercados em conglomerados da Internet e aprofundamento das desigualdades entre os que possuem e os que não possuem acesso ao ciberespaço. O contexto é mais negativo do que positivo. Mas é por compreender que valores elevados estão em jogo, que se propõe o desafio de pensar um modelo democrático para a era digital cujo valor fundamental seja a colaboração.

No capítulo 1, é apresentado o contexto social e econômico criado a partir da reconfiguração e dispersão dos fluxos informacionais. Para isso, apontaremos conceitos gerais que permeiam esta nova realidade, tais como: o princípio da colaboração, a sociedade em rede, as tecnologias da chamada *Web 2.0* (como a ideia das plataformas *wiki* ou da arquitetura *peer-to-peer*) e a cibercomunidade. Com isso, pretende-se estabelecer os pressupostos axiológicos e sociológicos que justificariam a reconfiguração da política frente a um novo contexto, tal como um dia fizeram os filósofos do iluminismo.

O capítulo 2 analisa o conceito de democracia, tanto a partir de uma perspectiva moderna, como também contemporânea e digital. Inicialmente, demonstra-se a consolidação da ideia de democracia representativa como sistema político predominante ao longo da história moderna, a despeito do aparente paradoxo entre estes dois conceitos. Este arranjo se justificava em virtude do alto custo de coordenação da participação direta dos cidadãos. Daí o predomínio de instituições de decisão pública restritas a políticos profissionais, cabendo ao povo escolhê-los, de tempos em tempos, por meio do voto. Hoje este modelo é questionado, dentre outros fatores, em virtude da falta de participação popular. A introdução das novas tecnologias, que viabilizam a o engajamento ativo de cidadãos dispersos de forma ordenada e de baixo custo, torna possível, ao menos em teoria, especular sobre um novo modelo político, ao qual se dá o nome, nessa dissertação, de democracia colaborativa digital.

No capítulo 3, são tratados elementos mais específicos na construção desse novo conceito, apresentando as mudanças no arcabouço jurídico-institucional que a sociedade contemporânea engendra. Neste sentido, pode-se citar a ideia de Constituição a partir do paradigma da sociedade aberta, a ascensão da governança em rede como modelo de resolução de problemas complexos e o surgimento da Administração Pública Dialógica em substituição tanto à administração burocrática, como à gerencial. Todas essas mudanças, embora possam ser impulsionadas pela tecnologia, são independentes e anteriores à disseminação da Web. Para a análise da relação entre Internet e poder público propriamente dita, adota-se a reflexão institucionalista da “tecnologia adotada” para demonstrar que os efeitos destas mudanças dependem de um contexto mais amplo que envolve normas,

comportamentos e cultura. Em seguida, é apresentada uma aplicação prática da tecnologia em instituições governamentais: a experiência do Wiki Governo.

Por fim, o Capítulo 4 trata da transformação promovida pelas novas tecnologias nas campanhas eleitorais. Isto porque elas constituem o cerne da atividade democrática ao constituírem-se como processo comunicativo fundamental entre eleitor e candidatos. São elas que dão vida à democracia, permitindo que diferentes ideias e programas políticos entrem em disputa pela preferência e, conseqüentemente, pela legitimidade popular. São analisados dois casos concretos que ilustram, respectivamente, o avanço e o retrocesso da democracia colaborativa digital: a campanha eleitoral de Barack Obama em 2008 (“Yes we can!”) e a de Donald Trump em 2016 (“Make America great again!”). Com a primeira, mostra-se o potencial das novas tecnologias na promoção do engajamento ativo e cooperativo dos cidadãos tanto com os candidatos e partidos, quanto uns com os outros, em um modelo que materializa as ideias da democracia colaborativa digital. Com a segunda, vê-se como conexões criadas pelas mídias sociais entre os eleitores podem ser falsamente manipuladas e controladas, aumentando a desinformação e a polarização política. Por fim, é analisado o caso do Brasil. Guardadas as diferenças e a ausência de experiências similares e de igual magnitude à americana, o país vê-se ano após ano cada vez mais envolvido em um contexto de campanha eleitorais *on-line*, razão pela qual o tema foi enfaticamente considerado na última reforma legislativa.

A democracia colaborativa digital não é uma obra que se realiza de uma hora para outra, mas sim com o tempo, a partir do fortalecimento das identidades em um processo de aprendizagem que se retroalimenta: quanto mais a participação cidadã é exercida, mais a sociedade cívica é fortalecida o que resulta em mais participação, num círculo virtuoso. O contexto jurídico-político importa. O tipógrafo móvel, por exemplo, já existia na China desde o século XI, mas só foi capaz de produzir mudanças políticas profundas quatrocentos anos depois, na Europa. A construção do Estado Virtual como um espaço participativo e livre ou de controle e vigilância ainda é um processo aberto, uma arena de disputa. Como tal, deverá ser cada vez mais ocupada por pesquisadores das Ciências Humanas.

CAP. 1 AS TRANSFORMAÇÕES SOCIAIS NO CONTEXTO DA COMUNICAÇÃO EM REDE INTERMEDIADA POR COMPUTADORES

O uso da Internet ao redor do mundo tem crescido de forma exponencial. Apenas nos últimos 5 anos (2012 a 2017), 1,7 bilhões de novos usuários ingressaram na rede, resultando em um aumento de 82% da população conectada. Além disso, mais de 1,3 bilhões de pessoas passaram a integrar redes sociais, um aumento de 88% (KEMP, 2017). Neste mesmo período, o aumento da população mundial foi de aproximadamente 10% (700 milhões de habitantes a mais). Tal como a prensa de Gutenberg no século XV⁴, mas de forma mais veloz, a Internet transforma profundamente nossa sociedade, seja na forma como vendemos nossa força de trabalho, compramos produtos e serviços, nos informamos ou trocamos afetos e nos relacionamos. Ainda não é possível saber se estas mudanças serão favoráveis ou contrárias à construção de uma noção de comunidade política mais democrática e justa, embora desde o surgimento da comunicação mediada por computadores (CMC) já existam teorias em um ou outro sentido. Inspiradas na discussão mais ampla sobre o impacto dos meios de comunicação de massa na política, bastante difundida desde a II Guerra Mundial, elas seguem uma lógica cronológica parecida (FEENBERG, 2003, p. 1).

Em um primeiro momento, surgem teorias determinísticas otimistas que veem as novas mídias como local de conversação livre, universal e irrestrita. Ao transpor limites espaciais e temporais, as decisões públicas poderiam ser tomadas por todos os cidadãos conectados, independentemente de intermediários. Isto levaria à reconstrução de um ambiente político semelhante ao da ágora grega em proporções globais. Depois, com o surgimento das teorias determinísticas pessimistas, as mídias digitais passam a ser compreendidas como uma ameaça inescapável: ao aumentar a individualização, elas serviriam de instrumento para a fragmentação política, enfraquecendo a democracia e causando instabilidades sociais. Ambas as visões partem do pressuposto de que a Internet possui uma natureza e lógica própria capaz de criar uma sociedade fundamentalmente diferente das anteriores. Sendo assim, elas partem de uma causalidade reducionista, que

⁴ “Gutenberg não conseguiria ter previsto a Reforma Protestante, o iluminismo, a emergência do Estado-Nação, como forma política dominante, a disseminação da literatura em massa ou a ascensão da democracia representativa. Ainda assim, tudo isso só foi possível devido à prensa tipográfica. (...) Mais importante de tudo, a tipografia móvel mudou a forma como o conhecimento poderia ser acumulado. (...) Parte do conhecimento acumulado era político. Agora todos poderiam saber que leis existiam, que acordos os governantes haviam feito com os governados” (FLORINI, 2003, pp. 1-2).

supervaloriza o impacto dos artefatos sobre a realidade, sendo insuficientes para a compreensão das relações que conformam as sociedades contemporâneas.

A tecnologia é comumente estudada a partir de suas funções objetivas em campo especializado do saber. Todavia, sua compreensão abrangente, enquanto conjunto de princípios que determinam as técnicas empregadas por uma sociedade, pressupõe que ela não seja apartada das contingências externas e dos usos sociais que dela são feitos. Isto porque a própria ideia de função não é absoluta, mas varia conforme é incorporada por organizações com propósitos distintos. Isso significa dizer que a tecnologia só pode ser definida a partir de uma perspectiva relacional em um incessante movimento material e dialético. Ela tanto intervém na vida cotidiana, como, uma vez incorporada, é processada e ressignificada pelas relações sociais: “fazemos a nós mesmos ao fazermos o mundo através da tecnologia” (FREENBERG, 2003, pp. 20-30 e 2010, pp. 6-7).

Assim, se o sistema tecnológico influencia na transformação do sistema político, por outro lado, o rumo dessas mudanças, no sentido de regimes de poder mais ou menos concentrados, depende do contexto social e econômico, isto é, da construção de arranjos societários e comunitários adequados. Estes dois conceitos basilares da Teoria Geral do Estado e suas reconfigurações à luz do contexto da comunicação mediada por computadores serão o foco deste capítulo. Isto porque é a transformação dos laços sociais que permite a reconfiguração das relações de poder e, conseqüentemente, a transformação da democracia rumo a um modelo mais colaborativo. John Dewey (2008, pp. 47-77), refletindo sobre estas questões na década de 1920, aponta dois momentos de sociabilização entre os indivíduos que ele denomina de Grande Sociedade e Grande Comunidade.

O primeiro momento constituiria a forma como a sociedade moderna, predominante tanto na época de Dewey como atualmente, é organizada. Na Grande Sociedade, as relações sociais se estabelecem a partir de vínculos físicos constituídos entre os indivíduos, organizações civis e instituições públicas, isto é, a partir do predomínio de parâmetros associativos. Já o segundo é marcado pelo predomínio de parâmetros comunitários, fruto do aprofundamento dos laços interindividuais que passariam a se estabelecer não mais em razão da necessidade, mas pela construção de uma cultura própria, compartilhada e sustentada por todos. Desta forma, a atividade associada seria uma das condições necessárias, mas não suficiente, para a criação da comunidade. Esta só é alcançada quando o vínculo entre os indivíduos, além de ser associativo, é também moral, ou seja, “emocional, intelectual e conscientemente sustentado” (DEWEY, 2008, p. 57).

Segundo o autor, o que impossibilitava a superação da forma associativa rumo a construção de uma comunidade era a inexistência de uma tecnologia capaz de canalizar e articular, de forma satisfatória, os interesses e conhecimentos dispersos na sociedade. A política foi sempre intermediada pela organização dos fatores de poder (econômico, ideológico, religioso) através de sistemas de comunicação centralizados. A imprensa foi relativamente bem-sucedida na tarefa de informar as massas, construindo um ambiente propício para a formação de uma opinião pública capaz de ser auferida pelo voto em um sistema binário (sim ou não). A radicalização da democracia rumo a um modelo mais participativo e deliberativo dependeria de uma tecnologia que instituísse um sistema de comunicação disperso, horizontal e interativo, que permitisse a circulação de conhecimento (DEWEY, 2008, p. 49). O autor, contudo, escreve muito antes do contexto da Internet. Será ela capaz de fortalecer o vínculo orgânico entre os indivíduos, criando arranjos comunitários que sirvam ao fortalecimento da democracia? Nossa hipótese é que a tecnologia, por si só, é insuficiente, devendo a ela ser acoplada um aspecto valorativo capaz dar sustentação moral à Grande Comunidade Virtual: a colaboração.

Neste capítulo apresentaremos os aspectos sociais por trás de um conceito fortalecido de democracia baseado no valor da colaboração e na adoção dos instrumentos tecnológicos digitais. Para isso, no primeiro item, estabeleceremos os conceitos base sobre a qual são construídas as relações políticas, isto é, a ideia de sociedade e de comunidade. No primeiro caso, as relações interindividuais são de caráter associativo, fala-se em sociedade política (ou Grande Sociedade, para Dewey, conforme descrito anteriormente). No segundo, os laços sociais têm um caráter constitutivo das relações políticas, a partir de uma lógica de autogoverno comunitário (ou Grande Comunidade, para Dewey).

Historicamente, estas categorias estão relacionadas com a transformação das comunidades tradicionais pré-modernas em sociedades estatais modernas. Isto ocorre a partir da ascensão das ideias iluministas de cunho racionalista e individualista, das quais são adeptos os autores clássicos do contratualismo, como Hobbes, Locke e Rousseau. Eles, conforme veremos, explicam o surgimento do corpo político a partir de um pacto entre indivíduos livres para a construção de uma entidade soberana, o Estado nacional. Trata-se de uma estrutura social complexa, dinâmica e plural em que coexistem: relações sociais associativas, que com o tempo consolidam a sociedade de massas como estrutura organizativa predominante, e relações sociais comunitárias, que embora minoritárias não são completamente excluídas, subsistindo laços de afeto e de identidade. Ambas as interações

humanas ocorrem em um espaço geográfico previamente delimitado entre sujeitos reconhecidos juridicamente como cidadãos. Isto dá origem ao que Dalmo Dallari (1981, p. 63) classifica como elementos materiais indispensáveis para a existência do Estado: o povo e o território. Estes aspectos, contudo, têm se tornado fluídos e indeterminados com a ascensão das novas tecnologias de informação e comunicação.

No segundo item, buscaremos compreender as transformações sociais, sobretudo no que tange ao empoderamento individual, ocasionadas pela introdução da comunicação mediada por computadores. Para isso, focaremos na teoria da Sociedade em Rede de Manuel Castells. Explicaremos as diferentes organizações em rede, destacando aquela que mais condiz com uma sociedade estruturada a partir do valor da colaboração: as redes distribuídas. Em seguida, conceituaremos o que, para esta dissertação, significa o valor “colaboração”, palavra polissêmica utilizada de forma indiscriminada para diferentes contextos. Para isso, adentraremos brevemente na discussão das novas formas de distribuição econômica a partir das tecnologias: as chamadas “economias colaborativas”.

Por fim, apresentaremos a noção de comunidade política em um contexto de interconexão comunicacional e as alterações na distribuição do poder dele decorrente. Para tal, discorreremos sobre a construção de laços de identidade entre indivíduos em comunidades virtuais (as cibercomunidades) em especial após o desenvolvimento de tecnologias interativas que compõem a chamada Web 2.0. Mostraremos em que sentido é possível pensar em uma construção comunitária condizente com a ideia de colaboração e que servirá de apoio para a compreensão de todos os demais capítulos: a comunidade Wiki. Enfim, este capítulo inaugural traz as bases sociais e conceituais para a construção de um conceito jurídico-institucional de democracia colaborativa.

1.1 AUTOGOVERNO COMUNITÁRIO E A ASSOCIAÇÃO POLÍTICA: A COMUNIDADE E A SOCIEDADE COMO CONCEITOS TEÓRICOS BÁSICOS DA DEMOCRACIA.

Embora usados como sinônimos, comunidade e sociedade são conceitos distintos, que, na prática, coexistem. O alemão Ferdinand Tönnies, na obra “Comunidade e Sociedade” (*Gemeinschaft und Gesellschaft*), publicada em 1887, é o primeiro autor a fazer esta diferenciação (DALLARI, 1981, pp. 43-44). Para ele, as vontades humanas se inter-relacionam gerando ações positivas (voltadas à conservação) ou negativas (voltadas à

destruição do outro). O autor foca apenas nas primeiras, denominando-as de associações, gênero que se subdividem em dois tipos ideais: a comunidade e a sociedade. A comunidade constitui o elemento interior, íntimo, da vida em conjunto com outros indivíduos. Ela é constituída a partir de laços naturais e espontâneos baseados na afinidade e no sentimento, enfim, em aspectos que transcendem os interesses individuais. Já a sociedade é o domínio público, a expressão exterior desta correlação. Por isso, ela é baseada no livre arbítrio de pessoas que, a partir de motivações egoísticas, se unem com o objetivo de juntas atingirem determinadas finalidades. Na comunidade, os indivíduos estariam organicamente unidos pelo desejo comum que se estabelece através de processos de compreensão e cooperação (consenso). Na sociedade, eles estão separados e se unem quando suas vontades, que são divergentes, se cruzam, gerando o contrato entre as partes. A comunidade é, portanto, o espaço da palavra, do afeto; a sociedade, do objeto, da troca; a primeira, um organismo vivo, a segunda um agregado mecânico e artificial (TONNIES, 1973, pp. 96-116).

Disto podemos concluir que a comunidade está inicialmente relacionada ao compartilhamento de hábitos e formas de vida comum, possuindo um caráter marcadamente territorial. Ela constitui a forma prioritária como se organizam os agrupamentos sociais tradicionais. A sociedade também se estabelece dentro de um determinado território previamente delimitado. Neste caso, porém, fala-se em fronteiras que podem ser estabelecidas tanto a partir de laços identitários como pelo mero uso da força. Elas delimitam o espaço em que os Estados-nacionais podem legitimamente exercer a soberania através das leis. Por isso, historicamente, a comunidade é relacionada ao período pré-moderno e a sociedade, à modernidade. Enquanto a comunidade é constituída pela ligação indistinta de seus membros, na sociedade, as partes que antes se encontravam separadas, se juntam. Naquele caso, o foco recai sobre o todo; neste, sobre o indivíduo: o ser humano como centro. Este pressuposto iluminista será a base do pensamento contratualista.

Inspirado pelas turbulências⁵ que levaram a decapitação do rei Carlos I e a ascensão da “república” (*commonwealth*) de Oliver Cromwell, na Inglaterra de meados do século XVII, Hobbes foi o primeiro a refletir sobre este tema em termos modernos. Segundo

⁵ O autor faz referências diretas aos acontecimentos de seu tempo, conforme exemplificado nas seguintes passagens: “Seja como for, é fácil conceber qual seria o gênero de vida quando não havia poder comum a reear, através do gênero de vida em que os homens, que anteriormente viveram sob um governo pacífico, costumam deixar-se cair, numa guerra civil” (HOBBS, 1979, p. 76) e “Se antes de mais, não tivesse sido aceite, na maior parte da Inglaterra, a opinião segundo a qual esses poderes eram divididos entre o rei e os lordes e a câmara dos comuns, o povo jamais haveria sido dividido nem caído na guerra civil: primeiro entre aqueles que discordavam em matéria de política, e depois entre os dissidentes acerca da liberdade de religião” (HOBBS, 1979, pp. 111-112)

ele, os homens são, por natureza, iguais e livres para usar o poder e a astúcia que têm da maneira que lhes melhor aprouver. Contudo, como seus desejos são comumente conflituosos, o estado de natureza é marcado não só pela liberdade absoluta, mas pelo medo e pela violência: “uma guerra de todos os homens contra todos os homens” (HOBBS, 1979, pp. 74-75). Como os homens são seres pensantes, eles compreendem que devem se livrar destes perigos para preservarem a própria vida. Assim, através do uso da razão eles firmam um acordo comum entre todos os membros da sociedade, estabelecendo as normas de paz que instituem a sociedade política (HOBBS, 1979, pp. 77-78).

Diferentemente do que acontece com as abelhas e formigas, a fundação da sociedade dos homens não é natural, mas surge artificialmente através de um pacto (HOBBS, 1979, pp. 103-105). Este, por sua vez, só é duradouro se houver uma força superior que garanta a obediência de todos aos seus termos. Os indivíduos, então, se juntam e, a partir de sua vontade livre, decidem abdicar mutuamente de seu direito individual (liberdade de governar-se a si), outorgando-o a um governo soberano, como se cada um dissesse: “*Cedo e transfiro meu direito de governar-me a mim mesmo a este homem, ou esta assembleia de homens, com a condição de transferires a ele teu direito, autorizando de maneira semelhante todas as suas ações*” (HOBBS, 1979, p. 105, grifos no original). A violência é, portanto, delegada ao governo, constituído por um homem ou por uma assembleia de homens, cuja função é representar e defender a sociedade. O medo deixa de ser geral a partir do momento em que todos se comprometem racionalmente a obedecer este ser artificial: o Estado, ou o Leviatã (HOBBS, 1979, pp. 105-106).

Interessante notar que o contrato social descrito por Hobbes é um pacto dos cidadãos entre si, mas não destes com o soberano, que estaria fora e acima da sociedade. Como consequência, as leis civis “recebem toda sua força e autoridade da vontade do Estado”, cabendo aos indivíduos o papel de súditos⁶. Até mesmo os costumes e os hábitos, que conforme vimos são elementos próprios da comunidade, passam a ter força de lei. Isto porque o fundamento de sua legitimidade, na sociedade civil, não decorreria do mero transcurso de tempo, mas sim a aquiescência do soberano que, através do seu silêncio, permitiu que eles perdurassem (HOBBS, 1979, pp. 162-163). Em suma, para Hobbes o pacto valida o exercício do poder hierárquico, elemento fundamental de organização das sociedades políticas desde a modernidade, atualmente desafiado pela sociedade em rede.

⁶ “Àquele que é portador dessa pessoa se chama soberano, e dele se diz que possui poder soberano. Todos os restantes são súditos” (HOBBS, 1979, p. 106, grifos no original). É o oposto da ideia de cidadão de Rousseau, conforme veremos (cf. nota de rodapé n.º 9).

John Locke, também inglês e nascido mais de quatro décadas após Hobbes, vivenciou o declínio do absolutismo com a Revolução Gloriosa, da qual participou ativamente. Finda a revolução, Locke retorna do exílio na Holanda e publica a obra “Dois Tratados sobre o Governo Civil”. Nela, em especial no “Segundo Tratado”, Locke, tal como Hobbes, sustenta que os homens abandonam o estado de natureza e fundam a sociedade política através do pacto social. Para ele, porém, o estado de natureza não é necessariamente um estado de conflito. A guerra consiste no uso da força sem o amparo do direito, podendo ocorrer tanto no estado de natureza como no governo civil. A diferença é que, no primeiro caso, não há autoridade a quem recorrer contra as injustiças, por isso a guerra perdura até que uma parte destrua a outra ou ambas se reconciliem (LOCKE, 1978, pp. 40-42). Isto acontece porque, se os homens nascem igualmente livres, todos detêm o poder de executar as leis naturais e coibir injustiças. Como a tendência é que cada um julgue os conflitos conforme suas preferências, o estado de natureza fica sujeito ao problema da parcialidade. Contra este inconveniente surge o governo civil (LOCKE, 1978, pp. 36-38).

Assim, o papel precípua da *commonwealth* não é a manutenção da ordem e da segurança por meio da coibição da natureza humana, mas a garantia do exercício pleno da igualdade através de leis gerais que assegurem a proteção da vida, da liberdade e dos bens, em suma, da propriedade⁷ (LOCKE, 1978, p. 82). Para isto, os indivíduos devem renunciar ao poder natural de castigar as ofensas, concedendo-o à sociedade política que instituirá uma lei comum e uma judicatura com autoridade para decidir controvérsias e punir os ofensores. Isto só é possível pela constituição de um corpo capaz de agir em nome de todos a partir da resolução da maioria (LOCKE, 1978, pp. 67-73). Daí a conclusão do autor de que o poder supremo da sociedade civil é o Legislativo, que possui competência para elaborar leis a partir da autoridade que lhes é concedida através do processo público de escolha de seus membros (LOCKE, 1978, pp. 86 e 95). Este poder supremo não é nem único⁸, nem arbitrário, já que os legisladores estão vinculados às leis previamente estabelecidas.

⁷ “De tudo isso, é evidente que, embora a natureza tudo nos ofereça em comum, o homem, sendo senhor de si próprio e proprietário de sua pessoa e das ações ou do trabalho que executa, teria ainda em si mesmo a base da propriedade” (LOCKE, 1978, p. 51).

⁸ Embora o Legislativo seja o poder supremo, ele não é o único poder instituído pela sociedade. Isto porque, embora ao Legislativo incumba a tarefa de aprovar as leis, estas, uma vez promulgadas, possuem força constante e duradoura de tal forma que sua execução deverá ser constantemente vigiada. Esta tarefa deverá ser realizada por outro poder: o Executivo. Caso contrário, sendo o mesmo órgão responsável pela elaboração e execução das leis, ele se eximiria de cumpri-las (LOCKE, 1979, pp. 88 e 91)

Finalmente, o autor contratualista clássico que irá analisar mais detidamente a relação do cidadão⁹ com o Estado é Jean Jacques Rousseau (MURRAY, 2007, p. 137). Nascido no século XVIII, ele diferencia dois tipos de associação civil: um descritivo, o qual relatava a realidade tal como ela era (pacto de submissão); e outro normativo, que estabelecia como ela deveria ser (contrato social). O primeiro é retratado no texto “Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens” que descreve a passagem do estado idílico de natureza, em que a influência da desigualdade é quase nula, para uma sociedade desigual, baseada na propriedade privada¹⁰ e, conseqüentemente, na competição e na ganância. Para isso, o autor narra os “desenvolvimentos sucessivos” das “faculdades naturais” do homem; iniciando-se com o selvagem errante (o bom selvagem); passando pela fixação das sociedades tradicionais agrárias (revolução neolítica) e o desenvolvimento de sistemas de costumes e de estima pública¹¹; chegando, finalmente, na sociedade política regida por leis. Estas, por sua vez, “deram novos entraves ao fraco e novas forças ao rico, destruíram irremediavelmente a liberdade natural, fixaram para sempre a lei da propriedade e da desigualdade” (ROUSSEAU, 1978, pp.228-231; 258- 263 e 269).

Tomando as coisas e as pessoas como elas são e já não sendo mais possível voltar ao estado de natureza¹², Rousseau irá investigar se é possível instituir uma ordem social justa em que os homens não sejam subjugados na obra “Do Contrato Social”,¹³. Para tal, é preciso que a força comum seja utilizada para defender e proteger não apenas alguns, mas todos os membros associados. Seguindo a tradição contratualista, Rousseau defende o compromisso voluntário e igual entre os indivíduos através do pacto de associação. A partir

⁹ Cidadão, para Rousseau, é a palavra-síntese de duas outras palavras que se correlacionam e se reúnem: súdito e soberano (ROUSSEAU, 1978, p. 105). Em sentido contrário, Hobbes vê o soberano e os súditos como pessoas separadas (cf. nota de rodapé nº. 6).

¹⁰ “O verdadeiro fundador da sociedade foi o primeiro que, tendo cercado um terreno, lembrou de dizer, isto é, meu e encontrou pessoas suficientemente simples para acreditá-lo” (ROUSSEAU, 1973, p. 259).

¹¹ “Até então errando nos bosques, os homens, ao adquirirem situação mais fixa, aproximam-se lentamente e por fim formam, em cada região, uma nação particular, uma de costumes e caracteres, não por regulamentos e leis, mas, sim, pelo mesmo gênero de vida e de alimentos e pela influência do clima. (...). À medida que as ideias e os sentimentos se sucedem, que o espírito e o coração entram em atividade, o gênero humano continua a domesticar-se, as ligações se estendem e os laços se apertam. (...) Cada um começa a olhar o outro e a desejar ser ele próprio olhado, passando assim a estima pública a ter um preço. (...). Saíram daí os primeiros deveres de civilidade (...)” (ROUSSEAU, 1978, pp. 262-263).

¹² “(...)o gênero humano de uma época não sendo o gênero humano de outra(...)” (ROUSSEAU, 1978, p. 280)

¹³ “O homem nasce livre, e por toda parte encontra-se a ferros. O que se crê senhor dos demais não deixa de ser mais escravos do que eles. Como adveio tal mudança? Ignoro-o. Que poderá legitimá-la? Creio poder resolver esta questão. (...) A ordem social é um direito sagrado, que serve de base a todos os outros. Tal direito não se origina da natureza: funda-se, portanto, em convenções (...) Essa pessoa pública, assim formada pela união de todas as demais, tomava outrora o nome de Cidade, e hoje o de República ou de corpo político” (ROUSSEAU, 1978, pp. 23 e 33).

dele, todos submetem sua vontade individual (liberdade) à vontade coletiva de tal forma que “cada um, unindo-se a todos, só obedece a si mesmo, permanecendo assim tão livre quanto antes”. (ROUSSEAU, 1978, p. 32). Forma-se, assim, uma nova pessoa: o Estado soberano, cujo fundamento de existência e de legitimidade é a garantia do bem comum através do exercício da vontade geral (ROUSSEAU, 1978, pp. 35, 43, 48 e 50). Ela não se confunde com a vontade de todos, ou seja, com a soma de todas as vontades individuais. Ao contrário, a vontade geral representa a vontade comum, obtida pela exclusão de interesses privados que se destruam mutuamente: “somadas das diferenças” (ROUSSEAU, 1978, p. 47). Seu conteúdo deve ser constantemente confirmado pela decisão de todos os cidadãos e dela decorre a legitimidade das normas. O indivíduo assume uma posição ativa na teoria rousseauiana, afinal, se o direito é a condição de uma associação política republicana¹⁴, “o povo, submetido às leis, deve ser o seu autor” (ROUSSEAU, 1978, p. 55). A soberania cabe, portanto, ao Poder Legislativo que é constituído por todo o povo reunido, não podendo ser representada.

Os três autores supracitados descrevem a passagem de um estado de poder baseado no uso da força e no predomínio de laços tradicionais para um constituído pela vontade livre, organizado a partir de um sistema jurídico formal¹⁵. Neste sentido, Hobbes inaugura a reflexão sobre a construção de uma sociedade política vertical baseada na razão e na vontade individual, Locke consolida e aprofunda esta ideia, submetendo o poder aos limites da lei aprovada pela maioria, e Rousseau retoma a ideia de comunidade a partir de parâmetros republicanos e não mais tradicionais. Uma importante questão por trás deste debate envolvendo a formação da associação civil é o papel que cabe aos cidadãos na constituição da sociedade política. Para Hobbes, ele é restrito ao momento de celebração do pacto de fundação do Estado. Para Locke, o poder hierárquico do soberano está submetido ao controle legal expresso através do Parlamento, responsável por representar os desejos da maioria (MURRAY, 2007, p. 136). Já para Rousseau, os cidadãos devem constantemente renovar vontade geral que fundamenta o exercício do poder soberano.

¹⁴ “São, pois, necessárias convenções e leis para unir os direitos aos deveres, e conduzir a justiça a seu objetivo. (...) Quando digo que o objeto das leis é sempre geral, por isso entendo que a Lei considera os súditos como corpo e as ações como abstratas, e jamais um homem como um indivíduo ou uma ação particular. (...) Chamo pois de república todo o Estado regido por leis, sob qualquer forma de administração que possa conhecer, pois só nesse caso governa o interesse público e a coisa pública. Todo governo legítimo é republicano (ROUSSEAU, 1978, pp. 54-55).

¹⁵ “(...) não fizeram senão uma troca vantajosa de um modo de vida incerto e precário por um outro melhor e mais seguro (...) do poder de prejudicar a outrem pela segurança própria, e de sua força, que outras podiam dominar, por um direito que a união social torna invencível (ROUSSEAU, 1978, p. 51).

Estas reflexões acerca da construção do Estado nacional irão servir de subsídio, nos séculos seguintes, para a construção de um sistema político com instituições próprias (Constituição; Direitos Fundamentais; separação de poderes; sistema de freios e contrapesos; voto universal, secreto e periódico, etc.). Mais especificamente, a ideia de Locke sobre o exercício do poder soberano como fruto da vontade da maioria expressa pelo Poder Legislativo irá inspirar os teóricos da democracia representativa, para quem a legitimidade da autoridade das leis está na sua aprovação por um corpo parlamentar eleito pelo povo. Já o pensamento de Rousseau, que prega o exercício do poder através vontade geral, irá inspirar os teóricos da democracia participativa, que pregam, em uma menor ou maior medida, a participação dos cidadãos nos processos fundamentais políticos de tomada de decisão em benefício da coletividade. Enfim, por trás da discussão acerca da origem do poder responsável pela promulgação das normas está a noção de *controle hierárquico*, predominante em arranjos societários; ou *controle descentralizado*, predominante em arranjos comunitários. Desde a modernidade predominam arranjos do primeiro tipo (HORTON e HUNT, 1980, p. 325). Na realidade, porém, a sociedade e a comunidade coexistem e se reforçam mutuamente, facilitando a ação política. Junto a relações impessoais, sobrevivem relações culturais e identitárias (HORTON e HUNT, 1980, p. 137).

A reconstrução do pensamento democrático, que abordaremos no capítulo seguinte, passa pela reflexão acerca da reconfiguração do equilíbrio entre representação e participação de forma a fortalecer a segunda sem que as instituições que dão sustentação ao sistema democrático sejam destruídas. Para isso, é preciso compreender e enaltecer o papel da comunidade, como grupo de pessoas que dividem experiências, vivências e interesses comuns. Quanto mais vibrante e proativa ela for, mais ela consegue organizar-se e gerir-se a si mesma de baixo para cima em um modelo de autogoverno. O arranjo hierárquico baseado no sistema de normas formais continua existindo, mas é cada vez menos utilizado à medida que a comunidade desenvolve e consolida formas horizontais de resolução de problemas a partir de valores compartilhados, conseguindo agir de forma a manter e obrigar o cumprimento dos padrões estabelecidos pela convenção social (MURRAY, 2007, pp. 126-129). Este é o debate que permeia a dissertação, uma vez que o objetivo é discutir a hipótese de surgimento de uma nova teoria democrática participativa (e, portanto, mais comunitária) ao lado da democracia representativa (hierárquica) dentro do contexto da Internet.

1.2 ASPECTO SOCIAL, COMUNICACIONAL E AXIOLÓGICO DA DEMOCRACIA COLABORATIVA

Partiremos do pressuposto defendido por Manuel Castells segundo o qual as relações de poder e contrapoder que fundamentam e legitimam as instituições organizadas da sociedade são “construídas na mentalidade das pessoas através de processos de comunicação” e, portanto, dependem da cultura e da tecnologia existentes (CASTELLS, 2015, pp. 29 e 34). As práticas comunicativas podem tanto ser diretas (ou interpessoais) como indiretas (ou intermediadas). Antes da Internet, os papéis desempenhados por produtores e consumidores de informação eram bem definidos, fazendo com que as velhas mídias fossem unidirecionais e oligopolizadas (indiretas). Hoje, vivemos não só na era da comunicação, mas da convergência digital, a partir da integração das diferentes plataformas de mídia (celulares, televisão, rádio, jornal) em um único canal. Isto permite, além da distribuição de informação em uma escala planetária - o que os antigos meios de comunicação de massa já faziam -, a interatividade entre os usuários. As novas mídias, transmitidas por meio de sinal digital, assumem um caráter de dimensão multimídia e conversacional e direta (CARDOSO, 2006, p. 117 e COLEMAN e BLUMLER, 2009, p. 85).

A Internet introduz um elemento de complexidade aos processos comunicacionais: o telespectador como receptor passivo é substituído, no sistema pós-massivo, por uma audiência ativa e produtora de conteúdo. Manuel Castells afirma que a principal consequência desta alteração tecnológica é que agora a mensagem é autogerada, sua recuperação é autodirigida e sua recepção e recombinação é autosseleccionada. Com isso, estas novas tecnologias possibilitam a comunicação interativa e interpessoal, em escala global, daí Castells defini-las como “intercomunicação individual” ou “autocomunicação de massa” (2015, p. 29 e p. 102, respectivamente). Trata-se, portanto, de um espaço público de debate direto (isto é, sem mediação) e sem restrições territoriais. Esta nova configuração em redes horizontais de comunicação, somada à disseminação da Internet e dos telefones celulares, é para alguns autores o elemento central que conforma nossa sociedade contemporânea, em um novo paradigma, que Castells denomina de Sociedade em Rede (referida, também, como Sociedade da Informação ou Sociedade do Conhecimento).

Se o aumento do tráfego de informações contribui para tornar os indivíduos mais bem informados, isto não significa que eles tenham interesse em participar ativamente da política. O fortalecimento da relação entre representantes e representados e a construção de uma esfera pública robusta e aberta através de novos aplicativos de rede só é possível caso

haja uma base social ampla e propícia para que a ação coletiva floresça (HINDMAN, 2009, pp. 1-2). A democracia implica mais do que o interfluxo livre de informação e de comunicação pública. Caso essa conversação multidimensional seja pautada pela incompreensão e pelo desrespeito mútuo ela não será mais efetiva, em termos de construção democrática, que a conversação bidimensional dos meios de comunicação analógicos. Assim, se o objetivo dos meios tradicionais de comunicação de massas era atingir um público amplo, o projeto para este século é ouvir e reconhecer as vozes, as ações, além dos silêncios e inações que constituem a interação humana (COLEMAN e BLUMLER, 2009, p. 168).

A cooperação voluntária é mais facilmente alcançada pelo fortalecimento do capital social. Este, segundo Robert Putnam (1996, p. 177) “diz respeito a características da organização social como confiança, normas e sistemas que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas”. A partir de dados empíricos sobre o comportamento do eleitorado italiano, Putnam observa que em regiões onde há densas redes de associações civis, pautadas pelo engajamento horizontal, há uma maior participação de eleitores nos referendos¹⁶ e uma utilização menor do voto preferencial¹⁷, quando comparadas a regiões em que predominam relações verticais de autoridade e dependência (máfia, igreja). Disto o autor conclui haver uma forte relação entre desempenho institucional e comunidade cívica, atribuindo a eficácia do governo mais à existência de um rico capital social que ao seu potencial econômico¹⁸ (PUTNAM, 1996, pp. 110-112, 132 e 184).

O fortalecimento do capital social está relacionado com as regras de reciprocidade e os sistemas de participação cívica oriundos do complexo de arranjos institucionais e configurações sociais que potencializem a colaboração. As regras de

¹⁶ O termo referendo é mundialmente usado como sinônimo para designar todas as instituições de democracia direta. De forma estrita, porém, ele está normalmente ligado a iniciativas governamentais ou legislativas submetidas ao voto popular de forma vinculante (isto é, o resultado da consulta ao público vincula a decisão) (LEDUC, 2002 p. 73). No ordenamento jurídico brasileiro, porém, tanto o termo referendo como plebiscito assumem uma conotação mais técnica. Enquanto o plebiscito é uma forma de consulta prévia aos cidadãos sobre um determinado tema, isto é, antes da lei ser construída, o referendo é uma forma de consulta pública que vincula o legislador sobre um projeto de lei já elaborado. Assim, ao povo cabe apenas dizer se com ele concorda ou não. No texto, utilizamos o termo referendo em sua concepção mais ampla. Na dissertação como um todo, porém, daremos pouca ênfase a estes instrumentos clássicos de participação, ainda muito pautados na lógica do voto, para abordar uma noção de participação como processo comunicativo contínuo, nas várias etapas e instâncias que compõem a decisão política.

¹⁷ Putnam explica que, na Itália, o voto para o parlamento é concedido a um único partido e as cadeiras são distribuídas proporcionalmente conforme os votos alcançados. Contudo, existe a possibilidade de o eleitor expressar preferência por um dos candidatos indicados. Segundo Putnam, este tipo de voto é exercido apenas por uma minoria durante as eleições nacionais e, normalmente, está associada a práticas clientelistas. Diz ele que: “No entender dos estudiosos da política italiana, a incidência do voto preferencial é reconhecidamente um indicador seguro do personalismo, do sectarismo e da política de clientelismo” (PUTNAM, 1996, p. 108)

¹⁸ Putnam, portanto, se contrapõe às correntes do determinismo econômico para defender que é uma sociedade cívica que leva ao desenvolvimento econômico e não o contrário.

reciprocidade estimulam o intercâmbio social a partir da crença de que a lealdade será retribuída e ações abusivas serão desestimuladas pelos participantes. O sistema de participação cívica, por sua vez, fortalece as regras de reciprocidade ao estabelecer a interação horizontal entre os participantes. Estas duas fontes conexas de confiança social, por sua vez, dependem de um fluxo amplo, transparente e fidedigno de informação. Este sistema comunicacional será tanto mais efetivo quanto mais horizontal for sua distribuição. Isto porque, em uma relação hierárquica, superiores e subalternos estão unidos por laços de dependência e não de reciprocidade. Por isso, as partes tenderão a reter informações para se precaver uma das outras. A construção de sistemas sociais focados no fortalecimento do capital social permite a consolidação e a difusão das boas reputações e aumenta a confiabilidade mútua, facilitando a cooperação entre os indivíduos (PUTNAM, 1996, pp. 182-183). De forma análoga e no contexto da Internet, a autora Jane Fountain (2005, p. 246), cujo livro “Construindo um Estado virtual: tecnologia da informação e mudança institucional” será analisado no capítulo 3, afirma que o conceito de capital social combina a dinâmica de rede, a confiança e o papel das normas, oferecendo, assim, um substrato sobre o qual podem florescer arranjos institucionais cooperativos”.

1.2.1 A sociedade em rede distribuída

Manuel Castells, em sua trilogia *A Era da Informação*, defende a passagem da Sociedade Industrial, baseada na operação de máquinas, para a Sociedade Informacional, baseada na inteligência cibernética¹⁹, estágio ainda em desenvolvimento. Nela, não apenas a produção, mas a capacidade universal de produção é absorvida pela economia. Consequentemente, a natureza da exploração do trabalho é alterada, incorporando além de atividades manuais e materiais, atividades comunicativas e imateriais. O trabalho industrial torna-se móvel e flexível, sendo acoplado ao trabalho informacional que passa a ser predominante. Com isso, a produção baseada no método fabril de disciplina linear – a

¹⁹ “A cibernética é a área do saber que se dedica a estudar as relações entre informação e controle em sistemas específicos. A base é a concepção instrumental de informação: são dados que alimentam um sistema e permitem a tomada de decisões que, por sua vez, vão retroagir sobre esse sistema alterando potencialmente seu funcionamento e assim por diante. (...) O funcionamento de qualquer sistema depende, em boa medida, da interação entre as partes, que precisam, a cada momento, saber o que fazer. Daí o papel fundamental da informação como unidade básica da cibernética. A troca de informação entre os elementos de um sistema é o motor a partir do qual todas as atitudes se organizam. (...) Não por acaso, Wiener batizou essa nova área do saber de ‘cibernética’: o controle do sistema é derivado o tempo todo da retroalimentação de informações.” (MARTINO, 2014, pp. 21-22).

chamada linha de montagem – é substituída por um sistema interativo de produção baseado na coordenação do valor agregado por cada um dos pontos interconectados na rede – a cooperação abstrata (HARDT e NEGRI, 2003, p. 297 e 2005, p. 256). Esta mudança na forma de dominação social é o argumento que sustenta a alegação de que a era moderna teria chegado ao fim (HARDT e NEGRI, 2003, pp. 306-307). Hoje, a sociedade é atravessada por processos de pós-modernização (ou informatização), inaugurando um novo estágio econômico denominado por Castells de capitalismo informacional. É neste contexto que ele apresenta pela primeira vez o conceito de “sociedade em rede”.

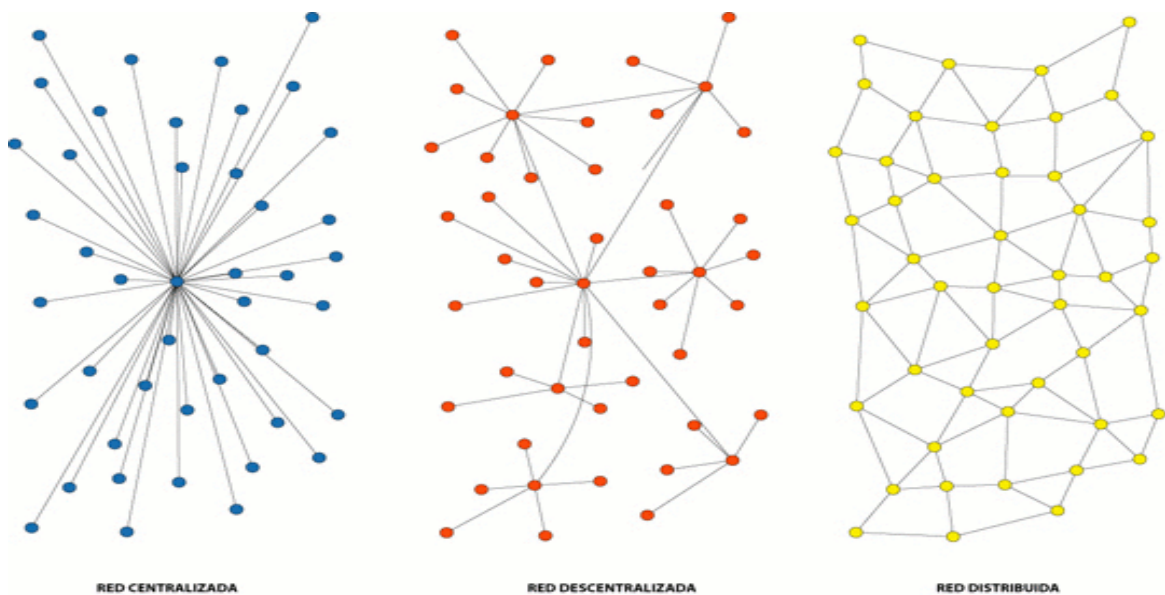
A abordagem sistemática das sociedades em rede ganha impulso na década de 1970 com o desenvolvimento de *softwares* que possibilitam a análise de grandes dados agregados sem a necessidade de recorrer a fórmulas matemáticas complexas (FONTES, 2012, pp. 49 e 58). Contudo, a organização social em rede enquanto práxis, a partir de relações dispersas e interindividuais, é mais antiga. Breno Souto-Mario Fontes (2012, pp. 112-114) cita, por exemplo, o estudo de Georg Simmel a respeito das ligas hanseáticas. Simmel demonstra como as redes de confianças baseada em comunidades de interesses foi capaz de integrar pessoas (inicialmente, comerciantes alemães) com laços indenitários fracos ao longo do mar Báltico. Isso possibilitou uma aliança capaz de garantir o monopólio comercial sobre a região do século XII ao XVII. Porém, este sistema de organização social era marginal. Apenas com a introdução das novas tecnologias informacionais e comunicacionais, que possibilitam a interação horizontal, ordenada e simultânea entre indivíduos localizados em pontos geográficos distintos, é que o sistema de rede passa a assumir um papel mais central na sociedade contemporânea.

Segundo Manuel Castells, a sociedade em rede é caracterizada por uma estrutura formada por pontos dispersos e interconectados por tecnologias de comunicação e de informação processadas digitalmente e baseadas na microeletrônica (CASTELLS, 2015, p. 70). Resumidamente, a rede é um conjunto de nós²⁰, que se entrecortam uns aos outros, criando múltiplas conexões. As redes processam fluxos de comunicação através de codificações e metas programadas por atores sociais distribuídos. Elas podem estabelecer novas conexões, expandindo-se infinitamente. Para isto, basta que haja o compartilhamento de um código comum e uma arquitetura de intercomunicação aberta (CASTELLS, 2008, p. 565). Ao tornarem as relações de poder mais horizontalizadas, elas possibilitam a

²⁰ Os nós podem ser qualquer coisa. Nas redes intermediadas por computadores (ou outros aparelhos digitais) os nós são tanto as pessoas conectadas como as páginas da *Web*, além de outros recursos da Internet. Assim, um nó pode conter outros nós (MARTINO, 2014, p. 100).

constituição de estruturas sociais complexas (CASTELLS, 2008, pp. 66-67 e 565). Na verdade, o alargamento dos círculos sociais, através da expansão da individualidade é um traço característico da sociedade desde a modernidade. Os arranjos em rede apenas aceleram este processo em razão de suas características que, segundo Castells, são: a flexibilidade (capacidade de se reconfigurar de acordo com as mudanças, alterando seus componentes sem precisar alterar seu objetivo), a escalabilidade (capacidade de alterar de tamanho) e a sobrevivência (capacidade de suportar ataques devido à ausência de um centro único de controle e poder, de tal forma que o eventual ataque e eliminação de alguns nós não comprometa a existência da rede) (CASTELLS, 2015, p. 69).

David de Ugarte, de forma mais precisa, diferencia três tipos de redes. Nas redes centralizadas, todos os pontos estão conectados e respondem a apenas um nó, o qual é responsável por viabilizar a conversação. Neste sistema, a comunicação é organizada de maneira vertical. Já as redes descentralizadas são compostas por alguns pontos que se sobressaem e que articulam um conjunto de pontos menos importantes que não se comunicam com os demais. Assim, os pontos menores fazem parte de uma rede centralizada e integram um sistema de comunicação vertical, enquanto os pontos maiores comunicam-se entre si em uma rede de comunicação horizontal. Por fim, as redes distribuídas são aquelas em que todos os pontos comunicam-se com os outros diretamente, sem nenhuma hierarquia ou centralização da capacidade de transmitir a informação. Neste caso, não há filtros e a comunicação é totalmente horizontal. Estas três espécies de organização em rede são representadas pelos gráficos reproduzidos abaixo (UGARTE, 2008, pp. 20-21):



Estes gráficos, na verdade, foram apresentados no relatório que integra o projeto de criação da Internet produzido por Paul Baran. Ele foi um dos desenvolvedores do sistema comunicacional que fundamenta a arquitetura da Internet: a rede de comutação de pacotes. Nela, o conjunto de dados e informações é transferido de um nó a outro a partir de uma infraestrutura compartilhada. Isto permite a conexão simultânea e em escala mundial, através de diversos computadores interligados. A rede mundial de computadores é um sistema de redes distribuídas por excelência. De forma resumida, cada computador (nó) é identificado por um número de protocolo (*Internet Protocol* – IP) e se conecta na rede através de um provedor de acesso. A rede é composta por milhares de empresas (provedor de acesso, de trânsito e de conteúdo)²¹ que permitem o roteamento²² dos pacotes de dados. Tecnicamente, elas são chamadas de sistemas autônomos porque operam com independência técnica e administrativa, formando diversas redes. Por isso a Internet é denominada “rede das redes”. Apesar desta autonomia, os sistemas autônomos só podem interoperar, interconectando-se uns aos outros, se eles cooperarem. Por isso, eles são identificados por um número único - o *Autonomous System Number* (ASN) - e utilizam uma linguagem comum, um protocolo de roteamento - o *Border Gateway Protocol* (BGP). Isto permite a construção de rotas ao longo das diversas redes autônomas que compõem a *Internet*, de tal forma que os pacotes de dados saiam de um computador e cheguem, o mais rápido possível, ao destino correto²³. Em suma, o funcionamento da camada lógica que opera a troca de dados depende desse amplo sistema de colaboração em rede.

Enfim, a forma pela qual a informação é compartilhada no mundo contemporâneo - não mais apenas por redes centralizadas e descentralizadas, mas também, e cada vez mais, por redes distribuídas (vide ilustração 1, acima) - altera a distribuição e o

²¹O provedor de trânsito (ou ainda, provedor de *backbone* ou provedor de estrutura) é a pessoa jurídica responsável por interligar os circuitos de alta velocidade permitindo o transporte de grande fluxo de informação pela rede. A principal empresa que oferece este serviço no Brasil é a Embratel. O provedor de acesso (ou provedor de conexão), por sua vez, utiliza a estrutura física oferecida no atacado pelas empresas anteriormente citadas e fornece acesso à internet no varejo, para o consumidor final. São exemplos de empresas que prestam esse serviço a *Net Virtua*, a *GVT*, as operadoras de telefonia celular, etc. Por fim, os provedores de conteúdo são aqueles que disponibilizam a informação na Internet, tal como blogs, *sites*, redes sociais, etc.

²² O roteamento de pacotes consiste no encaminhamento de dados entre computadores através de roteadores ligados em rede que: 1) estabelecem as rotas possíveis para que os dados sejam transferidos de um computador a outro e 2) escolhem as rotas mais rápidas para a transferência dos dados. Estas rotas são estabelecidas através dos protocolos da internet (IPs). Assim, quando A manda um e-mail para B esta mensagem poderá trafegar por diferentes caminhos (IP's). Através de técnicas de roteamento de pacotes, os dados irão percorrer o menor caminho. Para mais informações, vide os *links* apontados na nota de rodapé seguinte.

²³Para uma compreensão simples e didática de como funciona a Internet, recomenda-se a série de vídeos produzidos pelo Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (mais conhecido como NIC. BR): https://www.youtube.com/watch?v=C5qNAT_j63M; <https://www.youtube.com/watch?v=ACGuo26MswI&t=11s>; <https://www.youtube.com/watch?v=ZYSjMEISR6E>

exercício de poder na sociedade (UGARTE, 2008, p. 21). Desde a modernidade, a ação política depende de canais que traduzam a vontade da maioria dos votantes (nós menores) aos responsáveis pela sua execução efetiva (nós maiores), estabelecendo internamente uma relação verticalizada. Além disso, os pontos maiores precisam operar com outros pontos maiores (Estados, empresas, organismos internacionais, grupos de pressão etc.) em diferentes níveis (local, nacional, regional e global), desenvolvendo com eles relações horizontais (não necessariamente equilibradas). Este arranjo em redes descentralizadas nos parece natural²⁴, mas na verdade trata-se de uma estrutura que se desenvolveu ao longo de séculos e que paulatinamente foi criando suas instituições. Os fluxos de comunicação horizontais produzem conhecimento e geram valores culturais, possibilitando a construção de uma nova engenharia de distribuição do poder e administração da coisa pública.

A rede distribuída é uma rede de iguais, já que todos podem, em teoria, se comunicar com todos; ainda que, na prática, alguns nós consigam estabelecer mais conexões que outros (UGARTE, 2008, p. 35). Esta espécie de igualdade pautado na capacidade de ação comunicativa subverte a ideia formal de igualdade baseada no voto, fundamento da representação política desde a modernidade. Em uma rede distribuída, a ação política depende do grau de simpatias que ela consegue absorver e, portanto, da quantidade de pontos que conseguem ser atraídos para uma determinada causa. Em outras palavras, neste sistema, a decisão não é tomada de uma forma indireta, a partir da manifestação de discordância ou concordância pelo sufrágio. Ela também passa a considerar a agregação de forças e identificações ao longo da rede, construídas a partir de interações sociais e políticas diretas sem fronteiras e sem a mediação de profissionais (UGARTE, 2008, p. 35).

Isso não significa, contudo, que as mudanças serão positivas nem que contribuirão para o fortalecimento democrático. Para que isso aconteça, o acesso às fontes de informação deve ser livre e todos os pontos devem ser capazes de estabelecer conexões com os demais. Em que pese a disseminação acelerada da Internet, muitas pessoas ainda

²⁴ “Hoje nos parece natural, uma vez que estabelecida, a concepção descentralizada do poder e a articulação das organizações humanas (Estados, empresas, associações, etc.) em níveis hierárquicos correspondentes a espaços territoriais. Parece-nos natural a estrutura de representação social e política que daí deriva e parece-nos natural que tudo se processe mediante progressivas fases de centralização (local, regional, nacional, internacional, global, etc.) de decisões que, em cada nível, produzem-se sobre um universo igual de temas. Não era assim antes do telégrafo, sequer nas organizações políticas mais “avançadas” surgidas da revolução francesa. (...) A primeira revolução das redes, a que configurou o nosso mundo, supôs a migração da tendência à organização centralizada e nacional, própria do Estado moderno, para a descentralizada e internacional dos séculos XIX e XX. Passamos dos estamentos locais para as classes nacionais; da guerra entre Estados para a guerra entre blocos e alianças; da colônia ao imperialismo; dos partidos-clubes aos partidos de massas. Tudo isso só foi possível graças à primeira grande revolução das telecomunicações” (UGARTE, 2008, P. 25-26).

não têm acesso ou a capacidade de se conectar, o que acaba por aprofundar velhas e criar novas formas de desigualdade social. Além disso, a arquitetura comunicacional pautada na autonomia individual pode atomizar ainda mais as relações sociais exacerbando a esfera privada em detrimento da pública. Ainda assim, Manuel Castells (2008, p. 357), em um tom otimista, acredite que o saldo final seja positivo: apesar do alto grau de individualização e dispersão da sociedade em rede, ela torna as pessoas mais conectadas que apartadas.

Enfim, a concretização da democracia colaborativa depende da construção de uma institucionalidade própria, com novos princípios e valores. Dessa forma, enquanto o termo “rede” é o substantivo (elemento fático), a expressão “colaborativa” é o adjetivo (elemento axiológico) que qualifica um tipo de organização em rede mais democrático e inclusivo, cuja materialização pode ou não ocorrer. Na verdade, a grande contribuição das novas tecnologias de informação e comunicação e, conseqüentemente, a ideia por detrás da democracia colaborativa, conforme veremos à frente, é a possibilidade de o conhecimento distribuído na rede poder ser coordenado e processado de tal forma que as pessoas em pontos distintos possam trabalhar em conjunto para resolver problemas complexos. Para ser transformativa, a construção de sociedade em rede requer uma estrutura que estimule a troca livre de conhecimento a partir de redes policêntricas, cujos valores principais sejam a criatividade, a comunicação e a cooperação auto-organizada. Assim, a construção da esfera pública deve ser pensada como uma constelação de redes plurais que se intersectam e não como um espaço de coletividade homogênea (COLEMAN e BUMLER, 2009, p. 180).

1.2.2 O valor por trás das redes distribuídas: a colaboração

A multiplicidade de preferências, valores e identidades que conformam a sociedade pós-moderna dificulta a agregação dos interesses coletivos em grandes grupos políticos com diretrizes pré-definidas. Ao contrário, grupos indenitários se sobrepõem a antigas formas de organização (partidos, sindicatos, associações), fazendo com que questões específicas atravessem, de forma transversal, os assuntos tradicionalmente tratados pela esfera pública. A comunidade é composta por grupos cujas identidades são mutáveis, heterogêneas e, muitas vezes, incompatíveis, de tal sorte que as soluções para os conflitos são sempre provisórias e contestadas pela reconfiguração constante de apoios através da mobilização de desejos e afetos. Aprofundaremos estas questões no capítulo seguinte,

quando tratarmos da teoria agonística. Por ora, vale apenas destacar que a complexidade da sociedade interconectada faz com que a perspectiva competitiva de organização social, baseada na disputa eleitoral entre projetos hegemônicos de poder, seja substituída pela perspectiva colaborativa, baseada na contestação do oponente a partir de regras de tolerância. Diferentemente das ideias de democracia direta, democracia representativa ou, até mesmo, de democracia participativa, o conceito que pretendemos abordar – democracia colaborativa – está ainda em construção. Por isso, para compreendermos não só o que ele significa, mas o porquê de se adotar um termo diferente dos que já existem, é preciso antes explicitar o que significa o termo “colaboração” no contexto da sociedade em rede.

Hoje, essa ideia aparece relacionada a diversos aspectos da vida: fala-se em educação colaborativa, jornalismo colaborativo, economia colaborativa, legislação colaborativa. Enfim, experiências insurgentes avocam para si o caráter colaborativo como resposta às falhas das práticas políticas tradicionais. Todavia, este uso indiscriminado faz com que o conceito perca sua capacidade de definir objetos, esvaziando-o, o que inviabiliza a articulação interdisciplinar do conhecimento (DILLENBOURG, 1999, p. 1). A colaboração pode ser conceituada como um processo de negociação entre atores com interesses diversos que, a despeito das diferenças, conseguem alcançar consensos aproximados e assim construir coletivamente respostas que melhor atendam aos problemas apresentados.

Este ainda é um conceito abstrato. De forma mais detalhada, podemos ampliá-lo tomando por bases os seus diferentes usos. Do ponto de vista de uma situação, ela é colaborativa quando os participantes trabalham juntos para executar um objetivo comum previamente acordado e por isso é importante que eles sejam capazes de executar ações parecidas ou complementares. Espera-se, neste caso, uma simetria de desígnios. Já sob a perspectiva da interação, a colaboração envolve critérios como a participação, a comunicabilidade, a interatividade, a sincronia e a negociabilidade. Ainda, a colaboração como um processo envolve a definição de mecanismos específicos que possibilitem a ação conjunta e colaborativa. Fala-se em modelagem mútua com a adoção de mecanismos de cognição individual como: a indução, a regulação de tarefas, a internacionalização através da racionalização do processo. Por fim, a colaboração pode ser vista a partir de seus efeitos. Neste caso, ao envolver múltiplos contextos, ela só pode ser compreendida a partir da análise das interações específicas no caso concreto (DILLENBOURG, 1999, pp. 6-12).

Em resumo, a colaboração está relacionada com o agir comum e coordenado para a obtenção de resultados que sejam melhores para todos em um jogo de soma não-zero²⁵. Contudo, como destaca Barbara Gray, diversos são os desafios que impedem ou dificultam a cooperação: instâncias reguladoras e decisórias de níveis sobrepostos (ou multinível), participantes com conhecimentos e experiências distintas, incertezas relacionadas ao resultado, entre outros (GRAY, 2004, p. 166). Para que a desconfiança mútua seja superada e a competição dê lugar à colaboração é necessário que as partes estejam dispostas a compartilhar normas, práticas, informações e recursos para o benefício de todos. É preciso, pois, que existam arranjos e regras que estimulem a reciprocidade e a participação cívica e, assim, criem o que, conforme vimos, Robert Putnam denomina de capital social.

A grande questão é saber se a rede mundial de computadores será capaz de contribuir para a criação de um ambiente colaborativo em que o valor público seja enaltecido. A forma como enxergamos e nos determinamos perante o mundo é socialmente produzida a partir de fatores como a informação, o conhecimento e a cultura. Estes elementos, com a introdução da Internet, passam também a ser produzidos e determinados não apenas por centros olipolísticos, mas pela sociedade como um todo, aumentando o seu fundamento de liberdade e interconexão (BENKLER, 2006, pp. 1 e 129). Apesar das incertezas quanto ao futuro da Internet²⁶, vale lembrar que os esforços colaborativos de *hackers* e programadores foram responsáveis pelo desenvolvimento da Internet em seus primórdios. Como resultado destes esforços, grande parte dos *softwares* que rodam na Web²⁷, permitindo que os usuários encontrem a página ou o serviço solicitado, utilizam o servidor livre Apache²⁸ (BENKLER, 2006, pp. 63-64 e 90). Não à toa, os programas de *software* que possibilitam o funcionamento da Internet, tais como o BIND²⁹, são hoje de domínio público.

²⁵Na teoria dos jogos, um jogo de soma não-zero é uma estratégia de resolução de conflitos que busca contemplar todos os jogadores. Contrapõe-se, pois, aos arranjos competitivos em que a solução implica, necessariamente, na vitória de um e derrota do outro. Fala-se, neste caso, em jogo de soma zero.

²⁶ Para mais informação vide: ZITTRAIN, Jonathan. The future of the internet - and how to stop it. New Haven e Londres: Yale University Press, 2008.

²⁷ Vale esclarecer que a *Web*, tecnicamente, não é o mesmo que a Internet. Esta surgiu na década de 1960 com as pesquisas militares dos EUA e se desenvolveu ao longo das décadas seguintes nas universidades. A *Web*, por sua vez, só surge na década de 1990, a partir da criação, por Tim Berners-Lee, do protocolo HTTP, operável através de um programa de computador chamado de navegador. A *Web* é apenas uma das plataformas que operam na Internet, embora seja a forma majoritária pela qual navegamos hoje. Um exemplo de plataforma que opera na Internet, mas que não é *Web*, são os serviços de voz sobre a Internet - VoIP (como o *Skype*).

²⁸ No Brasil, a adoção do servidor Apache é de 48,74%, muito acima do segundo lugar, ocupado pelo Nginx (com 17,51%). Estes dados são monitorados constantemente, gerando estatísticas que são mensalmente atualizadas e disponibilizadas no site: <https://www.brasdo.com/estatisticas-de-internet-brasil>.

²⁹ O BIND torna operacional o nome de domínio, permitindo que os usuários acessem uma determinada página não pelo número que a identifica na rede, mas sim pelo seu nome. Assim, quando um usuário deseja entrar no Facebook, por exemplo, basta ele digitar no navegador o nome de domínio “www.facebook.com” para ser

Isto tem gerado estudos econômicos interessantes sobre a colaboração. Tradicionalmente, a geração de valor na economia capitalista é organizada a partir de uma estrutura competitiva, representada pelas leis da oferta e da demanda e por normas definidoras de propriedade. Já a geração de valor fundamentada no compartilhamento baseia-se na lógica da coordenação de ações individuais descentralizada baseada em estratégias de produção não-proprietárias e não-hierárquicas (ou seja, não mercadológicas) (BENKLER, 2006, pp. 3-4). Na verdade, a co-produção e a gestão comum de serviços e bens já ocorre há bastante tempo, a despeito de isso não ser contabilizado no produto interno bruto (BENKLER, 2006, p. 463). Com a introdução da comunicação mediada pelo computador e a construção de um ambiente comunicacional barato, descentralizado, capaz de conectar pessoa e agrupar a criatividade humana através de conexões multidirecionais, a produção colaborativa passou a obter ganhos de escala. Assim, ela deixa de ser apenas uma atividade social marginal para se transformar em um sistema de produção não-mercadológico de bens intelectuais e culturais economicamente relevante (BENKLER, 2006, p. 3).

Yochai Benkler defende que estas mudanças não constituem apenas um modismo, mas sim a emergência, no centro das economias avançadas, de um novo estágio de produção que ele denomina de “economia da informação em rede” (BENKLER, 2006, pp. 6 e 47). Uma das principais expressões disso é a experiência dos projetos de *software* livre que não dependem nem do mercado nem de instituições hierarquizadas para organizar a produção (BENKLER, 2006, p. 60). Nesse tipo de iniciativa, milhares de voluntários se juntam e realizam um projeto capaz de competir e até superar os projetos desenvolvidos por grandes empresas (BENKLER, 2006, p. 59). Fala-se em produção peer-to-peer (par-a-par, ou P2P³⁰) que, segundo Laura DeNardis (2014, p. 63), consiste na técnica de alocação

encaminhado para a página desejada. Sem isso ele precisaria saber o número que identifica a página na rede, que no caso do Facebook é AS32934, o que dificultaria a navegação.

³⁰ Tecnicamente, redes P2P são algoritmos que rodam no topo da Internet e permite que os usuários conectem diretamente de uma máquina para outra. Em teoria, é assim que a Internet como um todo funciona, ou funcionava quando havia poucos computadores conectados. Hoje, porém, a maioria dos usuários se conecta através de um provedor de Internet e o conteúdo disponível é fornecido por um provedor de conteúdo operado por alguém que não o usuário. Contudo, o P2P pode ser utilizado para prestação de serviços a partir da utilização dos computadores conectados à rede para criar uma nova forma de produção distribuída de armazenamento de dados e sistema de recuperação (BENKLER, 2006, pp. 419 e 421). O protocolo BitTorrent é um bom exemplo disso. Enquanto a transferência tradicional de arquivos pela Internet envolve um servidor central (provedor) que transmite os dados ao requisitante, o BitTorrent implementa uma forma de compartilhamento de arquivos baseado nos usuários finais conectados nesta rede. Assim, quando um indivíduo inicia um *download* de um arquivo ele na verdade se conecta aos demais usuários finais (chamados de *peers*) que contenham pedaços destes arquivos os quais são reagrupados gerando o arquivo completo. Isto otimiza a repartição de distribuição de arquivos pelo compartilhamento de banda de diversos computadores (DENARDIS, 2014, p. 63). Com o tempo, o P2P deixa de estar relacionado apenas com a troca de arquivos na rede e se consolida como paradigma de comunicação digital baseado na filosofia do compartilhamento *on-line*.

descentralizada de informação e inteligência através de pontos (nós) conectados na rede: um modelo de conexão direta entre os usuários, que dispensa a necessidade de intermediários.

Por trás da lógica P2P está a característica peculiar dos bens informacionais e simbólicos que, por natureza³¹, são bens públicos (do ponto de vista da teoria econômica). Isso significa dizer que, em contraposição aos bens puramente privados, que só podem ser usados por aqueles que os detêm em exclusão de todo o resto da população, a informação e a cultura podem ser usufruídas, ao mesmo tempo, por várias pessoas (são não-exclusivos) sem que isto reduza o valor social do bem para os demais (são não-rivais) (BENKLER, 2006, pp. 35-36). Além disso, estes bens são tanto insumo quanto produto do seu processo de produção, de tal forma que, quanto mais disseminada é a informação, mais valor agregado ela possui. A tarefa criativa é enriquecida pelo compartilhamento, o que é economicamente denominado “ombro de gigantes”³² (BENKLER, 2006, pp. 37-39). Em resumo os recursos informacionais são ilimitados e, em geral, tornam-se mais valiosos conforme seu uso.

Além disso, os dados, a informação e a cultura ocupam um papel cada vez mais central no sistema de produção capitalista contemporâneo. Conforme demonstra o relatório sobre os fluxos econômicos globais, elaborado pela McKinsey Global Institute em 2016, os fluxos de bens físicos e finanças, que caracterizaram a economia mundial do século XX, estão em declínio. Neste século, os fluxos transnacionais de dados e de informação já são majoritários em termos de geração de valor econômico e crescem de forma vertiginosa (com aumento de 45 vezes entre os anos de 2005 e 2014). Por isso, o estudo contesta a conclusão de que a globalização teria entrado em recessão após a crise de 2008. Ao contrário, ela estaria entrando em uma era de integração de novos atores através de plataformas que facilitam a troca de informação e ideias: a globalização digital (McKINSY GLOBAL INSTITUTE, 2016, pp. 1-4). Contudo, apesar de significativa, esta mudança é extremamente desigual, sendo os fluxos de dados e informação dominados por um pequeno grupo de países que compõem o centro do sistema capitalista (McKINSY GLOBAL INSTITUTE, 2016, p. 9).

Estes aspectos econômicos dos bens informacionais somado ao potencial comunicativo fornecido pela Internet criam um ambiente de produção compartilhada baseada nos bens comuns (*common-based peer production*) (BENKLER, 2006, p. 60). Os

³¹ Eles podem ser alterados, artificialmente, tornando-se bens privados através de instrumentos legais como a instituição de direito autoral (*copyright*) e patentes.

³² Em referência à citação de Isaac Newton: "Se vi mais longe foi por estar de pé sobre ombros de gigantes".

“comuns” (*commons*) são uma forma institucional, isto é, juridicamente constituída, de estruturar o acesso, o uso e o controle de recursos em oposição ao instituto da propriedade. Enquanto neste modelo legal apenas o proprietário tem o direito de dispor sobre seus bens; naquele, os bens são usados por qualquer um que esteja incluído em uma coletividade e a ela cabe geri-los (BENKLER, 2006, 60). É uma forma de organizar a economia baseada não na exclusão, mas na cooperação, daí a necessidade de operar com estruturas normativas cujo fundamento não seja apenas a propriedade (BENKLER, 2006, pp. 62 e 143).

A produção P2P é uma forma específica de gestão de bens comuns cuja efetivação depende da ação autosselecionada e descentralizada dos indivíduos que compõem uma rede (BENKLER, 2006, p. 62). Ela pressupõe participação ativa dos indivíduos que espontaneamente e sem nenhuma recompensa monetária ou coordenação de uma instituição central gastam parte do seu tempo cooperando e compartilhando conhecimento para a construção de bens culturais ou informacionais (BENKLER, 2006, p. 81). Para Benkler, esta é uma característica central da economia da informação em rede: o controle dos usuários (BENKLER, 2006, p. 99). Eles formam o elemento subjetivo deste sistema econômico, mas não se confundem nem com os trabalhadores nem com os consumidores tradicionais. Hoje, conforme aponta o relatório sobre fluxos globais supramencionado, os usuários de Internet criam conexões transfronteiriças, impactando diretamente nos fluxos econômicos globais. Estima-se que 914 milhões de pessoas possuam alguma conexão internacional e 361 milhões participem do e-comércio internacional. Além disso, 44 milhões de pessoas trabalham de forma autônoma nas plataformas *freelance* e 400 milhões de pessoas têm sua ficha profissional cadastrada em plataformas sociais (LinkedIn) (McKINSY GLOBAL INSTITUTE, 2016, p.8).

Contudo, a mera distribuição ubíqua de insumos informacionais não assegura a organização em rede descentralizada e colaborativa do trabalho e do consumo. A transformação destes fluxos em produção social depende não só da interconexão, mas da colaboração dos indivíduos. Para que isto aconteça, é preciso adotar estratégias legais e sociais de engajamento que promovam a participação comprometida, voltada para o fortalecimento do conjunto (BENKLER, 2006, pp. 104 e 126). Assim, o sucesso da produção *peer* depende da construção de técnicas de arquitetura organizacional que permitam o agrupamento dos esforços múltiplos e dispersos. Benkler cita duas: a modularidade e a granularidade (BENKLER, 2006, p. 100). A modularidade consiste na divisão do projeto em componentes menores, ou módulos, que podem ser produzidos de forma independente antes

de serem agregados ao todo. Isto possibilita aos contribuidores individuais escolher como, quando e com o quê contribuir: fala-se em participação autosselecionada (veremos como esta ideia pode é incorporada pelo Wiki Governo, no capítulo 3, item 3.3.2). A "granularidade" refere-se ao tamanho dos módulos, ou seja, na definição do tempo e esforço individual que a produção de cada um deles requer. Ela estabelece o menor investimento individual necessário para participar de um projeto. Ambas as técnicas permitem a organização de tarefas independentes e dispersas e seu posterior reagrupamento³³.

Este modelo de produção de bens pautado na colaboração, segundo Benkler, promove duas mudanças sociais estruturais: o aumento da autonomia individual e a emergência da esfera pública interconectada. A primeira está relacionada com a passagem de uma sociedade industrial, que organiza as relações sociais a partir de critérios de controle hierárquico, para uma sociedade em rede, em que as relações são construídas a partir da ação coletiva distribuída de forma descentralizada (BENKLER, 2006, pp. 137-139). A autonomia ativa dos indivíduos, por sua vez, fundamenta o surgimento de uma esfera pública em rede. Veremos o conceito de esfera pública de forma mais detalhada no capítulo 2, quando tratarmos da Teoria Deliberativa habermasiana (cf. item 2.2.1). Para Benkler, ela é uma categoria sociológica que descreve a situação em que as pessoas, conjuntamente, dialogam umas com as outras para definir os termos da comunidade política. Ela é pautada pela cooperação e pela construção da ação pública através da participação efetiva e não apenas passiva dos espectadores. Enquanto a informação, neste último caso, é um produto acabado, no caso da sociedade colaborativa ela é tratada como um bem em construção, um convite para iniciar o debate (BENKLER, 2006, pp. 10 e 140 e 180). Os processos de informação determinam as formas como as decisões coletivas são tomadas. Por isso, a Internet, enquanto tecnologia, e a produção colaborativa, enquanto um modelo organizacional e social de intercâmbio de informação e cultura, podem contribuir para a construção de ambientes onde a conversação pública seja contínua (BENKLER, 2006, pp.129-130 e 213).

Estas transformações, porém, não são apenas fruto de contingências tecnológicas, mas dependem também do contexto factual e das especificidades locais.

³³ “A diferenciação funcional do trabalho e sua clara divisão, como meios de organizar e processar informações em organizações complexas, está dando lugar à estruturação da informação com base em sistemas de informação computadorizados. É possível transferir parte do fardo da estrutura organizacional para os sistemas de informação, removendo as fronteiras artificiais entre subunidades e pessoas. A hierarquia, como meio de controle, perdeu a importância à medida que as equipes passaram a lidar com mais trabalho e a tomar mais decisões. Em consequência, os papéis e as descrições das funções tornaram-se mais fluidos para moldarem-se às configurações interfuncionais e de rede” (FOUNTAIN, 2005, p. 51).

Nações diferentes absorveram e usaram as tecnologias de forma diferente, conforme seus hábitos sociais e culturais e também em virtude das estratégias institucionais adotadas para sua incorporação - algumas mais centradas no Estado, outras mais baseadas no mercado; uns mais controlados, outros menos (BENKLER, 2006, pp. 180 e 132). Assim, embora a Internet viabilize, ela não é uma força progressiva irresistível rumo a construção de uma comunidade colaborativa. Conforme vimos no início deste item, os laços de lealdade que estimulam a ação coletiva são fruto do fortalecimento do capital social a partir de estruturas cívicas. Assim, a construção da democracia colaborativa depende da configuração de interações que despertem a consciência dos indivíduos para a interdependência de suas ações. Isto requer a agregação de simpatias, afetos, interesses e estimas em arenas de batalhas políticas e jurídicas (BENKLER, 2006, pp. 23; 119; 132; 180 e 260-261 e COSTA, 2008 p. 30).

1.3 CIBERCOMUNIDADE POLÍTICA: CONSTRUÇÃO E DESAFIOS

As novas mídias, ao criarem espaços de interação entre os seres humanos, possibilitam o aumento dos laços comunitários. Este contexto é permeado por valores como a conectividade, a reciprocidade e a colaboração. Em suma, podemos afirmar que as comunidades digitais são formadas pela interação direta na rede entre indivíduos que compartilham interesses comuns, formando uma “teia de relações pessoais” (MARTINO, 2014, pp. 44-45). Como no mundo material, o mundo virtual³⁴ é repleto de micro-comunidades, com normas, comportamentos e culturas próprios. Isso significa dizer que não é a tecnologia que gera a comunidade, mas a interação humana, permeada por vontades, paixões e afetos³⁵. A tecnologia é apenas o meio que permite romper com a limitação tempo-espacial antes imposta para a construção de interações sociais. Assim, as comunidades virtuais são formadas a partir de interações que se estabelecem na ausência, ou melhor, para

³⁴A palavra virtual tem origem na palavra latina *virtus* que significa força, potência. O termo virtual é normalmente utilizado para designar algo que apenas existe como potência, ou seja, algo desprovido de presença tangível, de realidade, entendida aqui como materialidade. Pierre Lévy (1996, p. 15), por sua vez, destaca que o virtual, filosoficamente, não se opõe ao real e sim ao atual. Assim, o atual e o virtual nada mais são do que modalidades do real. Tanto a árvore como a árvore em potência presente na semente são elementos do real. Daí que o virtual é um real não presente, desprendido do aqui e do agora” (LEVY, 1996, p. 19 e 2000, p. 47). Embora esta seja uma característica própria das redes digitais informatizadas, a ideia de não-presença (e, conseqüentemente, o virtual) existe muito antes disso em vetores como a imaginação, a memória, a religião e até mesmo a linguagem (LEVY, 1996, p. 20 e 2000, p. 47).

³⁵ “As comunidades virtuais são os agregados sociais surgidos na Rede, quando os intervenientes de um debate o levam por diante em número e sentimento suficiente para formarem teias de relações pessoais no ciberespaço” (RHEINGOLD, 1996, p. 18).

além de um espaço territorial. Ela transcende o problema da distância ao simular a presença física de sujeitos: fala-se em co-presença virtual. (BLUMLER e COLEMAN, 2009, p. 81). Os processos sociais de identificação com o “outro” passam a ocorrer para além das barreiras impostas por fronteiras geográficas, em uma verdadeira dissolução das identidades nacionais (RHEINGOLD, 1996, p. 185). Esses espaços virtuais de conhecimento possibilitam que os indivíduos, a partir de processos coletivos de aprendizado e criação, constituam infinitas identidades (LEVY, 1999, p. 134). Nas palavras de Martino (2014, p. 47): “A gramática da realidade virtual envolve a criação de novas sintaxes de identidade”.

O ciberespaço é constituído por interações localizadas nos entroncamentos dos fluxos de dados digitais processados pela rede mundial de computadores. Por este motivo, ele é um espaço virtual cujas ações e efeitos produzem implicações reais na sociedade (MARTINO, 2014, pp. 11 e 29). Além do aspecto espacial, outra característica central das NTIC é o estabelecimento de formas de interação social em que os pontos conectados na rede são atores efetivos na produção e troca de conteúdo de maneira instantânea. Pierre Lévy afirma que o ambiente de sucessiva interação, reavaliação e contextualização dos discursos em tempo real, fornecido pelo ciberespaço, leva, com o passar do tempo, ao estabelecimento da cibercultura. Como as culturas humanas são diversas, o mais apropriado é falar em ciberculturas para designar a reunião de relações sociais, produções artísticas, intelectuais e éticas dos seres humanos que se articulam em redes interconectadas de computadores.

O desenvolvimento da cibercultura, segundo o autor, é mediado pelos valores da autonomia e da alteridade e ocorre a partir de três pilares (LEVY, 2000, p. 132). Em primeiro lugar, a ideia de interconexão contínua e sem fronteiras que permite a construção de uma civilização “telepresente”. Isto leva ao segundo pilar que é a criação de “comunidades virtuais”, formadas por laços de afinidade e cooperação independentes de proximidades físicas ou de filiações institucionais³⁶. Por fim, o terceiro pilar constitui a finalidade última da cibercultura: a “inteligência coletiva” (LEVY, 2000, pp. 127-130). Ela é um projeto comunitário decorrente da coordenação e mobilização instantânea de interesses comuns e de competências amplamente distribuídas ao longo da rede (LÉVY, 1999, p. 28). Assim, as singularidades são preservadas e interagem de modo vivo e aberto (LEVY, 1999, p. 32).

³⁶ “A cibercultura é a expressão da aspiração de construção de um laço social que não seria fundado nem sobre *links* territoriais, nem sobre relações institucionais, nem sobre relações de poder, mas sobre a reunião em torno de centros de interesses comuns (...). O apetite para as comunidades virtuais encontra um ideal de relação humana desterritorializada, transversal e livre” (LÉVY, 2000, p. 130)

Enfim, as tecnologias digitais configuram formas de relações sociais mais fluidas e flexíveis, pautadas em critérios de cooperação e de troca ao invés de laços de proximidade e persistência. Isto leva à indagação a respeito da qualidade destas novas interações: é possível que os vínculos criados no mundo virtual sejam tão fortes quanto os do mundo real? Em artigo vanguardista publicado em 1997, Berry Welman e Milena Giulia (p. 13 e 17-19) observaram que a Internet, a despeito das predições sobre a aceleração do esvaziamento dos espaços públicos, poderia contribuir para aumentar a integração social. Segundo os autores, a dispersão das relações sociais havia ocorrido antes dos computadores, com a massificação das telecomunicações. Desde então, as pessoas passaram a desenvolver diversos laços de natureza transitória e impessoal. Apesar da escassez de pesquisas naquele período, as evidências preliminares obtidas pelos autores sugeriam que os laços desenvolvidos no mundo virtual eram tão intermitentes, especializados e variáveis em grau de intensidade quanto os desenvolvidos no mundo não-virtual. Assim, concluíam eles, a comunicação, e não o meio, é o que importa para a construção de laços comunitários. As interações *off-line* e *on-line* não se excluíam, mas sim se complementariam.

Manuel Castells, em sentido análogo, afirma que a Internet não é nem uma fonte de comunidade renovada nem causa de alienação e fuga do mundo real. Ela é absorvida pelo cotidiano normal das pessoas, facilitando a comunicação, especialmente em situações em que ela era mais dispendiosa (CASTELLS, 2004, p. 149). Na verdade, a experiência comunitária na Internet permite a criação de vínculos de vários tipos: de um lado, ela permite a construção de relações baseadas em laços fracos (ou débeis) e intercambiáveis entre pessoas com interesses comuns; de outro, ela possibilita o reforço de laços sociais fortes e pré-existentes, como no caso de familiares que moram em cidades distintas³⁷. Esta capacidade do indivíduo de, a partir de sua predileção pessoal, integrar redes diversas com graus distintos de comprometimento configura o modelo social que Castells denomina “individualismo em rede” (CASTELLS, 2004, pp. 157-159). Na verdade, o critério de preferências também é verificado no mundo *off-line*. A tecnologia apenas aumenta a extensão dessas redes, providenciando o suporte material para que o individualismo em rede se transforme na forma dominante de sociabilidade (CASTELLS, 2004, pp. 161-163). Assim, além das relações *off-line* e *on-line* serem bastante parecidas, é importante destacar

³⁷ No mesmo sentido, Yochai Benkler (2006, pp. 357 e 363-366) destaca a existência de dois efeitos da tecnologia digital na reprodução de laços sociais: em primeiro lugar, estamos reforçando e engrossando nossos laços sociais preexistentes com famílias, amigos, vizinhos e, em segundo, está havendo uma emergência de relações fracas e fluidas, mas ainda assim socialmente significativas, voltadas para variados propósitos.

que, atualmente, a maior parte das pessoas vive simultaneamente nos dois ambientes, que se reforçam mutuamente na construção de identidades sociais (ETZIONI, 2004, pp. 226-236).

A expansão da Internet sob os diversos domínios da vida apresenta-se como um processo aparentemente irreversível. A compreensão de que caminhos estamos tomando e qual queremos e podemos tomar rumo à construção de uma comunidade cívica requer o reconhecimento dos desafios sobre o impacto da comunicação mediada por computadores na vida social. Neste sentido, Mathew Hindman, em *The Myth of Digital Democracy* (2009), afirma que apesar de existirem ganhos democráticos reais com a introdução da Internet, há também problemas menos admitidos que podem gerar perdas consideráveis. Isso explica porque, paradoxalmente, a “abertura” extrema da Web tem alimentado a criação de novas elites políticas. Dessa forma, o potencial da Internet como ferramenta de engajamento cívico pressupõe a compreensão de seus desafios. Em síntese, dois macroproblemas podem ser identificados como empecilho ao desenvolvimento de uma sociedade *on-line* mais solidária e engajada. O primeiro macroproblema relaciona-se à questão material referente à distribuição desigual tanto de acesso como de capacidade de uso das novas tecnologias, reforçando processos de exclusão econômica e social. Já o segundo macroproblema refere-se à questão cultural, isto é, às alterações que a rede impõe aos processos de construção de laços, relações e interações interindividuais enfraquecendo a esfera cívica.

Referência na verificação dos processos de reprodução da desigualdade pelas tecnologias digitais, Pippa Norris (2001), por meio da análise de diferentes países, observa que o mundo em rede é cada vez mais estratificado. Este abismo entre os que possuem e os que não possuem acesso às novas tecnologias de comunicação pode ser compreendido em três dimensões: uma “Divisão Global”, que relaciona a diferença no acesso e na infraestrutura de rede entre sociedades industriais, sociedades em desenvolvimento e sociedades pouco desenvolvidas. Ainda, uma “Divisão Social”, referente à constatação de que a porção mais rica e educada da população dentro de um país é aquela que possui acesso a diversas modalidades de Internet veloz e de qualidade. Já a população mais pobre ou não possui acesso à rede mundial de computadores, ou este acesso é precário e envolve tecnologias ultrapassadas. Por fim, a “Divisão Democrática” referente à habilidade daqueles que sabem e usam as plataformas digitais para aprimorarem a participação e influenciar nas decisões públicas e os que não o fazem.

O *ICT Development Index* (IDI), índice desenvolvido pela União Internacional de Telecomunicações (International Telecommunication Union - ITU) para medir o nível de desenvolvimento da NTIC, demonstra que enquanto a média dos 44 países (América do Norte, Europa Ocidental, Rússia e alguns países da Europa Oriental e Austrália) mais bem pontuados é de 7,67, a média dos 45 (África Ocidental, Oriental e Central e sul da Ásia) países com pior pontuação é de 1,93. O relatório registra, ainda, uma melhora na qualidade do uso da Internet em quase todos os países analisados, sem que a disparidade entre os mais desenvolvidos e os menos desenvolvidos tenha sido significativamente alterada (INTERNATIONAL TELECOMMUNICATION UNION, 2016, pp. 3 e 35). O Banco Mundial (2016, p. 4), em seu *Relatório sobre Desenvolvimento Social: Dividendos Digitais* de 2016, conclui que a universalização do acesso deveria ser uma prioridade global. Ao final de 2016, 3,9 bilhões de pessoas (isto é, mais da metade da população mundial) ainda permanecia desconectada, sendo a maior parte mulheres, idosos, pessoas com baixo grau de instrução, baixa renda e habitantes de regiões rurais. E, mesmo entre aquelas que estão conectadas, muitas ainda não conseguem obter a vantagem máxima que estes recursos proporcionam (INTERNATIONAL TELECOMMUNICATION UNION, 2016, pp. 179 e 181). Isso porque a inclusão digital envolve mais do que políticas quantitativas de expansão da infraestrutura. É preciso, também, habilitar estas pessoas para o uso adequado destas ferramentas através do investimento em políticas públicas educacionais que promovam a “alfabetização digital” (MAGRANI, 2014, p. 110), ou melhor, o “letramento digital”³⁸.

Já o segundo macroproblema da Internet está relacionado não com as desigualdades, mas com a potencialização de processos de desagregação dos laços sociais. Um primeiro fator de risco, neste sentido, é a sobrecarga de informação³⁹ (*information overload*). O volume de dados produzidos devido ao baixo custo de entrada na Internet, em comparação com outros meios de comunicação, torna mais dificultosa a separação, pelo usuário, entre as mensagens verdadeiras e as falaciosas ou caluniosas, entre as relevantes e as frívolas (EISENBERG, 2009, p. 27). Em contraposição a este excesso de assuntos

³⁸ Tecnicamente, a alfabetização está relacionada a aquisição da tecnologia da escrita, a partir da decodificação dos sinais de um determinado idioma. O letramento, por sua vez, corresponde a uma apropriação integral não apenas dos códigos e sinais, mas das capacidades e habilidades de leitura e escrita em um contexto social. Explica Magda Soares (2004, p. 97): “alfabetização – entendida como a aquisição do sistema convencional de escrita – distingue-se de letramento – entendido como o desenvolvimento de comportamentos e habilidades de uso competente da leitura e da escrita em práticas sociais”. Por isso, o letramento digital está relacionado com a competência integral do indivíduo para o uso transformador, independente e ativo dos equipamentos digitais.

³⁹ Hoje, em apenas dois dias, nós produzimos uma quantidade de dados aproximadamente equivalente a tudo que foi produzido desde os primórdios da humanidade até 2003 (PRAISER, 2011, p. 11).

disponíveis, o conhecimento torna-se muitas vezes apenas superficial e seletivo, o que possibilita o apelo para emoções e crenças na construção de narrativas sociais. Por isso, em 2016, o dicionário de Oxford escolheu “pós-verdade” como a palavra do ano, um termo relativo a circunstâncias em que os fatos objetivos influenciam menos na formação da opinião pública que a apelação para as emoções e as crenças pessoais”⁴⁰.

Esta quantidade infinita e plural de conteúdo disponível exige a construção de sistemas de filtragem que viabilizem a seleção da informação procurada na Internet. Os filtros nada mais são do que um conjunto de algoritmos matemáticos (algoritmos-robôs) que possibilitam a recuperação de um determinado assunto pesquisado na Internet de forma rápida a partir da instrução de tarefas programadas (linhas de comando). Com o enorme volume de dados que trafegam na rede, estes sistemas acabam por determinar quais serão resgatadas e em que ordem de preferência. A escolha de que algoritmo utilizar não é apenas técnica, é política, e varia conforme os objetivos almejados pelas empresas de busca (os “buscadores”): o filtro é, portanto, um poderoso instrumento de poder⁴¹ (CARDOSO, 2006, p. 315). Atualmente, em virtude de interesses comerciais e publicitários, estes sistemas operam de forma customizada: cada busca gerará um resultado diferente conforme o histórico de acesso de cada usuário (o que Eli Praiser denominou de “filtro-bolha”⁴²).

Diversos são os problemas decorrentes da personalização da informação. Na verdade, o estreitamento de assuntos a partir de interesses específicos já constituía uma tendência dos meios de comunicação (os chamados *narrowcasting*), como era o caso das televisões a cabo e as revistas especializadas. Contudo, a redução do público-alvo à unidade individual dificulta o encontro entre as pessoas, sobretudo entre aquelas que pensem diferente, requisito necessário para que floresçam experiências compartilhadas. No filtro-bolha cada um está sozinho, embora a impressão não seja esta, já que os filtros são invisíveis para a maior parte das pessoas. O usuário acredita que o resultado obtido pela pesquisa é pautado por critérios objetivos de relevância, idoneidade e qualidade da fonte, quando na verdade ele é apenas reflexo de suas próprias preferências. Desta forma, as ideias pré-concebidas são reforçadas como se fossem verdades e as pessoas entram na bolha de seus próprios pré-conceitos sem perceber. A escolha, pelo espectador, de temas e assuntos

⁴⁰ <https://www.oxforddictionaries.com/press/news/2016/12/11/WOTY-16> (último acesso em 04 de julho de 2017).

⁴¹ A consequência disto é que cada vez mais uma pequena quantidade de pessoas produz o conteúdo que é de fato lido pela maioria. Voltaremos a estas questões no capítulo 2 (cf. item 2.3.1).

⁴² Desde 2009, o *Google* começou a utilizar sinais, como os *sites* visitados e as pesquisas prévias, para determinar que resultados que melhor se encaixariam para o perfil de cada pessoa (PRAISER, 2011, p. 6).

compatíveis com a sua visão de mundo é algo natural, mas quando isto não é sequer sabido, perde-se a noção de que outros pontos de vista são possíveis (PRAISER, 2011, pp. 10-11).

O surgimento destas ferramentas está, na verdade, associado às necessidades oriundas do desenvolvimento do comércio eletrônico. Daí o alto valor de mercado atribuído aos buscadores com maior capacidade de orientar os usuários em suas navegações (CARDOSO, 2006, p. 316). Assim, embora as pesquisas não sejam normalmente pré-determinadas em virtude de aspectos valorativos, o são por motivos comerciais, o que não deixa de constituir uma forma de controle. Esta questão torna-se ainda mais delicada se levarmos em conta que uma única empresa (o Google) domina quase todo o mercado de filtros na Internet desde 2001 (CARDOSO, 2006, p. 323). Em termos jurídicos, estes sistemas podem violar direitos fundamentais como a privacidade, a autonomia dos indivíduos, a liberdade de informação e de expressão. Em termos políticos, a violação destes princípios jurídicos pode impactar diretamente na qualidade do debate público. Ao evitar que pessoas com determinadas inclinações tenham acesso a conteúdos que possam pôr em questão sua forma de ver o mundo, elas vão reafirmando suas posições iniciais, o que contribui para a fragmentação e a polarização dos discursos (MAGRANI, 2014, p. 319).

Isto, por sua vez, pode levar ao que Cass Sunstein denominou de “atomismo ético”, que consistiria no surgimento de um usuário consumidor preocupado apenas com seus interesses egoísticos e não com interesses compartilhados. Por isso, para Sunstein, a concretização do projeto *Daily Me*, profetizado por Nicholas Negroponte, professor do Instituto de Tecnologia de Massachusetts (*Massachusetts Institute of Technology* - MIT) nos primórdios da Internet, em que a comunicação e a informação seriam completamente individualizadas conforme a demanda dos consumidores, é na verdade uma distopia em termos de convivência democrática (SUNSTEIN, 2007, pp. 4 e 18): “suponha que pessoas com certa visão política aprendam apenas sobre autores com a mesma visão fortalecendo, assim, seus julgamentos pré-existentes (...) em uma sociedade democrática, isso não pode ser problemático?” (SUNSTEIN, 2007, p. 21). Como consequência desta individualização tem-se o enfraquecimento de estruturas de comunicação intermediária entre o Estado e o indivíduo, como os partidos políticos, sindicatos, associações e movimentos cívicos coletivos, o que põe em cheque a própria coesão entre os membros da sociedade civil.

É verdade que um dos grandes potenciais da Internet é conceder aos cidadãos a capacidade de fazerem frente ao monopólio dos grandes conglomerados de comunicação. Todavia, ao permitir a individualização do público, ela concede às elites um instrumento

poderoso de propaganda: “em uma sociedade de massa cada vez mais impessoal, o ‘toque pessoal’ é grandemente desejado” (HORTON e HUNT, 1980, p. 326) Howard Rheingold, ao escrever um dos primeiros livros sobre comunidade Web, já destacava o perigo da redução dos processos de comunicação social em processos de análise de dados e, conseqüentemente, sua redução em mercadoria (RHEINGOLD, 1996, p. 349). Neste caso, a tecnologia não contribuiria para a construção de espaços de interação colaborativa, mas serviria como instrumento de manipulação de sentimentos a partir das preferências diagnosticadas através de algoritmos, enfraquecendo a democracia (RHEINGOLD, 1996, pp. 352-353). A exacerbação desses processos de alienação produzidos pela cultura de massas digital, segundo ele, poderia ser utilizada para falsear o exercício da liberdade política, quando o verdadeiro jogo de poder ocorreria fora do campo político e decorreria do estado mercantil global instaurado pelas tecnologias (RHEINGOLD, 1996, pp. 358-359).

Em face destes problemas e com o aprofundamento da comunicação por meios digitais em todas as esferas da vida (política, lazer, trabalho, afeto), torna-se urgente a reflexão acerca da construção de arranjos que minorem seus efeitos negativos e potencializem os positivos. É no contexto normativo (do que deve ser) que se insere a análise da democracia eletrônica baseada na colaboração. A compreensão da comunidade política digital envolve uma abordagem da Web enquanto “meio social” ou “meio cidadão”, isto é, um “espaço ativado pela sociedade a partir de uma cultura generalizada da colaboração” (MALINI, 2008, p. 84). Em outras palavras, a produção comum de informação pressupõe a construção de uma cidadania ativa baseada no compartilhamento comunitário. Para isso, é fundamental que as regras e os sistemas que organizam os processos de edição, opinião (comentário), ranqueamento e moderação, enfim, de produção de informação, sejam sustentadas e reforçadas pelo próprio grupo (autorregulação). No item seguinte mostraremos como a compreensão de algumas ideias e elementos técnicos próprios do ambiente digital podem contribuir para repensar o modelo democrático a partir de novos parâmetros.

1.3.1 A Web 2.0 e a ascensão da comunidade Wiki

Apresentados os aspectos e desafios para a construção da comunidade cívica na era digital, passaremos agora a descrever um tipo de comunidade *on-line* que, embora não seja o único possível, é aquele que mais se coaduna com a lógica da colaboração democrática: a comunidade *Wiki*. Antes, precisamos descrever o contexto em que ela se

desenvolve. Com a emergência de novas tecnologias interativas, a Internet vai abandonando seu aspecto de mídia de massas e passa a se tornar uma mídia social, estágio comumente denominado de Web 2.0⁴³. Apesar de ser um termo controverso, já que o aspecto social e colaborativo está presente desde os primórdios da rede mundial de computadores, ele é utilizado não de forma técnica, mas para destacar um paradigma tecnológico e comunicacional cuja principal característica é a interação. O que muda, portanto, é mais a intensidade que a funcionalidade em si. Em outras palavras: “a verdadeira mudança não é em nível de tecnologia, mas de seu uso e de sua interpretação” (SPADARO, 2013, p. 12). A atividade de publicação em páginas de caráter fixo perde espaço para o compartilhamento dinâmico em redes sociais, *blogs*, páginas *wiki*, em que o conteúdo é constantemente alterado pela influência ativa dos usuários (SPADARO, 2013, pp. 10-11 e MARTINO, 2014, p. 13). Estas novas plataformas sociais permitem a construção de relações não-hierárquicas, organizadas em um padrão descentralizado cuja valência social é alcançada a partir de uma combinação entre compartilhamento de experiências e união de criatividade, dando ao todo um propósito mútuo e um ambiente para alcançá-lo (BENKLER, 2006, p. 375).

Em suma, trata-se de uma mudança cultural no uso da plataforma Web sem que sua arquitetura seja alterada. O ineditismo está na cosmovisão do usuário como um gerador de conteúdo, o que possui implicações políticas importantes. A Internet passa a ser encarada como um ambiente de vivência pública para além de simplesmente uma plataforma de acesso à informação e comércio. Esta nova cultura de potencialização da criatividade a partir da construção coletiva do conhecimento foi muito disseminada pelo trabalho horizontal e participativo dos desenvolvedores de *software* em código aberto. Conforme já descrevemos anteriormente, a realização desse projeto comum depende da contribuição e dos esforços compartilhados de uma comunidade. O *software* livre, como é mais conhecido, foi criado

⁴³ Foi um termo criado pela empresa O'Reilly's Media a partir de um viés mais comercial do que técnico, motivo pelo qual ele recebe algumas críticas, inclusive do criador da Web, Tim Berners-Lee. Apesar de sua imprecisão técnica, Gibson (2015, p.186) destaca a utilização deste conceito pelas ciências sociais para ressaltar a mudança no uso passivo da Internet para um uso interativo, em que os indivíduos são produtores ativos no processo de produção de informação. Hoje já se fala em *Web 3.0*. Na verdade, estas classificações da rede mundial de computadores (*Web 1.0*, *2.0* e *3.0*) nada mais são do que rótulos para fases particulares do desenvolvimento desta tecnologia como instrumento de comunicação. Atualmente, estaríamos adentrando em um novo estágio cujo foco é o tratamento de um volume enorme de dados para geração inovadora de conhecimento coletivo, através de instrumentos como a *big data*, o *open data* e o *linked data*. O primeiro refere-se a instrumentos que consigam trabalhar com um volume infinito de dados, oriundo de uma variedade de fontes, em uma velocidade muito rápida, garantindo a veracidade e o valor de informação produzida. O segundo refere-se ao aumento da transparência e da *accountability* através da cultura de publicização e acesso de dados socialmente relevantes, para a produção de inovação e o desenvolvimento de soluções criativas para problemas coletivos. Finalmente, o terceiro refere-se à conexão de diferentes conjuntos de dados coletados pelas *big datas*, criando assim uma rede de dados.

pelo programador Richard Stallman em 1984. Ele desenvolveu parte do código de um sistema operacional e criou uma licença que permitia a qualquer outro programados copiá-lo, modificá-lo e distribuí-lo. A única exigência imposta era que uma vez alterado por alguém, esta pessoa deveria distribuir o novo *software* nos mesmos moldes da licença inicial, mantendo assim a lógica não proprietária. O sistema de licenças abertas resultante desta experiência é hoje denominado General Public License (GNU, ou GNU GPL”) e apelidado de *copyleft* em oposição ao termo *copyright* (BENKLER, 2006, p. 65).

Esta lógica de abertura e compartilhamento, em uma modelo de negócios não-proprietário, irá inspirar outros projetos importantes. Em 1995, o desenvolvedor de software Ward Cunningham cria a plataforma WikiWikiWeb⁴⁴ cujo objetivo era possibilitar aos programadores a edição simultânea e simples do código fonte de *softwares*. Com isso, a tecnologia *wiki* é utilizada pela primeira vez. Ela, por sua vez, é um *software* baseado na Web que possibilita a todos os visitantes de uma determinada página *on-line* editar e acrescentar informações, documentos, *hyperlinks*, alterando coletivamente o conteúdo disponibilizado. Além disso, ela permite o armazenamento de todas as versões elaboradas, mostrando de forma transparente as alterações e possibilitando que elas sejam revertidas (EBERSBACH et. al., 2008, pp. 12-13 e BENKLER, 2006, p. 70). Assim, o *software* seria sempre aprimorado pela inteligência coletiva dos participantes e cada um deles poderia aprender através das ideias adicionadas por outros colaboradores ao longo do processo.

Apesar de já existirem milhares de comunidades públicas em formato *wiki* SPADARO (2013, p. 67), a mais conhecida e que popularizou o uso desta tecnologia foi o projeto *Wikipedia*, uma enciclopédia baseada na Web cujo conteúdo é gerado exclusivamente pela ação independente e coordenada dos usuários. Fundada em 2001 por Jimmy Wales, ela combina três características fundamentais: 1) utilização de uma ferramenta de autoria colaborativa; 2) o esforço autoconsciente de construção de um projeto coletivo e; 3) a submissão de todo conteúdo produzido ao sistema de licença pública geral (o General Public License, ou GNU, explicado anteriormente) (BENKLER, 2006, pp. 70-71). Sua principal conquista foi revolucionar a forma de produzir e catalogar o conhecimento, que agora passava a ser construído de baixo para cima (EBERSBACH et. al., 2008, pp. 12-13). Diferentemente dos *sites*, em que o emissor comunica aos receptores, no ambiente *wiki* todos são colaboradores em um projeto amplo e coletivo. Assim, o que “caracteriza acima de qualquer outro aspecto a Wikipedia é a sua natureza totalmente

⁴⁴ *Wiki wiki* significa “extremamente rápido” no idioma havaiano.

descentralizada e de base democrática” (BENKLER, 2006, p. 74). Como resultado, e esta talvez seja a característica mais espantosa da Wikipedia, tem-se um projeto comunitário bem-sucedido não dentro de uma comunidade pequena e homogênea, mas sim amplamente dispersa, heterogênea e com fracos laços de identificação, restrito ao objetivo comum.

Para que a comunidade *Wiki* funcione de forma colaborativa e alcance os objetivos almejados é preciso estabelecer algumas regras e práticas que permitam a operação dos processos de trabalho em larga escala. A primeira é a horizontalização das hierarquias. Isto permite que os indivíduos sejam diretamente integrados ao fluxo de trabalho, compartilhando, igualmente, riscos e vantagens, responsabilidades e direitos. A segunda é o foco na resolução de problemas, estimulando, assim, o comprometimento ativo dos integrantes do grupo. A terceira é o estabelecimento de regras e sistemas simples que encorajam a participação. Com o mesmo objetivo, a quarta é a criação lúdica (*playful ciation*). A quinta é o acesso aberto e irrestrito, expandindo o debate para além dos círculos de especialistas. A sexta é o estímulo à diversidade, já que a heterogeneidade é a fonte para a criatividade. A sétima é a construção de uma agenda flexível, permitindo que cada usuário participe conforme sua disponibilidade de horários. Por fim, a oitava é o trabalho autodeterminado, de tal forma que os esforços e concepções individuais sejam somadas (EBERSBACH *et. al.*, 2008, pp. 24-27). Estas estratégias compõem a lógica de uma comunidade horizontal e aberta e, por isso, servirão como inspiração para a compreensão da institucionalidade da democracia colaborativa ao longo de toda a dissertação, conforme será demonstrado nos capítulos seguintes (em especial o cap. 3, cf. item 3.3.3).

Contudo, estes elementos, que constituem o potencial inovador das Wiki, podem também ser sua fraqueza. A associação livre e a flexibilidade destas comunidades tornam o comprometimento dos colaboradores efêmero e precário, dificultando o alcance do fim almejado. É preciso incentivar a participação responsável e comprometida, evitando comportamentos individuais prejudiciais, como o desvio do objetivo coletivo e a busca de autopromoção. Além disso, a abertura completa à colaboração, característica essencial desses sistemas, traz como risco a imprecisão, a-tecnicidade e até falsidade dos conteúdos inseridos (SPADARO, 2013, pp. 69-71). Na prática da Wikipedia, porém, isto não tem se verificado de forma expressiva. A revista *Nature* (*apud* BENKLER, 2006, pp. 71-72) comparou o conteúdo desta enciclopédia digital com o da *Encyclopedia Britannica* em 52 verbetes sobre ciência e concluiu que as diferenças na precisão do conteúdo não são muito significativas. Isto porque, no longo prazo, os erros acabam por ser corrigidos pelo mecanismo comunitário, criando um modelo robusto de informação razoável e confiável.

Verbetes científicos, porém, costumam envolver uma carga menor de disputas ideológicas que os conteúdos de caráter social. A alta carga de subjetividade de alguns conceitos (que, por causa disso, sequer eram abordados por enciclopédias tradicionais) é, portanto, um outro desafio para o bom funcionamento de uma enciclopédia colaborativa. Como forma de equacionar esta questão, a Wikipedia, ao invés de tentar abordar um assunto de forma única e objetiva, opta por apresentá-lo a partir de todas as visões possíveis (BENKLER, 2006, p. 71). Com isto, ela recontextualiza e ressignifica o conceito de neutralidade: é na diversidade que reside a confiabilidade da informação. Quando há divergências, elas são submetidas ao debate aberto e autoconsciente, mediado por mecanismos de consenso. Apenas quando exaurido este recurso sem o alcance de nenhuma solução razoável é que se lança mão do recurso do voto.

“O consenso refere-se à principal forma pela qual são tomadas as decisões na Wikipédia, e é aceito como o melhor método de atingir o nosso objetivo de escrever uma enciclopédia. Consenso na wikipédia não significa unanimidade (a qual, embora ideal, nem sempre é atingida); nem é o resultado de contagem de votos. Isto significa que a tomada de decisões pressupõe em esforço para integrar as preocupações legítimas de todos os editores.” (WIKIPEDIA:Consenso, 2017).

“A Wikipédia não é um experimento de democracia, ditadura, oligarquia ou qualquer outro tipo de sistema político. Seu método primordial de tomar decisões ocorre por meio de consensos, não de votações. Apesar de editores realizarem regularmente votações consultivas como uma tentativa de encontrar o consenso, votações, sejam elas oficiais ou não, podem atrapalhar a discussão. Devem então ser utilizadas com cautela e o resultado nunca deve ser visto como imutável, pois afinal o consenso pode mudar” (WIKIPEDIA:O que a wikipedia não é, 2017).

Este estado de coisas supõe que todos ajam seguindo os pressupostos básicos da Wiki que é a busca pela precisão, veracidade, abrangência e qualidade global. Algumas pessoas, porém, podem deliberadamente atuar para gerar confusão nos processos de edição do Wikipedia. Quando isto acontece fala-se que se está diante da atividade de um *troll* ou de um vândalo. Muitas vezes, todavia, é difícil identificar e diferenciar uma conduta de má-fé de uma mal informada, ou uma conduta provocativa de uma mera discordância, por isso não há medidas específicas de controle e vigilância dos *trolls*. Mais grave que eles são os vândalos cuja atuação é expressamente vedada pela política de uso do Wikipedia. O vandalismo, se recorrentemente repetido, pode levar ao bloqueio temporário ou permanente do usuário responsável por tal atitude. Enquanto o *troll* age com a intenção de gerar polêmica e confusão entre os debatedores, daí que a melhor forma de combatê-los é ignorá-los (a famosa expressão da Web: “não alimente os trolls”), o vândalo age com a intenção de denegrir imagens e destruir, remover ou modificar informações para comprometer a integridade do conteúdo da Wikipedia (WIKIPEDIA:O que é um Troll?, 2017 e WIKIPEDIA:Vandalismo, 2017). Assuntos sensíveis e controvertidos são os que mais são

alvo deste tipo de ataque. Em casos extremos, em que a comunidade não consiga garantir a integridade do verbete, os administradores poderão acionar mecanismos de restrição de edição, criando as chamadas “páginas protegidas” (WIKIPEDIA:Página protegida, 2017).

Enfim, a operacionalidade de projetos *wiki*, como o Wikipédia, depende da colaboração construtiva de partes que muitas vezes são antagônicas para o desenvolvimento do todo. Por isso, predominam normas sociais de cooperação e comprometimentos, sendo marginais outros sistemas de controle, como o sancionatório (BENKLER, 2006, pp. 71-73). Neste sentido, a plataforma desenvolve coletivamente políticas e recomendações visando ao convívio harmonioso entre indivíduos de diferentes culturas, países e visões (WIKIPEDIA: Políticas e recomendações). As políticas são regras definidas pela comunidade e estabelecem padrões de comportamento que devem ser seguidos por todos para a manutenção de uma ordem mínima. O desrespeito às políticas oficiais pode levar a punições (WIKIPEDIA:Lista de políticas, 2017). Já as recomendações descrevem as melhores práticas e por isso são elaboradas através da experiência cotidiana e mutável dos usuários, dotando a Wikipedia de uma base social. (WIKIPEDIA:Lista de recomendações, 2017). Estas diretrizes, porém, não se constituem como regras fixas, mas são construídas e interpretadas coletivamente com base no bom senso e no convívio civilizado. O propósito final é criar uma enciclopédia livre, de tal forma que uma regra pode ser ignorada desde que o objetivo seja atingido de forma mais eficaz (WIKIPEDIA:A Wikipédia não possui regras fixas além dos cinco pilares, 2017).

Em suma, os processos de construção de significados devem ser abertos, filosofia cuja replicação encontra resistência em estruturas decisórias tradicionais (EBERSBACH *et. al.*, 2008, pp. 29-31). A grande questão, portanto, é como incorporar a atividade cívica do ciberespaço ao ambiente burocrático sem perder a espontaneidade e a descentralização das redes. Para isso, será preciso criar um senso de comunidade mais amplo, baseado no princípio da colaboração. O funcionamento das comunidades *wiki* requer o interesse e participação efetiva dos colaboradores, o que depende de um adequado ambiente institucional que estimule o comprometimento e a responsabilidade na definição estratégica das questões que serão submetidas ao debate público. (SPADARO, 2013, p. 70). Deve-se questionar, ainda, em cada caso, se a auto-organização coletiva tem o potencial de trazer resultados mais eficientes que aqueles produzidos de outras formas (EBERSBACH *et. al.*, 2008, p. 448). Caso contrário, as ferramentas *wiki* servirão apenas para mimetizar práticas antigas, em que poucas pessoas produzem conteúdo e a maioria apenas observa e, no máximo, consente. Dito de outra forma: o sucesso desta tecnologia, enquanto ferramenta de transformação da política, depende diretamente do comportamento social.

1.4. SÍNTESE DO CAPÍTULO: DA SOCIEDADE WIKI PARA A COMUNIDADE WIKI

A discussão acerca da construção de realidades sociais e materiais a partir da introdução da comunicação mediada por computadores é complexa. Difícil esgotar este assunto, nem é essa a pretensão. Os objetivos deste capítulo introdutório são fundamentalmente dois. Em primeiro lugar, averiguar a transformação ocasionada pela Internet às dinâmicas sociais e em que medida isto pode possibilitar a construção de interações comunitárias colaborativas. Este contexto material estabelece os parâmetros sobre os quais será possível construir novas institucionalidades democráticas. Em segundo lugar, apresentar os conceitos preliminares específicos das mídias sociais que servirão de instrumento para a compreensão da teoria democrática objeto desta dissertação, tais como: redes distribuídas, colaboração, Web 2.0, Wiki, par-a-par (P2P), etc. Todos estes conceitos técnicos relacionados com as transformações nas interações comunitárias promovidas pelas NTIC. Este capítulo, portanto, sistematiza os elementos sociológicos e técnicos necessários para a compreensão do objeto da pesquisa – a democracia colaborativa digital.

Inicialmente, no item 1.1, apresentamos a discussão clássica da Teoria Geral do Estado a respeito da construção das sociedades políticas modernas que fundamentam o surgimento do Estado-nacional. Em contraposição às comunidades tradicionais, cujos laços constitutivos eram baseados nos hábitos, costumes e tradições, as sociedades modernas surgem a partir da vontade de indivíduos que através de um pacto resolvem fundar uma autoridade política soberana. Ambas estas formas de pensar a configuração social são geograficamente delimitadas. Com o avanço das novas tecnologias da comunicação e informação, as pessoas podem se interconectar e trocar informações, afetos e interesses comuns, independente de barreiras físicas e temporais. Neste contexto, é possível pensar em arranjos políticos cujo objetivo vá além do controle social e da preservação de direitos fundamentais por processos formais de elaborações de leis, legitimadas pelo sistema representativo indireto. O surgimento de ferramentas que habilitam a automanifestação e a interação simultânea de um público plural e disperso torna possível, ao menos em teoria, o surgimento de modelos democráticos que considerem os interesses da coletividade expressos ativa e constantemente e não como soma de manifestações individuais através do voto.

Em seguida, analisamos o contexto social, tecnológico e axiológico em que uma mudança nesse sentido poderia ocorrer. Se as relações de poder são construídas através de processos comunicativos, premissa de Manuel Castells a qual nos alinhamos, a introdução de uma tecnologia que possibilita a troca simultânea, direta e interativa de informação e

comunicação entre indivíduos dispersos em diversas localidades faz com que os sistemas hierárquicos de dominação sejam contestados. O fortalecimento da interação social descentralizada através de redes digitais distribuídas faz surgir uma nova dinâmica que Castells denomina de “sociedade em rede”. As redes são estruturas sociais complexas e fluidas, que permitem o processamento dos fluxos de informação através de metas comuns constantemente reprogramadas através da colaboração entre os diversos pontos dispersos. De forma mais exata, David de Ugarte diferencia três formas de organização em rede não necessariamente horizontais e abertas. Quando isto ocorre, tem-se a “sociedade em rede distribuída”, esta sim condizente com a ideia de democracia colaborativa na era da Internet. Em seguida, buscamos definir o termo colaboração cujo rigor conceitual é ameaçado pelo uso indiscriminado do termo. De forma geral, ele envolve a construção de processos de debate entre diversos atores dispersos com o objetivo de alcançar consensos aproximados e possíveis para questões coletivas. Com isso, buscam-se respostas que melhor atendam aos problemas apresentados, apesar da pluralidade de visões que compõem o processo decisório, a qual deve ser preservada.

Por fim, como síntese dos dois primeiros esforços, apresentamos um tipo de comunidade colaborativa possível de ser construída a partir das tecnologias interativas da WEB 2.0: a comunidade Wiki. Sendo um tipo de cibercomunidade, ela é construída em espaços virtuais, isto é, que independem da presença física, a partir de processos coletivos de aprendizado, baseados na cultura do compartilhamento. Isto possibilita a constituição de múltiplas identidades através da interação de indivíduos dispersos, podendo influenciar na construção de uma comunidade cívica politicamente mais engajada e plural. Na verdade, a distribuição de poder dentro do ambiente informacional depende de uma combinação contingente entre tecnologia; economia; padrões comportamentais cívicos e culturais; e estruturas legais e institucionais. Os sistemas de informação, além de tecnológicos, são sociais. Por isso, a construção de um modelo democrático mais inclusivo, participativo e radical, embora possa ser impulsionado pela tecnologia, só será concretizado pelo esforço e reflexão comprometida das diversas áreas do saber social, entre elas, o Direito, responsável por desenhar institucionalidades e ordens normativas que fomentem o objetivo socialmente desejado.

Cap. 2 A DEMOCRACIA COLABORATIVA DIGITAL E A RECONSTRUÇÃO DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA: ASPECTOS TEÓRICOS

Conforme visto no capítulo anterior, a estrutura informacional emergente, baseada na dispersão e na interconexão global dos usuários, altera a sociedade e a economia, permitindo assim a construção de novos laços comunitários e políticos. Agora, será analisado mais atentamente o impacto destas novas tecnologias para a democracia, de forma geral, e para o sistema representativo, de forma específica. Até o advento da Internet, o custo de coordenação para participação direta dos cidadãos nos governos era muito alto. Prevaleceram, assim, os regimes democráticos indiretos, baseados na ideia de políticos profissionais, os quais seriam eleitos esporadicamente pelos cidadãos, momento em que, então, seriam cobrados pelo cumprimento ou não de seus compromissos. A manifestação das preferências políticas pelo voto torna-se o principal meio de participação e de controle dos cidadãos nas decisões públicas e, conseqüentemente, se legitimação política. Por isso, o declínio do comparecimento dos eleitores às urnas tem sido interpretado como sintoma da debilidade democrática contemporânea.

Estudos globais sobre participação política e comparecimento nas urnas (*voter turnout*)⁴⁵ realizados pelo instituto internacional para a democracia e assistência eleitoral IDEA (*International Institute for Democracy and Electoral Assistance*), porém, demonstram que esta conclusão é bastante simplificada e desconsidera outros fatores críticos e específicos (IDEA, 2016, p. 35). O primeiro estudo abrangente sobre o comportamento do comparecimento eleitoral no tempo - o “*Voter Turnout from 1945 to 1997: a Global Report on Political Participation*” - mostra que, do início da série histórica no ano de 1945 (quando a democracia foi reinstaurada em diversos países, após a queda dos regimes totalitários na Europa Ocidental) até a década de 1980, o percentual de comparecimento às urnas em países que promoviam eleições competitivas era de 61%. Esta taxa aumentou sucessivamente até que em 1980 atingiu a marca de 68%. Na década seguinte, ela recuou e em 1990 atingiu a marca de 64%. Disto conclui-se que, apesar do recuo na última década, as variações não são necessariamente constantes, havendo períodos com maior ou menor participação eleitoral, sem que isso represente uma falência do sistema. Outras conclusões interessantes foram que

⁴⁵ Cf. nota de rodapé nº. 2.

a participação eleitoral não necessariamente era maior em países de democracia madura (dos 10 com maior participação, só três eram países da Europa Ocidental) e que uma baixa taxa de alfabetização não significa baixa taxa de participação eleitoral (IDEA, 1997).

A pesquisa seguinte desta série, denominada “*Voter Turnout Since 1945: A Global Report*”, de 2002, analisa o estado da democracia global no início do século atual a partir de uma base de dados que abrange 170 países e inclui 1.256 eleições parlamentares e 412 eleições presidenciais (IDEA, 2002, p. 75). Ela comprova a hipótese mencionada anteriormente, demonstrando que, embora a tendência de queda na participação eleitoral persista, ela não é homogênea em todas as regiões, sendo ainda ascendente em países da África e da Europa Central e Oriental (IDEA, 2002, p. 77). Por fim, o último relatório global sobre participação eleitoral, de 2016, registra, simultaneamente, um aumento no número de países com democracias representativas e uma manutenção, de forma menos acentuada que na década anterior, do encolhimento na taxa de comparecimento eleitoral (IDEA, 2016, pp. 23-25). Assim, apesar da afirmação vulgar de que as instituições políticas tradicionais, em especial o sistema representativo, estejam em crise, não há indícios empíricos de que, nos próximos anos, elas perderão importância ou deixarão de existir nas sociedades ocidentais.

De fato, a participação eleitoral é um importante indicador do engajamento político dos cidadãos: “um alto comparecimento às urnas, na maioria dos casos, é um indício da vitalidade democrática, enquanto um baixo comparecimento às urnas é associado com a apatia e a descrença dos eleitores no processo político” (IDEA, 2016, p. 13). Contudo, o não comparecimento eleitoral pode também estar relacionado com uma insatisfação momentânea em relação às propostas apresentadas pelas lideranças partidárias, sendo, portanto, uma forma de manifestação política. Além disso, o estudo destaca que a taxa de comparecimento deve ser lida com cautela e não necessariamente representa a existência de uma democracia menos ou mais vibrante. Prova disso são as altas taxas de comparecimento às urnas em países onde não há uma competição eleitoral efetiva (IDEA, 1997, pp. 9; 13; 35; 41). Por isso, é preciso aprofundar a investigação quanto às causas do declínio no interesse dos cidadãos em exercer o direito ao voto, dada a importância das eleições como elemento central de consolidação das democracias. Talvez estes dados sejam um indicativo de que os institutos políticos da modernidade, idealizados para uma realidade do século XVIII e ainda bastante robustos, já que até hoje constituem o elemento principal da nossa forma de operar a política, precisam se adaptar de forma estrutural a um novo contexto sócio-comunicacional. Em outras palavras, a taxa descendente de participação eleitoral parece

estar muito mais relacionada com a descrença na forma atual de funcionamento da democracia representativa do que com uma apatia política generalizada ou um enfraquecimento da democracia enquanto valor.

A rapidez das mudanças tecnológicas, sociais e econômicas impacta diretamente na política, cuja transformação, por envolver normas e instituições de estabilização, é mais lenta. O Estado, enquanto estrutura soberana de poder, é posto em um contexto abrangente e instável em virtude de uma realidade globalizada. Nela, os problemas precisam ser enfrentados a partir da coordenação de atores dispersos geograficamente e com culturas, hábitos e interesses distintos, o que exige a mobilização de um conjunto de informações muito mais complexo e volumoso. A grande questão que se coloca desde o surgimento da Internet é: será ela a tecnologia prometida, capaz de transformar a democracia frente aos desafios da contemporaneidade? Embora ela seja uma ferramenta capaz de distribuir eficazmente fluxos globais de informação, ela ainda não obteve êxito em efetivar uma transformação democrática substancial. Afinal, a mera criação de canais de comunicação instantânea entre representantes e representados não garante o reconhecimento mútuo entre ambos, elemento indispensável para transformar a natureza da democracia representativa.

Assim, o grande problema da democracia contemporânea, e que ocasiona a crescente descrença no sistema representativo, decorre de sua falha em engendrar relações baseadas na responsabilidade, empatia e respeito entre os cidadãos e os políticos (COLEMAN e BLUMLER, 2009, p. 167). A crescente descentralização dos processos de troca de informação torna possível o surgimento de uma democracia mais pluralista, em comparação aos arranjos oligárquicos sacramentados por um sistema eleitoral ritualístico e pouco transformador. Contudo, passadas décadas, o que se observa é a prevalência acentuada do sistema representativo moderno sobre arranjos institucionais substanciais que permitam o engajamento ativo de todos os cidadãos na política para além do voto. Se instrumentos mais participativos de fato existem em diversas democracias, eles são apenas marginais ou secundários, acoplados ao processo político tradicional. Isso demonstra que, embora o elemento tecnológico seja necessário, ele não é suficiente para promover mudanças que impliquem na construção de sistemas de redistribuição de poder.

Neste capítulo trataremos do conceito polissêmico e mutável de democracia. Inicialmente, abordaremos seu significado a partir de uma perspectiva histórica, demonstrando em que momento e de que forma ela passa a incorporar a representação política como um de seus elementos e os problemas daí advindos (item 2.1). Em seguida,

apresentaremos o debate acerca dos diversos modelos democráticos defendidos pelos teóricos do século XX. Como o nosso objetivo é estudar um modelo que, no contexto das novas tecnologias, seja mais aberto, inclusivo e plural, focaremos em duas teorias participativas: a teoria deliberativa, devido a sua difusão e importância, e a teoria agonística, devido a sua contribuição para a visão pluralística (item 2.2). Por fim, discorreremos sobre o papel da Internet na transformação da política e na construção de uma democracia digital. Estabelecidos estes critérios, retomaremos as noções sobre o termo colaboração, discutidas no capítulo anterior, para finalmente realizar uma primeira abordagem sobre o conceito político proposto: a “democracia colaborativa digital” (item 2.3).

2.1 A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E A EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE DEMOCRACIA

Apesar de plurissignificativo, o termo democracia não exprime qualquer coisa. Esta imprecisão leva a sua utilização por diversos regimes políticos e, conseqüentemente, à perpetuação de ideias erradas ou inconsistentes. Isto, defende Giovanni Sartori⁴⁶ no início da obra *A teoria da democracia revisitada* (1994, p. 17), é uma das principais causas para a falta de efetividade da democracia. Daí a necessidade de contextualizá-la e estabelecer os parâmetros mínimos para sua conceituação como pressuposto para a compreensão do objeto desta dissertação. Etimologicamente, ela significa “poder do povo” - do grego, Demos (povo) + Kratos (poder), mas esta definição é insuficiente, uma vez que não é capaz de determinar de que forma estes elementos devem se articular na prática.

Se de fato a democracia determina que apenas o povo tem legitimidade para decidir sobre questões atinentes ao seu destino, ideia com ampla aceitação; outra coisa, mais difícil de estabelecer de maneira unânime, é a forma como esta vontade coletiva deverá ser auferida. Assim, em geral, a democracia pode ser compreendida como um sistema de regras procedimentais que determinam quem está autorizado e como as decisões políticas deverão ser tomadas. O objetivo é viabilizar e promover decisões coletivas que melhor assegurem a participação das partes interessadas (KEANE, 1991, p. 168). Enfim, ela é uma forma, dentre outras possíveis, de governar a sociedade a partir do exercício do poder popular, ideia que está na base da construção histórica do pensamento democrático.

⁴⁶ “Que ‘democracia’ tenha diversos significados é algo que podemos conviver. ‘Mas se ‘democracia’ pode significar absolutamente qualquer coisa, aí já é demais” (SARTORI, 1994, p. 22)

Por isso, Norberto Bobbio inicia o verbete “democracia”, no Dicionário Político, organizado por ele em conjunto com Matteucci e Pasquino, apresentando as três grandes tradições do pensamento político que formam a base da democracia moderna: a teoria clássica ou aristotélica, a teoria medieval ou romana e a teoria moderna. A primeira tem como inspiração as formas aristotélicas de governo, ou, mais precisamente, suas espécies de constituição⁴⁷. Aristóteles definia a democracia como governo “para o benefício de homens sem posses”. Ela era, na verdade, a forma corrompida do governo de muitos cuja forma pura (ou justa) deveria estar a serviço do bem coletivo (e não apenas da maioria). A esta forma ele denominava de *politeia*. Traduzindo estas ideias para os dias de hoje, a democracia (que, como vimos, ele denominava de *politeia*) está relacionada a um sistema de governo operado pelo povo, o qual, por sua vez, é composto por aqueles que detêm o direito de cidadania.

Já a segunda teoria espelha-se na república romana. Ela contrapõe dois tipos distintos de exercício da soberania: (i) o descendente, segundo o qual o poder supremo derivar do príncipe, sendo transmitido de cima para baixo por delegação; e (ii) o ascendente, em que a soberania teria origem no povo e seria transmitido de baixo para cima por representação. Neste caso, tem-se a soberania popular, ou seja, a ideia de que a fonte primária do poder é o povo, seja qual for seu efetivo executor (fonte secundária). Este raciocínio embasa a distinção entre titularidade e exercício do poder nas democracias burguesas.

Por fim, a teoria moderna ou teoria de Maquiavel, que tem origem com o surgimento dos Estados absolutistas, aponta duas formas de governo: as monarquias e as repúblicas⁴⁸. Para Maquiavel, a república não tem relação necessária com a democracia (aproximação tardia feita por autores como Rousseau). Porém, o desenvolvimento teórico desta visão dicotômica, sobretudo após a Revolução Francesa, contribuirá para o surgimento da ideia de distribuição de poder em contraposição ao poder concentrado do governo real (BOBBIO, MATTEUCCI e PASQUINO, 1998, pp. 319-323).

⁴⁷ Aristóteles fala em constituição, entendendo por este termo: “a organização das várias autoridades, e em particular da autoridade suprema que está acima de todas as outras” (ARISTÓTELES, 1999, p. 221). A supremacia, por sua vez, pode residir em apenas um homem (monarquia), em uma minoria (aristocracia) ou na maioria (*politeia*). Neste caso, será denominado de monarquia, aristocracia e *politeia*, respectivamente, o governo cuja constituição seja justa, isto é, aquele que vise ao bem comum. Já a tirania, a oligarquia e a democracia, nesta ordem, constituem uma forma corrompida dos arranjos de poder anteriores e ocorrem quando o objetivo do governo for apenas o bem do(s) governante(s). Neste caso, diz-se que suas constituições são injustas (ARISTÓTELES, 1999, pp. 223-224). Por isso, fala-se em formas puras e formas corrompidas de governo. Tradição que irá inspirar diversos autores, posteriormente, inclusive da era moderna.

⁴⁸ Conformar a famosa afirmação que inicia o texto da obra *O Príncipe*, de Nicolau Maquiavel: “*Todos os Estados, todos os governos que tiveram e têm autoridade sobre os homens, foram e são ou repúblicas ou principados*”. Esta afirmação inicia o texto da obra *O Príncipe*, de Nicolau Maquiavel.

Em resumo, estas teorias prévias à era moderna, constroem a base do pensamento democrático liberal composto pelos seguintes elementos: a noção de cidadania; a soberania popular como detentora da titularidade do poder e a ideia de que o poder deve ser distribuído entre entes distintos. Estas ideias são adotadas pelos movimentos constitucionalistas a partir da máxima de que “todo poder emana do povo” (artigo 1º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988), resgatando-se o conceito de democracia, abandonado desde a antiguidade clássica (HABERLE, 2002b, p. 136). Ademais, outros parâmetros lhe são incorporados, como o respeito aos direitos e garantias fundamentais. Surge, assim, o desenho institucional da democracia moderna, que combina, de um lado, a tomada de decisões coletivas por meio de parlamentares eleitos que representam a vontade da maioria; e, de outro, o respeito aos limites impostos pela Constituição, cuja função é preservar os valores essenciais ao funcionamento do tecido social e garantir a existência das minorias.

De certa forma, isto só foi possível graças à ampliação do alcance da esfera pública para além da praça da pólis, através do avanço tecnológico obtido pela prensa de Gutenberg e a possibilidade de massificar a distribuição de informação (retomaremos este assunto quando analisarmos o conceito de esfera pública para Jürgen Habermas, cf. item 2.2.1). O século XIX é permeado por lutas sangrentas, lideradas por trabalhadores e mulheres, pela universalização do direito ao sufrágio. Surge, então, o corolário da igualdade política, segundo o qual a soma dos votos dados por cada um dos cidadãos – exprimido pela máxima “um homem, um voto” (*one man, one vote*) - passa a ser a fonte de legitimidade da representação democrática. Assim, após séculos, a ideia de democracia ressurgiu, às custas de sérias mudanças, em especial pelo “rebaixamento da utopia do poder do povo” com a adoção da participação indireta pelo sufrágio universal (RANCIÈRE, 2014, pp. 51-52).

Este arranjo permite a operacionalidade da democracia moderna em um contexto de Estados-nacionais cuja escala, tanto territorial como populacional, é muito mais ampla que as sociedades da antiguidade clássica. Por esse ângulo, James Madison, no artigo 10 d’O Federalista, publicado em 1781, faz uma defesa do governo representativo, relacionando-o com a ideia de república em detrimento do modelo democrático puro (direto). Este tipo de governo, para ele, seria incompatível com a segurança pessoal e com a conservação dos direitos de propriedade, valores fundamentais para a florescente sociedade burguesa (MADISON, 1979, pp. 94 e 97). Isto porque, em democracias puras, as decisões são impostas pelo interesse de uma maioria em detrimento do direito da minoria, dando origem

a um regime político opressor e, conseqüentemente, instável e injusto⁴⁹. Já a república representativa consistiria na delegação de poderes a um pequeno número de indivíduos prudentes e imbuídos de espírito público, porque escolhidos pelo povo. Isto, somado ao arranjo federativo, permitiria aos governos desempenharem suas tarefas tanto em nome das unidades da federação como do Estado em sua integralidade. Com isso, a harmonia entre vontade pública (expressa pelos representantes eleitos) e interesse particular poderia ser alcançada mesmo nos grandes espaços estatais (MADISON, 1979, p. 98).

No mesmo sentido, Benjamin Constant, quase quarenta anos depois e instigado pelo espírito da Revolução Francesa, irá analisar o sistema político dos grandes Estados nacionais modernos em comparação ao das pequenas cidades-estados da antiguidade clássica, dando enfoque às diferenças culturais que permeavam a insurgente sociedade burguesa. Não é que um sistema político seja melhor que o outro, tal como afirma Madison, mas novos tempos e valores exigem uma organização política diferente. Por isso, sem mencionar expressamente o termo democracia, mas sim liberdade⁵⁰, o autor defende a representação política como instituição mais adequada para o mundo moderno. Ela livra o homem do fardo de ter que decidir sobre todos os assuntos que digam respeito à nação, possibilitando que ele se dedique a assuntos privados (liberdade negativa). Ao mesmo tempo, ela não ignora a importância da liberdade política, cumprindo aos cidadãos escolher, fiscalizar e revogar o poder de seus representantes (liberdade positiva). Caso eles percam esta prerrogativa, correm o risco de se submeter ao julgo de um governo tirânico que lhes retire também a liberdade individual. Assim, segundo ele, a representação política permite que ambas as liberdades convivam:

“Que o poder se resigne, pois, a isso; precisamos da liberdade e a teremos; mas, como a liberdade que precisamos é diferente da dos antigos, essa liberdade necessita de uma organização diferente da que poderia convir à liberdade antiga. Nesta, quanto mais tempo e forças o homem consagrava ao exercício de seus direitos políticos, mais ele se considerava livre; na espécie de liberdade a qual

⁴⁹ Hannah Arendt (1990, p. 226) explica que os Pais Fundadores dos Estados Unidos igualavam o governo regulado pela opinião pública à tirania porque “em virtude de sua unanimidade, provoca uma oposição unânime e assim aniquila as verdadeiras opiniões”. Por isso, desde o princípio, foram construídas instituições capazes de resguardar as normas desta tirania da maioria, sendo a primeira delas o Senado. Por trás desta preocupação está a necessidade de construir um “estado perpétuo”, algo seguro e próspero: “um desejo profundo por uma Cidade Eterna na terra” (ARENDR, 1990, p. 229) não sujeito a paixões e arrebatamento das massas.

⁵⁰ O que não invalida a análise, já que a democracia é uma forma de atribuir o poder ao povo e a liberdade é a capacidade de gozar deste poder. A liberdade, portanto, está relacionada com a possibilidade de limitação dos nossos atos apenas por decisões públicas com as quais de alguma forma concordamos - seja diretamente (liberdade positiva), seja indiretamente, através de leis elaboradas por nossos representantes (liberdade negativa). E, embora Benjamin Constant defende o predomínio desta em detrimento daquela no mundo moderno, a verdade é que ele não exclui completamente a importância da atividade política, pois sem ela (ainda que apenas na escolha e reprovação dos representantes) a própria liberdade privada estaria ameaçada.

somos suscetíveis, quanto mais o exercício de nossos direitos políticos nos deixar tempo para nossos interesses privados, mais a liberdade nos será preciosa. Daí Senhores, vem a necessidade do sistema representativo. O sistema representativo não é mais que uma organização com a ajuda da qual uma nação confia a alguns indivíduos o que ela não pode ou não quer fazer. (...) O sistema representativo é uma procuração dada. Certo número de homens pela massa do povo que deseja ter seus interesses defendidos e não tem, no entanto, tempo para defendê-los sozinho. Mas, salvo se forem insensatos, os homens ricos que tem administradores examinam, com atenção e severidade, se esses administradores cumprem seu dever, se não são negligentes, corruptos ou incapazes; e, para julgar a gestão de seus mandatários, os constituintes que são prudentes mantêm-se a par dos negócios cuja administração lhes confia. Assim também os povos que, para desfrutar da liberdade que lhes é útil, recorrem ao sistema representativo, devem exercer uma vigilância ativa e constante sobre seus representantes e reservar-se o direito de afastá-los, caso tenham traído suas promessas, assim como o de revogar os poderes dos quais eles tenham eventualmente abusado” (CONSTANT, 1985, p. 6).

Recentemente, alguns autores têm contestado a compatibilidade conceitual entre democracia e representação. Conforme vimos, a ideia de democracia, enquanto conceito com sistemática própria, tem origem na Grécia antiga⁵¹ a partir da concepção de governo constituído de baixo para cima pela participação popular. Já a ideia de representação como uma prática política tem origem na baixa Idade Média⁵² e inicialmente não tem nenhuma relação com a democracia. Ao contrário, origina-se como uma imposição do monarca por necessidade e conveniência administrativa da coroa: as localidades nomeavam seus representantes como um dever em troca da cobrança de taxas. Com o tempo, esta prática foi se institucionalizando e os representantes dos condados e distritos passaram a se ver como um corpo político único e com interesses nem sempre coincidentes com o do rei, incongruências que irão culminar na Revolução Inglesa, no século XVII, e nas revoluções democráticas do século XVIII (PITIKIN, 2004, pp. 337-338). É a partir daí que os conceitos de democracia e representação se fundem, dando origem a uma concepção individualista e não mais orgânica de sociedade⁵³. Contribuíram para isto, conforme vimos no capítulo

⁵¹ Embora possa ter existido como um fato da vida em outras tribos mais antigas, os gregos são quem sistematizam o conceito de democracia, estabelecendo seus pressupostos, práticas e procedimentos. Além disso, embora alguns autores contestem o caráter efetivamente democrático da Grécia, em virtude da exclusão de *status* de cidadão a uma parte considerável da população, em especial às mulheres e aos escravos, Atenas pode ser considerada o berço da ideia de democracia moderna, sobretudo por duas características. A primeira, pela criação de um modelo de cidadania sem qualquer antecedente histórico, em que todos os cidadãos – patrícios ou plebeus – tinham direito igual à voz e à participação. A segunda, pela rotatividade, através do sorteio, no exercício das atividades públicas (TILLY, 2013, p. 40).

⁵² A palavra “representação” no sentido de instituição política na qual alguns indivíduos representam outros surge no latim nos séculos XIII e XIV e no inglês, ainda mais tardiamente, referindo-se à nomeação de pessoas para participarem tanto dos conselhos da igreja, como do Parlamento. Como ela não estava ligada à ideia de participação política, inicialmente não era vista como um direito. Esta incorporação da representação popular nas instituições democráticas é fruto das revoluções americana e francesa (PITIKIN, 1967, p. 3).

⁵³ Norberto Bobbio, relacionando o conceito de democracia com a ideia de sociedade e comunidade que apresentamos no capítulo anterior (cf item 1.1), afirma (2000a, p. 34): “A democracia nasceu de uma concepção individualista da sociedade, isto é, da concepção para a qual — contrariamente à concepção orgânica, dominante na idade antiga e na idade média, segundo a qual o todo precede as partes — a sociedade, qualquer

anterior (cf. item 1.1), os autores contratualista (Hobbes, Locke e Rousseau) ao estabelecerem que as pessoas, de forma livre e conjunta, concordam em se submeter às leis da sociedade política constituída por eles através do uso da razão.

Contudo, do ponto de vista teórico, Hannah Pitkin destaca o caráter problemático do termo “representação”, tanto por sua vagueza conceitual⁵⁴ como por significar um paradoxo semântico: “não presente ainda que de alguma forma presente” (PITKIN, 2004, p. 336). Como consequência desta incongruência, o sistema representativo ao invés de promover, reduziu a democracia a um elemento apenas formal – basicamente, o direito ao voto - destituído de conteúdo. Assim, ao contrário do que se pensava no final do século XVIII, o alargamento da participação popular através do sufrágio universal não trouxe justiça e redistribuição social, tampouco o caos e a desordem. Ao tornar-se um substituto do autogoverno popular, o governo representativo tornou-se oligárquico, de tal forma que: “nossos governadores têm se tornado uma elite autoperpetuante que governa – ou melhor, administra – massas passivas ou privatizadas de pessoas. Os representantes agem não como agentes das pessoas, mas simplesmente apesar delas” (PITKIN, 2004, p. 339).

Em sentido análogo, Hannah Arendt afirma, analisando o caso norte-americano, que a Constituição, ao consolidar a democracia representativa e partidária e o sistema de direitos e de controle do poder, concedeu um enorme poder de atuação dos indivíduos em

forma de sociedade, e especialmente a sociedade política, é um produto artificial da vontade dos indivíduos. Para a formação da concepção individualista da sociedade e do estado e para a dissolução da concepção orgânica concorreram três eventos que caracterizam a filosofia social da idade moderna: a) o contratualismo do Seiscentos e do Setecentos, que parte da hipótese de que antes da sociedade civil existe o estado de natureza, no qual soberanos são os indivíduos singulares livres e iguais, que entram em acordo entre si para dar vida a um poder comum capaz de cumprir a função de garantir-lhes a vida e a liberdade (bem como a propriedade); b) o nascimento da economia política, vale dizer, de uma análise da sociedade e das relações sociais cujo sujeito é ainda uma vez o indivíduo singular, o *homo oeconomicus* e não o *politikón zôon* da tradição, que não é considerado em si mesmo mas apenas como membro de uma comunidade, o indivíduo singular que, segundo Adam Smith, ‘perseguindo o próprio interesse, freqüentemente promove aquele da sociedade de modo mais eficaz do que quando pretenda realmente promovê-lo’ (de resto é conhecida a recente interpretação de Macpherson segundo a qual o estado de natureza de Hobbes e de Locke é uma prefiguração da sociedade de mercado) ; c) a filosofia utilitarista de Bentham a Mill, para a qual o único critério capaz de fundar uma ética objetivista, e portanto distinguir o bem do mal sem recorrer a conceitos vagos como ‘natureza’ e outros, é o de partir da consideração de estados essencialmente individuais, como o prazer e a dor, e de resolver o problema tradicional do bem comum na soma dos bens individuais ou, segundo a fórmula benthamiana, na felicidade do maior número.”.

⁵⁴ A representação pode se referir ao papel do ator ao tornar presente no teatro um personagem; ou do geógrafo, ao representar simbolicamente no mapa um determinado local; ou do advogado, ao tornar presente no tribunal os interesses de seu cliente; ou do embaixador, ao tornar presente os interesses do seu país no estrangeiro. Assim, a relação entre a representação e a democracia é apenas uma das facetas que este tema pode assumir (PITKIN, 2004, p. 336). No mesmo sentido, Bobbio explica que em uma acepção técnico-jurídica o termo representação significa agir em nome de outro, enquanto em um sentido filosófico significa reproduzir, espelhar, havendo duas palavras no italiano para expressar estes diferentes sentidos da palavra representar (*rappresentare*), respectivamente: *rappresentanza* e *rappresentazione* (BOBBIO, 2000b, p. 457).

sua esfera particular. Por outro lado, isto não correspondeu a uma igual capacidade de os indivíduos serem de fato cidadãos ativos. Como consequência, o sistema político, embora não tenha se transformado em uma tirania, tornou-se corrupto e pervertido, passando os interesses privados a se imiscuir com as questões públicas (ARENDETT, 1990, pp. 252-253). O sistema representativo passa apenas a espelhar o interesse de grupos de pressão cujo sucesso é proporcional à capacidade que eles têm de se organizar e aos recursos de que dispõem. Ele não consegue expressar a opinião e a ação política dos cidadãos, que só pode ser formada através de processo de discussão aberta e debate público. Ela, então, conclui:

“É verdade que o governo representativo transformou-se de fato em um governo oligárquico, embora não no sentido clássico de governado por poucos no interesse de poucos; o que hoje chamamos de democracia é uma forma de governo em que poucos governam, ao menos supostamente, no interesse de muitos. Este governo é democrático porque o bem-estar popular e a felicidade privada são seus objetivos principais; mas ele pode ser chamado de oligárquico no sentido de que a felicidade pública e a liberdade pública tornaram-se novamente o privilégio de uma minoria” (ARENDETT, 1990, p. 269).

Mas, afinal, é possível transformar efetivamente a democracia, resgatando valores como o autogoverno e a solidariedade comunitária (cf. item 1.1)? Para isso, será possível manter o sistema representativo, tornando-o mais permeável à participação ativa e concreta das pessoas, ou precisaremos superá-lo? Se for possível mantê-lo, em que medida e qual parte da competência decisória poderá ou não ser transferida para o povo e como? Em suma, e esta é a questão chave desta dissertação: será possível utilizar as novas tecnologias para aumentar este engajamento e fortalecer a esfera de deliberação pública?

2.1.1 Desafios da representação política na contemporaneidade digital

A representação política surgiu como artifício para que os interesses de pessoas fisicamente ausentes nos processos de decisão pública fossem considerados de alguma forma, ainda que por meio de um sistema intermediário de agregação pelo voto. Uma das questões postas, neste caso, é se o representante deve personificar os interesses da coletividade como um todo ou apenas os interesses parciais e particulares de seus eleitores (LEYDET, 2004, pp. 68-69). No primeiro caso, tem-se o que a doutrina chama de modelo republicano, baseado na representação em sentido eminente. Ele surge no contexto da Revolução Francesa, a partir da noção de que a Assembleia Nacional teria como função representar os interesses gerais da nação. Há, portanto, uma distinção entre o espaço político, lugar de exercício de interesses gerais, e o espaço da sociedade civil, lugar do exercício de

interesses específicos. O sistema representativo é o mecanismo que transforma o indivíduo, integrante da sociedade civil, em cidadão participante da comunidade política. Através dos seus agentes eleitos, o Estado é o criador e fiador dos direitos dos cidadãos (LEYDET, 2004, pp. 70-72). Já no segundo caso, tem-se o modelo liberal, baseado na representação-mandato. Nesta concepção, oriunda da Revolução Americana, a sociedade civil prescinde e pressupõe a comunidade política, não sendo possível cindir estas duas instâncias. A representação política não pode negar a realidade social composta por uma pluralidade de indivíduos com interesses distintos (as facções). Dito de outra forma, quem garante a unidade do Estado são as instituições constitucionalmente estabelecidas, capazes de absorver e mediar interesses particulares conflituosos, decantando-os através do sistema de *check and balances* de maneira a assegurar a formação de uma identidade nacional (LEYDET, 2004, pp. 73-75).

No modelo republicano de representação política, a sociedade deve se fazer constantemente presente, pois cabe a ela o direito de decidir sobre seus rumos. Como o povo participa diretamente das decisões nas arenas políticas tradicionais, há pouco espaço para o desenvolvimento, no seio da sociedade civil, de correntes de contestação legítima do poder. Com isto, o autogoverno é mais sólido, mas a preservação do direito das minorias é fragilizada. Já no modelo liberal de representação política, a situação é diametralmente oposta: enquanto o autogoverno é fraco, limitado por instituições e direitos pré-estabelecidos na Constituição, a sociedade civil é forte. Assim, o sistema político mais adequado é aquele que busca o equilíbrio entre as duas formas de representação política, permitindo, em algumas circunstâncias, a representação em sentido eminente, mas ao mesmo tempo viabilizando a construção de uma sociedade civil robusta, com capacidade e legitimidade de contestar o poder. Este equilíbrio está longe de ser alcançado (LEYDET, 2004, pp. 75-76).

Como consequência, o sistema representativo, sustentáculo do regime democrático moderno, tem apresentado sintomas de enfrentamento nas sociedades contemporâneas, tais como: a reivindicação de direitos específicos de grupos minoritários e marginalizados; a pretensão de grupos da sociedade civil de substituírem os Parlamentos como entidades mais legítimas para representar a vontade popular; e o surgimento de instrumentos de democracia direta. Estes fatos são potencializados pelo uso estratégico da Internet como forma de agrupar preferências e afetos dispersos, em detrimento do sistema eleitoral (LEYDET, 2004, pp. 67 e 81-82). Segundo Manuel Castells (2009, p. 412), esta mudança tem início no final da década de 1960 e decorreu da convergência histórica de três fatores independentes: a revolução da tecnologia da informação; a crise econômica do

capitalismo e do estatismo; e o apogeu de movimentos sociais e culturais, tais como o libertarianismo, feminismo e ambientalismo. A interação entre estes processos deu origem a paradigmas de cunho social, econômico e cultural totalmente novos, respectivamente: a sociedade em redes, a economia informacional-global e a cultura virtual. Estas transformações desafiam o instrumento de tomada de decisão tradicional, pautado na representação passiva, já que, em diversas outras áreas da vida, o público é dotado de capacidade de engajamento ativo. A não adoção, pelo sistema político, de novos instrumentos que tenham a interatividade como fundamento leva ao sentimento de desconexão entre os representantes políticos e seus eleitores.

Nesta seara, Stephen Coleman discorre sobre a possibilidade de transformação do modelo representativo a partir de três elementos: o meio comunicacional de intermediação política (analogico ou digital), a natureza da representação (contratual ou permanente) e o papel dos cidadãos (eleitores ou jurados). Com a introdução de mídias digitais interativas, a natureza da legitimidade da representação política passa a ser redefinida, deixando de ser contratual (e, portanto, limitada no tempo e no espaço) para se tornar permanente. Isto porque as novas tecnologias, ao menos em tese, permitem que ela seja constantemente renovada. Em virtude disso, também é alterada a relação dos indivíduos com o poder público. De eleitores, cuja vontade é auferida periodicamente através do voto, eles passam a assumir a função de juris, cujos interesses e opiniões são continuamente exprimidos e reconfigurados através da deliberação regular na esfera pública. Da correlação entre estes elementos estruturantes surgem três respostas acerca do impacto da rede mundial de computadores na transformação da representação política. Uma primeira corrente, composta pelos entusiastas da Internet, acredita na possibilidade de superação do sistema representativo que, segundo eles, é artificial e repleto de ambiguidades. Uma segunda corrente, mais prática, crê na adaptação dos novos meios comunicativos aos procedimentos de representação institucionalizados, replicando práticas existentes. Por fim, uma terceira teoria, prevê que a representação não será nem superada, nem permanecerá inalterada, mas será transformada a partir das mídias sociais (COLEMAN, 2005, pp. 181-182).

A defesa da democracia direta em detrimento da representação política, conforme vimos no capítulo 1 (cf. item 1.1), já havia sido feita por Jean-Jacques Rousseau. Ele dizia que as leis editadas pelo Poder Legislativo deveriam ser o espelho autêntico da vontade geral. Por ser a fonte de legitimidade do poder soberano, só poderiam ser editadas quando “o povo estivesse reunido” (ROUSSEAU, 1979, p. 103). O sonho rousseauiano de

democracia direta é resgatado, contemporaneamente, com a possibilidade de realização de consultas *on-line* instantâneas e permanentes em um sistema de participação direta e desterritorializadas: as chamadas “ágoras virtuais”⁵⁵ (LEVY, 1999, p. 59; COLEMAN, 2005, pp. 182-182; NASCIMENTO E TREIN, 2013, p. 26). Contudo, não há indícios concretos de que o sistema representativo deixará de existir. Há, na verdade, uma janela de oportunidade criada pelas mídias digitais para a transformação e abertura do sistema político rumo a um modelo democrático mais colaborativo. Isto porque, a comunicação entre representantes e representados não precisa mais ser contingente e episódica (apenas durante as eleições). Ela pode tornar-se contínua, sem demandar dos cidadãos um comprometimento em tempo integral, atribuição que permanecerá com os políticos eleitos. Coleman e Blumler (2009, pp. 78-80) chamam este modelo que conjuga representação pelo voto e participação permanente de “representação direta”.

FREY e STUTZER (2006), em sentido análogo, defendem a manutenção das instituições modernas, modificando a forma como elas operam a partir da introdução de ferramentas de democracia direta na formulação de questões de interesse público. Segundo os autores, isto altera a prática política de três importantes maneiras: favorece decisões mais próximas da realidade das pessoas, produzindo políticas públicas eficazes e efetivas; incentiva que os cidadãos se informem sobre questões políticas relevantes; e diminui a centralização governamental. Apesar destas conclusões - obtidas pela análise de dados empíricos dos Estados Unidos e Suíça - poucos países utilizam instrumentos de consulta pública de forma regular e sistemática em nível nacional. A adoção de um sistema participativo mais efetivo, contínuo e obrigatório ainda encontra diversas objeções: a incapacidade dos cidadãos em compreenderem questões complexas; a falta de interesse que eles têm em participar; a facilidade com que eles podem ser manipulados; a propensão de decisões emocionalmente enviesadas; a confusão que um grande número de referendos e plebiscitos⁵⁶ pode gerar nos participantes; a opressão dos direitos civis da minoria através de decisões baseados em consultas da maioria; por fim, os custos (FREY e STUTZER, 2006, pp. 39-42, 52-59 e 60-65). Estas objeções, contudo, só são cabíveis considerando que o sistema político como ele é e não como ele deveria ou poderia ser.

⁵⁵ Vale ressaltar, porém, que o entusiasmo inicial de Pierre Levy, bastante presente em sua obra *A inteligência coletiva* é amainado em sua obra *Cibercultura*, em que o autor reconhece o surgimento de outras sociabilidades na Internet contrárias à construção de uma inteligência coletiva, tais como: o isolamento, a sobrecarga cognitiva, a dependência, a dominação, a exploração e a “bobagem coletiva” (LÉVY, 2000, p. 30).

⁵⁶ Os autores utilizam os termos referendo e plebiscito em um contexto diferente do brasileiro. Para a compreensão da concepção aqui adotada, cf. nota de rodapé 16.

Por isso, contra cada ponto negativo apontado anteriormente há uma contra-argumento favorável à utilização das novas tecnologias da informação e comunicação como instrumentos para aumentar a participação popular. Em contraposição à afirmação de que o povo é mal informado, cita-se a importância não apenas do conhecimento técnico, mas da experiência real, que está presente no seio da sociedade complexa na forma de inteligência dispersa. No que tange à alegação de que os cidadãos são desinteressados, argumenta-se que o interesse em participar varia conforme os indivíduos percebam que estes esforços lhes trarão bons resultados ou não. Já em relação ao argumento da manipulação, observa-se que as eleições passam também por processos semelhantes, com a diferença de que seus resultados só podem ser revertidos periodicamente. No que se refere à objeção acerca das decisões emocionais, não há nada que comprove que os cidadãos sejam mais emotivos que os parlamentares, sendo este um elemento humano inerente ao exercício da política. Contra a questão do imenso número de participações, pode-se argumentar pela adoção de mecanismos que evitem uma sobrecarga e consultas públicas desnecessárias e de baixo apelo comunitário. Para o combate ao problema da opressão da maioria sobre a minoria, têm-se os limites constitucionais e legislativos de proteção e garantia dos direitos civis. Por último, os processos de consulta pública não são necessariamente mais caros que a dispendiosa manutenção de parlamentos e sistemas partidários (FREY e STUTZER, 2006, pp. 60-65).

Assim, a adoção bem-sucedida de instrumentos de participação direta depende de arranjos institucionais que preservem direitos fundamentais e tenham muito bem estabelecidos os objetivos a serem alcançados. Stephan Coleman (2005, pp. 189-195) destaca três formas de utilização do potencial tecnológico das mídias sociais para a construção de uma política mais inclusiva. Em primeiro lugar, pela adoção de uma concepção alargada da *accountability*⁵⁷ interativa, que vá além da transparência monológica e abarque também a necessidade de explicação, contextualização e correlação das ações e políticas públicas implementadas com os interesses coletivos e plurais, em uma relação dialógica. Em segundo, pelo uso das mídias digitais para acomodar um sistema pluralista de representações através da incorporação da constelação de redes heterogêneas menores em redes governamentais maiores. Por fim, pela criação de espaços de autorrepresentação e reflexividade experiencial em que os eleitores e políticos possam, eles mesmos, representar a realidade política em ambientes de comunicação mútua.

⁵⁷ Cf. nota de rodapé 3.

De fato, o projeto de democracia colaborativa digital deve estar atento para possíveis efeitos deletérios como o populismo, o aumento do desinteresse e da descrença na política e a tirania da maioria. Estes problemas, todavia, não são exclusivos da era digital. Sua superação depende das contingências institucionais e sociais (como a existência de uma cultura cívica e de capital social) capazes de dar sustentação aos processos participativos. Em outras palavras, a consecução da democracia colaborativa não é uma obra que se realiza de uma hora para outra, mas sim com o tempo, a partir do fortalecimento das identidades em um processo de aprendizagem que se retroalimenta. A adoção de instrumentos de participação cidadã fortalece a sociedade cívica, consolidando a relação entre o povo e as instituições políticas tradicionais, o que, por sua vez, possibilita a adoção de instrumentos ainda mais abertos e participativos, em um círculo virtuoso.

2.2 TEORIAS DEMOCRÁTICAS DO SÉCULO XX: BREVE EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Os institutos políticos contemporâneos, conforme vimos, são fruto da longa incorporação histórica de conceitos contraditórios. Assim, se há certo consenso no sentido de compreender a democracia como um governo em que as decisões são legítimas porque são decididas pelo povo, há igualmente uma divergência teórica no sentido de definir os procedimentos adequados para dar operacionalidade a este sistema. Como reflexo disso, as teorias democráticas do século XX giraram em torno de objetivos distintos. A corrente predominante na primeira metade do século tinha como foco a preocupação com a racionalidade do sistema e a estabilização institucional. A partir das décadas de 1960 e 1970, os autores começam a contestar os limites do modelo anterior, defendendo uma teoria que tivesse como centro a necessidade de expansão da participação democrática.

Max Weber, um dos percursores da primeira corrente, afirmava, mirando a sociedade industrial massiva e heterogênea do início do século XX, que o processo de decisão política deveria permanecer restrito a poucas pessoas⁵⁸, sendo elas: ou profissionais integrantes do corpo técnico-burocrático do Estado, ou políticos com mandato eleitoral.

⁵⁸ “Em todos os lugares — à exceção dos pequenos cantões rurais em que os detentores do poder são periodicamente eleitos — a empresa política se põe, necessariamente como empresa de interesses. Quer isso dizer que um número relativamente restrito de homens interessados pela vida política e desejosos de participar do poder aliciam seguidores, apresentam-se como candidato ou apresentam a candidatura de protegidos seus, reúnem os meios financeiros necessários e se põem à caça de sufrágios. Sem essa organização, não há como estruturar praticamente as eleições em grupos políticos amplos. Equivalem essas palavras a afirmar que, na prática, os cidadãos com o direito a voto dividem-se em elementos politicamente ativos e em elementos politicamente passivos” (WEBER, 2011, pp. 56-57).

Estes, diferentemente daqueles, têm como fundamento de legitimidade de seus atos o voto direto dos cidadãos. O sistema político representativo (formado pelo Parlamento, partidos políticos, etc.) teria como função fundamental servir de força contrária à tendência de dominação do racionalismo burocrático⁵⁹. Por isso, as tarefas de liderança nacional deveriam ser atribuídas aos homens que, no curso da luta política, sagraram-se vitoriosos. (WEBER, 1980, pp. 73-74). A partir destes pressupostos, o autor constrói um conceito restrito de democracia: trata-se do processo disputa de poder entre as elites pelo voto da população, em um sistema que ele denominou de “democracia de liderança plebiscitária” (WEBER, 1999, 572). Estas ideias irão influenciar as correntes do pensamento político denominadas em conjunto de teorias liberais, majoritárias durante quase todo o século XX.

Inspirado pelas ideias de Weber, Joseph Schumpeter, na obra *Capitalismo, socialismo e democracia* (publicado pela primeira vez em 1942) defende que a participação cidadã, nas sociedades democráticas de massa, resume-se à escolha da elite política responsável pela tomada de decisões públicas durante um determinado período. Assim, segundo ele, a democracia representativa seria um arranjo institucional de legitimação das lideranças políticas cuja essência estaria na capacidade de o povo alternar o governo através do voto e em um ambiente de livre e justa competição, mediado por partidos. Em outras palavras, o caráter democrático do sistema político estaria assentado no processo formal adequado e não em elementos valorativos como o bem comum, independentemente, portanto, do conteúdo das normas e decisões produzidas (SCHUMPETER, 2006, p. 269). Isto, por sua vez, garantiria a reprodução social e econômica em uma sociedade pós-tradicional em que os valores são múltiplos (NOBRE, 2004, p. 31). Em suma, tanto para Weber como para Schumpeter, o direito de governar deve ser conquistado a partir da luta política entre líderes rivais pela preferência popular expressa através do voto. Por isso, estes autores são associados à corrente do pensamento político conhecida como “elitismo competitivo” (ou, elitismo democrático), que vê a democracia como um procedimento formal composto por regras mínimas de competição justa (HELD, 2006, p. 125).

Posteriormente, na década de 1950-1960, surge o pluralismo democrático. Tal como o elitismo democrático, ele defende o método formal, baseado em eleições periódicas e competitivas, como o elemento determinante de um regime político democrático em contraposição aos regimes autoritários. Contudo, os pluralistas analisam a realidade social a

⁵⁹ Sem a representação parlamentar, a política seria “uma forma totalmente pura dominação burocrática não controlada”, diz WEBER (1980, p. 76) em “Parlamentarismo e Governo em uma Alemanha Reconstruída”.

partir da ótica da complexidade: além da contraposição entre cidadãos individuais e pouco influentes, de um lado, e das elites políticas e profissionalizadas, de outro, existem também grupos organizados da sociedade civil (associações, sindicatos, organizações empresariais, grupos religiosos, etc.). O poder, nas democracias ocidentais, está disperso e é disputado por atores políticos com interesses distintos, de tal forma que “a concentração de poder na mão das elites competitivas não é inevitável” (HELD, 2006, p. 158 e NOBRE, 2004, p. 32). A política, aqui, não se resume à disputa entre líderes políticos, mas inclui grupos de interesses dispersos. Isto leva ao reconhecimento da importância de direitos como o da participação e o da proteção de minorias.

Esta concepção alargada da democracia faz com que os pluralistas lancem mão de recursos de verificações estatísticas para pesquisar grandes agregados sociais. Neste sentido, um dos principais representantes desta escola, o cientista político Robert Dahl, analisa os dados referentes às instituições de diversos países⁶⁰ para definir uma medida que revele o grau de maturidade democrática de um Estado. Segundo ele, constituem instituições democráticas: eleições livres e imparciais para a determinação de cargos públicos; direito de ocupação destes cargos conforme critérios objetivos previstos em lei; sufrágio estendido a todo cidadão adulto em pleno gozo das faculdades mentais; gozo pleno da liberdade de expressão; acesso dos cidadãos a uma variedade ampla de fontes de informação e liberdade de se organizar coletivamente através de associações (DAHL, 1992, pp. 266-267). A escolha destas instituições, segundo Dahl, atende a dois objetivos: um de razão prática e outro de ordem normativa. Em primeiro lugar, estes agregados são dotados de objetividade institucional, o que permite que eles sirvam como denominador comum para análise comparativa entre países com realidades diversas. Em segundo lugar, são estas instituições que possibilitariam a consecução dos critérios mínimos de existência de uma democracia.

Os critérios mínimos para existência de uma democracia, por sua vez, são normas ideais, cuja observância leva a uma melhor qualidade democrática (que, por ser um *continuum*, pode ser graduada). São elas: 1) a participação efetiva, o que significa oportunidades apropriadas e equitativas para os cidadãos exporem sua opinião durante a tomada de uma decisão pública; 2) a igualdade dos votos na etapa decisória (a regra do “um homem, um voto”); 3) a compreensão esclarecida, isto é, a garantia de que a todos serão

⁶⁰Nesta pesquisa, realizada em 1969, Robert Dahl selecionou, entre 114 países, aqueles que, simultaneamente, garantissem o direito de voto aos cidadãos adultos e o direito de oposição pública (1992, p. 33). Por não se encaixar neste segundo requisito, o Brasil não foi incluído na pesquisa.

dadas as condições necessárias para compreender, avaliar e eleger os assuntos debatidos publicamente; 4) o controle do programa de ação, pois não basta que o processo de decisão seja democrático, é preciso garantir o efetivo cumprimento daquilo que fora decidido, de tal forma que tanto a execução do programa governamental eleito como seus resultados deverão também ser submetidos à deliberação pública (DAHL, 1992, p. 135). Em resumo, o processo de democratização é composto basicamente por dois elementos: o direito de participação através do voto e a contestação pública, ou seja, a liberdade de fazer críticas e oposição ao governo (DAHL, 2005 pp. 26 e 29). Regimes dotados efetivamente de ambos os elementos, ainda que em diferentes graus, constituiriam o que Dahl denomina de poliarquias que, para ele, seriam as sociedades com grau mais elevado de concretização do ideal democrático⁶¹. De forma mais alargada que Weber e Schumpeter, Dahl acredita que, além da competição através de eleições justas, livres e periódicas, a democracia pressupõe a responsividade do governo ao público (*accountability*) (DAHL, 2005, p. 26).

No início da década de 1970, sobretudo após o término dos anos de ouro do capitalismo (que se iniciam após a Segunda Guerra Mundial e correspondem ao tempo áureo do Estado de Bem-Estar Social), muitos autores começaram a advogar pela crise da democracia liberal (FARIA, 1984, p. 93). Segundo eles, a capacidade de ação estatal teria diminuído na medida em que sua base de sustentação, isto é, o reconhecimento de sua autoridade e legitimidade, também arrefecia: “o Estado liberal democrático tornou-se inativo, inefetivo e pouco racional” (HELD, 2008, p. 196). Excluídos dos processos econômico e político, os cidadãos enxergam a democracia apenas como um ritual de substituição periódica do comando do Estado por grupos estabelecidos. O poder é algo distante e restrito a uma elite privilegiada. O desafio, para as teorias da participação, estaria na ampliação do acesso popular aos processos decisórios sem prescindir das instituições representativas. Ou seja, o problema não é o esgotamento do Estado ou da democracia liberal, mas a falta de credibilidade dos regimes políticos. Estes não devem ser consideradas democráticas por si (fim), mas apenas na medida em que servem de instrumento (meio) para a realização da vontade dos cidadãos, a partir de um processo de identificação entre governantes e governados (HELD, 2008, pp. 191 - 200 e NOBRE, 2004, p. 33).

⁶¹ Conforme destacamos, a concretização da democracia depende da observância de normas ideais, motivo pelo qual ela também é, em si, um valor ideal. Os sistemas políticos que mais se aproximam desse ideal, sem de fato alcançá-lo em sua plenitude, são as poliarquias.

A dominância da visão formal destituída de qualquer consideração moral ou substancial começa a ser questionada no campo da teoria democrática por autores progressistas, como Carole Pateman; E. B. Macpharson; Mansbridge; Benjamin Barber, e até mesmo da teoria liberal, como John Rawls (MOUFFE, 2000, p. 82; FARIA, 2012, p. 47 e LIMA, 2013, p. 277). Por outro lado, grande parte destes autores reconhece a impossibilidade de coordenação da participação direta em larga escala e por isso advogam pela manutenção de um sistema democrático representativo transformado pela incorporação de instrumentos de democracia direta e local (HELD 2008, pp. 222-224). O poder público deve ser transparente, estando constantemente sujeito ao controle popular, e aberto, compartilhando com os cidadãos a capacidade de decisão sobre a coisa pública. Estas ideias teórico-políticas de questionamento da democracia enquanto mero procedimento de escolha através do voto e de adoção de estruturas mais participativas formam a base das discussões democráticas mais contemporâneas. Nos itens seguintes, destacaremos e aprofundaremos duas correntes participativas: a Teoria da Deliberação e a Teoria Agonística.

2.2.1 Teoria da Deliberação Pública e a Internet

Como crítica à teoria democrática hegemônica da primeira metade século XX, baseado apenas na escolha de representantes a partir de preferências individuais e pré-formadas, surge a teoria da deliberação cujo foco é a construção de significados coletivos na esfera pública através do debate racional orientado por normas. Para esta teoria, o poder político deveria ser constantemente justificado através do processo argumentativo, baseado na deliberação pública livre entre pessoas iguais (NOBRE, 2004, p. 34 e AVRITZER, 2000, pp. 31 e 36). Trata-se, portanto, de uma teoria normativa de democracia cujo cerne é a legitimação da política através de procedimentos imparciais de deliberação. Habermas divide a teoria democrática normativa em três esferas: a teoria liberal⁶², a teoria republicana⁶³ e a teoria do discurso (HABERMAS, 1997, p. 19 e 2007, p. 277).

No primeiro caso, a formação da vontade e a tomada de decisão são legítimas quando determinadas por agentes que, graças ao seu êxito nas urnas, conquistam posições estratégicas de poder. O processo democrático, portanto, resume-se à construção de compromissos de interesse formados a partir da observância de regras de competição

⁶² A teoria liberal inclui tanto os autores elitistas como os pluralistas, descritos anteriormente (cf. item 2.2).

⁶³ A teoria republicana tem como inspiração os pressupostos filosóficos republicanos de Jean-Jacques Rousseau cujas ideias foram apresentadas com mais detalhes no cap. 1 (cf. item 1.1), segundo o qual o contrato social institui um corpo político único e, conseqüentemente, o Estado e a sociedade civil não podem ser cindidos, ideias que inspiram a corrente participativa, citada no item anterior (cf. item 2.2) (NOBRE, 2004, p. 34).

eleitoral pré-estabelecidas (HABERMAS, 2007, p. 283). Neste arranjo, a política, enquanto atividade decisória, está centrada no poder público, cabendo aos cidadãos avaliar posteriormente seus resultados. A democracia é fruto não da autodeterminação política dos indivíduos, mas de uma normatização constitucional que garanta o sistema econômico, permitindo a busca pela felicidade e a satisfação privada através do sistema de produção (HABERMAS, 1997, pp. 20-21 e 2007, pp. 287-288). Como vimos anteriormente (cf. subitem 2.1.1), esta visão corresponde ao modelo liberal de representação política, em que a Constituição e a sociedade civil são fortes, mas o autogoverno é fraco. O Estado é o local onde decisões políticas fundamentais são tomadas e implementadas; já a sociedade é o espaço de circulação de pessoas livres, que se unem a partir de interesses comuns e se sujeitam às regras de mercado (HABERMAS, 2007, p. 278). Com isso, a política, tal como a economia, é reduzida ao resultado agregado de interesses egoísticos. Em outras palavras, trata-se de “uma teoria de mercado da política, no sentido de que o ato de votar é um ato privado, semelhante ao de compra e venda.” (ELSTER, 1999, pp. 4-6 e 25).

Já para a teoria republicana, a legitimidade das decisões políticas decorre não dos processos eleitorais de negociação de interesses, mas do consenso obtido a partir de um processo ético e político de entendimento baseado na cultura coletiva (HABERMAS, 1997, p. 19). Assim, os processos discursivos ocorridos na arena pública têm valor não apenas autorizativo (como é o caso da democracia representativa), mas constitutivo do corpo político composto pela coletividade (HABERMAS, 2007, pp. 278 e 284): “a sociedade se constitui como um todo estruturado politicamente. A sociedade, no modelo republicano de representação política, deve se fazer constantemente presente, constituindo-se como sociedade política – *societas civilis*” (HABERMAS, 1997, p. 20). Conforme vimos anteriormente (cf. subitem 2.1.1), como o povo participa diretamente das decisões nas arenas políticas, há pouco espaço para o desenvolvimento de movimentos autônomos de contestação do poder no seio da sociedade civil. A democracia, neste modelo, é sinônimo de autogoverno: os cidadãos apropriam-se do poder burocratizado do Estado, instituindo formas de autoadministração descentralizada através da interlocução viabilizada pelo poder comunicativo (HABERMAS, 1997, p. 20 e 2007, p. 283). A política, mais que do ato de votar, é um ato de cidadania no sentido de que só se realiza em público e com o objetivo de alcançar o bem comum: ela não é um meio, mas um fim em si mesmo. Ao ser exercida de forma efetivamente coletiva, ela possui um efeito educativo sobre seus participantes, contribuindo para a construção de uma cultura solidária (ELSTER, 1997, p. 26).

Por último, segundo a teoria do discurso (ou teoria deliberativa, conforme denominamos), a formação democrática da vontade e da opinião política é construída através do debate racional e intersubjetivo que contemple os diversos pontos de vista sobre um tema. Este método de constituição e transformação da opinião pública não é capaz de dominar as decisões políticas, mas pode direcioná-la. O processo comunicacional é, portanto, o instrumento fundamental de racionalização discursiva das decisões governamentais. A racionalização, como fonte do poder administrativo, é mais do que a legitimação pelo voto proposta pela teoria liberal, porém menos que a constituição do poder da teoria republicana. (HABERMAS, 1997, pp. 21-23 e 2007, pp. 289-290). Neste sentido, a teoria habermasiana é intermediária, assimilando aspectos das teorias anteriores⁶⁴. De um lado, ela atribui ao processo democrático conotações de ordem valorativas, mas em grau menor do que é feito pelo modelo republicano. De outro, ela ressalta a importância fundamental do Estado de Direito cujos princípios fundamentais constituem o cerne institucional dos procedimentos de comunicação democrática (HABERMAS, 1997, p. 21 e 2007, p. 288). Com isto ela permite uma representação popular mais substancializada ao mesmo tempo em que viabiliza o fortalecimento de laços no seio da sociedade civil, equilibrando as duas teorias da representação política que vimos anteriormente (cf. subitem 2.1.1). A isto HABERMAS (1997, p. 21) dá o nome de “procedimentalização da soberania popular”. Esta teoria ressalta o aspecto ambíguo do sistema político, ao mesmo tempo público em sua natureza e instrumental em seu propósito. Assim, ele deve ser capaz não só de agregar, mas de alterar e construir preferências por meio do debate público (ELSTER, 1999, pp. 11 e 26).

A força legitimadora da política deliberativa decorre dos resultados obtidos por meio de uma estrutura racional de formação de opinião e de vontade (HABERMAS, 1997, p. 27-28). Por isso, para ser de fato democrático, o processo de deliberação pública pressupõe alguns postulados: i) as deliberações devem ser arrazoadas, baseadas na troca e no exame crítico de informações e argumentos entre as partes; ii) elas devem ser inclusivas e públicas, possibilitando aos potenciais interessados na decisão iguais chances de participação; iii) elas devem ser livres de coerção externa, não estando o conteúdo das propostas submetidas a exigências prévias. As regras impostas referem-se apenas ao procedimento argumentativo; iv) elas devem ser livres de coerção interna, não havendo espaço para o exercício do constrangimento, da censura ou da força (HABERMAS, 1997, p. 29).

⁶⁴ Chantal Mouffé (2000, p. 92), conforme veremos, destaca que a teoria deliberativa almeja reconciliar a liberdade dos antigos, baseada na participação democrática, com a liberdade dos modernos, baseada na manutenção dos valores liberais, em especial, nos direitos individuais do constitucionalismo.

O espaço abstrato de formação discursiva dessas vontades é o que o autor denomina de esfera pública (ou espaço público), conceito central de toda sua obra. Esta, por sua vez, não é nem uma instituição, nem uma organização, mas sim um fenômeno social: uma rede onde os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados formando a opinião pública (HABERMAS, 1997, p. 92). Conforme demonstra Habermas, em sua obra *Mudança estrutural da esfera pública*, ela representa mais do que um lugar físico: é o espaço do diálogo, do agir comum. A legitimidade democrática pressupõe a existência de uma esfera pública pluralista formada pelas diversas organizações e vozes da sociedade civil e independente de interesses comerciais e governamentais. Assim, ela constitui-se como uma caixa de ressonância que capta os ecos dos problemas sociais, condensando-os e retransmitindo-os à esfera pública política (HABERMAS, 1997, p. 99). Como consequência, a teoria do discurso constrói um conceito de democracia que tem por pressuposto uma sociedade descentrada, composta não só pelas instituições do Estado, mas também por uma esfera pública capaz de se constituir como arena de expressão e identificação dos problemas da sociedade por ela própria (HABERMAS, 1997, p. 23).

Na verdade, a concepção de esfera pública transformou-se ao longo da história. Com origem na Grécia Antiga, ela era o espaço central do exercício da política, em contraposição à esfera privada cuja função era econômica. Durante a Idade Média, sua função era conceder “um tipo de atributo de *status*” aos senhores feudais. Por isso, a chamada “esfera pública representativa” ou, ainda, a “esfera pública cortesã-cavaleiresca”, era regulada por códigos rigorosos de comportamentos (insígnias, gestos, hábitos e discursos), não havendo uma separação bem definida entre esfera pública e privada. Com a ascensão da era moderna e a consolidação do Estado como base territorial e política de organização da atividade econômica, surge a “esfera do poder público”. Por outro lado, o processo de circulação de mercadorias do mercantilismo estimula a associação e organização livre de pessoas privadas que se reúnem fora tanto do mercado como do Estado para debater temas de interesse daquela coletividade, surgindo daí a sociedade civil. Assim, em paralelo a uma esfera do poder público, surge a chamada “esfera pública burguesa”. As pessoas privadas reúnem-se neste local, constituindo-se como um público (*Publikum*) para exigir a legitimação constante de seus interesses perante a opinião pública e o Estado (HABERMAS, 2014, pp. 96-104; 109-123; 126-134). Com isso, os valores fundamentais que operacionalizam a esfera pública burguesa - como a liberdade de reunião, informação e expressão - passam ter inscrição constitucional (HABERMAS, 2014, p. 328).

Com o avanço do capitalismo e a transformação de bens informacionais e culturais em produtos, a esfera pública passa a assumir funções de propaganda (HABERMAS, 2014, p. 384). Os conglomerados privados, os partidos políticos e o governo tomam direta e livremente decisões políticas relevantes, enquanto ao público, reduzido a mero espectador, apenas aclama as decisões pré-definidas⁶⁵ (HABERMAS, 2014, pp. 386-387). A separação que antes existia entre esfera privada e pública, arranjo que permitia a influência recíproca sem a perda da autonomia, é substituída por uma lógica de cooptação da sociedade civil por interesses privados, organizados a partir de estruturas oligárquicas. Conseqüentemente, as leis editadas pelo Parlamento tornam-se expressão de relações restritas de poder e não do interfluxo amplo entre esfera pública cívica e esfera pública política. Mais do que isso, o sistema de normatização através de leis gerais vai sendo abandonado em favor das decisões administrativas particulares (HABERMAS, 2014, pp. 391-393). Este tom pessimista, assumido quando da publicação do livro em 1962, é temperado no prefácio à 17ª edição de 1990. Nele, o autor reconhece a incapacidade, àquela época, de prever o potencial crítico e resistente do público diversificado, formado pelas massas pluralistas (HABERMAS, 2014, pp. 60-62).

Em suma, a teoria habermasiana entende a democracia como fruto de um processo não apenas eleitoral, mas também de aprendizado e de construção de preferências na esfera pública. Para que o debate seja crítico e racional é preciso que o confronto entre ideias divergentes seja estruturado e mediado por normas e procedimentos imparciais. A legitimidade das instituições democráticas decorre da pressuposição de que o poder obrigatório por elas exercido representa, de forma imparcial, o ponto de vista de todos os interessados, igualmente considerados. Neste sentido, Held (2008, p. 256) conclui que as instituições contemporâneas devem estar fundadas no “princípio da reciprocidade”, criando, para isso, mecanismos capazes de absorver as múltiplas perspectivas. Isto, por sua vez, depende da abertura de canais e processos públicos de deliberação entre cidadãos livres e iguais. A consecução de uma democracia nestes moldes, contudo, é alvo de desconfianças.

Conforme vimos no item anterior, ao tratarmos dos desafios da representação política na contemporaneidade digital (cf. subitem 2.1.1), diversas são as objeções levantadas: a incapacidade dos cidadãos; a manipulação; a falta de interesse; a propensão a

⁶⁵ “Em vez de opinião pública, ocorre na esfera pública manipulada uma disposição para a aclamação, um clima de opinião” (HABERMAS, 2014, p. 457).

decisões enviesadas e emocionalmente embasadas; os custos. De forma mais específica, o fortalecimento da esfera pública como elemento central de decisões democrática é contestada por uma limitação quantitativa, uma qualitativa e uma normativa. A primeira relaciona-se à escala dos problemas e a dificuldade em engajar grupos dispersos em processos conversacionais coletivos para discutirem questões de amplo alcance (regional, nacional e até global). A segunda refere-se à falta competência técnica dos interlocutores. Por último, a terceira, questiona a crença na argumentação e no consenso racional universal em virtude de sua indiferença às complexidades que permeiam os conflitos políticos. Como consequência, as instituições políticas tradicionais oferecem poucos canais de aproximação com o público, onde os princípios da teoria discursiva poderiam ser colocados em prática.

Apesar destas ressalvas, um espaço público cívico reconstruído e fortalecido pode servir como instrumento de resistência à tendência de dominação das esferas do poder público e do poder econômico. As críticas devem ser acatadas não para afastar a deliberação como prática política, mas para criar condições reais em que ela realmente sirva como ferramenta para o fortalecimento da democracia, sobretudo em um ambiente de concentração cada vez maior de renda, de tecnologia e de informação. No que concerne ao objeto desta dissertação, deve-se buscar formas qualificadas de adoção das novas tecnologias a partir de estratégias e técnicas próprias que contribuam para o engajamento público. Exemplos de medidas neste sentido são as técnicas da modularidade e da granularidade, adotadas por Yochai Benkler, conforme vimos no capítulo anterior (cf. item 1.2.2). Repartir problemas complexos em módulos granulares que possam ser ao final reagrupados formando um todo é uma forma de contornar tanto o problema de escala como o de falta de competência técnica dos interlocutores; já que isto permite, respectivamente, a coordenação de sistemas amplos e dispersos e a integração entre o conhecimento especializado e o experiencial, gerando soluções mais criativas e mais condizentes com as necessidades reais do público afetado.

Enfim, a teoria da democracia deliberativa avança ao constatar que a democracia liberal, baseada apenas na preferência auferida pelo voto da maioria, é muito tímida para a consecução de um projeto democrático robusto onde as pessoas sejam livres para se autodeterminarem politicamente. Ela serve como ponto de partida para compreensão da necessidade de expansão do caráter conversacional da esfera pública. Trata-se de um modelo ideal cuja implementação empírica encontraria obstáculos, o que, aliás, a teoria habermasiana reconhece (MOUFFE, 2000, p. 48). A conversa pública deve ser estimulada, mas não fetichizada. Ela não acontecerá em um ambiente totalmente racional, mas real, composto por limitações, interferências, chiados e por processos de exclusão e dominação.

2.2.2 Teoria Agonística

Conforme destacado no início desta capítulo (cf. item 2.1), a tradição democrática e a tradição liberal, comumente tomadas como ideias equivalentes, resultam de processos materiais distintos e sua articulação posterior decorre de contingências históricas oriundas de lutas sangrentas por reconhecimento. Enquanto a primeira preza pelo exercício pleno da soberania popular através da igualdade entre os cidadãos e o reconhecimento da identidade entre governantes e governados, a segunda tem como valores fundamentais a defesa das liberdades e dos direitos civis através do império da lei e do Estado de Direito (MOUFFE, 2000, pp. 3-4). Chantal Mouffe afirma, como argumento central do livro *The Democratic Paradox*, que a democracia liberal vive um paradoxo ao se pautar simultaneamente nos princípios inconciliáveis da liberdade e da igualdade. Esta constatação tem como inspiração a teoria de Carl Schmitt que prega a oposição absoluta entre, de um lado, o discurso liberal autocentrado no indivíduo e, de outro, a ideia política de identidade homogênea da democracia. Consequentemente, para ele, o pluralismo só seria possível no liberalismo, mas nunca na democracia, inexistindo, por antagonismo conceitual absoluto, algo como uma democracia liberal (MOUFFE, 2000, p. 39 e 2005, p. 14).

Chantal Mouffe, por sua vez, demonstra que a tensão entre estes valores, embora não possa superada, é estabilizada através de acordos hegemônicos de normalização dos conflitos, que permanecem latentes. A hegemonia pressupõe o estabelecimento de práticas articuladas de significado para construção de arranjos sociais específicos em exclusão de configurações de poder alternativas. Neste sentido, a democracia liberal, ordem hegemônica da sociedade contemporânea, resolve o paradoxo anteriormente mencionado com a adoção de uma institucionalidade que prioriza o Estado de Direito em detrimento da soberania popular, gerando um déficit democrático. Nela, predominam modelos agregativos de tomada de decisão política baseados na lógica da escolha racional individual através do voto. Visões antagônicas ou críticas a este sistema, embora reprimidas, não são extirpadas, elas permanecem como possibilidade capaz de ser reativada em virtude de contingências factuais. Assim, a ordem hegemônica vigente não é um dado imutável, podendo ser desafiada por práticas contra-hegemônicas que visem a construção de uma nova hegemonia, mais ou menos democrática (MOUFFE, 2005, pp. 3-5 e 18).

Dessa forma, a autora busca construir uma teoria democrática que faça oposição à visão hegemônica posta pela teoria liberal. Contudo, ela rejeita a resposta dada pela teoria

deliberativa que apresentamos anteriormente. Segundo ela, ao focar na razão e na argumentação racional, a teoria deliberativa troca a racionalidade econômica por uma racionalidade moral. Ambas cometem o mesmo erro de excluir da análise as preferências e interesses plurais que movem a política e compõem o paradoxo democrático. Enquanto a teoria racionalista liberal tenta eliminar o conflito através de acordos hegemônico de manutenção do *status quo*, a teoria deliberativa almeja superá-lo através do consenso racional na esfera pública. Estes objetivos, todavia, só podem ser alcançados pela exclusão de grupos que pensem e ajam em contraposição ao pacto hegemônico. Em suma, não é possível consenso racional sem exclusão. Assim, tanto a teoria liberal como a deliberativa são, a sua maneira, cegas para a dimensão constitutiva da política, que é o conflito.

O ponto de partida comum da teoria deliberativa, apesar das especificidades dos diversos autores adeptos a esta corrente, é a tentativa de reconciliação entre racionalidade e legitimidade (MOUFFE, 2000, p. 46). Os defensores desta teoria não rejeitam o liberalismo, mas almejam conciliá-lo com a ideia de legitimidade democrática baseada na soberania popular. Com isto, eles pretendem superar o paradoxo democrático de tal forma que a liberdade e autodeterminação política dos antigos coexista com a liberdade individual dos modernos⁶⁶. Segundo estes autores, utilizando procedimentos de deliberação adequados, é possível reformular o conceito de soberania popular sem que ela represente um perigo aos valores liberais. Para isso, eles propõem a ideia de acordo racional, deixando de lado a operacionalidade democrática baseada na formação de aliança políticas através da manipulação de paixões e afetos. Ao rejeitarem estas formas de subjetividade, esta teoria relega o pluralismo a um domínio não público, insulando-o da política. Por isso, embora Mouffe concorde com a crítica feita pela teoria deliberativa ao caráter excessivamente individualista da teoria liberal, ela discorda que a solução seja a instauração de uma ação comunicativa baseada na razão pública livre (MOUFFE, 2000, pp. 83; 92-95).

As sociedades pluralistas impõem como desafio o reconhecimento do conflito como elemento insuperável da política. Isto não significa, ao contrário do que pensa Carl Schmitt, que a democracia não é possível em uma sociedade liberal e plural, afinal a comunidade política é fruto de uma construção artificial firmada a partir de acordos e articulações políticas que se renovam e se adequam a seu tempo. Para Chantal Mouffe, portanto, aquilo que se denomina democracia liberal (ou democracia constitucional,

⁶⁶ A contraposição entre liberdade dos antigos e dos modernos foi inicialmente proposta no Século XIX, no texto de Benjamin Constant, conforme destacamos no item anterior (cf. item 2.1).

democracia parlamentar, democracia moderna, democracia representativa) é mais do que uma “forma de governo”: é um regime que articula duas tradições diferentes possibilitando a organização política da coexistência humana nas sociedades complexas. A principal diferença entre a democracia moderna em relação à antiga não é o seu tamanho e sim sua natureza constitutiva baseada no reconhecimento do pluralismo. Isto significa a ausência de “certezas”, “verdades incontestáveis”, enfim, da construção de unanimidades estáveis e permanentes, categorias que serviam como forma de manutenção das hierarquias sociais existentes nas sociedades pré-modernas. Atualmente, a perspectiva da diferença não é apenas uma condição de existência dos indivíduos enquanto agentes privados, mas enquanto agentes que compõem a comunidade política (MOUFFE, 2000, pp. 16-19).

O pluralismo, porém, não pode ser compreendido de forma absoluta e irrestrita, afinal a democracia pressupõe a constituição de um “demos”, um sentido de “nós”. A construção de uma comunidade ocorre em torno de processos sociais, culturais e políticos de identificação coletiva. Como consequência, também as diferenças são construídas socialmente, através de relações de exclusão e de subordinação. Para a teoria agonística, a objetividade humana é fruto da ação, razão pela qual o poder não pode ser tomado como algo externo, passível de ser isolado. Sendo constitutivo das identidades sociais em todas as suas dimensões, o conflito não pode ser eliminado pelo consenso racional, conforme almeja a teoria deliberativa. Um projeto plural de democracia reconhece a existência de processos dinâmicos de poder e dominação e tem como objetivo torná-los compatíveis com a soberania popular a partir de sua contestação e transformação constante (MOUFFE, 2000, pp. 4; 20-22; 33-34; 55-56; 93 e 98-100). O movimento histórico é infindo e qualquer tentativa de “alcançar um destino final só pode levar à eliminação da política e à destruição da democracia. Em uma democracia política, conflitos e confrontos (...) indicam que a democracia está viva e é habitada pelo pluralismo” (MOUFFE, 2000, p. 34).

Enfim, o modelo de Mouffe tenta conciliar a ideia de comunidade política (*demos*) com a de pluralismo. Conforme vimos no capítulo anterior (cf. item 1.1), a comunidade é o vínculo cultural compartilhado e sustentado por todos através de processos morais, intelectuais e emocionais de constituição de identidades e formas de vida comum. No seio das sociedades complexas, estas relações de compreensão e cooperação ocorrem em vários níveis, de tal forma que a comunidade nacional é entrecortada por inúmeras formas particulares e antagônicas de constituição de identidades (ou seja, por comunidades plurais). Daí que a constituição política da sociedade não se dá de forma unitária e total, baseada

apenas no desejo comum, mas de forma múltipla e fragmentária, permeada por desejos que são conflitantes. Por isso, antes de definir o agonismo, a autora diferencia duas ideias: o político (“*the political*”) e a política (“*politics*”).

A primeira diz respeito ao caráter conflituoso de uma sociedade permeada por interesses diversos e antagônicos. Ela descreve como a sociedade é ontologicamente. Já a segunda refere-se às práticas, discursos e instituições cujo objetivo é coordenar e controlar os antagonismos e, assim, organizar a coexistência social. Ela indica como a sociedade deve ser, estabelecendo uma normatividade que almeja construir a unidade em um contexto de diversidade (MOUFFE, 2000, p. 101). A democracia, do ponto de vista do político (“*the political*”), é constituída a partir de processos de diferenciação e identificação, ou seja, da existência de adversários e aliados. Estas discordâncias são incorporadas pela política (“*politics*”), tornando legítima a relação de oposição entre diferentes correntes ideológicas não pela obtenção do consenso racional, mas pelo reconhecimento e obediência a pressupostos normativos comuns: as noções de igualdade e liberdade. É isto que diferencia a batalha entre inimigos da relação entre adversários e é a política que permite esta transição do antagonismo para o que a autora denomina de “agonismo”. A verdadeira tolerância democrática não está na exclusão das relações conflituosas, mas na garantia de que todos possam, igualmente, defender seus pontos de vista e influenciar a tomada de decisão (MOUFFE, 2000, pp.102-103 e 2005, pp. 20-21). Por isso, o pluralismo necessita de uma dimensão em que os valores possam ser expostos como de fato são: divergentes.

O objetivo do agonismo, por conseguinte, não é criar ambientes de deliberação racional, mas sim canais onde as paixões possam se expressar publicamente, reforçando processos de identificação e de diferenciação que compõem o caráter adversarial da política. Em suma, ela visa à construção de uma “esfera pública agonista” baseada na contestação e no confronto dos projetos políticos hegemônicos: “uma democracia que funcione bem exige um confronto de posições políticas democráticas”. (MOUFFE, 2005, pp. 2-3, 2013, pp. 13). As instituições públicas devem ser capazes de dar vazão a estas questões plurais de forma adequada e ordenada, a partir de um conjunto de procedimentos democráticos estabelecidos e aceitos (MOUFFE, 2013, p. 15). Assim, é verdade que o consenso é necessário⁶⁷ para a existência do corpo político, mas ele não é um “consenso racional” e sim um “consenso conflituoso”. Ou seja, ele é sempre temporário, pois depende da configuração histórica de

⁶⁷ “O consenso é necessário nas instituições constitutivas da democracia e na construção de valores ético-políticos que informam a associação política (MOUFFE, 2000, p.113; 2005, p. 30 e 2013, p. 14).

forças dispersas na sociedade que formam hegemonias provisórias e mutáveis. A impossibilidade de mudança pelo dissenso leva à apatia (MOUFFE, 2000, pp. 103-104), uma vez que as rivalidades permanecem no seio da sociedade enquanto elemento do político (“*the political*”). Não encontrando uma forma de expressão e processamento dentro da política (“*politics*”), elas se manifestam através de outros canais normalmente prejudiciais à construção de uma esfera pública democrática (MOUFFE, 2000, p. 104 e 2005, p. 30).

“Devia-se perceber que a falta de contestação democrática leva à manifestação do antagonismo a partir de formas que minam a base da esfera pública democrática. O desenvolvimento de um discurso moralista e o desvendamento obsessivo de escândalos em todos os campos da vida, assim como a ascensão de diversas religiões fundamentalistas, são normalmente consequências do vazio criado na vida política pela ausência de formas de identificação informados por valores antagônicos. (...) Tentar suplantiar os antagonismos de forma artificial não acaba com eles, mas enfraquece a esfera pública” (MOUFFE, 2000, pp. 114 e 115).

Consequentemente, é impossível construir uma teoria que supere as dicotomias políticas, como propõe, por exemplo, a terceira via ao pregar o fim da divisão entre direita e esquerda. Chantal Mouffe contesta a ideia de que, com a universalização da democracia liberal e dos princípios de direitos humanos, teríamos entrado em um período pós-político (MOUFFE, 2005, pp. 1-2 e 8). Ao contrário, vivemos em uma sociedade dividida, por isso nem a política pode ser encarada como neutra, nem as melhores soluções são aquelas que conseguem identificar tecnicamente aquilo que seria positivo para todos. Mesmo se pudéssemos concordar com alguns princípios, como o direito à liberdade, à igualdade e a dignidade humana, sempre haverá desacordo em como alcançar estes objetivos (MOUFFE, 2000, pp. 106 e 113). O redesenho das instituições na era da Internet deve levar em conta a pluralidade conflituosa, permitindo a convivência simultânea entre dissenso e consenso. Em uma sociedade complexa, o desafio democrático posto perante as novas tecnologias não é recriar uma comunhão ou unidade, mas permitir o processamento das diferenças em um ambiente político capaz de gerar resultados colaborativos e plurais.

2.3 DEMOCRACIA NA ERA DIGITAL: E-DEMOCRACIA COLABORATIVA

Conforme pontuamos, a democracia surge na antiguidade clássica como uma prática direta e ativa dos cidadãos, mas na modernidade incorpora o instituto da representação política o que possibilita sua expansão mesmo em sociedades complexas de massa. Elementos como o voto periódico, eleições competitivas, a autoridade das decisões parlamentares fundamentais (isto é, das leis), a supremacia da Constituição, um Poder Executivo responsável e um Judiciário forte e independente compõem uma engenharia

política que garante, ao mesmo tempo, a operacionalidade e eficiência das decisões públicas e a preservação, ainda que indireta, da vontade do povo. A unificação do poder em uma autoridade hierarquicamente superior era uma estratégia necessária para a coordenação de todo este aparato. Em uma sociedade hiperconectada e pós-massiva, no sentido de que os antigos receptores de informação são também produtores, diversas das contingências modernas que justificaram a implementação da representação política são enfraquecidas.

Isso não significa necessariamente que os cidadãos estejam aptos a dispensar o sistema democrático parlamentar, iniciando uma democracia direta. Tampouco devemos nos curvar a um fatalismo que vê como inevitável a formação de elites no sistema político digital, o que impossibilitaria qualquer redistribuição de poder através da adoção de instrumentos que equilibrem participação direta com representação política (COLEMAN e BLUMLER 2009, pp. 78-80). Ao contrário, a janela de oportunidade aberta pela inovação tecnológica permite, ao menos em teoria, a reflexão e a construção de práticas políticas mais participativas, capazes de transformar a “natureza da democracia” (CARDON, 2012, p. 1). Ao reduzir as barreiras tempo-espaciais, a Internet produz um ambiente de fluxos de comunicações constantes, diretos e simultâneos entre vários indivíduos, gerando um ambiente propício para o alargamento da esfera pública (CHADWICK, 2003, p. 452).

Contudo, o mero aumento da informação disponível em virtude do barateamento dos processos de compartilhamento e armazenamento não é, por si só, um elemento de democratização, sobretudo se o sistema político permanece o mesmo. Isto é, se o exercício da cidadania se limita à escolha periódica de um representante cujo programa - que envolve temas tão diversos quanto meio ambiente, educação, economia, política externa dificilmente coincide com todas as visões de mundo do votante (ETZIONI, 2004, pp. 232-233). Partindo deste pressuposto, investigaremos se a inserção da política em um espaço de comunicação pós-massivo, interativo e em tempo real tem o condão de construir uma relação colaborativa entre Estado e sociedade capaz de alterar a compreensão de democracia e em que contexto e medida isto é possível. A este projeto político amplo que compreende não só a adoção da tecnologia, mas a revisão das instituições públicas a partir de uma cultura de rede distribuída dá-se o nome de e-democracia (GRÖNLUND, 2002, p. 33).

Segundo a Sociedade Hansard do Reino Unido (*UK Hansard Society*⁶⁸), ela pode

⁶⁸ Criada em 1944 para promover a democracia parlamentar, desde 1997 estabeleceu um programa de democracia digital, tornando-se uma das primeiras instituições de pesquisa a se dedicar sobre o tema (fonte: <https://www.hansardsociety.org.uk/> e https://en.wikipedia.org/wiki/Hansard_Society)

ser definida como “as medidas políticas deliberadamente tomadas com o intuito de conectar os cidadãos entre si e com seus representantes através das NTIC, o que possibilitaria o alargamento da participação cívica” (Hansard Society, 2003, apud CHADWICK, 2003, p. 448). Assim, a e-democracia pressupõe a adoção de instrumentos eletrônicos hábeis para o exercício cívico da participação, fiscalização e controle dos atos dos governantes na gestão da coisa pública. Trata-se da constituição de um sistema político em rede que permita o contato simultâneo e recíproco entre entidades públicas e cidadãos. Ela é fruto tanto da conveniência tecnológica como da ação política voltada para a construção de arranjos institucionais adequados que coordenem e integrem sociedade e poder público. Em suma, a e-democracia é um campo multidisciplinar que envolve aspectos técnicos, sociais, políticos e jurídicos. Seu objetivo é transformar o setor público, tornando-o mais aberto, participativo e transparente. (MAGRANI, 2014, p. 64 e FREEMAN e QUIRKE, 2013, p. 141).

Neste sentido, o documento *In the Service of Democracy* (apud. COLEMAN e BLUMLER, 2009, p. 149), elaborado pelo governo inglês de Tony Blair em 2002, estabelece como princípios da e-democracia: a inclusão de diferentes vozes; a abertura através do acesso eletrônico a uma variedade de informações públicas; a segurança e a privacidade dos cidadãos; a responsividade (*accountability*) dos agentes públicos frente às demandas e questões dos cidadãos e a deliberação através da promoção do debate entre ideias variadas e distintas. Em outras palavras, a democracia eletrônica é mais do que a mera prestação eficiente de serviços públicos através de plataformas *on-line*, em uma lógica de mercado. Por conseguinte, os cidadãos são mais do que meros clientes a quem se oferece uma gama de serviços (questão aprofundada no capítulo seguinte). Eles participam ativamente das decisões públicas e, assim, compreendem suas limitações e assumem responsabilidades.

Todavia, ainda é inexpressiva a ênfase dada pelo poder público na implementação de canais de participação cívica *on-line* capazes de efetivamente impactar nos processos de tomada de decisão (FREEMAN e QUIRKE, 2013, p. 141). Graham Smith (2009, p. 142) destaca que a maior parte das medidas relacionadas às ações governamentais e a *internet* ou referem-se à busca por maior eficiência na prestação de serviços públicos, o que está mais ligado à ideia de governo eletrônico do que à ideia de democracia eletrônica propriamente dita; ou à prestação de informações e maior abertura e transparência da administração pública. Obviamente, só é possível que o cidadão interfira nos processos de decisões política se ele estiver bem informado, mas este é apenas um dos pressupostos para a construção de uma democracia mais deliberativa e participativa. A e-democracia, como

vimos, é um conceito amplo que consiste tanto no acesso como na participação dos cidadãos em instituições públicas através das NTIC. A construção de uma democracia eletrônica substancial pressupõe uma compreensão mais alargada da representação e da participação política, a partir da horizontalização da interação entre os cidadãos e o poder público. Para isso, é preciso reconfigurar os papéis e funções desempenhados por cada um deles na construção da comunidade política. Neste sentido, a e-democracia é um meio e não um fim no processo de reforma da democracia (FREEMAN e QUIRKE, 2013, p. 151) cuja maior carência não é propriamente a falta de mecanismos de participação, em sentido estrito, mas a desigualdade de voz entre os cidadãos comuns e os atores políticos organizados.

A manutenção deste *status quo* pode contribuir para que as experiências de democracia *on-line* sejam apenas simbólicas. Isto, com o tempo, pode ter o efeito de reforçar a descrença dos eleitores no sistema político: “Gestos democráticos simbólicos podem ser piores do que nada, porque eles enfraquecem as energias cívicas e destroem sua eficácia política”. (COLEMAN e BLUMLER, 2009, p. 115). A superação deste abismo requer a construção de sistemas comunicativos que confirmam a todos os integrantes igual importância no processo decisório, aumentando os laços recíprocos de confiança. Quanto mais as pessoas acreditam em sua capacidade de influenciar no processo político, mais elas participam e quanto mais elas o fazem, mais elas se apropriam deste direito de participação como um dever cívico (COLEMAN e BLUMLER, 2009, p. 158). No item a seguir, analisaremos a relação entre mídia e transformação da política para, ao final, apresentarmos uma abordagem teórica específica sobre a democracia colaborativa digital.

2.3.1 A mídia e a transformação da política

A consolidação dos Estados foi caracterizada pela expansão territorial e populacional. Neste contexto, a organização dos fatores de poder (político, econômico, ideológico, religioso) foi possível graças aos meios de comunicação de massa (periódicos, rádio, televisão). Eles constituem, a partir de então, uma das ferramentas sociais mais importantes, ganhando especificidade e autonomia como campo de pesquisa no século XX (CARDOSO, 2006, p. 114). Conforme vimos, Habermas afirma que o debate travado no seio da esfera burguesa formava a caixa de ressonância capaz de captar os ecos dos problemas sociais traduzindo-os no que é comumente denominado de opinião pública. Os meios de comunicação, por sua vez, conseguiam aglutinar de forma eficiente as ideias, opiniões e expressões dispersas e transformá-las em uma mensagem uniforme. A mídia é,

portanto, um fenômeno da sociedade de massa e serve de instrumento para a mediação entre as diversas vozes dissonantes e as elites (políticas, econômicas, religiosas), influenciando as formas de participação e de disputa política. Seu papel é complementar ao dos representantes políticos. Estes são aqueles eleitos para falar em nome cidadão e lutar pelos seus interesses, sob pena de, em não o fazendo, perderem o apoio popular que sustenta seus mandatos. Já os meios de comunicação de massas tornam virtualmente presente opiniões que antes estavam ausentes (KEANE, 1991, pp. 44-45 e HORTON e HUNT, 1980, p. 330).

Mas, se a opinião pública ocupa uma posição intermediária entre eleitores e eleitos, isso não significa que ela represente a vontade dos eleitores ou da maioria e muito menos que tenha sido concebida para isso⁶⁹. Até porque, as mídias de massa têm como característica operacional serem unidirecionais, isto é, poucos emissores, normalmente conglomerados empresariais, transmitem a mensagem através de um canal de amplo alcance (revistas e jornais, rádio, televisão, cinema) para diversos espectadores cuja participação é apenas passiva. Assim, a capacidade de expressão da vontade da coletividade pela imprensa decorre do fato de ela emergir de centros organizados da sociedade civil que racionalizam e tornam públicas as opiniões por eles escolhidas. Há, portanto, uma assimetria entre os que informam e os que são informados. Enquanto os primeiros encontram-se organizados em uma classe coesa e com interesses mais ou menos identificáveis, os segundos estão dispersos e não possuem compreensão de si enquanto grupo. Isso faz com que as diferentes elites em disputa pelo poder político utilizem a propaganda como meio de angariar o apoio das massas, veremos isso novamente no último capítulo (HORTON e HUNT, 1980, p. 330).

“A mídia foi bem-sucedida em particular em preencher essa função seletiva porque ela, diferente de qualquer outra forma de experiência direta, possui certas propriedades básicas como a 'cumulatividade' e a 'consonância'. Sua habilidade em impor um tópico à atenção do público é resultado de um infinito número de repetições cujo efeito total é consolidar similaridades comunicativas e resolver dissonâncias. Seu poder de persuasão deriva de ela ser amplamente percebidas como um repositório de 'sabedoria pública' e nisso ela existe como a única, efetiva e legitimada esfera pública nas sociedades industriais da era 'da informação'” (ZOLO, 1992, p. 160)

No longo prazo, esta dinâmica acaba por estabelecer o que será objeto de atenção do público e, conseqüentemente, quais assuntos serão socialmente relevantes e quais serão renegados e até esquecidos. Destarte, a opinião pública passa a confundir-se com o próprio conteúdo divulgado numa profecia autorrealizável, de tal forma que os assuntos escolhidos

⁶⁹ Segundo John Keane (1991, p. 46) esta visão negligencia a tensão entre os interesses de investidores e os proprietários da mídia e a liberdade dos cidadãos.

para entrarem na agenda do debate público acabam por se tornar reflexo do que é ou não publicado pela mídia. A consequência disto é a capacidade de organização dos fatores de poder restrita a pequenos grupos enquanto o sistema eleitoral seria apenas uma forma ritualística e ordenada de legitimar este sistema “cujos únicos atores são oligarquias reduzidas que tranquilamente se revezam no exercício do poder (...) democracia é um nome para boas relações entre grupos dominantes” (ZOLO, 1992, pp. 152-153). As alianças oriundas deste sistema restrito de poder permitem a construção de projetos hegemônicos, nos termos descritos por Chantal Mouffe (cf. subitem 2.2.2), em detrimento de uma democracia pluralista. O que não significa que meios de comunicação deliberadamente imponham uma ideologia única e totalitária aos telespectadores, afinal eles interagem com a percepção e a reação do público. É um jogo de relações mais complexo, em que, embora a expressão do pensamento não seja proibida, ela não é completamente livre. Isso se aplica, sobretudo, aos meios de comunicação tradicionais, como a televisão, o rádio e a mídia impressa, já que eles são assimétricos, seletivos e não-interativos (ZOLO, 1992, p. 158).

Com a Internet, sobretudo com a ascensão da interatividade da Web 2.0 (conceito explicado no capítulo anterior, cf. item 1.3.1), a relação entre os produtores e consumidores de informação é reconfigurada em termos bidirecionais, opondo de um lado as mídias passivas ou velhas mídias, e de outro, as mídias interativas ou novas mídias (CARDOSO, 2006, p. 117). A Internet enfraqueceria as grandes empresas ao disseminar os meios de produção de informação antes centralizados. Esta pulverização dificultaria o controle do conteúdo divulgado pelo poder político. Assim, com o surgimento desta nova forma de comunicação, especulava-se a possibilidade de acabar com a necessidade das figuras intermediárias nas diversas formas de relação social, econômica, cultural e política. Isto, somado ao fluxo cada vez mais intenso de informação, possibilitaria a comunicação direta entre pessoas sem vínculos prévios, favorecendo a construção de ações conjuntas para além dos ambientes controlados pelas elites (ZOLO, 1992, p. 157).

“A infraestrutura da comunicação e as tecnologias intelectuais sempre mantiveram estreitas relações com as formas de organização econômica e política (...). O nascimento da escrita está ligado aos primeiros Estados burocráticos de hierarquia piramidal e às primeiras formas de administração econômica centralizada (...) O surgimento do alfabeto na Grécia antiga é contemporâneo ao aparecimento da moeda, da cidade antiga e, sobretudo, da democracia: tendo a prática da leitura se difundido, todos podiam tomar conhecimento das leis e discuti-las. A imprensa tornou possível uma ampla difusão de livros e a existência de jornais, base da opinião pública. Sem elas, as democracias modernas não teriam nascido. (...) A mídia audiovisual do século XX (rádios, televisão, discos, filmes) participou do surgimento de uma sociedade do espetáculo que transformou as regras do jogo (...). Depois de nossas sociedades experimentarem os poderes (...) da mídia clássica, por que não experimentaríamos as capacidades de aprendizado cooperativo,

de urdidura e reconstituição do laço social de que se dispõem os dispositivos de comunicação para a inteligência coletiva? (...) Um vasto campo político e cultural abre-se para nós. Poderíamos viver um desses momentos extremamente raros em que uma civilização inventa a si própria deliberadamente. Mas essa abertura talvez não dure muito” (LEVY, 1999, pp. 59-60).

Contudo, este projeto de democratização das relações de poder pela disseminação dos recursos comunicativos não só não aconteceu como parece cada vez mais distante. Talvez, uma das razões deste insucesso, se deva a impressão falsa de universalização igualitária da capacidade comunicativa. Apesar de qualquer um poder se expressar *on-line*, a influência muda a depender de quem são os interlocutores. Cardoso, citando estudo feito com Ângela Morgado, afirma que a maior parte das pesquisas realizada na *Web* retorna como resultado *sites* pertencentes a corporações e uma pequena parcela a *sites* e *blogs* pertencentes a indivíduos. Em poucas palavras: “Estar disponível na internet não é o mesmo que estar acessível ao usuário”, isto depende de “escolhas dos produtores de informação, dos criadores de mecanismos de pesquisa e dos times de *marketing* desses mecanismos, que especificam o termo procurado a partir de tendências do presente (*present hits*)” (CARDOSO, 2006, p. 319). Assim, embora a produção de informação seja atomizada, isso não exclui que, também nas mídias digitais, existam sistemas de controle.

Este é o caso dos filtros de pesquisa cuja função, conforme explicamos no capítulo 1 (cf. item 1.3), é tornar factível o encontro de informações em um emaranhado de dados. Por conseguintes, os buscadores são responsáveis por decidir que elementos serão considerados relevantes para cada argumento pesquisado e quais não, dotando-lhes de um enorme poder de informação. Neste sentido, os filtros desempenhariam uma função, na era digital, equivalente à dos *gatekeepers* (porteiros). Eles são os responsáveis pela seleção e edição de notícias, ou seja, pela definição da agenda midiática; o que, tradicionalmente, era feito pelo alto escalão da imprensa dentro de estruturas organizacionais burocráticas e verticalizadas. (CARDOSO, 2006, pp. 313-315). No meio digital, igualmente, o poder de comunicação e a capacidade de seleção de assuntos torna-se cada vez mais concentrado em conglomerados empresariais, como o Google, Facebook e Amazon (CARDOSO, 2006, p. 323). Isto, por sua vez, afeta a qualidade da informação divulgada.

Este tema é amplamente estudado na área de Comunicações, não sendo foco desta dissertação. Neste sentido, Eugenio Bucci (2011)⁷⁰ observa que na relação entre Internet e imprensa, esta torna-se cada vez mais anêmica. É verdade que há uma maior

⁷⁰ Em coluna escrita em 30 de junho de 2011 para o Estado de São Paulo. Disponível em: <http://opinio.estado.com.br/noticias/geral,a-internet-e-a-anemia-da-imprensa-imp-,738782>

pluralidade de vozes, mas há também cada vez mais uma concentração das empresas de mídia digital. Assim, essa aparente cacofonia tem por detrás de si proprietários que “compõem um clube cada vez mais seletivo” e cuja atividade fundamental não é a promoção do jornalismo, mas a diversificação da audiência para obtenção de um número maior de anunciantes. Privilegia-se a maior disseminação possível de um determinado assunto, em detrimento de sua qualidade jornalística, fato apelidado de “pós-verdade”, palavra que ganhou destaque com as eleições de 2016⁷¹. Se objetivo é lucrar, o foco passa a ser o entretenimento e este passa a ser o oráculo de uma política cada vez mais enfraquecida.

Contudo, por envolver o direito dos cidadãos em se manterem bem informados para poderem agir politicamente, a qualidade da mídia na era da comunicação pós-massiva também desperta o interesse tanto do sistema político como do jurídico. A representação, conforme vimos no item 2.1, é uma atividade eminentemente comunicativa na medida em que envolve “a encarnação simbólica de uma entidade anterior ausente” (COLEMAN, 2005, p. 178). Na verdade, a atividade política como um todo depende das conexões de poder oriundas dos fluxos de informação e da interação comunicativa capazes de gerar identificações entre as pessoas. Assim, as mudanças estruturais do sistema comunicativo afetam o estudo da democracia. A forma como isto ocorrerá, por sua vez, depende de escolhas institucionais e normativas que inibam comportamentos desagregadores e induzam comportamentos mais colaborativos. Trata-se, pois, de uma construção social e jurídica que tenha como norte a participação comunicativa ativa e plural ao invés da censura.

2.3.2 Um conceito geral de democracia colaborativa

Vimos como a sociedade está sendo alterada a partir não só da tecnologia, que possibilita a transmissão simultânea de dados e conteúdo de diversos lugares, mas de uma cultura que emerge destes novos padrões comunicacionais e da transformação dos antigos telespectadores em produtores de conteúdo. Alvin Toffler destaca que com o abandono da era industrial, estaríamos adentrando um novo processo civilizatório, a Terceira Onda⁷²,

⁷¹ Termo definido no capítulo 1, a partir do dicionário Oxford que a elegeu como palavra do ano de 2016 (cf. nota de rodapé 40).

⁷² A Primeira Onda consistiu na descoberta da agricultura (revolução agrícola), há milhares de anos e a Segunda Onda decorreu das mudanças introduzidas pela revolução industrial do Século XVIII (TOFFLER, 1995, pp. 23-24). Do ponto de vista do arranjo político, ele foi “pré-majoritário” durante a Primeira Onda, é majoritário durante a Segunda Onda e provavelmente trinar-se-á “mini-majoritário” (isto é, uma fusão do governo da maioria com o poder da minoria) com a revolução produzida pela Terceira Onda (TOFFLER, 1995, p. 418).

caracterizada pela desmassificação da sociedade. Segundo ele, a sociedade moderna estratificada e organizada em grandes blocos majoritários teria dado espaço a uma sociedade composta por diversos arranjos minoritários e flexíveis, enfraquecendo “desse modo a própria legitimidade de muitos governos” (TOFFLER, 1995, p. 412). A multiplicidade de interesses e valores que conformam a sociedade pós-moderna tornam anacrônicos os sistemas políticos baseados em dogmas coletivos. Como desdobramento destas mudanças, o paradigma da maioria, fonte de legitimação do sistema político liberal, estaria se tornando defasado. Conseqüentemente, as leis produzidas nos Parlamentos tornam-se apartadas da realidade. Por isso, embora a democracia representativa seja adotada em quase todos os países, ela passa a ser alvo de críticas e incorpora outros valores como o controle público, a *accountability* e a deliberação e participação popular direta (TOFFLER, 1995, pp. 418-420).

Neste contexto, tanto as teses utilitaristas, baseadas na escolha individual pelo voto, como as totalitaristas, baseadas na constituição de uma comunidade homogênea, devem ser substituídas por projetos voltados para a construção de solidariedade a partir da “reciprocidade de interesses, compartilhamento de ações e a relação harmônica e interdependente entre as partes pertencentes a um todo” (CONTIPELLI 2013, pp. 2367-2368). A perspectiva competitiva de organização social, baseada na ideia de combate e superação do oponente político, não consegue dar vazão adequada às complexas questões impostas pela sociedade interconectada. Por isso, junto ao sistema eleitoral, deve-se incluir sistemas políticos que operem a partir de uma perspectiva colaborativa, baseada na ideia de contestação ininterrupta entre as visões plurais e conflitantes a partir de regras de tolerância. Aqui o conceito de democracia colaborativa digital se alinha à teoria agonística abordada no item anterior (cf. subitem 2.2.2). Para ela, as soluções serão sempre provisórias, oriunda de grupos que se formam a partir de desejos e interesses múltiplos, mutáveis e, muitas vezes, conflitantes. Isto pressupõe a construção de espaços que promovam a troca direta e ativa de conhecimento entre os cidadãos, quer pela adoção de novas institucionalidades, quer pela reestruturação e incorporação de novos instrumentos pelas já existentes (partidos políticos, Parlamento, etc.) (COLEMAN E BLUMLER, 2009, p. 3).

De fato, assistimos, no Brasil e no mundo, uma maior demanda por participação, que emerge na década de 1970 e ganha novos contornos com a massificação e facilitação da comunicação digital. Diferentemente da democracia representativa ou até mesmo da democracia direta e da democracia participativa, o conceito que pretendemos abordar – democracia colaborativa - está ainda em construção, havendo pouquíssima literatura sobre o

tema tanto na teoria política como na teoria jurídica. Contudo, podemos destacar alguns elementos mínimos que o caracterizam como algo diferente dos demais modelos vigentes. A colaboração, em um contexto de ação política, é mais do que a mera consulta (não é o mesmo que referendo, plebiscito ou iniciativa popular). Isto significa dizer, por conseguinte, que ela não tem como objetivo apenas o debate público, mas a construção de políticas e projetos coletivos e compartilhados. Sendo assim, ela compreende a participação ativa através da comunicação bi e multidirecional efetiva. Nela, as diversas vozes que participam do processo devem ser consideradas e exercem influência no resultado final. Fala-se em participação efetivamente democrática, isto é, que produza algum resultado benéfico para a comunidade, já que a participação, por si só, não é um valor democrático (GOMES, 2011, p. 24).

Na medida em que os resultados políticos obtidos dependem do engajamento ativo dos cidadãos durante todo o ciclo de decisão pública⁷³, a colaboração tem como consequência o fortalecimento dos sentimentos de pertencimento e responsabilidade. As decisões políticas que afetem a vida das pessoas devem ser fruto de um processo por meio do qual elas participem ativamente em suas diversas etapas, propondo, discutindo, decidindo, planejando e implementando. O sucesso deste projeto depende da construção de arranjos institucionais capazes de congrega, em esferas deliberativas e multilaterais, as partes interessadas, em especial o governo e os múltiplos atores que compõem a sociedade em rede. A participação deve ser estimulada a partir da base, isto é, de baixo para cima. Isto não significa que o conhecimento técnico e profissional não tenha nenhuma importância. A diferença é que, ao invés de antecipar ou prever, os especialistas passam a mediar e facilitar o diálogo público, de tal forma que as necessidades públicas passam a ser determinadas conjuntamente. Para isto, o processo de decisão público deve ser contínuo e direto. Ele deve, ainda, ter uma orientação prática, isto é, ser focado na resolução de problemas tangíveis e específicos. Além disso, é preciso contrabalançar a centralização no indivíduo, caráter próprio da arquitetura da rede mundial de computadores, para que a interação interindividual não fortaleça apenas a esfera privada em detrimento da pública, gerando, ao invés de

⁷³ O processo de política pública pode ser compreendido, de forma ideal, como um processo estruturado no qual se sucedem várias etapas. Há diferentes formas de classificá-las. Saravia (2007, pp. 32-34) aponta sete: (i) a definição de agenda, que consiste na inclusão de determinado problema na lista de prioridades do poder público; (ii) a elaboração, que consiste na identificação do problema e das possíveis alternativas para solucioná-lo; (iii) a formulação, que consiste na escolha da alternativa considerada mais conveniente; (iv) a implementação, que consiste no planejamento e organização dos recursos para execução da política; (v) a execução que consiste na prática efetiva da política; (vi) o acompanhamento, que consiste em um processo sistemático de supervisão da execução e (vii) a avaliação, que consiste na mensuração posterior dos efeitos alcançados pela política.

colaboração, uma atomização democrática (PAPACHARISSI, 2009, p. 244). Isto pressupõe a conciliação entre decisões locais e identitárias, formadas por grupos distribuídos na Internet, com interesses mais abrangentes.

A partir destes elementos, podemos começar a esboçar um novo conceito de democracia em que os critérios políticos da participação e da diversidade coexistam (e, quiçá, prevaleçam) com o da maioria. Trata-se mais do que o mero debate racional entre indivíduos, mas sim da construção coletiva de realidades plurais a partir de uma lógica agonística. A democracia representativa opera a partir de um paradigma de escassez comunicacional e material: há diversas demandas, mas apenas algumas delas poderão ser conhecidas e contempladas. Por isso, a regra de decisão pela vontade da maioria é um sistema de escolha justo dentro deste contexto. Com a ascensão da sociedade em rede distribuída, é possível pensar em arranjos que possibilitem a tomada de decisão de forma fluída e no interior de grupos formados por sub-redes identitárias. Ao lado dos sistemas eleitorais, podem existir arranjos baseados na agregação mutável de simpatias e apoios. Isto facilita a ação de conjunto em sociedades que se pautam cada vez mais pelas diferenças (UGARTE, 2008, pp. 36 e 38). Em suma, a democracia colaborativa propõe que junto a arranjos majoritários sejam implementados também sistemas consensuais plurais.

Dito de outra forma, a partir do conceito de COLEMAN e BLUMLER, o que caracteriza a “democracia colaborativa” em contraposição aos demais modelos democráticos é a transição de uma democracia de contagem para uma democracia de consideração. No primeiro caso, os cidadãos são tomados apenas por números agregados, auferidos a partir do resultado das urnas, conforme destacado na crítica à democracia liberal feita por Habermas, sobre a qual discutiremos no item anterior (cf. item 2.2.1). No segundo caso, o direito de as pessoas se autodeterminarem politicamente, definindo de forma autônoma como desejam viver, quem são e como desejam ser reconhecidas, é considerado um valor fundamental (COLEMAN E BLUMLER, 2009, p. 24). Isto faz com que a ação política dependa mais da mobilização de afinidades e estima para uma determinada causa, que da vitória de um ou outro projeto político no processo de disputa eleitoral. Conforme vimos, este modelo democrático só pode ser alcançado pela manifestação política contínua dos diversos grupos que compõem uma sociedade pluralista através da construção de consensos que nunca serão definitivos e racionais, mas sempre transitórios e conflituosos⁷⁴. Neste sentido, nos aproximamos do modelo agonístico de Chantal Mouffe, de tal forma que a ideia de

⁷⁴ O conceito de “consenso conflituoso” advém da teoria agonística, tratada anteriormente (cf. subitem 2.2.2)

colaboração não descarta nem a política nem as paixões e interesses que a movem.

Neste contexto de identidades políticas distintas, a colaboração é o valor que permite o estabelecimento de um ambiente de ação e responsabilidade capaz de romper com o aspecto meramente individualista das redes distribuídas. Estas, conforme vimos no capítulo anterior (cf. subitem 1.2.1), são formadas pela intercomunicação aberta entre múltiplos atores conectados em uma relação completamente horizontal. Ou seja, nelas todos os pontos podem comunicar-se e trocar informações entre si sem a necessidade de intermediação, motivo pela qual ela se constitui como uma rede de iguais, ainda que alguns nós estejam efetivamente mais conectados que outros (UGARTE, 2008, p. 35). Neste sentido, o alto grau de individualização oriundo deste sistema deve ser contrabalançado pelo estabelecimento de amplas e múltiplas conexões não apenas entre pessoas que pensam de forma similar, em bolhas, mas entre o diferente, de maneira adversarial, nos termos de Chantal Mouffe. Em redes distribuídas efetivamente democráticas, a troca livre de conhecimento deve ser estimulada, coordenada e processada, possibilitando a construção de decisões enriquecidas pelo trabalho conjunto e criativo de pessoas em locais e realidades distintas. Vendo-se em ação coletiva, a partir de “deliberações compartilhadas”, os participantes conseguem exercer tanto seu poder pessoal como seu poder compartilhado, permitindo que os cidadãos compreendam tanto “dos seus interesses individuais como do interesse público e dos dois conjuntamente.” (PITKIN, 2004, pp. 340-341).

De tudo quanto vimos, podemos dizer, de forma resumida que a democracia colaborativa digital é um projeto político em disputa que visa a incorporar, nas instituições públicas decisórias, as novas tecnologias informacionais e comunicacionais para aprimorar os resultados políticos ao solicitar a expertise e a experiência de cidadãos dispersos na rede e que, por iniciativa própria, trabalham conjuntamente em uma rede aberta para resolver problemas coletivos. Ela é norteadada por princípios como a orientação a partir de problemas, a participação de baixo para cima e a criação de esferas apropriadas de debate público. Além disso, ela possui alguns requisitos. Em primeiro lugar, ela depende de configurações e arranjos que abarquem uma amostra ampla que seja representativa das diversas clivagens que compõem a sociedade pluralista. É necessário, ainda, que ela seja independente, isto é, não seja conduzida para um objetivo pré-determinado específico. Isso significa dizer, também, que a participação deve ser capaz de influenciar no resultado final obtido com o processo público de tomada de decisão. Para que isso aconteça, é importante que o envolvimento no processo se dê o mais cedo possível e é indispensável que o processo seja

transparente, possibilitando às pessoas visualizarem como o processo se desenvolve e quais decisões são tomadas. É fundamental, ainda, que as pessoas tenham acesso aos recursos que possibilitem a participação, sejam eles materiais, sejam eles intelectuais. Além disso, no nível operacional, é preciso que o processo de decisão seja adequadamente estruturado a partir de mecanismos que facilitem a colaboração útil e as tarefas a serem desempenhadas devem estar claramente definidas (COLEMAN e BLUMLER, 2009, pp. 160-161).

Até aqui, focamos apenas nos aspectos teóricos do impacto da sociedade interconectada na mudança democrática. Como nosso objetivo é contribuir para a construção de um modelo normativo pautado pelo valor da colaboração, destacamos alguns elementos necessários para que a participação política não seja um mero simulacro. No capítulo seguinte, tentaremos demonstrar como a Internet pode ser acoplada a sistemas jurídicos-institucionais, contribuindo para a reconstrução da atuação estatal a partir de arranjos que tenham o princípio da colaboração cidadã como base constitutiva.

2.4 SÍNTESE DO CAPÍTULO: A DEMOCRACIA COLABORATIVA DIGITAL, UM PRIMEIRO CONCEITO TEÓRICO.

O objetivo neste capítulo eminentemente teórico foi discutir um modelo normativo de democracia que pode ser viabilizado pelo uso das tecnologias que configuram a Web 2.0, baseadas na interatividade entre os usuários, conforme destacado no capítulo 1 (cf. subitem 1.3.1). Para compreensão deste modelo, foi preciso antes apresentar a formação do conceito de democracia ao longo da história e as diferentes abordagens teóricas a seu respeito. Centramos nossa análise no conceito moderno de democracia representativa que fundamenta nossas instituições políticas até hoje e, por isso, focamos nas teorias democráticas do Século XX. No início deste período, a preocupação principal era dar racionalidade ao sistema político através da estabilização institucional. A melhor forma de fazê-lo era garantir uma disputa ordenada entre as elites organizadas em partidos, as quais lutariam igualmente pela obtenção do voto popular. A periodicidade das eleições permitiria a rotatividade de poder sem a necessidade de extermínio dos opositores pela violência. Por isso, a manutenção da estabilidade das regras era do interesse de todos os disputantes.

Na segunda metade do século, porém, começam a surgir algumas manifestações de desconfiança em relação ao modelo liberal. A complexificação da sociedade em virtude da globalização, dos processos de democratização em diversos países e da luta por inclusão política de grupos excluídos (mulheres, negros, analfabetos, minorias religiosas e étnicas, etc.) entra em descompasso com um sistema político cujas instituições foram construídas para contextos passados. A descrença na política se acentua e desde a década de 1990 o comparecimento nas urnas diminui. As teorias democráticas de cunho participativo começam a ganhar força. Seus teóricos observam que o problema do sistema político representativo não decorre de sua inoperância total, mas do esgotamento da visão da democracia apenas como agregação eleitoral de preferências. Em outras palavras, é fruto da desconexão entre representantes e representados, que deve ser superada não pela extinção das instituições tradicionais da política, mas por sua transformação.

Destas teorias participativas, destacamos duas: a teoria deliberativa e a teoria agonística. Segundo a primeira, a força legitimadora da política é fruto de um processo discursivo amplo e estruturado de forma racional. As decisões tomadas refletem o consenso obtido na esfera pública pela manifestação arrazoada dos diversos pontos de vista e interesses relativos a um determinado assunto, considerados de forma imparcial e igual. Já a segunda teoria, que tem como principal expoente a cientista política Chantal Mouffe, argumenta que em uma sociedade plural a política é, em sua essência constitutiva, conflituosa. Por isso ela rejeita tanto a teoria liberal da democracia, que através de acordos hegemônicos normaliza as divergências, quanto a resposta dada pela teoria deliberativa, que prevê a superação do conflito através do consenso racional obtido por processos comunicativos supostamente imparciais. Ao contrário, afirma ela, a democracia deve criar espaços públicos abertos de confrontação em que as relações de dominação sejam continuamente questionadas e nenhuma solução definitiva seja possível (MOUFFE, 2005, p. 3). Como o antagonismo não pode ser eliminado da sociedade, a falha em criar procedimentos democráticos legalmente estabelecidos para processar os conflitos faz com que eles se expressem através de outros canais (moral, religião, nacionalismo), normalmente perniciosos ao fortalecimento de uma esfera pública democrática e plural.

Tais aspectos teóricos, por sua vez, devem ser refletidos a partir de um novo contexto social e tecnológico, objetivo fundamental deste capítulo. A representação política sempre foi justificada em virtude de contingências da modernidade: o problema das

distâncias e dos extensos territórios, a profissionalização dos assuntos públicos e a necessidade de uma autoridade unificada. As sociedades eram organizadas de forma vertical e estratificada em arranjos majoritários. O caráter interativo, multidirecional e simultâneo dos meios de comunicação digital tem alterado este quadro, possibilitando a organização horizontal da sociedade, em redes distribuídas e descentralizadas pautadas em arranjos minoritários e flexíveis. Os governos, que operam pela lógica da legalidade e da agregação de preferências em programas políticos amplos, têm sua legitimidade enfraquecida. Ao mesmo tempo, novos valores emergem como o controle público, a *accountability*, a deliberação e a participação popular direta (representação direta). O potencial dialógico fornecido pela Web 2.0 permite que a discussão pública seja plural, simultânea e contínua.

Este é o sentido fundamental da dissertação: investigar um arranjo democrático que é mais do que uma consulta, mas uma forma de ação política compartilhada, operacionalizada a partir de processos comunicativos multidirecionais e múltiplos. No paradigma de escassez da democracia representativa, em que apenas algumas das demandas podem ser contempladas, a regra de decisão pautada na maioria é justa. Atualmente, com as novas mídias digitais, diversos temas, em diversos locais, podem ser discutidos simultaneamente e de forma ininterrupta. Isto permite a construção de novos arranjos mais fluidos de tomada de decisão. Os cidadãos escolhem os temas que têm mais afinidade ou interesse em um processo de formação de sub-redes focadas na resolução de problemas a partir da identificação de preferências e distribuição de tarefas: “O espaço virtual ajuda a conectar e unir indivíduos com opiniões semelhantes (*like-minded individuals*) em torno de uma causa comum” (POLE, 2010, p. 125). Por outro lado, é preciso que haja instituições políticas capazes de garantir ao todo plural um caráter de comunidade. Disto conclui-se que a democracia colaborativa digital não objetiva superar a representação política, mas sim transformá-la, tornando-a mais aberta à intervenção dos cidadãos. Isto porque, “sem a democracia direta, a democracia representativa é vazia e exposta a perversões, ao passo que, sem a democracia representativa, a democracia direta pode produzir vícios de representação e ser desprovida de garantias constitucionais (...)” (NASCIMENTO e TREIN, 2013, p. 27).

Vale ressaltar, por fim, que em uma sociedade pluralista os acordos serão sempre transitórios e conflituosos, pois envolvem a manifestação contínua de diversos grupos com interesses divergentes. A colaboração, portanto, não é tomada como algo uno, mas envolve paixões, interesses e identificações políticas distintas. Por outro lado, ela permite romper o

aspecto meramente individualista das sociedades em rede, ao envolver o agir responsável e comprometido com o outro. Em suma, em arranjos colaborativos os indivíduos preservam tanto sua potência individual como desenvolvem coletivamente seu poder compartilhado. É neste sentido que falamos em uma nova teoria que denominamos de democracia colaborativa digital. Seu principal desafio é criar canais mútuos de comunicação que permitam a construção de uma relação de representação política baseada na confiança e no respeito. O projeto de e-Democracia tem falhado ou por se impor de cima para baixo, ficando limitado à racionalidade burocrática, ou por se desenvolver a partir de bases populares desconectadas das instâncias decisórias. A consecução de um projeto democrático colaborativo através do uso de mecanismos digitais depende da adoção de contornos jurídicos-constitucionais adequados, tema que veremos no capítulo seguinte.

CAP 3. ASPECTOS JURÍDICO-INSTITUCIONAIS DA DEMOCRACIA COLABORATIVA DIGITAL.

Nos capítulos anteriores, tratamos dos elementos de transformação da democracia no século XXI, em especial, os paradigmas estruturais, tecnológicos e organizacionais de uma nova interação coletiva: a sociedade em rede interconectada. Este arranjo, embora não seja o único possível, tem conformidade com a arquitetura descentralizada da rede mundial de computadores. Estas alterações sociais implicam diretamente na política, forçando uma mudança nas suas principais instituições sob pena de elas tornarem-se obsoletas e inadequadas para a resolução dos problemas coletivos. Este descolamento é responsável por reduzir o sistema democrático a procedimentos vazios e ritualísticos, incapazes de equacionar apropriadamente as divergências existentes no seio de uma sociedade hipercomplexa. O descompasso entre sociedade, cujas mudanças ocorrem de forma veloz, e política, cujas mudanças são lentas, é um dos principais fatores que caracterizam o que se convencionou denominar de “crise da democracia”.

Embora esta expressão seja, no geral, relacionada semanticamente a significados negativos, há perspectivas, como a de Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2005, p. 4), de que na verdade a crise corresponde a um momento ímpar em que a institucionalidade existente não consegue mais cumprir com sua finalidade, “possibilitando o surgimento de uma nova, mais apta a preencher as necessidades sem respostas: portanto, uma situação de inventividade”. No que tange aos desafios da democracia atual, o autor destaca, na mesma linha do que é defendido nesta dissertação, que sua superação “poderá estar na adoção cuidadosa de instrumentos de participação política abertos e diretos” (MOREIRA NETO, 1995, p. 46). O Poder Público deve se adequar a este novo contexto em que a organização política é mais ampla, composta de um conjunto híbrido de fluxos, redes e organizações no qual elementos estatais e não-estatais, globais e locais se interpenetram. Neste capítulo, a democracia colaborativa será analisada sob seu aspecto jurídico-institucional. Os conceitos relacionados à comunicação digital (P2P, Web 2.0, comunidades *wiki*), apresentados no capítulo 1, serão aplicados aos processos decisórios das instâncias governamentais.

Ainda não é possível mensurar todas as mudanças que a tecnologia poderá causar na tomada de decisões públicas, nem se elas serão boas ou ruins, substanciais ou incrementais. Seja como for, a cultura tem um papel central na acomodação destas alterações dentro do ambiente institucional, de tal sorte que sua abertura à participação popular não

depende apenas da tecnologia, mas do contexto em que ela está inserida. Este, por sua vez, é limitado e condicionado por leis, especialmente as de natureza constitucional e administrativa. Todas estas questões, das quais se ocupará este capítulo, têm como pressuposto a concepção de que a colaboração como um valor social só pode ser alcançado a partir da adoção de instrumentos institucionais que possibilitem a convergência entre experiência jurídica e realidade fática, de tal forma que “a heterogeneidade social e axiológica encontrem respaldo nas decisões políticas de poder e permitam o reforço dos laços de interdependência recíproca entre os indivíduos” (CONTIPELLI, 2013, p. 2371).

Em suma, este capítulo é dedicado à análise das estruturas jurídico-institucionais que conformam a democracia colaborativa, permitindo sua apreciação não apenas estática, restrita a modelos teóricos, mas também dinâmica, a partir de experiências práticas de governo, onde efetivamente ocorrem os processos de tomada de decisões públicas. A mudança na forma de operar a máquina pública altera a própria natureza da participação popular nos assuntos políticos fundamentais. Em última instância, se for possível tomar decisões de governo de forma direta, o sistema político moderno e suas instituições, como os partidos políticos e o processo eleitoral, seriam obsoletados (LIMA, 2013, p. 60). O objetivo, portanto, é verificar como os processos de tomada de decisões políticas podem ser alterados a partir de uma mudança da própria máquina estatal. Isto porque, se o Estado é a entidade soberana que encarna o projeto de uma coletividade (povo) em um território delimitado, é a Administração Pública que lhe dá executoriedade. Nela os interesses sociais ganham materialidade e se transformam em atividade estatal propriamente dita. Assim, se o Estado é alterado e redefinido dentro de um contexto comunicacional mundial, também é alterada a máquina que o faz funcionar (BUCCI, 2006, p.2).

Antes de adentrarmos no aspecto da transformação da esfera administrativa e governamental, faremos uma análise do marco constitucional contemporâneo que estrutura, constitui e legitima juridicamente as sociedades plurais e abertas. Trataremos especificamente da teoria hermenêutica da sociedade aberta dos intérpretes de Peter Häberle, que concede aos cidadãos um *status* ativo na construção de significados e realidades jurídico-constitucionais para a conformação da vida conjunta. Em seguida, apresentaremos uma concepção de Administração Pública plural, aberta à participação ativa dos cidadãos nos processos de tomada de decisão: a Administração Pública Dialógica. Ambas as abordagens, constitucional e administrativa, têm como pressuposto a abertura do poder público à participação cidadã a partir da horizontalização e a descentralização do papel do Estado. Em

seguida, passa-se à conceituação do governo eletrônico propriamente dito, suas diferentes acepções e seus desafios. É apresentado, então, o debate do governo digital sob a perspectiva institucionalista de Jane Fountain. Por fim, como síntese destes temas teóricos, é exposta a hipótese do Governo *Wiki*, a partir da abordagem prática de Beth Noveck.

3.1 MARCO CONSTITUCIONAL DAS SOCIEDADES PLURALISTAS ABERTAS

A partir do Século XV, o Estado foi se consolidando como centro de poder das sociedades modernas. A forma com que ele exerceu este poder, contudo, mudou ao longo da história. Desde a Revolução Francesa, quando se inicia o período de consolidação do constitucionalismo, até hoje, o Estado de Direito passou por pelo menos três etapas de desenvolvimento distintas, cada uma delas ligada a um novo avanço em termos de reconhecimento de direitos fundamentais.

A primeira, que vai do final do século XVIII até início do século XX (até a crise de 1929), é chamada de Estado liberal. Neste período, o principal objetivo era proteger a esfera privada dos cidadãos da indevida intervenção do poder estatal, tendo prevalência os direitos e garantias individuais. O papel do Poder Público era bastante limitado, reduzido à segurança interna e externa e à prestação da justiça e de serviços públicos essenciais.

A segunda fase, iniciada após a crise de 1929 e encerrada com as crises do petróleo em 1973 e 1979, é chamada de Estado-providência, Estado social ou Estado de bem-estar social (*Welfare state*). Ao contrário da primeira, seu principal objetivo é garantir não apenas a liberdade, mas a igualdade material dos indivíduos, razão pela qual os direitos sociais são incorporados ao âmbito dos direitos fundamentais. Como consequência, o Estado passa a desempenhar ativamente alguns papéis econômicos tanto como indutor do desenvolvimento como distribuidor das riquezas coletivamente geradas, atenuando as distorções de mercado.

Por fim, ao ocaso do século XX, tem-se a emergência do que alguns chamam de Estado neoliberal ou Estado regulador (BARROSO, 2003). A intervenção do poder público na economia é associada, sobretudo pelos neoliberais, a termos negativos como ineficiência e morosidade, havendo uma verdadeira desregulamentação e privatização das atividades assumidas nos anos anteriores. Este período é marcado também pela compreensão de que os processos decisórios devem incorporar os fluxos que compõem a sociedade plural (LIMA,

2013, p. 78). As constituições, então, incorporam os direitos transindividuais cuja titularidade é difusa e o objeto é indivisível, tais como a proteção ao meio ambiente, ao consumo, ao patrimônio artístico e cultural, etc. (BARROSO, 2003, pp. 160-161).

O Estado, neste contexto, precisa atuar de forma horizontal, dividindo poder em uma “rede de interação público-privado-civil” (PRATS, 2008, p. 200-201). Ele passa a fazer parte de uma comunidade política mais ampla, composta de outros atores que agem de forma concertada para resolver questões complexas (PALMA, 2003, p. 192). O desenvolvimento de um Estado mais aberto e cooperativo, contudo, encontra limites na falta de instrumentos, procedimentos e funções capazes de coordenar estas forças fragmentadas. Isto pode levar à precarização da Constituição e à insegurança jurídica (NASCIMENTO, 2013, p. 87 e SOUZA NETO, 2002, p. 174). Em suma, enquanto o desafio das Constituições modernas era a vinculação do poder político ao império da lei, o das Constituições contemporâneas é disciplinar as dinâmicas sociais díspares dentro de uma relação de forças desiguais (TEUBNER, 2004, p. 4). Esta diversidade de interesses faz com que o estudo constitucional tenha como foco, além do texto constitucional propriamente dito, os atores e as relações de poder que a Constituição engloba e engendra (PALMA, 2003, pp. 21 e 22).

Peter Häberle (2009, p. 190) utiliza o paradigma da “sociedade aberta”⁷⁵ para designar uma nova cultura jurídico-constitucional cujo objetivo é tornar o cidadão e a sociedade o centro de irradiação das decisões políticas (de baixo para cima) em contraposição ao paradigma do Estado como detentor do poder decisional (de cima para baixo). A configuração de uma democracia pluralista, nos moldes abordados pela teoria agonística de Chantal Mouffe (cf. subitem 2.2.2), flexibiliza a estrutura das instituições estatais e altera a concepção de cidadania, não mais centrada apenas na relação Estado-indivíduo, mas em uma constelação de relações que envolvem laços interindividuais locais, nacionais e globais. Novos espaços de exercício da atividade política devem ser construídos para abarcarem estes múltiplos interesses dispersos na sociedade sem, contudo, prescindir dos antigos, numa perspectiva multilateral e não mais unilateral. (LUÑO, 2002, pp. 66-67).

Neste contexto, a Constituição ocidental continua a desempenhar um papel fundamental. Em primeiro lugar, porque é ela que define quem são os cidadãos e quais os grupos plurais que compõem a sociedade (HABERLE, 2009, p. 192). Em segundo lugar, porque ela reflete um conjunto de normas (regras e princípios) mutuamente compartilhadas

⁷⁵A “sociedade aberta” é um conceito desenvolvido por Karl Popper em 1945 para se contrapor à filosofia platônica e hegeliana e também aos regimes totalitários comunistas e fascistas (HABERLE, 2009, p. 190).

em um determinado momento⁷⁶ geográfico, histórico e cultural e assim estabelece as condições macro que permitem a interação entre os indivíduos em um ambiente democrático e aberto. Por fim, porque após promulgada, sua construção permanece como fenômeno vivo e mutável através da sua ressignificação pelos seus diversos intérpretes (isto é, todos os cidadãos) em uma comunidade aberta: a “sociedade aberta dos intérpretes constitucionais”⁷⁷ (HABERLE, 2002b, p. 59). Estes dois últimos motivos demonstram como, nas palavras de Häberle, a Constituição é o espelho e a fonte de luz que ao mesmo tempo gera e reflete a realidade social de um povo (HABERLE, 2002a, p. 34). Ela é o elemento jurídico-formal que cria o vínculo associativo entre indivíduos, dando sustentação à sociedade política. Para ser efetiva, porém, ela deve ser materialmente sustentada por laços que sejam emocional e intelectualmente compartilhados pela comunidade (para a análise aprofundada da diferença entre os conceitos sociedade e comunidade, cf. capítulo 1, item 1.1).

Enfim, a conformação da realidade constitucional é uma atividade que diz respeito a todos. Por esta razão, Häberle propõe ir além do campo tradicional da interpretação constitucional, focado nos objetivos e métodos (o “como”) do processo hermenêutico, para pensar também sobre os próprios intérpretes (o “quem”). A Constituição democrática é produto de um processo público pluralista composto por um círculo amplo e difuso de participantes (HABERLE, 2002a, pp. 11 e 32; 2002b, p. 86). Por isso, ela é interpretada por todos aqueles que vivem a norma, sejam eles intérpretes “corporativos” (isto é, autorizados juridicamente pelo Estado) ou não. (HABERLE, 2002a, pp. 11, 13-15, 24, 34, 44 e 51; HABERLE, 2002b, p. 102 e SOUZA NETO, 2002, p. 167). Segundo a tese haberliana da sociedade aberta dos intérpretes, a interpretação constitucional é fruto de um processo dialógico ordenado cuja síntese é obtida pelo exercício de funções atribuídas às instituições estatais, agremiações políticas e cidadãos, não sendo possível estabelecer um elenco cerrado (*numerus clausus*) de intérpretes (HABERLE, 2002a, pp. 13 e 52).

Uma objeção que pode ser levantada à exegese constitucional pluralista é o desafio que ela impõe à manutenção da unidade política da Constituição. De fato, a interpretação constitucional não pode nem ser confundida com as decisões políticas urgentes e imediatas, nem se render à pressão indiscriminada da opinião pública (tirania da maioria).

⁷⁶“O entendimento da Constituição não se encontra no vácuo nem no espaço intemporal; é por seu lado o resultado de experiências históricas e volta também a transmiti-las: um pedaço de “tempo cristalizado” (HABERLE, 2014, p. 28).

⁷⁷“A palavra-chave é: 'Constituição para todos' e 'de todos'. Cada qual que vive uma norma constitucional a co-interpreta em um sentido amplo, profundo” (HABERLE, 2009, p. 1920).

Por outro lado, é preciso compreender que a relação unidimensional indivíduo-Estado, inspiradora do constitucionalismo clássico, foi sendo suplantada por relações multidimensionais e polifacetadas de cunho coletivo (HABERLE, 2002a, pp. 29 e 43 e 202b, p. 198). A complexa equação entre interesses e direitos de natureza distinta deve ser realizada, no seio das sociedades plurais, a partir de ponderações de valores no caso concreto (ou seja, pelo uso da técnica de hermenêutica da concordância prática). Em outras palavras, para que seja democrática, a unidade deverá ser buscada pelo processo público de interpretação da constituição a partir de seus múltiplos intérpretes.

Para evitar o perigo de que um ou outro interesse predomine em detrimento dos demais é necessário criar instrumentos racionais e métodos comuns de interpretação pluralista. Isto não significa, porém, que a participação ampla e irrestrita em todos os âmbitos e questões seja viável e até mesmo desejável. A promoção da participação deverá ser feita no seio da democracia representativa a partir da introdução de novos instrumentos capazes de dar voz ativa aos indivíduos (HABERLE, 2002b, p. 115). A democracia colaborativa, conforme descrito no capítulo anterior, está nesta zona de reflexão e transformação de algumas práticas sem prescindir das instituições políticas modernas. Para isso, é preciso reestruturar e organizar a esfera pública por meio de leis e instituições que favoreçam a participação cidadã (HABERLE, 2002a, p. 32 e 2002b, p. 100). As negociações e as decisões jus-política devem ser permeadas por normas que permitam o embate democrático e equilibrado entre visões de mundo múltiplas e antagônicas.

Conforme vimos no capítulo anterior ao tratar da teoria agonística de Chantal Mouffe, a manifestação do dissenso em espaços públicos abertos de confrontação é condição necessária para a existência de uma democracia pluralista, isto é, uma que permita a existência simultânea de grupos com pontos de vista distintos. A democracia é, portanto, fruto desta mediação constante entre interesses sociais díspares (ou seja, seu processo de legitimação é dinâmico), de tal forma que todas as forças políticas sejam consideradas a fim de construir “uma democracia de todos” (HABERLE, 2002b, p. 100). Isso significa dizer que o conceito de povo não é apenas um referencial quantitativo que confere legitimidade democrática ao processo político apenas pela manifestação do voto. O povo é também um elemento constitutivo da democracia pluralista que se faz presente no processo de interpretação constitucional, legitimando-o constantemente (HABERLE, 2002a, pp. 36-37). Desta forma, o consenso resulta de processos de conflitos e compromissos firmados entre interlocutores que possuem pontos de vistas e interesses distintos. O direito, ao ser orientado

por esta pluralidade, torna-se mais flexível. Sua força vinculante decorre de acordos que não são nem hegemônicos, nem completamente racionais, mas provisórios e mutáveis a partir da reconfiguração das simpatias no seio social. Por isso, Peter Häberle conclui que o direito constitucional é um direito do conflito e do compromisso (HABERLE, 2002a, p. 51).

Com isso, ele nos ensina que a democracia não se esgota com a delegação constitucional de determinadas competências públicas a órgãos e poderes especializados ou eleitos (ou seja, não depende apenas de uma legitimação estática). Ela é uma prática política incessante e cotidiana que opera nas diversas relações sociais, tanto dos cidadãos com o poder público, como, separadamente, destes e daqueles entre si, com base no princípio da tolerância (HABERLE, 2002b, p. 70). A participação com base na ideia de sociedade aberta permite ao constitucionalismo absorver e alcançar os múltiplos interesses existentes na esfera da vida social, direcionando-os a um consenso social possível que reforce os laços comunitários e a consecução do bem comum (CONTIPELLI, 2013, pp. 2375-2376). Esta concepção procedimental aponta para uma Constituição que está sempre se interpretando em um movimento para o futuro. Trata-se de uma “atualização da Constituição através da liberdade experiencial vivenciada pelos cidadãos” (HABERLE, 2002b, pp. 102 e 103).

Contextualizando estas questões para o âmbito da discussão da interatividade digital, fala-se hoje em Constituição Crowdsourcing (Crowdsourcing Constitution). Isto é, na utilização de ferramentas interativas da Web 2.0 (cf. item 1.3.1) para promover o diálogo colaborativo entre múltiplos atores com o objetivo de aproximar o público das decisões políticas fundamentais tomadas no plano constitucional. Sendo assim, ela engloba o uso do espaço virtual, permitindo a criação de redes de debate constitucional opinativas, informativas e até mesmo deliberativas. O exemplo mais contundente de uma Constituição Digital (ou Crowdsourcing) foi a elaboração colaborativa da Constituição islandesa após a crise bancária que assolou aquele país. Este processo foi “sem precedentes e revolucionário (...) especialmente porque, pela primeira vez na história humana, o texto fundacional de um país (ou pelo menos uma proposta preliminar para isso) foi escrito com alguma participação direta do povo” (LANDEMORE, 2015, p. 167). Contudo, apesar dos amplos debates realizados nas plataformas de mídias sociais para definição das normas constitucionais, muito do seu conteúdo foi posteriormente alterado pelo novo Parlamento eleito, o que demonstra a necessidade de equilibrar a coexistência entre modelos participativos abertos e as instituições políticas tradicionais (LANDEMORE, 2015, p. 167).

De forma menos radical, as ferramentas tecnológicas interativas também podem ser utilizadas para a proposição e discussão de alterações de normas constitucionais pontuais, descentralizando, neste caso, a função constitucional reformadora. Diversos países já possuem ferramentas de e-legislação que poderiam servir a este propósito. Podemos citar, no Brasil, o exemplo do site e-Democracia, que permite tanto a participação e a elaboração em rede de leis ordinárias e de emendas constitucionais. Por fim, ela poderia englobar ainda o próprio processo informal de transformação através dos mecanismos de interpretação constitucional pelas Cortes (a chamada mutação constitucional); mas, neste caso, de forma muito cautelosa, tendo o predomínio e a manutenção direitos fundamentais como valor inarredável. A abertura constitucional, neste caso, se dá, por exemplo, pela assimilação da participação de entidades da sociedade civil organizadas interessadas em algum assunto constitucional relevante. É o caso da figura do *amicus curiae*, adotada na legislação brasileira, ainda em uma lógica do processo jurisdicional clássico (off-line). Apesar dos obstáculos, a reflexão sobre a construção de instrumentos que estimulem e permitam a realização prática de um constitucionalismo aberto, democrático e participativo já está em marcha, devendo ser aprimorada pela inclusão do debate ao contexto da cibercomunidade.

3.2 A EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A evolução do Direito Constitucional, nos últimos anos, teve como consequência a transição de um ordenamento jurídico cujo fundamento era a legalidade para um também baseado na legitimidade. O constitucionalismo contemporâneo - para além de instituir um Estado de Direito, pautado na separação de poderes, organização das funções estatais e declaração dos direitos e garantias fundamentais - deve constituir um Estado Democrático de Direito, que privilegie a manifestação da cidadania em todas as suas vertentes (inclusão socioeconômica e sociopolítica). Esta mudança do paradigma constitucional do conteúdo para os atores é consequência da própria insuficiência da concepção representativa e formal de democracia. Nesta conjuntura, o Estado deixa de deter o monopólio do interesse público e passa a compartilhá-lo, tornando-se, antes, “instrumento da sociedade”, com quem deve cooperar e colaborar. Esta mudança no nível sócio-constitucional impõe a adoção da concepção ativa de cidadania, o que exige a transformação da relação jurídico-administrativa: “(...) a responsabilidade administrativa e as prestações cidadãs combinam-se em uma unidade especial (...) com o objetivo de alcançar a 'sociedade aberta dos intérpretes administrativos’” (HABERLE, 2002b, pp. 230-231).

A forma tradicional de operar a máquina estatal torna-se anacrônica. A preponderância de princípios como a superioridade do interesse público e a força vinculante das decisões administrativas dotou o poder público de prerrogativas desproporcionais em relação aos particulares. Neste contexto, o ato administrativo, por ser provido de características como a subjetividade e a unilateralidade, torna-se o instrumento central de atuação burocrática. A atividade administrativa passa a ser realizada a partir de uma sucessão de atos de autoridade cuja vontade é restringida por parâmetros legais. Isto possibilitou a consolidação de privilégios estatais, ocasionando o afastamento entre Administração e administrados (LIMA, 2013, pp. 55-56). Por isso, em contraposição ao modelo imperial, passou-se a defender a adoção da administração cidadã (MOREIRA NETO, 2007, p. 16). Com a abertura da Administração Pública, o foco passa do conteúdo das decisões para as relações jurídicas fragmentadas que as constituem: à visão subjetiva, focada no ato, é acrescentada a visão objetiva, focada no processo administrativo. Este possibilita o exercício da participação em um ambiente regulado que garanta, entre outras coisas, o respeito às normas, a duração razoável dos debates, a adoção de instrumentos de mediação, a resolução de conflitos e a tomadas de decisão. Assim, a decisão administrativa passa não mais a ser apenas resultado da vontade legalmente vinculada da autoridade pública. O contraditório estabelecido pelo processo administrativo permite que os interessados colaborem aumentando a possibilidade de uma decisão justa, legítima e socialmente adequada (MEDAUAR, 2008, p. 90).

Desde o século passado, autores administrativistas e, posteriormente, processualistas, passaram a aventar a existência de uma processualidade em todos os âmbitos do exercício do poder estatal, ideia que se consolida nos anos de 1970 e 1980 (MEDAUAR, 2008, pp. 18-19). No Brasil, uma das pioneiras a tratar sobre o tema foi Odete Medauar, no livro *O Direito Administrativo em evolução*, inicialmente publicado em 1992. Nele, a autora chama a atenção para um processo amplo e profundo de mudança do poder público decorrente de elementos como “a crise financeira do Estado, o descontentamento da sociedade com a atuação do setor público, a busca da eficiência dos órgãos estatais” (MEDAUAR, 2003, p. 132). Dentro do contexto de funções dispersas, o processo surge como instrumento capaz de viabilizar e coordenar o exercício da cidadania dentro da máquina estatal através da cooperação e do consenso (HABERLE, 2002b, p. 236). Enquanto o ato possui um caráter unilateral e autoritário, o processo privilegia a bilateralidade e o diálogo na formação da decisão administrativa (LIMA, 2013, p. 128). O intercâmbio

informativo e a visualização da posição ativa de cada sujeito ao longo da cadeia decisória permitem o encontro entre o Estado e a sociedade (MEDAUAR, 2008, pp. 63-64). O cidadão assume um status processual ativo (*status activus processualis*) que viabiliza a participação. Peter Häberle (2002b, pp. 232-235) fala em relação jurídico-administrativa para descrever um Direito Administrativo a serviço da cidadania e dos direitos fundamentais.

“Em outras palavras, a relação jurídico-administrativa é um instrumento de aproximação cada vez maior do cidadão frente à Administração que, por sua vez, serve para moldar e tecer os interesses da cidadania e da Administração, bem como os direitos fundamentais desde a base, isto é, desde o povo. A relação jurídico-administrativa deve ser distinguida, em virtude de sua qualidade material, da relação geral entre Estado e cidadão. O importante naquela relação não é o maior ou menor grau de sujeição, mas que a cidadania e a Administração tenham cada vez mais interesses específicos e próprios” (HABERLE, 2002b, p. 233)

Enfim, a adaptação da Administração Pública à nova realidade social impõe mudanças em sua estrutura que vão desde a transferência de funções estatais (seja da titularidade ou apenas da execução) a entidades da Administração Indireta e ao setor privado até a construção de órgãos deliberativos ou consultivos que promovam o diálogo entre o setor público e a sociedade (MEDAUAR, 2003, pp. 134-135). O questionamento da concepção clássica de Direito Administrativo leva à introdução de novos temas em seu âmbito de estudo: a democratização e aproximação entre máquina estatal e sociedade; a efetivação dos direitos fundamentais pelo poder público; o uso de instrumentos contratuais (acordo, o consenso e a negociação) na atividade administrativa; a preservação dos interesses particulares dos indivíduos a partir do fortalecimento da relação público-privada antes da tomada de decisões (MEDAUAR, 2008, p. 145). Por trás disto, está uma concepção mais ampla de necessidade de reformar o Estado e a Administração Pública para torná-la mais produtiva, transparente, inovadora e descentralizada.

O tema da reforma do Estado passou a ter presença significativa na agenda pública mundial desde o último quartel do século passado. No Brasil, as mudanças legislativas mais significativas têm início com a reforma administrativa de 1967 que incorpora medidas modernizadoras sem alterar de forma profunda as diretrizes do direito público brasileiro, em descompasso com as concepções doutrinárias que à época eram mais avançadas (BUCCI, 2006, pp. 10-11). O segundo grande movimento de mudança no funcionamento da máquina pública acontece no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1995, a partir do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado. Seu objetivo era implementar no país um modelo de administração gerencial em substituição à administração burocrática e aos resquícios patrimoniais existentes na cultura administrativa

brasileira. Foram introduzidas instituições no ordenamento jurídico brasileiro e promovidas alterações constitucionais com objetivo de dotar a atividade governamental de maior flexibilidade e agilidade. O paradigma da legalidade estrita, pautado por padrões hierárquicos rígidos e instrumentos de controle estrito de todos os aspectos do ato administrativo, foi substituído pelo paradigma da eficiência, pautado pela descentralização das atividades e pelo controle dos resultados. Tratava-se, pois, de um projeto amplo de reforma do Estado a partir da redefinição do papel que este deveria desempenhar: ele “deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (BRASIL, 1995, p. 12). Em suma, pretendia-se:

“(…) reforçar a governança – a capacidade de governo do Estado – através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão” (BRASIL, 1995, p. 13).

Contudo, o “Plano de Reforma” ficou muito restrito a adoção de instrumentos de ajuste fiscal, como, por exemplo, o programa de privatização. Assim, ao invés de incorporar temas como o fortalecimento da cidadania, ele acabou por se constituir, na prática, como um instrumento de constrição dos direitos sociais em nome da eficiência fiscal: um projeto de reforma neoliberal em contraposição ao projeto pós-liberal. Esta diferenciação entre dois projetos de mudança para a Administração Pública é feita por Carlos Estevam Martins (1994, pp. 305-310 e 315). O primeiro (neoliberal) tem como foco a privatização das funções exercidas pelo Estado o qual é apreciado negativamente. O segundo (pós-liberal) defende a mudança do Estado sem que ele deixe de desempenhar funções públicas essenciais e, portanto, intransferíveis (sendo o grau de intervenção variável, conforme a capacidade ou incapacidade de participação social ativa e cidadã de cada país). No primeiro caso, a ideia chave é a desestatização, enquanto no segundo é a reestatização. O autor conclui: “um Estado enfraquecido, desmoralizado e falido – um Estado desestatizado – é precisamente o oposto daquilo que deve ser o Estado modernizado” (MARTINS, 1994, p. 316).

Um dos fatores que explica o caráter restrito das reformas é o predomínio de economistas, planejadores e técnicos nos debates em detrimento de outros especialistas como sociólogos, cientistas políticos, juristas (BUCCI, 2006, p. 11). Embora aspectos como a economicidade, a eficácia e a eficiência (os chamados 3 'e's') sejam elementos necessários para garantir a existência de um melhor governo, eles não são suficientes. Esta omissão faz com que, ao lado das práticas gerenciais, convivam práticas patrimonialistas e burocráticas,

demonstrando a incompletude da reforma. Afinal, se o paradigma do Estado Democrático de Direito impõe a adoção de um modelo administrativo aberto e participativo, ele não se coaduna nem “com a manutenção de uma organização estatal autocrática-centralizadora e, muito menos, poderá ser veladamente entregue aos parâmetros meramente mercadológicos na consecução dos seus fins” (LIMA, 2013, p. 109).

Isto implica na reflexão e transformação das estruturas que fundamentam o direito público. Ele deve romper a limitação epistemológica que o caracteriza como sistema de contenção governamental, modelo oriundo do século XIX e que perduram até hoje, para ser compreendido como um sistema que privilegie a coordenação da ação estatal rumo ao fortalecimento da cidadania e do bem-estar social⁷⁸ (BUCCI, 2006, p. 11). Em resumo, Odete Medauar, defende que além de eficaz, a administração pública deve ser transparente; além de imparcial, participativa; além de legal, deve ser eficiente. Assim, os pilares fundamentais que sustentam a atividade pública – isto é, os princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público – devem ser preservados, somando-se-lhe temas como a reconstrução da relação entre administração e cidadão (MEDAUAR, 2003, p. 133). É neste contexto que surge a ideia de “Administração Pública Dialógica”, que Odete Medauar chama de administração fragmentada, ou ainda administração em rede (MEDAUAR, 2003, p. 135). Trata-se de uma abordagem da máquina estatal como instrumento de exercício da cidadania através da participação democrática, caracterizada pela presença e atuação de diversos atores dotados de autonomia decisória em um processo de coexistência a partir de um sistema regido por princípios comuns (LIMA, 2013, p. 23).

3.2.1 Administração Pública dialógica: democracia administrativa

O termo Administração Pública aqui é utilizado em sua acepção ampla, que engloba tanto os órgãos e pessoas que exercem função administrativa (meramente executiva), como também aqueles que exercem funções políticas (decisória), formando a chamada Administração Pública Prestadora ou Decisória. Esta, por sua vez, seria constituída por um elemento transitório e um permanente, exercidos, respectivamente, pelo Governo e

⁷⁸ “Sobremais, a crise do direito administrativo não pode ser compreendida tão somente pelas adversidades na consecução do serviço público, mas também, e não menos importante, na forma como se empreende as relações jurídico-administrativas entre Estado e cidadão e, nesse ponto, um abismo separa as luzes dos textos constitucionais de caráter democrático com as práticas autocráticas das maiorias dos gestores públicos” (LIMA, 2013, p. 59).

pela Administração Pública em sentido estrito. Esta visão mais abrangente está de acordo com uma constatação da importância que a atividade administrativa adquiriu ao longo destes anos, sobretudo se analisarmos a questão de um ponto de vista da promoção do exercício da cidadania através da participação democrática (MEADAUAR, 2003, p. 139).

Fala-se, hoje, em uma gestão pública compartilhada, em que os indivíduos, mais do que meros consumidores de serviços públicos previamente definidos, sejam também formadores e articuladores da ação política em todas as suas dimensões e fases. Os elementos que compõem este novo paradigma de governo são, em primeiro lugar, um conceito de sociedade plural, constituída por múltiplas ideias, opiniões, crenças, comportamentos e hábitos que devem ser agregados por processos de mútuo entendimento e conformação. Em segundo, uma perspectiva de Estado que englobe, além de suas instituições jurídico-políticas conformativas, o espaço de comunicação coordenada entre tais entes e a sociedade. Por fim, a transformação da Administração Pública de um ambiente fechado, hierarquizado, profissionalizado, para um aberto, horizontal, participativo (LEAL, 2006, pp. 50-53).

Raimundo M. R. Lima (2013, p. 60) aponta como elementos necessários para a configuração de uma administração pública democrática: a) a participação na gestão da atividade administrativa e nos processos decisórios que afetem direta ou indiretamente a população; b) a produção de serviços públicos próximos aos cidadãos; e c) a desburocratização administrativa. Os cidadãos têm, portanto, sua função redimensionada: de meros destinatários para atores efetivos de políticas públicas (LIMA, 2013, p. 66). Em resumo, a administração pública dialógica caracteriza-se por: a) compreender a função administrativa a partir de uma concepção democrática e participativa; b) utilizar ferramentas que estimulem o diálogo e o consenso aproximado no trato de questões públicas; c) fomentar a politização do cidadão e de grupos civis de forma a propiciar uma participação substantiva no processo de decisão pública; e d) empregar instrumentos que promovam a interatividade, colaboração e reciprocidade comunicativa entre os atores envolvidos. É uma mudança de paradigma em que a função administrativa passa a ser não mais apenas atuar “para” a sociedade, mas sim “com” a sociedade (LIMA, 2013, pp. 101-104).

Diversas são as vantagens de adoção do modelo dialógico de administração. Ele diminui a discricionariedade e o poder imperial da Administração Pública, resgatando sua legitimidade, já que as decisões passam a ser compartilhadas e não mais apenas pautadas pelo pressuposto da superioridade técnica da autoridade burocrática. Ele permite que a administração seja mais bem informada e tenha uma melhor compreensão dos problemas ao

aproximá-la do público. Além disso, ele pode reduzir custos ao permitir a construção de políticas públicas mais racionais e aderentes à realidade social. Ele promove uma maior noção de responsabilidade cívica ao aproximar e envolver os cidadãos na resolução de problemas coletivos e no controle da atividade administrativa. Ele produz eficiência ao estimular e muitas vezes promover a consensualidade entre os atores públicos e privados envolvidos, construindo uma relação mais harmoniosa. (LIMA, 2013, p. 110). Neste último caso, vale ressaltar que o consenso não é nem racional nem absoluto. Ao contrário, ele é o consenso possível dentro de uma sociedade de interesses plurais. Ou ainda, nos termos da teoria agonística de Chantal Mouffe (cf. subitem 2.2.2), um “consenso conflituoso” composto pela convivência simultânea entre consenso e dissenso.

Esta participação ativa e plural dos cidadãos no interior da máquina pública através de procedimentos próprios permite que, ao lado da democracia representativa, emergja uma democracia pelo procedimento (MEDAUAR, 2003, p. 225). Antes a legitimidade da atividade administrativa poderia ser auferida pela conformação do ato administrativo às leis elaboradas pelos representantes eleitos, em um processo de cima para baixo, denominado também de legitimidade originária. Já no modelo de administração dialógica, as leis tornam-se mais gerais e seus pormenores são auferidos no caso concreto através de um processo de participação direta, fala-se em legitimidade corrente. Nela, a lei é apenas mais um elemento de legitimidade da atividade administrativa, devendo a ela ser integrada a participação cidadão ativa. Assim, a atuação administrativa é desdobrada em dois momentos que se complementam: a observância de leis gerais através do sistema representativo e a concretude dessas leis pelo processo participativo (LIMA, 2013, pp. 167-170).

Conforme vimos no capítulo anterior, os mecanismos de democracia direta conferem maior legitimidade, mas não suplantam os instrumentos da democracia liberal. A supremacia da Constituição e a autoridade das leis, elaboradas por parlamentares eleitos, devem servir de parâmetro para a tomada de decisões governamentais. Contudo, a mera execução de leis que refletem, apenas de forma geral, a visão de elites escolhidas pelo voto não consegue abarcar as necessidades reais das sociedades plurais. A eficiência das decisões públicas depende desta recontextualização ao caso concreto a partir da colaboração conjunta entre administração e administrados. Para isso, é preciso que a Administração incorpore em suas estruturas tradicionais, formadas a partir de uma lógica hierárquica de unificação do poder, sistemas de coordenação dispersos e horizontais. Neste sentido, a democracia deliberativa e sua crítica, feita pela teoria agonística, servem como pressupostos teóricos

para reflexão sobre a adoção de instrumentos que promovam o debate plural na esfera pública, permeado pela expressão de visões políticas diversas e divergentes.

No Brasil, existem alguns mecanismos e arenas de participação na Administração Pública. O direito de petição, a consulta pública, os orçamentos participativos e os conselhos de políticas públicas são alguns instrumentos disponíveis e utilizados há algum tempo. A ideia de Administração Cidadã, todavia, só é incorporada ao ordenamento jurídico com a Constituição de 1988. Ela, em seu artigo primeiro, parágrafo único, determina que o titular do poder político é o povo, que poderá exercê-lo de duas maneiras: indiretamente (a partir de representantes eleitos) ou diretamente. Este artigo prevê ainda, em seu inciso II, a cidadania como um dos fundamentos da República. Em suma, o primeiro dispositivo constitucional já dispõe sobre direito fundamental à participação política, do qual deriva o direito de colaboração na administração pública (LIMA, 2013, p. 160). Por isso, a Constituição além de estabelecer instrumentos de democracia semi-direta (art. 14, incisos I a III), prevê também práticas de participação ativa na tomada de decisão pública (art. 10; art. 29, XII; art. 31, § 3º; art. 37, § 3º; art. 58, § 2º, II; art. 74, § 2º; art. 187, *caput*; art. 194, parágrafo único VII, art. 198, III; art. 204, II e art. 206, VI). Já o processo administrativo, que serve de instrumento para execução da administração dialógica, tem assento constitucional genérico no o artigo 5º, inc. LVI, que prevê a impossibilidade de se privar alguém de sua liberdade e bens sem o devido processo legal⁷⁹ (MEDAUAR, 2008, p. 77).

Com isto, surgiram diversas instituições abertas à participação popular na administração pública, mas com caráter ainda meramente consultivo e informativo. A maior parte destes métodos de consulta partem do pressuposto de que o governo é mais bem informado. Isso tanto impossibilita a construção de um espaço onde o engajamento dos cidadãos seja livre, pleno e efetivo, elementos necessários para a construção de uma esfera pública deliberativa (cf. subitem 2.2.1), como é míope para a compreensão de que os problemas complexos de uma sociedade conflituosa não se resolvem apenas pela melhor decisão técnica, mas pela expressão livre do pluralismo, pressuposto da esfera pública agonística (cf. subitem 2.2.2). Como consequência desta adoção meramente formal e não substancial da participação, poucos foram os avanços obtidos pelo poder público na

⁷⁹ As Constituições anteriores (todas desde 1934) previam apenas o processo administrativo disciplinar. A atual prevê o devido processo legal em sentido amplo, o que engloba o processo administrativo. Sua codificação infraconstitucional, porém, é mais recente. Ele foi inicialmente previsto de forma genérica em artigos de leis específicas, como no Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/1990), na Lei de Licitações e Contratos (Lei 8.666/1993), na Lei de Crimes Ambientais (Lei 9.605/1998), entre outras. A Lei Federal 9.784/1999, por fim, normatiza o processo administrativo como um todo de forma ampla e integrada (MEDAUAR, 2008, p. 198).

construção de projetos que transformassem a relação entre a sociedade e o aparelho estatal. A mera previsão constitucional não garante a materialização prática de processos deliberativos e colaborativos de decisão pública.

Para que a administração pública seja materialmente dialógica é necessário integrar a opinião dos cidadãos na tomada de decisão, ou seja, é preciso que os processos consultivos sejam de fato *formativos* e *constitutivos* de políticas públicas. Isto passa pela instituição de um regime jurídico adequado que estabeleça preceitos e princípios básicos a serem respeitados, que fixe as funções, competências e uma processualidade capaz de viabilizar a participação ordenada e plural (MEDAUAR, 2003, pp. 233-234). Implica, ainda, na implementação de uma sistemática de resolução de conflitos baseada na busca por consensos possíveis através da criação de canais que, de acordo com critérios de tolerância, possibilitem que os cidadãos compreendam e colaborem com os programas e políticas governamentais. Em outras palavras, pressupõe a adoção de novos instrumentos de mediação e consenso que se desenvolvam a partir de procedimentos baseados na reciprocidade comunicativa (LIMA, 2013, pp. 100 e 233-234). Afinal, uma participação que não seja devidamente instrumentalizada e institucionalizada pode representar um obstáculo à gestão pública, contribuindo para o aprofundamento da “crise de legitimidade, identidade e autoridade já instalada desde há muito” (LEAL, 2006, p. 91).

Todavia, muitos são os entraves e riscos para a implementação de processos efetivamente dialógicos e plurais na administração pública. Em primeiro lugar, é preciso superar a apatia cívica e incentivar o interesse pela participação. A existência de problemas complexos e que requerem um tratamento especializado podem acabar por afastar a participação do indivíduo, transformando a administração em uma arena enclausurada e distante da interlocução democrática e acessível. Assim, a mera adoção de procedimentos deliberativos racionais sem a preocupação com a existência de interesse e o estímulo ao engajamento de públicos diversos gera apenas um simulacro de democracia. Isto, por sua vez, torna o processo decisório suscetível de ser cooptado por corporações organizadas. Além disso, a existência desordenada de instâncias de participação pode dificultar e até mesmo bloquear o processo de tomada de decisão. A grande questão em jogo, portanto, é a adequada equação entre o Estado de um lado e a amplitude da participação de outro, de tal forma que a função administrativa não seja descaracterizada.

No que diz respeito ao âmbito de investigação desta dissertação - isto é, a democracia colaborativa digital – mais especificamente, a questão que se coloca é como

utilizar as novas tecnologias para tornar a Administração Pública mais aberta à participação colaborativa. Neste sentido, Jane Fountain (2005, pp. 59 e 97) destaca que, se as NTIC são capazes de reestruturar os processamentos e fluxos de informação, isto só se converterá em ganhos efetivos de eficiência se o desenho institucional for reconstruído a partir da ideia de redes interorganizacionais, baseada na descentralização de funções entre múltiplos atores.

“Em tese, particularmente nas teorias da burocracia tradicional, a tecnologia da informação deveria possibilitar uma vasta gama de eficiências por meio dos seus efeitos na coordenação e na informação. (...) Se considerarmos que informação é poder, a capacidade de desenhar fluxos de informação e comunicação, inexistente na burocracia weberiana, e de permitir que qualquer pessoa conectada na rede tenha acesso à informação implica, potencialmente, mudanças substanciais na estrutura de poder”. (FOUNTAIN, 2005, p. 59)

Este assunto será abordado no item seguinte. Será utilizada, ainda, a experiência empírica de Beth Noveck – denominada de Wiki Governo - para apontar alguns caminhos. Segundo ela, a construção coordenada de conhecimento coletivo requer a inclusão não apenas da tecnologia, mas do potencial das redes no interior das instituições decisórias formais a partir de instrumentos jurídicos próprios (NOVECK, 2009, pp. 128-129).

3.3. GOVERNO ELETRÔNICO COLABORATIVO

Em um cenário de elevado grau de informação, os cidadãos não se contentam mais com a condição de sujeitos passivos e o exercício unilateral do poder público perde a legitimidade. Isto impõe uma reforma na operação centralizada e monopolística dos centros de poder e, conseqüentemente, na relação entre governo e público (MEDAUAR, 2003, pp. 229-230). A visão gerencial, que pautou os primeiros movimentos de reforma do Estado nas décadas de 1980 e 1990, influenciou a concepção inicial de governo eletrônico. Neste período, ela ainda estava muito centrada na adoção de ferramentas tecnológicas pela máquina pública para obtenção de ganhos de eficiência e desburocratização. Hoje, a concepção dialógica e aberta da administração cidadã alarga o conceito de governo eletrônico para incluir, além da entrega efetiva de serviços públicos *on-line*, a abertura de canais que permitam o diálogo interativo entre Estado e sociedade⁸⁰ (PIMENTA e CANABARRO, 2014, p. 10). Nos itens a seguir discutiremos se e como a tecnologia e as

⁸⁰ Ana Júlia Passamai (2014, p. 49) destaca que “longe de ter terminado na década de 1990, com a aplicação do receituário gerencialista de redução, descentralização e terceirização das atividades estatais, o debate sobre a reforma permanece em aberto e as tecnologias de Informação e comunicação (TIC) têm desempenhado um importante papel nesse sentido. A implementação do chamado governo eletrônico (e-GOV) é apresentada como resposta à dupla demanda por modernização e democratização do Estado.

estruturas e processos que formam o desenho institucional podem ser remodelados para criar um governo eletrônico que esteja inserido em um contexto democrático materialmente colaborativo. Antes, porém, precisamos estabelecer alguns conceitos.

O termo governo eletrônico (ou ainda, e-governo, ou e-GOV) pode ser genericamente definido como o uso das NTIC pelo setor público para prover informação, entregar serviços e promover a democracia⁸¹ (WEST, 2005, p. 1). Ou seja, o escopo por trás desse arranjo é amplo, envolvendo de forma mais detalhada: (i) a divulgação de informação em sítios eletrônicos como requisito para a promoção de transparência, mas sem a garantia que isto será de fato acessado pelos cidadãos; (ii) a entrega de serviços através de um poder público ativo a cidadãos encarados nesta relação como meros receptores e (iii) a concretização de uma relação participativa e dialógica entre governo e cidadão, em que as contribuições do segundo são necessariamente consideradas pelo primeiro. Na verdade, estas perspectivas vão sendo incorporadas ao longo do tempo a partir tanto do desenvolvimento tecnológico, como do amadurecimento institucional.

Nos primórdios, as tecnologias da informação eram utilizadas para automatizar processos governamentais internos a partir do processamento de dados. Nos anos de 1990, com o surgimento da Web⁸², os primeiros portais governamentais começaram a ser desenvolvidos. Eles ofereciam mais informações que serviços, tanto em virtude da limitação tecnológica, como legal. A percepção de que o processo de comunicação entre o Estado e a sociedade pode ser transformado surge em 2000 (GASCÓ, 2006, pp. 267-268). Com o desenvolvimento digital (Web 2.0, Web 3.0)⁸³ e o surgimento de funcionalidades como as redes sociais, o *big data*, e os aplicativos móveis, o e-governo passa a ser visto a partir de uma perspectiva holística, envolvendo múltiplos atores. Está defasada, portanto, a divisão dos tipos de relação governamental por meio eletrônico em três: governo a governo (G2G), governo a fornecedores (G2B) e governo a clientes-cidadãos (G2C). De forma resumida, Darrell West (2005, pp. 8-9) fala em quatro estágios do governo eletrônico: 1) quadro de avisos; 2) entrega parcial de serviços; 3) entrega integrada e plenamente executável de

⁸¹ A Rede Pública de Administração das Nações Unidas (United Nations Public Administration Network – UNPAN), responsável pela elaboração dos relatórios globais de e-GOV, conceitua-o como sendo o uso e aplicação das NTIC pelos governos para prestação de informação e serviços públicos aos cidadãos, somente, sem referência expressa a práticas de participação democrática. De forma exemplificativa, porém, ela cita como aplicações de e-governo: a simplificação e integração de fluxos e processos de trabalho, o gerenciamento de dados e informações, a prestação de serviços públicos *on-line* e, finalmente, na expansão de canais de comunicação para o engajamento e a capacitação das pessoas (UNITED NATIONS, 2014, p. 22).

⁸² Cf. nota de rodapé 27.

⁸³ Cf. nota de rodapé 43.

serviços e 4) democracia interativa com a disponibilização de recursos que melhorem a sensibilização dos cidadãos para assuntos de interesse público.

Assim, as tecnologias digitais podem ser introduzidas na administração pública para atingir objetivos que vão da racionalização dos processos internos à entrega de serviços ao público; da comunicação com fornecedores externos à interação dialógica com os cidadãos. As definições relativas ao governo eletrônico podem dar enfoque ou à perspectiva econômica desta estratégia, como instrumento capaz de dotar o poder público de maior eficiência, privilegiando o contribuinte⁸⁴, ou à perspectiva emancipatória e participativa promovida pela adoção de instrumentos que permitam a comunicação entre governo e eleitores, privilegiando o cidadão (GRÖNLUND, 2002, p. 28). Estas duas dimensões, aliás, são por vezes conflituosas: a participação pode impor um *trade off* para a eficiência e vice-versa. A adoção do e-governo envolve projetos políticos conflituosos. Por isso, seu impacto e grau de desenvolvimento não são uniformes nem dependem apenas de contingências técnicas: será, também, produto da cultura e das escolhas institucionais tomadas.

Na prática, porém, a maior parte das medidas de e-governo atuais ou referem-se à transparência através da prestação de informações ou à busca de maior eficiência no fornecimento de serviços públicos (o que está ligado a uma concepção estrita de governo eletrônico). Como já afirmado quando o tema e-democracia colaborativa foi tratado (cf. item 2.3), embora necessários, estes elementos não são suficientes para a construção de uma democracia mais deliberativa e participativa (SMITH, 2009, p. 143). Esta defasagem se deve, entre outras coisas, pela incorporação lenta das evoluções tecnológicas no seio das estruturas governamentais. Aliás, não há sequer uma relação direta entre democratização e governo eletrônico. Ao contrário, países relativamente autoritários como Singapura, Malásia e China estão entre os mais bem-sucedidos na adoção das NTIC pelos governos (WEST, 2005, p. 166). Até porque, os novos aparatos tecnológicos são também muito eficientes na promoção da vigilância e controle dos cidadãos⁸⁵ (STAHL, 2005, p. 4). Por isso, a tese de que a mera adoção do sistema computacional em rede levaria inevitavelmente ao

⁸⁴ Estudos iniciais feitos nos Estados Unidos sobre a economia promovida pela adoção do governo eletrônico preveem uma redução de gastos entre 5 a 0,22 dólares, por transação, o que poderia gerar uma redução global dos gastos governamentais de até 110 bilhões de dólares (CHEN e DAVIS, 2007, p. 267).

⁸⁵ “Por outro lado, o governo central da República Popular da China (RPC) utiliza a computação em rede como instrumento de controle e vigilância social, com predomínio de tecnologias para obstruir, bloquear e filtrar informações. No governo real islã da Arábia Saudita, o Estado exerce um controle social seletivo usando algumas das tecnologias de filtragem mais sofisticadas do mundo. Esses exemplos mostram que tecnologias similares podem ser usadas de modos dramaticamente diferentes” (FOUNTAIN, 2005, p. 60).

achatamento das hierarquias dentro das organizações e a uma cultura de colaboração e abertura democrática não se verifica na realidade (FOUNTAIN, 2005, pp. 36 e 43-44).

Contudo, o objetivo desta dissertação é investigar um novo modelo teórico de democracia que, através do uso de ferramentas interativas da Internet, incorpore práticas colaborativas. Por isso, utilizamos aqui um conceito normativo (deôntico) de governo eletrônico, que descreve não como ele é, mas como ele deve ser para refletir os interesses reais dos cidadãos. Ao permitirem a descentralização e a flexibilização, as novas tecnologias podem, se corretamente empregadas, tornar as instituições mais sensíveis e abertas às diversas vozes da sociedade (FONTES, 2012, p. 144). Pode-se conceituar o “governo eletrônico colaborativo” como o uso das NTIC para criação de uma rede que permita a abertura das instituições públicas e o contato simultâneo e recíproco (de dupla via) entre entidades governamentais e cidadãos, estimulando o exercício da fiscalização e do controle cívico e, sobretudo, dando ao público oportunidade de participação ativa na tomada de decisões políticas fundamentais (WEST, 2005, p. 11 e STAHL, 2005, pp. 5-6).

Isto demanda a coordenação e a integração dos esforços e atividades realizadas pelos diversos pontos dispersos na rede ao processo compartilhado de produção de políticas públicas (*peer production politics*) algo semelhante ao que acontece nas plataformas *wiki* (mencionadas no item 1.1.2). Mais do que deliberar sobre os elementos que compõem o processo, os cidadãos passam a dele fazer parte: “eles são o processo” (NOVECK, 2009, p. 20-21). As etapas de elaboração e produção, e não apenas a decisão final sobre as políticas públicas, são coletivas. Consequentemente, o resultado deste processo democrático colaborativo é mais do que a “soma das partes individuais”, mas constitui-se em um todo com identidade própria distinta da de cada indivíduo (NOVECK, 2009, p. 81). Esta reflexão dá concretude ao conceito de administração em rede (ou, ainda, administração fragmentada), termo usado por Odete Medauar e citado anteriormente (cf. item 3.2).

Embora a conectividade *on-line* tenha possibilitado o aumento das conversas, ela não tem incrementado, significativamente, a descentralização efetiva do poder, fato já destacado no capítulo anterior (cf. item 2.3). A melhoria das instituições em rede carece de uma reflexão crítica, o que faremos aplicando alguns dos desafios apontados de forma genérica quando tratamos da construção da cibercomunidade (cap. 1, cf. item 1.3) para o contexto do e-governo colaborativo. Em primeiro lugar, é preciso destacar o problema da participação desigual, restrita apenas àqueles que dominam o uso das tecnologias digitais.

Por consequência, a diversidade dos participantes em espaços de atuação cívica *on-line* é pouco expressiva da totalidade da sociedade brasileira⁸⁶. Além disso, o caráter flexível das comunidades virtuais, baseada em associações livres de voluntários em caráter precário (cf. item 1.3.1), pode não criar os incentivos para que o indivíduo comum participe. Assim, ao invés de aumentar o diálogo, a tecnologia pode ser desenhada de tal forma a manter a elite no poder sob um falso manto de participação (STAHL, 2005, p. 6). O abismo social existente nos processos participativos desenvolvidos através destas plataformas pode contribuir para fortalecer novas formas de *lobby*, afastando o cidadão da política.

Um segundo problema é o adequado tratamento do imenso volume de informação decorrente da interatividade entre todos os cidadãos conectados, o que poderia inviabilizar o processo de decisão pública. De fato, um amontoado de informação não implica necessariamente em sabedoria capaz de ser utilizada e incorporada pelas instituições. Diversas competências e habilidades deverão ser desenvolvidas no âmbito da administração pública para que o governo eletrônico colaborativo seja de fato alcançado: planejamento, coordenação e integração do sistema de informação que perpasse as fronteiras organizacionais; avaliação de resultados; desenvolvimento de políticas públicas de informação; desenvolvimento de habilidades de liderança; análise das implicações legais no uso dos dados, sobretudo no que tange ao direito à privacidade; gestão de risco, etc.

O intenso fluxo de informação somado à complexidade dos assuntos dificulta a compreensão de todos os aspectos de cada tema, privilegiando a ascensão de indivíduos oportunistas e com boa capacidade retórica. Sem a adoção de mecanismos que incentivem o comprometimento responsável dos participantes, o trabalho coletivo passa a ser ameaçado pelo comportamento individual predatório focado na autopromoção (cf. item 1.3). Com isso, questões relevantes, ao invés de serem profundamente debatidas, poderiam ser grosseiramente simplificadas para atingir o público, sem que ele soubesse exatamente todas as implicações do tema a ser decidido (STAHL, 2005, p. 7). Esta foi a preocupação apontada por analistas com o desenrolar inesperado de algumas consultas públicas recentes, como foi o caso do chamado *Brexit*, no Reino Unido, e o “não” ao plano de acordo de paz do governo

⁸⁶ Pesquisa feita no portal e-Democracia da Câmara dos Deputados sobre os participantes de uma das experiências legislativas brasileiras mais exitosas no que tange a sua gênese interativa e colaborativa - o Projeto do Marco Civil da Internet - demonstra que a imensa maioria dos respondentes eram homens (89%); brancos (68%); com altíssima escolaridade (79% com ensino superior completo, dos quais, 53% com pós-graduação); e renda (63% com renda familiar mensal superior a R\$ 4.500,00, dos quais 47% com renda familiar mensal superior a R\$ 9.000,00) (FREITAS, FIUZA E QUEIROZ, 2015, p. 649).

com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) na Colômbia. Retornaremos a este tema quando tratarmos das campanhas eleitorais *on-line*, no capítulo seguinte (cf. subitem 4.2.2). Seja como for, as esferas públicas digitais deverão ser capazes de dar vazão adequada às disputas políticas, que, como vimos ao tratar da Teoria Agonística (cf. item 2.2.2), são permeados por emoções e paixões. Daí a insuficiência do enfoque dado ao e-GOV, baseado apenas no aumento da participação através da massificação da Internet. Não haverá participação efetivamente democrática sem uma preocupação qualitativa.

Em outras palavras, a construção de um governo digital democrático não depende apenas de escolhas meramente técnicas: a tecnologia desempenha um papel instrumental dentro de um contexto mais amplo de mudança. Esta é fruto do estabelecimento de processos e políticas que promovam uma alteração no interior das organizações públicas de forma a torná-la mais permeável a contribuições externas. Isto, por sua vez, pressupõe a reconfiguração do papel do Estado em relação à economia e à sociedade (FOUNTAIN, 2005, p. 256-257). Trata-se de uma perspectiva integral do governo eletrônico cuja implementação depende das distintas configurações da administração pública de cada país (GASCÓ, 2006, p. 268). Em organizações mais burocratizadas, pautadas pelo pressuposto da verticalização, as tecnologias têm um papel de automatizar os fluxos de trabalho e organizar os processos internos ao longo desta cadeia hierárquica. Já nas administrações baseadas na governança, o enfoque não recai apenas sobre a eficiência interna, mas também externa de seus trabalhos em relação com os cidadãos (GASCÓ, 2006, p. 269).

Seja como for, o objetivo estratégico do governo eletrônico colaborativo é aumentar a interação, no interior da máquina estatal, entre a sociedade e o Estado, em um contexto em que ambos sejam indispensáveis para a construção de comunidades mais estáveis e prósperas tanto econômica como socialmente. A lógica de absorção das tarefas estatais pelo mercado, que serviu de base para a reforma administrativa neoliberal dos anos 1990 descrita no item anterior (cf. item 3.2), esgota-se e a concepção do cidadão enquanto consumidor passivo de serviços públicos passa a ser substituída por uma noção de cidadão-ator, ou ainda co-produtor de políticas públicas (CALABRO, 2011, p. 1). Surge, então, a ideia de governança em rede composta por múltiplos-atores interligados, criando fluxos contínuos de informação e interações.

A governança está relacionada com a forma como as diferentes organizações e atores, internos e externos, interagem nas arenas públicas de forma a encontrar soluções

coletivas para problemas compartilhados. Ela é o resultado do entrelaçamento de redes intergovernamentais auto-organizadas (TEUBNER, 2012, P. 9). Como tal, ela possui como características a interdependência entre organizações de natureza distinta e a interação contínua entre os participantes baseada em regras que garantem a operacionalidade da esfera pública, conforme prega a teoria democrática deliberativa (cf. subitem 2.2.1), gerando, assim, a confiança entre os partícipes. Neste caso, não importa apenas o que é feito (os fins), mas como é feito (os meios). Isto significa dizer que o processo de tomada de decisão assume uma posição central como instrumento de conciliação máxima dos interesses que compõem as sociedades plurais: fala-se em consenso aproximado (BOVAIRD e LOFFLER, 2009. pp. 1-9). Isto está de acordo com a teoria de Chantal Mouffe (cf. subitem 2.2.2), para quem o consenso absoluto e racional não é possível, a não ser com a exclusão dos divergentes, isto é, de forma não democrática. A governança em rede se assenta sobre estruturas organizacionais mais frouxas, baseadas na autonomia, no autogoverno e na auto-organização da sociedade civil (CALABRO, 2011, p. 12). O papel desempenhado pelo Estado continua sendo central: ele atua como agente indutor e condutor deste plexo de relações que se entrecruzam. O que muda é sua natureza, de autoridade suprema cujo poder deriva da Constituição para parceiro em uma relação de cooperação (CALABRO, 2011, p. 12)

3.3.1. Governo Eletrônico no Brasil

Inspirado pela tendência global e, sobretudo, pelo sucesso da implementação do e-GOV inicialmente nos Estados Unidos e logo em seguida na Europa⁸⁷, o Brasil passa, ainda na década de 1990, a instituir mecanismos digitais para a organização de seu trabalho interno. Desde 1993, as agências governamentais brasileiras já possuíam sítios na Internet e alguns serviços já funcionavam *on-line*, como a entrega de declarações do imposto de renda, divulgação de editais de compras governamentais, emissão de certidões de pagamentos, acompanhamento do andamento de processos judiciais e prestação de informações sobre aposentadorias e benefícios da previdência social. A criação de um portal único⁸⁸ de serviços e de informação à sociedade, cuja primeira versão foi ao ar em janeiro de 1999, ocorre

⁸⁷ Como iniciativas pioneiras neste ramo pode-se destacar: a criação de uma infovia digital pelo programa norte-americano denominado *U.S. National Information Infrastructure Initiative (NII)*, de 1993, em seguida adotado na Europa através de um plano de ação denominado “*e-Europe. An Information Society for All*” (GRÖNLUND, 2002, pp. 24-25).

⁸⁸ A criação de um portal único, denominado pela literatura especializada de “parada-única” (*one-stop*), é um dos parâmetros fundamentais do governo eletrônico.

definitivamente 2000⁸⁹ com o nome de domínio⁹⁰ de www.redegoverno.gov.br (atualmente, www.brasil.gov.br). Contudo, a infraestrutura era deficitária e desarticulada, em virtude da inexistência de padrões de desempenho e interoperatividade. Foi então criado o Comitê Executivo de Governo Eletrônico, cujo objetivo era formular e executar políticas integradas de governo eletrônico (BRASIL, 2015 e CHAHIN et al., 2004, p. 34-37).

Isto estimulou o estudo e o desenvolvimento de outras ações e projetos para além da área governamental, dando origem ao programa denominado Sociedade da Informação no Brasil, conduzido pelo Ministério de Ciência e Tecnologia (Socinfo/MCT). Os resultados deste amplo estudo sobre o panorama da Internet no Brasil foram publicados, ainda em 2000, em um documento conhecido como *Livro Verde*, organizado por Tadao Takahashi. As prioridades, neste primeiro momento, eram: criar uma plataforma capaz de prestar informação e serviços aos cidadãos; adotar uma infraestrutura de rede interna capaz de integrar o governo de forma horizontal; estabelecer diretrizes tecnológicas e adotar uma legislação adequada. De forma ampla, o programa de e-GOV se concentrava em três frentes: universalização de serviços públicos, governo ao alcance de todos e infraestrutura avançada (TAKAHASHI, 2000, p. 70-73). O Departamento de Governo Eletrônico é criado pelo Decreto nº. 5.134, de 07 de julho de 2004, para unificar e integrar as políticas públicas de implementação do e-GOV no âmbito do governo federal. Isto é feito através da publicação dos documentos denominados Padrões de Interoperabilidade em Governo Eletrônico (e-PING) e da adoção de indicadores e métricas uniformes de avaliação e monitoramento das práticas e ações adotadas. Isto possibilita a realização, em 2006, da primeira pesquisa de avaliação dos serviços de e-GOV no país.

Apesar desses esforços de integração, poucos são os instrumentos legais que dão a este programa um caráter mais abrangente de política pública propriamente dita. O e-governo e, mais especificamente, a e-governança demandam do Estado a adoção de mudanças legislativas que incluam o reconhecimento legal e judicial de documentos e métodos de assinatura e certificação eletrônica; liberdade de expressão digital; mecanismos de proteção de dados e de direitos (à intimidade, à imagem, autoral, etc.); formas de prestação de informação e casos excepcionais em que vigorará a confidencialidade; a interoperabilidade do sistema dentro e fora do governo, com colaboradores da iniciativa

⁸⁹ No Brasil, o Rede Governo foi inaugurado no mesmo ano de lançamento da plataforma de governo unificada dos Estados Unidos (a denominada www.firstgov.gov, atualmente www.usa.gov).

⁹⁰ Cf. nota de rodapé 29.

privada; entre outras matérias. Dentro desta lógica, os Estados Unidos possuem uma lei federal própria de Governo Eletrônico desde 2002 (a chamada *e-Government Act*). Precedida pela *Clinger-Cohen Act* de 1996, lei de escopo mais estrito que previa a criação de um escritório central de informação (Chief Information Office – CIO) e a gestão descentralizada de TI no governo federal, o *e-Government Act* é a primeira lei de âmbito nacional a dispor especificamente sobre governo eletrônico. Ela foi assinada com o objetivo de demandar das esferas governamentais a criação de canais de acesso e de prestação de informação ao público, dotando-as de maior *accountability* não apenas após, mas antes e durante os processos de debate e decisão política (CHEN e DAVIS, 2007, p. 265-267).

A lei americana abarca uma grande variedade de assuntos como segurança da informação, gestão e treinamento em TI, a desigualdade e o acesso digital (*digital divide*), a criação de um ente próprio para governo eletrônico. Tamanha era a importância da política que sua execução ficou a cargo do escritório americano responsável pela gestão e o orçamento (Office of Management and Budget – OMB), análogo ao nosso Ministério do Planejamento. A ele incumbia desembolsar recursos e acompanhar os avanços do projeto, inclusive com o envio anual de relatórios ao Congresso. Este arranjo normativo permite que a tarefa de coordenação do fluxo de informações, cada vez mais volumosas, diversas e até mesmo incongruentes, seja integrada à política de Estado a partir da lógica da governança em rede (SEIFERT e RELYEA, 2007, pp. 476-478).

No Brasil, medidas no sentido de institucionalizar legislativamente o governo digital ainda são bastante recentes. A regulamentação do inciso XXXIII, do artigo 5º⁹¹, da Constituição Federal, que prevê o direito constitucional de acesso às informações públicas, só ocorreu em 2011 com a chamada Lei de Acesso à Informação. Esta lei trata da instauração do governo aberto, que embora não seja propriamente o governo eletrônico, é um dos seus pré-requisitos. Nos Estados Unidos, para se ter uma ideia, o direito de obter do poder público informações que estejam sob sua custódia é garantido por lei federal – pela Freedom of Information Act (FOIA) – desde 1966. Apesar de recente, a lei representou um avanço, sendo relativamente cumprida pelos agentes públicos. Eles costumam responder às requisições do público no prazo correto, por medo de serem responsabilizados

⁹¹ “Art. 5º (...)

XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;”

administrativamente (BRASIL, Lei 12.527, 2011, art. 32). Eles também já disponibilizam, inclusive pela Internet, informações de interesse coletivo ou geral que estejam sob sua custódia, independentemente de requerimento, obrigação denominada pela doutrina de transparência ativa (BRASIL, Lei n. 12.527, 2011, art. 8º *caput* e § 2º). Por outro lado, os dados fornecidos nem sempre estão estruturados ou são prestados em linguagem clara e de fácil compreensão, como exige a lei (BRASIL, Lei n. 12.527, 2011, art. 5º).

O governo eletrônico propriamente dito foi impulsionado pelo Marco Civil da Internet, que prevê a atuação do poder público no desenvolvimento da rede mundial de computadores como um todo. Alguns destes compromissos, embora não estejam diretamente relacionados com o governo eletrônico, têm com ele pontos de conexão: a governança multiparticipativa da Internet; a otimização da infraestrutura de rede; a capacitação no uso da Internet e a promoção da cidadania e da cultura. No que diz respeito especificamente à implementação do governo eletrônico, as aplicações hospedadas por entes públicos devem ter como objetivo: (i) a racionalização, interoperabilidade e compatibilidade tecnológica dos serviços de governo eletrônico entre diferentes Poderes, âmbitos da Federação e setores da sociedade (BRASIL, Lei 12.965, 2014, arts. 24, inc. III e IV e art. 25, inc. I); (ii) a “publicidade e disseminação de dados e informações públicos, de forma aberta e estruturada” (BRASIL, Lei 12.965, art. 24, inc. VI); (iii) a prestação integrada de serviços públicos e de atendimento ao cidadão (BRASIL, Lei 12.965, 2014, art. 24, inc. X); (iv) a acessibilidade àqueles que possuam alguma restrição física ou mental (BRASIL, Lei 12.965, 2014, art. 25, inc. II); (v) a facilidade de uso dos serviços ofertados eletronicamente e compatibilidade com a leitura humana e com o tratamento automatizado (BRASIL, Lei 12.965, 2014, art. 25, incs. III e IV); (vi) e, finalmente, fortalecimento da participação social nas políticas públicas (BRASIL, Lei 12.965, 2014, art. 25, inc. V).

Apesar dessas diretrizes iniciais, pouco ainda foi feito no sentido de determinar como elas serão atingidas, sobretudo no último aspecto. Assim, a abertura do poder público à participação democrática depende muito mais da iniciativa de cada ente que de uma política de Estado propriamente dita.

3.3.2. A visão institucional do e-Governo

Conforme vimos, embora a *Internet* tenha servido de ferramenta para alterar diversos aspectos da nossa vida, sobretudo a forma como transacionamos bens, o fato é que esta revolução não atingiu ainda, com a mesma intensidade, os governos. Esta é a questão que Jane Fountain investiga no livro *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*, publicado pela primeira vez em 2001. Esta obra é importante porque, se até então os estudos sobre o e-governo demonstravam como as tecnologias digitais iriam transformar as organizações, ela inverte esta lógica e observa como estas alteram e determinam o uso daquelas. Para ela, a análise das instituições⁹² - isto é, do conjunto de normas, regras de comportamento, símbolos, hierarquias, funções, procedimentos e relações de poder que constituem as organizações - é fundamental para explicar como as tecnologias estão sendo usadas e incorporadas pelos governos (FOUNTAIN, 2005, pp. 34 e 35).

O objetivo de Jane Fountain é compreender de que modo é processada a interação entre organização, instituição e tecnologia no seio das redes interorganizacionais (FOUNTAIN, 2005, pp. 40-41). Embora tomados como sinônimos, a organização e a instituição são conceitos distintos que se interpenetram. A primeira, mais ampla, reflete o construto oriundo da união e mobilização de grupos de pessoas em torno de objetivos comuns. A segunda, de forma mais específica, é a base normativa, composta por regras escritas ou tácitas, que dá sustentação, propósito e constância às organizações sociais. Neste sentido, Maurice Hauriau (2009, pp. 19-21), no século XIX, destacava que a instituição é uma organização social cujo poder advém de uma ideia diretriz (ou ideia força) aceita e defendida pelos indivíduos (ou, ao menos, pela maioria deles) que compõem a organização, doando-lhe de uma forma singular, que perdura no tempo e é cristalizada no Direito.

Para Jane Fountain, por sua vez, a organização está ligada ao aspecto externo, sua relação com o mundo; já a instituição diz respeito ao aspecto interno, isto é, às regras e requisitos que limitam a atuação dos atores e das organizações (FOUNTAIN, 2005, p. 36). Segundo ela, as formas organizacionais podem assumir duas configurações: (1) organização burocrática, em que as estruturas são hierarquizadas, os papéis e competências são claramente definidos em lei e os processos e rotinas são padronizados; e (2) organização em

⁹² “As pesquisas de e-governo têm focado predominantemente na provisão de informação *on-line* pelos governos, na entrega de serviços públicos *on-line* e nas atitudes e padrões de uso dos cidadãos. Um complemento essencial a estas correntes de pesquisa é uma que examine a estrutura interna e os processos do que os teóricos do Estado denominam de “capacidade estatal” ou “estrutura estatal”. (...) uma perspectiva institucional do e-governo pode introduzir importantes *insights* sobre a reforma da burocracia, o desenvolvimento político, o processo de decisão política e o papel dos cidadãos na sociedade da informação” (FOUNTAIN, 2005, p. 99).

rede, pautadas por estruturas horizontalizadas, por papéis e tarefas flexíveis, pela troca de conhecimento e pela interoperação das tarefas. Os comportamentos institucionais, por sua vez, são aqueles já estabilizados, formados por hábitos mentais (instituições cognitivas), símbolos e rotinas (instituições culturais), relações profissionais (instituições socioestruturais) e estruturas normativas (instituições governamentais). Tanto as organizações como as instituições determinam a forma como os atores públicos percebem, incorporam e utilizam as tecnologias (FOUNTAIN, 2005, pp. 120 e 124-125).

As redes interorganizacionais, por sua vez, são formadas por atores e organizações (*stakeholders*) cujas relações, transações e fluxos operam de forma relativamente duradoura e estável, mesmo sem a presença de uma autoridade central com poder para decidir sobre questões e conflitos. As redes surgem como forma de responder a problemas complexos e fragmentados, alterando a hierarquia sem suprimi-la por completo. Assim, as redes interorganizacionais coexistem com as estruturas burocráticas em uma sobreposição de estruturas denominada pela autora de “hiperarquia” (FOUNTAIN, 2005, pp. 94-98 e 115). Construir uma rede governamental não é uma tarefa simples, implica mudanças culturais e estruturais profundas nos processos de trabalho. Apesar destas dificuldades, sua adoção vem sendo incentivada pelas diversas vantagens que um arranjo assim pode apresentar: a redução de sobreposições e redundâncias; a capilaridade na captação de recursos e expertise; a possibilidade de integrar serviços e programas fragmentados (CALABRO, 2011, p. 2 e FOUNTAIN, 2005, p. 253). Além disso, o sistema de informação computadorizado permite que as antigas fronteiras artificiais entre unidades administrativas e pessoas sejam suplantadas por atividades em equipes plurais. O que flexibiliza os papéis e as funções desempenhadas pela Administração Pública (FOUNTAIN, 2005, pp. 51-52).

Vimos no capítulo 1 (cf. item 1.2.1), sobretudo com Manuel Castells, que as novas tecnologias comunicacionais, ao facilitarem a coordenação entre partes dispersas, contribuem para a multiplicação de estruturas organizacionais em rede. Nem a Internet nem as redes, porém, são requisitos suficientes para a existência da colaboração. Ao contrário, algumas redes podem ser dominadas por atitudes competitivas, o que dificulta a coordenação da ação. Isso porque elas não se constituem no vácuo, mas em estruturas institucionais e culturais pré-estabelecidos. Sendo assim, o crescimento das redes deve acontecer simultaneamente com o desenvolvimento de parcerias e arranjos que estimulem a confiança e a cooperação. Para que isso aconteça, é preciso que haja uma cultura institucional composta por normas, comportamentos, hábitos e expectativas que reforcem a confiança e fortaleçam

o capital social⁹³, criando as condições mínimas para a cooperação em benefício da comunidade (FOUNTAIN, 2005, pp. 98-106). Se a interatividade proporcionada pela Web 2.0 for capaz de aumentar este capital, então só aí as redes serão bem-sucedidas. A adoção de estruturas em rede sem a respectiva preocupação com a criação de uma cultura de colaboração pode ter como consequência o aumento nos custos e a perda de eficiência. Esta falha não decorre da tecnologia, mas de sua incorporação sem a preocupação com a adoção concomitante de um desenho institucional adequado (FOUNTAIN, 2005, p. 115).

Em resumo, o modo como a tecnologia é incorporada depende da forma organizacional e do comportamento institucional que, por sua vez, são frutos de um contexto cultural, econômico, social e político específico. Por isso, a autora conceitua a tecnologia de duas formas distintas: como ela é, a partir de seu funcionamento, código, operacionalidade, enfim, dos elementos materiais (compostos por *hardware*, *software* e outros dispositivos digitais) que compõem a chamada “tecnologia objetiva” (*objective technologies*) e como ela é utilizada na prática, dentro das funções organizacionais, isto é, a “tecnologia adotada” ou “tecnologia incorporada” (*enactment technology*). A tecnologia objetiva está contida na concepção da tecnologia adotada (FOUNTAIN, 2005, pp. 33-34; 125 e 135). Esta compreensão abrangente permite superar a teoria determinística que vê a tecnologia como instrumento invariável de transformação das instituições, invertendo o vetor causal entre tecnologia e estrutura (FOUNTAIN, 2005, pp. 124-126).

Dessa forma, não é possível esperar que a forma como o setor público incorpora a tecnologia seja igual à do setor privado. O potencial inovador e transformador das tecnologias digitais deve ser contrabalançado pelos constrangimentos produzidos por instituições estatais cuja natureza é estática e resistente a mudanças (FOUNTAIN, 2005, p. 32 e YANG, 2003, p. 435). Isto porque os sistemas de incentivos e punições são distintos. Enquanto para o setor privado a adoção de tecnologias digitais pode significar aumento na produtividade e corte de custos, na administração pública isso pode resultar em redução de orçamento, de recursos e de funções (FOUNTAIN, 2005, pp. 36 e 140). Por isso, e não apenas pela ausência de incentivos de mercado como se costuma argumentar, a incorporação de sistemas de informação nas esferas governamentais costuma servir apenas para reproduzir as rotinas, normas e relações de poder existentes (FOUNTAIN, 2005, p. 126).

⁹³ Já conceituamos a ideia de capital social para Robert Putnam no capítulo 1, item 1.2. Para Fountain ele é “o 'estoque' que se forma quando um grupo de organizações desenvolvem a capacidade de trabalhar juntos para o lucro produtivo de todos.” (2005, p. 105).

Uma organização em rede de cunho colaborativo deve ter como norte a descentralização não só das atividades, mas também do poder. Neste sentido, David de Ugarte, em seu livro *O poder das redes*, apresenta algumas razões para o insucesso da construção de conexões sociais horizontais e descentralizadas pelo setor público: o primeiro erro que as organizações cometem é tentar conectar instituições ao invés de pessoas; o segundo, é tentar determinar e direcionar o funcionamento da rede (ao invés de simplesmente participar); o terceiro, consiste na tentativa de mobilização das relações sociais criadas para o atingimento de um fim inicialmente não conhecido pelos participantes; e, por fim, o quarto, refere-se à tentativa de monopolização da liderança ao invés de estimular o surgimento de vários líderes ao longo dos nós que compõem a rede.

De tudo quanto foi dito, conclui-se que, para Fountain, o remodelamento institucional é o principal responsável pela concretização do que ela chama de Estado Virtual (FOUNTAIN, 2005, p. 242). A grande questão que se coloca, portanto, é como repensar as instituições a partir de um paradigma de interorganizações conectadas e interoperáveis e como isto pode ser alavancado pelo uso das tecnologias (FOUNTAIN, 2005, p. 245). É preciso que, antes da adoção de ferramentas digitais, haja uma reflexão acerca de sua integração aos elementos básicos (processos de trabalho, canais comunicativos, estrutura hierárquica, meios de coordenação, etc.) que compõem o desenho institucional da organização onde ela será adotada. Além disso, é necessário refletir sobre a conveniência e oportunidade de sua adoção, já que uma vez integrada aos programas, rotinas, ações, modos de comunicação e de poder ela passa a compor a infraestrutura elementar dos governos. Quanto mais incorporada, mais difícil é alterá-la (FOUNTAIN, 2005, pp. 247-248).

Mais do que uma decisão técnica, a escolha do encadeamento do *software* e *hardware* ao longo da rede para formar o governo eletrônico é uma escolha política. Isto significa dizer que sua construção é também um problema jurídico, de estabelecimento de normas que definirão os fluxos, processos e funções dos atores nesta máquina estatal interconectada. O neoinstitucionalismo de Fountain serve como ponto de partida para a análise do desenvolvimento da democracia eletrônica a partir da ótica do Direito. As mudanças institucionais são sustentadas pela construção de um arcabouço jurídico-político que envolve o estabelecimento de ações específicas, a codificação de normas de conduta, a elaboração de sistemas de organização de tarefas e o estabelecimento de parâmetros para mensuração de resultados (YANG, 2003, p. 437). Kaifeng Yang vai além de Fountain ao afirmar que a adoção transformadora das NTIC pelos governos requer mais do que uma

mudança institucional nos comportamentos e práticas. Necessita também uma estratégia de ação específica (2003, p. 437). Para isso, é necessário remodelar as estruturas, redefinindo funções e processos que encorajem a participação, alterem a forma como a comunicação é processada e coordenada e permitam a construção de decisões coletivamente debatidas, disputadas e consensuadas, submetidas ao controle público. Veremos, a seguir, um caso prático de adoção de um novo arcabouço jurídico cujo objetivo é delinear os parâmetros de um governo eletrônico colaborativo: o Wiki Governo de Beth Noveck.

3.3.3 Wiki Governo: uma abordagem prática

No livro *Wiki Government: How Technology Can Make Government Better, Democracy Stronger, and Citizens More Powerful*⁹⁴, Beth Noveck analisa o projeto idealizado e implementado por ela no interior do Escritório de Patentes e Marcas dos Estados Unidos (*United States Patent and Trademark Office – USPTO*): o chamado “*Peer to Patent*”. Ele consiste na utilização de *softwares* sociais - em especial as tecnologias *wiki* (cf. subitem 1.3.1) – no interior da burocracia, criando uma plataforma de rede capaz de agregar técnicos, cientistas e voluntários para atuarem no processo de revisão e concessão de patentes. Em suma, o objetivo é criar uma rede social técnico-científica a partir de uma lógica de processo decisório aberto e colaborativo (NOVECK, 2009, pp. 5-6). Este programa, em certa medida, materializa a ideia de “ágoras virtuais”, teorizada por Pierre Lévy (cf. item 2.1.1), como espaços destinados à orientação do conhecimento, à promoção de intercâmbios de saberes, à construção coletiva de sentido, à visualização dinâmica das situações compartilhadas e à avaliação de uma enorme quantidade de proposições e informações em tempo real e por sistemas múltiplos (LÉVY, 1999, p. 64).

Beth Noveck, tal como nós, parte da constatação de que a concepção democrática moderna, pautada no exercício do poder restrito a poucos grupos intermediários, estaria defasada em relação ao mundo contemporâneo da interconexão digital. Para que as sociedades consigam manter vivo e fortalecido o valor democrático, será preciso compreender a natureza compartilhada do conhecimento na era digital. Do ponto de vista da

⁹⁴ O livro foi originalmente publicado no primeiro ano do primeiro mandato do Presidente dos Estados Unidos Barack Obama. Antes mesmo de tomar posse, ele instalou um projeto de transição para definir a agenda de governo que previa, entre outros temas, um relacionado à tecnologia, inovação e reforma governamental. Beth Noveck, professora de Direito na New York School of Law, foi nomeada chefe de tecnologia para o governo aberto no primeiro mandato de seu governo.

estrutura governamental, isto implica no uso das novas tecnologias para a criação de canais comunicativos que incorporarem a participação ativa dos cidadãos na produção de políticas públicas (NOVECK, 2009, pp. 16-17). Pierre Lévy (1999, p. 82) fala na adoção de novas ferramentas políticas capazes de suscitar “a regulação em tempo real, o aprendizado coletivo contínuo, a valorização ótima das qualidades humanas e a exaltação das singularidades”. É preciso, pois, aproveitar o potencial de cooperação coletiva que a rede oferece para, de maneira criativa e inteligente, “redesenhar nossas instituições e criar mecanismos mais diversificados para resolver problemas” (NOVECK, 2009, p. xiv).

Por isso, o paradigma axiológico de legitimidade das democracias do Século XXI, tanto para a autora como para esta dissertação, é a colaboração. Segundo ela, as teorias democráticas participativas podem ser divididas em três modelos: democracia direta, democracia deliberativa (habermasiana) e democracia colaborativa. A primeira prevê a participação direta dos cidadãos na tomada de decisões públicas sem a necessidade de intermediários. Contudo, esta teoria carece de instituições e modelos que consigam contornar problemas como a segurança, a confiança e o adequado processamento e resolução de questões complexas. Assim, conclui a autora, a democracia direta é desprovida de viabilidade política. Já a democracia deliberativa tem por pressuposto a troca de ideias antagônicas entre os indivíduos a partir de um discurso racional.

Segundo a autora, embora a instituição de uma esfera pública baseada no debate ordenado de ideias plurais através de processos equânimes seja um requisito para o fortalecimento da cultura política, esta abordagem ainda é pouco ousada. É preciso transformar o debate cívico de problemas abstratos em políticas concretas, conectando-o às esferas reais de poder político decisório. Assim, de forma nem tão radical quanto à democracia direta, baseada na participação irrestrita, nem tão tímida quanto à democracia deliberativa, fundada no debate racional e no acesso à informação, a democracia colaborativa encontra-se no meio, alicerçada em princípios como a ação cidadã responsável e a decisão através de processos vinculantes que estimulem o consenso (NOVECK, 2009, pp. 35-40).

Ao definir a colaboração, no capítulo 1 (item 1.2.2), vimos que ela pode assumir diferentes facetas de acordo com o seu uso. Ela pode estar relacionada com o objetivo que será colaborativo quando for compartilhado; com a própria interação que será colaborativa quando envolver critérios como a participação, a comunicabilidade, a interatividade, a sincronia e a negociabilidade; ou com o processo que será colaborativo quando possuir

mecanismos de ação conjunta e de modelagem mútua. A democracia colaborativa agrega todas estas funções para promover a ação responsável e coletivamente engajada nas redes e, assim, elaborar políticas mais bem informadas capazes de melhor solucionar problemas complexos. Nela, não só a decisão final é coletiva, mas todo o processo de produção decisório; de forma semelhante ao que acontece nas plataformas *Wiki*, as tarefas são distribuídas e realizadas pelos pontos dispersos na rede, posteriormente centralizadas e transformadas em um todo inteligível. Em outras palavras, na democracia colaborativa os esforços e atividades realizadas pelo público de baixo para cima (*bottom up*) são integrados ao processo de produção compartilhada (*peer production*).

Conforme destacamos no capítulo 1 (cf. item 1.3.1), para que a comunidade Wiki funcione e alcance seus objetivos é preciso que sejam estabelecidas algumas diretrizes e práticas de coordenação em larga escala. A horizontalização e descentralização; o foco na resolução de problemas; o estabelecimento de regras e sistemas de funcionamento simples e amigáveis; o acesso aberto e irrestrito; a pluralidade de participação e a autodeterminação dos participantes, todos estes são elementos fundamentais para a organização de uma estrutura em rede colaborativa do tipo Wiki. A instituição de um arranjo nestes moldes demanda das esferas jurídico-institucionais a definição de competências, mobilização de funções e o estabelecimento de estruturas para que as partes possam se somar formando algo novo. Isto significa dizer que a colaboração, diferentemente do *crowdsourcing*, não é o mero agregado de esforços individuais; ela é uma produção coletiva, de tal sorte que não é possível identificar, no produto final, as contribuições individuais (NOVECK, 2009, p. 18). É nesta concepção holística que reside o potencial transformador da colaboração. Em termos políticos, isto significa dizer que a democracia colaborativa exige um esforço de construção de uma cidadania engajada para além da aferição esporádica, através do voto, da opinião da maioria acerca da adoção ou não de um projeto macropolítico.

Enfim, a viabilização da prática colaborativa em larga escala através das redes digitais requer o estabelecimento de procedimentos institucionais adequados, alguns dos quais serão tratados à frente. Eles, por seu turno, são distintos tanto dos processos eleitorais como dos processos deliberativos, que tomam por pressuposto a supremacia dos aparatos governamentais sobre o público em geral. Esta suposição, segundo Beth Noveck, é a causa da anemia e descrença em relação à participação popular nas democracias contemporâneas. Por isso, a democracia colaborativa tem como objetivo avançar na compreensão dos processos de participação como constitutivos de projetos políticos em todas as suas etapas.

Utilizando-se adequadamente os recursos da Web 2.0 para trazer pessoas comprometidas na resolução de problemas e distribuindo-as em grupos coordenados é possível compartilhar e aproveitar o conhecimento coletivo. O objetivo é que as pessoas interajam e a partir daí enriqueçam os trabalhos, de tal sorte que o processo de participação deverá ser projetado para grupos e não indivíduos. Trata-se de um desenho institucional preocupado tanto com o fortalecimento de uma comunidade de voluntários (meio) como com a produção de decisões públicas compartilhadas por ela (fim) (NOVECK, 2009, p. 33).

Contudo, ainda há poucas experiências governamentais efetivas de utilização das novas tecnologias como forma de estimular a descentralização do poder e da participação cidadã. O porquê de os governos terem falhado em utilizar as NTIC para a inclusão do público no processo decisório pode ser explicado de algumas algumas maneiras. Como destacamos no item anterior, não há incentivo para que as instituições tradicionais alterem a forma como elas operam, já que a adoção de tecnologias digitais podem significar cortes de recursos e orçamento (NOVECK, 2009, p. 15). Soma-se a isto, a falta de familiaridade do poder público com o uso da tecnologia. Embora estes desafios devam ser considerados, para Beth Noveck a razão fundamental do resultado pífio do e-governo tem origem em um critério estrutural e principiológico: a não compreensão do elemento “colaboração” como fundamental para a construção de um democracia participativa condizente com a era da informação. A falta de uma reflexão sobre a utilização do poder das redes para melhorar as instituições políticas, impossibilita a utilização de mecanismos diversificados e cooperativos de solução de problemas (NOVECK, 2009, pp. xiv; 14; 34 e 40).

De forma geral, os pilares que estruturam a construção e o desenvolvimento institucional da democracia colaborativa são: (i) a adoção e coordenação de um arranjo de trabalho descentralizado a partir de diversos atores integrados à rede governamental (organizações públicas, privadas, sociedade civil organizada e cidadãos) e (ii) a utilização de sistemas tecnológicos que permitam aos indivíduos escolher os temas, tarefa e etapas do processo de decisão de políticas públicas que eles pretendem integrar para colaborar com o poder público. Estes pilares, por sua vez, dão origem a alguns elementos práticos que devem estar presentes no desenho institucional do Wiki Governo: a) a divisão e a organização de tarefas claramente definidas entre grupos multidisciplinares; b) a escolha das tarefas pelos participantes em uma lógica da autosseleção igualitária; c) a adoção de ferramentas digitais capazes de criar no grupo uma imagem comum do objetivo a ser alcançado (*visual deliberation*); d) a construção de sistemas de reputação, *feedback* e confiança que reforcem

o caráter coletivo da atividade colaborativa; e e) a coordenação central pelo poder público.

O primeiro elemento requer a divisão do trabalho ou problema em diversas tarefas específicas que podem depois ser acopladas, formando um todo. Cada uma delas será desenvolvida por um grupo formado voluntariamente. Conforme vimos (item 1.2.2), Yochai Benkler chama este processo de repartição dos problemas governamentais em tarefas de “modularidade” ou “granularidade”. A distribuição do trabalho em diversas redes menores e abertas torna mais difícil a captura e corrupção dos seus participantes. É mais fácil corromper um sistema unitário do que as várias partes de um sistema disperso (NOVECK, 2009, p. 42 e 151). A divisão de tarefas também facilita a participação do cidadãos comuns que não têm nem o tempo, nem os recursos para se dedicar a um assunto com o grau de especialidade que um lobista, por exemplo. Isto potencializa a expertise e o entusiasmo do grupo, estimulando a participação voluntária (*self-selecting volunteers*) baseada na afinidade dos indivíduos com os diversos temas e tarefas distribuídos ao longo da rede (NOVECK, 2009, p. 12 e 83).

A capacidade de escolher quais temas e tarefas participar leva ao segundo elemento: a autosseleção igualitária. Ela parte de uma reflexão sobre a insuficiência da igualdade democrática formal (ou numérica), baseada na concepção política liberal de equivalência no peso dos votos de cada indivíduo (*one man, one vote*). No contexto das redes virtuais, a igualdade deve ser também material, dotando os cidadãos de capacidade ativa de ação e escolha. Neste sentido, a autosseleção igualitária consiste no direito de participação cívica em assuntos de maior interesse, afinidade ou expertise. Não é exigido das pessoas que elas participem de todas as estruturas colaborativas criadas, mas lhes deve ser disponibilizada as condições para acessar os temas de sua preferência, a partir de um processo de autosseleção. Em resumo, a autosseleção igualitária consiste na liberdade de escolha da arena em que se quer participar: a habilidade de se “autosselecionar” é o que torna a democracia colaborativa igualitária (NOVECK, 2009, pp. 19-20).

O terceiro instrumento é a deliberação visual (*visual deliberation*). Ela consiste na utilização de ferramentas tecnológicas capazes de comunicar aos participantes, em conjunto, o seu aspecto material, a chamada “física” do grupo. Isso significa que, para além do estabelecimento de diálogo através de ferramentas de conversa e digitação (*talking and typing tools*), é preciso adotar instrumentos capazes de refletir para a coletividade o trabalho por ela realizado, tornando os participantes conscientes das tarefas e da importância do

esforço coletivo no produto final (NOVECK, 2009, p. 71). Hoje, com o público mais bem informado e crítico, é vital demonstrar de forma clara e honesta as conexões entre as ações individuais realizadas através dos processos de consulta *on-line* e os resultados produzidos (COLEMAN e BLUMLER, 2009, p. 169). Isto facilita o gerenciamento da participação, permitindo a colaboração efetiva e útil em larga escala. Além disso, com o tempo, a adoção da deliberação visual dentro de redes participativas tem o condão de gerar um sentido de missão, cristalizando assim não apenas uma “física”, mas uma “cultura”, o que permite a permanência dos grupos. Ambos estes elementos de conexão – a “física” e a “cultura”- são difíceis de ser obtidos em ambientes virtuais, o que obstaculiza a transformação das deliberações ocorridas na Internet em ação. Por isso, a tecnologia deve ser utilizada não só para estabelecer a conexão comunicativa, mas também para construir um sentimento de confiança e pertencimento, recriando algumas condições dos ambientes presenciais e, assim, reforçando o sentido de trabalho em grupo (*groupness*). A utilização de representações gráficas permite às pessoas se verem e aos outros, tornando inteligível a atividade coletiva. Este conhecimento mútuo das ações de cada uma das partes (translucidez social) facilita a coordenação da atividade, viabilizando a criação de comunidades extensas e dispersas geograficamente, de forma antes impensável (NOVECK, 2009, pp. 19; 32; 71-72; 86 e 120).

O quarto instrumento, também voltado para reforçar a confiança dos integrantes uns nos outros, é a criação de mecanismos de classificação de reputação (ranqueamento). Tal mecanismo ajuda no reconhecimento interno dos esforços de cada participante, aumentando a qualidade das discussões. Este sistema também estimula a construção de lideranças ao longo da rede, possibilitando a existência de um potencial multiplicador não apenas no nível *top down* (pelos governos ou autoridades centrais), mas também *bottom up*. (NOVECK, 2009, p. 164). Além disso, ele cria um filtro, servindo como um padrão métrico capaz de informar a escala de prioridade entre as diversas informações prestadas. Isto é especialmente útil ao administrador responsável pela coordenação do trabalho, que poderá lidar de forma mais eficiente e rápida com o intenso volume de informações compartilhadas (NOVECK, p. 82 e 88). Como quem atribui relevância às contribuições apresentadas é o próprio público, a decisão final reflete as deliberações realizadas pelo grupo e não apenas a discricionariedade do decisor governamental (NOVECK, 2009, p. 155). Conforme vimos no capítulo 1 (cf. item 1.2), porém, a difusão das boas reputações e a confiabilidade mútua dependem da existência de um capital social robustos (PUTNAM, 1996, pp. 182-183).

Por último, o quinto instrumento está relacionado com o papel da Administração

Pública na coordenação e unificação das propostas dispersas na rede. Assim, o Wiki Governo não prega o fim do Estado, nem o abandono de práticas governamentais, mas sim sua reprogramação a partir das novas tecnologias. A reinvenção da democracia em termos colaborativos impõe um papel fundamental aos governos a quem cabe organizar a colaboração. Eles assumem o papel de “árbitro neutro do interesse público”, mantendo-se no centro do processo decisório.

De forma análoga, mas um pouco diferente de Beth Noveck, Stephen Coleman e Jay Blumler acreditam que o uso eficiente e democrático da Web 2.0 envolve a criação de uma estrutura duradoura de participação cívica, uma “agência pública” completamente distinta das existentes. Como sua função é conectar e criar fluxos iterativos de comunicação entre os cidadãos e as instituições políticas tradicionais, ela deve ser autônoma em relação ao Estado e ao mercado. Isso não significa que ela não possa e não deva receber recursos de entidades públicas, a quem incumbe fomentar políticas de participação popular, contudo sua natureza jurídica não se confundiria com a do Estado, sendo constituída a partir de esforços oriundos do seio da sociedade civil. Este ente teria como funções fundamentais promover a discussão pública democrática e plural, facilitar comunicação entre os participantes (autoridades públicas e atores privados), moderar conflitos e incentivar boas práticas. Assim, trata-se de um modelo em que a constituição dos espaços públicos nem é imposta pelo poder público, nem é totalmente alheia às instâncias formais de poder e decisão (COLEMAN e BLUMLER, 2009, pp. 174-175 e 191-195).

Seja como for, o desenvolvimento de um arranjo que envolva, de um lado, estruturas de conversação pública pautadas pelo engajamento cívico e, de outro, estruturas políticas efetivamente abertas à contribuição das primeiras, pressupõe o desenvolvimento de mecanismos jurídicos, políticos e tecnológicos capazes de construir uma relação efetiva entre o Estado e as redes (NOVECK, 2009, p. 43 e 93-94). Neste contexto, as ferramentas normativas definidas pelas instâncias formais de poder assumem um papel estratégico fundamental. São elas que estabelecem competências, funções e temas públicos relevantes. São elas, ainda, que determinam os processos e fluxos de trocas de informação, de formação e de declaração das decisões. Para que a democracia seja de fato colaborativa não basta que as pessoas participem, os esforços coletivos devem ser integrados ao processo de tomada de decisão. Isto exige a construção de uma institucionalidade que consiga adequar o quadro normativo da participação cívica às novas tecnologias.

“Liberdade de expressão sem regulação torna-se apenas barulho; democracia sem procedimento estaria em perigo de degeneração em uma tirania do grito mais alto – ou, no caso da e-democracia, o usuário mais obsessivo e loquaz. Civilizar a deliberação pública através de uma regulação é tão necessária para a construção de uma democracia robusta como tem sido a evolução do procedimento legislativo e parlamentar” (COLEMAN e BLUMLER, 2009, pp. 173-174).

Daí a importância do estudo da democracia eletrônica a partir da ótica do Direito. O potencial transformador dos espaços públicos de deliberação eletrônica depende do desenvolvimento de regras justas e sólidas, capazes de incentivar a criação de um ambiente de discussão saudável (COLEMAN e BLUMLER, 2009, p. 173). O princípio guia que ilumina a criação deste quadro jurídico-institucional deve ser a colaboração. Isto requer o equilíbrio entre o direito individual de livre expressão e o dever cívico de manutenção de uma conduta civilizada na esfera pública. É preciso, também, coibir condutas abusivas ou oportunistas de lobistas, grupos de pressão, políticos com interesses personalistas, entre outros; se não com a sua proibição e censura, solução que não parece a mais adequada, talvez com abertura e transparência dos objetivos e motivos que os guiam para apreciação e julgamento do público. Os cidadãos só acreditarão na integridade das esferas públicas eletrônicas e, conseqüentemente, só terão incentivos para participar se este ambiente for dotado de transparência e *accountability* (COLEMAN e BLUMLER, 2009, p. 173)

3.4 SÍNTESE DE CAPÍTULO: UM ARRANJO JURÍDICO-INSTITUCIONAL PARA A DEMOCRACIA COLABORATIVA DIGITAL

Nos capítulos anteriores, vimos como a era da comunicação mediada por computadores altera a forma como nos relacionamos, impactando nos vínculos sociais, econômicas, culturais, enfim, na formação da própria comunidade política. O contexto social hipercomplexo e hiperfragmentado, trespassado por tecnologias interativas, desafia o sistema político moderno. Assim, a democracia, que já passou por diversas mudanças ao longo da história, deve ser repensada para ir além do modelo liberal, incorporando instrumentos de participação política abertos e diretos. Neste capítulo, analisamos como estas reflexões impactam na transformação das instituições jurídicas e políticas existentes, sobretudo no constitucionalismo e na máquina administrativa e governamental do Estado. Como ponto de partida comum dos autores adotados, tem-se a constatação de que as práticas de poder estabelecidas pela estrutura política moderna são insuficientes para abarcar os conflitos das sociedades pluralistas contemporâneas.

Estas teorias defendem que a democracia não se esgota na delegação de determinadas competências públicas às instâncias de poder eleitas ou legalmente instituídas. Em seu sentido pleno, ela é constantemente exercida pela soberania popular através de práticas quotidianas de mediação das forças sociais plurais que tenham por norte axiológico a tolerância e a cooperação, ou seja, a colaboração. Por isso, eles pregam a abertura da esfera de decisão pública não só a outros membros do setor público, mas a membros do setor privado, da sociedade civil organizada e até mesmo aos cidadãos. O sistema político se constituiria em uma estrutura de rede dispersa formada por múltiplos *stakeholders* que ora divergem, ora cooperam, mas que estão em constante processo de comunicação democrática capaz de estabelecer, a todo tempo, interesses e objetivos comuns a despeito das diferenças, que permanecem preservadas.

Assim, nos itens anteriores, apresentamos os aspectos jurídico-institucionais que conformam a democracia colaborativa digital cuja materialização requer a criação de mecanismos de coordenação, processamento e utilização do conhecimento distribuído na rede para a produção de trabalhos e decisões conjuntas. O objetivo não é superar ou suplantiar o modelo vigente, mas reduzir o descompasso entre o potencial comunicacional dos indivíduos na esfera privada e a incapacidade de essas vozes serem adequadamente traduzidas em ação política pelas esferas estatais. Isto requer a reestruturação das organizações públicas para que elas permitam a integração dos cidadãos aos processos decisórios fundamentais, transformando-os em agentes constitutivos de políticas públicas. O modelo burocrático, baseado em um sistema rígido de hierarquia e controle, deve ser substituído pelo modelo de rede, pautado por princípios de governança multiparticipativa. Para agregar as forças dispersas na base da sociedade em uma lógica a partir de baixo, o Direito Administrativo passa a ter como foco o processo ao invés do ato administrativo. O objetivo é constituir uma administração pública horizontal e democrática capaz de fomentar a participação cidadã.

Neste sentido, as NTIC podem, ao menos em tese, contribuir para a construção de instituições mais sensíveis e abertas às diversas vozes, opiniões e sentimentos sociais. Enquanto este potencial é amplamente explorado pelo setor privado, sua aplicação no setor público é ainda tímida. Isto demonstra que o caráter transformativo da Web 2.0 requer uma estratégia que vá além da mera adoção de ferramentas tecnológicas, mas que repense, de forma ampla, toda a cultura das instituições. Ao ser incorporada, a tecnologia não apenas

transforma, mas é também afetada e modelada por práticas, regras, comportamento e culturas pré-existentes. A adoção do governo eletrônico, portanto, não se resume à adoção tecnológica, mas depende da criação de normas, estruturas, comportamentos, sendo uma tarefa multidisciplinar que envolve além de técnicos e especialistas em computação e rede, também estudiosos das mais diversas áreas da ciência social.

O capítulo é finalizado com a apresentação de um caso concreto de adoção de *softwares* sociais baseados na colaboração com o intuito de transformar o ambiente institucional: o Peer to Patent. Ele utiliza diversas técnicas de engajamento cidadão, tais como: a construção de grupos de trabalhos; a divisão do objetivo geral em tarefas menores (modularidade e granularidade); a escolha livre dos participantes das questões e tarefas com que tenham maior afinidade (autosseleção igualitária); a criação de mecanismos de visualização de grupo (*visual deliberation*); a implementação de sistemas de ranqueamento, possibilitando a construção interna de liderança e confiança entre os membros a partir de baixo; o fomento, indução, mediação, fiscalização e coordenação por instâncias governamentais. Experiências neste sentido, contudo, ainda são excepcionais. Esta incapacidade dos governos de coordenar as forças fragmentadas tem gerado diversos problemas que vão da incapacidade decisória à desconfiança no poder público, da insegurança jurídica ao enfraquecimento institucional. No capítulo final, estes pressupostos são retomados a partir da análise das campanhas eleitorais que demonstram como a adoção de práticas democráticas mais colaborativas pelo sistema representativo é viável, embora esteja constantemente ameaçada por práticas de centralização do poder.

Cap 4. A DEMOCRACIA COLABORATIVA DIGITAL E AS CAMPANHAS ELEITORAIS *ON-LINE*

Com a modernidade e a ascensão da sociedade de massas, a participação política tornou-se prioritariamente indireta e, conseqüentemente, o instrumento democrático por excelência passou a ser a realização de eleições competitivas (diretas, secretas e livres) e periódicas. POWELL JR (2000, pp. 10-13) atribui duas funções principais às eleições: retrospectiva e prospectiva. No primeiro caso, elas servem para avaliar os governos anteriores (*incumbent governments*); que serão mantidos, caso suas políticas sejam aprovadas pela maioria dos eleitores, ou retirados, caso contrário. Com isso, os eleitores têm a chance de, periodicamente, alterar os representantes, o que, de certa forma, influencia as decisões governamentais. Já no segundo caso, as eleições contribuem para a elaboração de cenários de governos futuros e alternativos, através das demandas expressas nas urnas: a isto dá-se o nome de mandatos eleitorais. Independentemente da função que a eleição desempenhe, retrospectiva ou prospectiva, seu valor enquanto instrumento democrático varia: será tanto maior quanto mais puder influenciar na elaboração de políticas públicas e na construção da política nacional a partir da escolha entre projetos de governo distintos.

Neste cenário, a campanha eleitoral compõe o cerne da atividade democrática no sistema representativo ao permitir a vocalização de diferentes programas políticos para o eleitor. Ela permite, também, a renovação da política ao possibilitar o debate entre projetos vigentes e alternativos. Através deste processo de informação e comunicação entre candidatos e eleitores, a população decide qual deles referendar, redistribuindo os fatores de poder no sistema político a partir das agendas mais exitosas. As campanhas têm, portanto, o caráter simbólico de estimular o debate a partir da convocação dos atores políticos por excelência (isto é, os partidos políticos e os candidatos) que deverão se defrontar perante o público (IASULAITIS, 2013, p. 351). Uma democracia forte depende da idoneidade, transparência e abertura destes sistemas comunicativos, de tal sorte que eles sejam menos ritualísticos e mais autênticos, vibrantes e participativos. A campanha eleitoral, todavia, é comumente apontada como dispendiosa, demorada e desonesta. Neste sentido, em pesquisa realizada pela Comissão Eleitoral do Reino Unido, em 2001, concluiu-se, que a causa do baixo comparecimento eleitoral daquele ano não decorreria do declínio do interesse dos cidadãos na política, mas de uma incapacidade da campanha em conseguir conectar candidato e eleitor (*apud* COLEMAN e BLUMLER, 2009, p. 65).

Desde a consolidação dos partidos políticos de massa e do sufrágio universal no século XIX até hoje, as campanhas eleitorais foram se desenvolvendo e assumindo novas dinâmicas comunicacionais. No início, a relação entre candidatos e eleitores era mais direta, em palanques. Já os jornais eram cada qual dominado por uma das elites políticas existentes. A partir da inclusão dos meios de comunicação em massa, a propaganda eleitoral passou a desempenhar um papel estratégico fundamental como meio de os eleitores se informarem e buscarem identificações com os candidatos apresentados (IASULAITIS, 2013, p. 351). Com a ascensão das tecnologias interativas, a comunicação monológica e esporádica, através de propagandas eleitorais genéricas, torna-se defasada. Embora ainda predominem na política modelos de comunicação unidirecionais, os governantes precisam cada vez mais se fazer presentes. Por isso, as eleições, sobretudo nos países democráticos avançados, são fortemente influenciadas pelas mídias *on-line*. Tanto campanhas eleitorais como atividades políticas ordinárias são constantemente divulgadas em *sites* e, recentemente, em mídias interativas da Web 2.0, tais como *blogs* e redes sociais, o que permite tanto a troca simultânea de informação como a verificação constante e imediata da opinião pública sobre propostas, projetos e planos de governo (NASCIMENTO e TREIN, 2013, p. 23).

Contudo, o impacto da Internet nas eleições ainda é dúbio. Os mais otimistas acreditam que a redução nos custos de comunicação entre políticos e cidadãos cria um potencial comunicativo direto e interativo. Isto permite a organização das campanhas a partir de uma lógica horizontal e dispersa, que incorpore a participação dos apoiadores de base na tomada de decisões de campanha, antes restrita a uma reduzida equipe profissional. Segundo estes autores, a própria operacionalidade dos partidos tornar-se-ia mais híbrida para integrar o suporte de estruturas descentralizadas - o caso, por exemplo, de movimentos sociais - ao mesmo tempo autônomas e associadas. Os mais pessimistas, por sua vez, observam que a capacidade de construção de propagandas hiperpersonalizadas pelos meios digitais tornará as campanhas eleitorais ainda mais profissionalizadas e compartimentadas. Neste contexto, os eleitores passam a ser meros consumidores a serem categorizados e manipulados. De fato, a campanha televisiva limitava o conteúdo das campanhas que deveria ser único, elaborado para uma massa homogênea de telespectadores. Hoje se fala na transformação deste modelo “tamanho único” (*one size fits all*) para um segmentado de nichos eleitorais: do *broadcasting* para o *narrowcasting*⁹⁵ (GIBSON, 2015, pp. 184-186).

⁹⁵ Sem tradução exata para o português, os termos *broadcasting* e *narrowcasting* estão relacionados à transmissão de informação: enquanto o prefixo “broad” significa amplo (transmissão ampla), o prefixo narrow”

Os chamados *softwares* sociais que compõem a Web 2.0 (cf. subitem 1.3.1) foram utilizados de forma ampla em uma campanha eleitoral, pela primeira vez, durante a corrida presidencial norte-americana de 2004, em especial pelo pré-candidato democrata Howard Dean. Este modelo de incentivo da participação ativa e voluntária dos apoiadores foi refinada pela vitoriosa campanha de Barack Obama cujo sucesso mostrou a possibilidade de utilização criativa da Internet como forma de tornar a relação entre candidatos e eleitores mais aberta e colaborativa (GIBSON, 2015, p. 186-187). Atualmente, conforme destacado no capítulo 1, estaríamos adentrando uma fase tecnológica de geração de conhecimento através de mecanismos de coleta, armazenamento, recuperação, análise, automação, enfim, de tratamento de uma enorme quantidade de dados (*big data*, *open data* e *linked data*)⁹⁶: a Web 3.0. Estes instrumentos permitem a segmentação de eleitores a partir da mineração de dados demográficos, podendo ser usados tanto de forma positiva como negativa.

No primeiro caso, eles podem ser aplicados na elaboração de política públicas eficientes, ao permitir um maior conhecimento sobre as necessidades dos agregados sociais. Eles também facilitam a adoção de mecanismos de dados abertos e colaborativos, contribuindo para a promoção da transparência e do acesso à informação. No segundo caso, estas ferramentas podem ser utilizadas para promover o controle e a vigilância, atentando contra a privacidade dos indivíduos cujos dados podem ser facilmente coletados, vendidos e utilizados através de algoritmos digitais. Estas informações podem ser direcionadas para manejar emoções e gerar falsos rumores em públicos previamente mapeados. Estes são os debates que estão por trás da última campanha presiden'cial norte-americana, marcada pela disseminação de notícias falsas e pela manipulação de sentimentos através de redes sociais fragmentadas em grupos cada vez mais distantes, com afinidades ideológicas polarizadas.

Para ilustrar estes avanços e retrocessos analisaremos dois casos concretos: as campanhas eleitorais norte-americanas de 2008 (“Yes we can”) e de 2016 (“Make America great again”). É preciso compreender os possíveis papéis que a tecnologia digital pode desempenhar nos processos de comunicação política enquanto sua definição ainda está em construção. Afinal, a tecnologia, conforme vimos no capítulo 1, nem define de forma inescapável a realidade social, nem é neutra. Ao contrário, ela transforma a realidade ao mesmo tempo em que é por ela transformada. Assim, seu potencial rumo à construção de uma democracia colaborativa, que privilegie a interação horizontal entre movimentos sociais

significa estreito (transmissão estreita).

⁹⁶ Para o conceito de cada um desses instrumentos cf. nota de rodapé 43.

e as instâncias políticas; ou rumo a uma democracia de vigilância, baseada no controle social e na manipulação de emoções, depende das escolhas sociais e institucionais que fizermos. A compreensão destas duas possibilidades é o pressuposto para refletirmos sobre a construção de normas e valores que se adéquem mais ao modo de sociedade que queremos criar.

Iniciaremos este capítulo conceituando as campanhas eleitorais como um processo comunicativo fundamental entre eleitor e candidatos. É ela que dá vida à democracia, ao permitir a disputa, conhecimento e disseminação de diferentes programas de governo, dos quais um será vitorioso e, conseqüentemente, popularmente legitimado. Em seguida, analisaremos as duas campanhas norte-americanas que ilustram muito bem tanto o entusiasmo como o pessimismo e a descrença em relação ao uso político da Internet. No primeiro caso, utilizaremos como exemplo a campanha de Barack Obama para demonstrar como as novas tecnologias possibilitam o engajamento ativo e colaborativo dos cidadãos uns com os outros. No segundo caso, tomando como referência a campanha de Donald Trump, veremos como elas podem ser usadas como instrumento de manipulação, controle, desinformação e polarização política. Por fim, investigaremos como estas mudanças podem impactar na realidade brasileira a partir da abordagem do nosso contexto jurídico-eleitoral.

4.1 CAMPANHA ELEITORAL COMO PROCESSO DE COMUNICAÇÃO DEMOCRÁTICA

A comunicação política pode ser conceituada como o processo de transmissão de informação entre políticos, a mídia e o público. Já o termo campanha pode ser compreendido, de forma mais geral, como os esforços organizados para persuadir e mobilizar o público a quem ela se destina. (NORRIS, 2002, p. 127). Nesse sentido, a campanha eleitoral é o processo comunicativo por meio do qual os candidatos apresentam e defendem seus projetos políticos perante os eleitores, buscando apoio. Sua construção depende tanto do contexto social e institucional que a cerca, como reage às percepções e definições oferecidas pelos demais interlocutores (TRENT e FIEDENBERG, 1991, pp. 112-245). Em suma, a campanha política eleitoral é permeada em todo seu exercício pela função comunicativa, ocupando “a área entre os objetivos ou aspirações do candidato e o comportamento dos eleitores, já que ela serve como uma ponte entre os sonhos e desejos dos eleitores e as ações dos candidatos. (...)” (TRENT e FRIEDENBERG, 1991, p. 12).

Como processo comunicativo, ela pode se desenvolver de duas formas: unilateralmente (modelo *one-to-many*), com a apresentação pelo candidato de seu programa e ponto de vista a um público que é mero espectador; ou dialogicamente (modelo *many-to-many*), com a contribuição ativa e engajada de voluntários na construção do conteúdo das propostas eleitorais. Embora atualmente as relações comunicacionais estabelecidas pelas campanhas eleitorais sigam prioritariamente o primeiro paradigma, elas sofreram mudanças ao longo do tempo, o que comprova a forte correlação entre mídia e política, que destacamos de forma teórica no capítulo 2 (item 2.3.1). Assim, de um período fortemente caracterizado pelo contato direto e local entre eleitor e candidato, a campanha passa a ser nacional e despersonalizada, mediada pelos meios de comunicação em massa. Hoje, cogita-se o retorno de uma relação mais pessoalizada entre candidato e eleitor, não a partir de laços territoriais, mas de interações virtuais e interativas (IASULAITIS, 2013, p. 354). Veremos cada uma destas fases de forma mais detalhada a seguir.

Com a adoção do sufrágio universal, no século XIX, as campanhas eleitorais ganharam importância na disputa política. Inicialmente, elas eram caracterizadas pelo contato direto entre candidatos e eleitores. A estratégia organizacional é centralizada nos líderes do partido que desenvolvem uma campanha curta, estritamente voltada para o processo eleitoral e estruturada a partir de bases locais. Ela depende de uma mídia impressa fortemente partidarizada, que ou é diretamente gerida pelos próprios partidos, ou possui editoriais que se expressam simpatia unívoca para um candidato. A lealdade partidária é alta e a função dos partidos políticos é mobilizar e manter coesa esta base de suporte eleitoral, por isso a importância das relações pessoais. Este tipo de campanha não desapareceu, mas tornou-se secundária (NORRIS, 2002, pp. 134-137 e 2003, pp. 137 e 141-142).

Com a ascensão do rádio e da televisão no pós-Guerra, as campanhas eleitorais passam a ser pensadas e organizadas não apenas por líderes partidários, mas também por profissionais contratados, a partir de estratégias de coordenação centralizadas. O papel dos jornais locais é substituído por programas de rádio e TV, transmitidos nacionalmente. Outra ferramenta que ganha destaque nas campanhas são as pesquisas de opinião por conseguirem agregar os eleitores em amplos blocos de interesse amorfos e indiscerníveis. As campanhas precisam agradar o maior número de pessoas, passando a centrar na figura de um candidato com o qual o público se identifique, enfraquecendo os partidos políticos⁹⁷, que se tornam

⁹⁷ As últimas eleições municipais de 2016 ilustram esta afirmação de forma contundente, já que a tendência, das campanhas eleitorais - tanto no horário gratuito de TV e rádio como em materiais impressos - era esconder

cada vez mais apartados dos eleitores (NORRIS, 2002, pp. 134 e 137-139 e 2003, pp. 139-140 e 142-147 e TRENT e FRIEDENBERG, 1991, pp. 5-12). As aparições públicas dos candidatos, por seu turno, tornam-se cada vez mais calculadas, planejadas, surgindo a ideia de propaganda (ou *marketing*) político. A propaganda pressupõe o uso deliberado da informação com o intuito de influenciar atitudes e convencer as pessoas sobre uma determinada questão. O amadorismo dá lugar ao profissionalismo e a política transforma-se em espetáculo para consumo do eleitor: “a vivência da eleição torna-se mais passiva, de tal forma que muitos eleitores se transformam em espectadores distantes e desengajados do processo” (IASULAITIS, 2013, p. 353). Aerton chama esta forma profissionalizada de operar a política e “teledemocracia” (FABBRINI, 2009, p. 55).

O potencial de entretenimento da televisão em razão da manipulação do som e da imagem somado à complexidade e imprevisibilidade dos problemas atuais, faz com que os candidatos optem pela exploração propagandística de seus atributos pessoais ao invés de comprometerem-se com um projeto de governo propriamente dito. As técnicas de sensibilização utilizadas na arena econômica são transferidas para a arena política, transformando-a em um negócio. Em suma: “a televisão é um mercado e a política é um produto a ser vendido” (AMARAL, 2001 p. 35). Com isso, as campanhas mais exitosas não são aquelas cujos projetos e ideias são as mais consistentes, mas sim aquelas que possuem maior investimento. Por isso, as campanhas eleitorais, que antes estavam centradas na agregação de simpatias através de esforços e do trabalho de base, passaram a depender muito mais de recursos financeiros. Fabbrini, citando o caso do Força Itália, partido político liderado por Silvio Berlusconi, diz que a campanha eleitoral passa a ser uma empreitada empresarial, de tal forma que “Cada candidato, se possui vultuosos recursos, pode construir-

a logomarca e o nome do partido. “Nas eleições deste ano nas capitais, ficou bastante evidente que muitos candidatos tentam descolar suas imagens de partidos. Alguns deles afirmam até não serem políticos, apesar de serem obrigados a se filiar a uma agremiação política para disputar a eleição. Em Belo Horizonte (MG), por exemplo, a maioria dos que disputaram a prefeitura preferiu não colocar, na TV, nem o símbolo nem o nome de suas legendas. A estrela do PT virou um conjunto de quadrados coloridos, e nem o tucano nem as siglas do PSDB, por exemplo, aparecem na tela com o candidato. Em Porto Alegre, a maioria dos candidatos, entre eles os primeiros colocados nas pesquisas, também destacam apenas seus respectivos números, sem fazer referência explícita à legenda. (...)Em São Paulo, tanto Celso Russomano (PRB) quanto Fernando Haddad (PT) passaram a usar menos suas marcas na comparação com as eleições passadas. Russomano não mais destaca o PRB na campanha de televisão. João Dória e Marta Suplicy, por sua vez, não disputaram a prefeitura no último pleito, mas também não usam os nomes do PSDB e do PMDB, respectivamente. ”. Embora esta fosse uma tendência nas eleições anteriores, ela foi ainda mais acentuada neste pleito. Como a lei exige que o nome do partido ou dos partidos integrantes da coligação estejam presentes, mas não define regras para tal, a referência aos partidos torna-se imperceptível. Vale ressaltar que, embora a tendência de rejeição partidária seja forte no mundo todo, no Brasil ela é somada a uma cultura personalista de voto já consolidada. <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-37449642> (último acesso, 17 de julho de 2017).

se como um partido próprio” (FABBRINI, 2009, p. 68). Mesmo após eleitos, os políticos precisam mobilizar recursos midiáticos para representarem-se retoricamente a um público passivo⁹⁸. Este, por sua vez, tem cada vez menos controle sobre os atos de seus representantes, eleitos não por um programa de governo, mas por sua figura personalística. Trata-se, pois, de uma “democracia de audiência” (FABBRINI, 2009, p. 74) onde o “político é uma mercadoria, os cidadãos são consumidores e as questões são resolvidas através de montagens de imagens e de encenações” (RHEINGOLD, 1996, p. 345).

Atualmente, as campanhas eleitorais são marcadas por um ambiente comunicacional fragmentado e complexo, em que as mídias de massa tradicionais e as novas convergem, criando múltiplos canais. As forças políticas buscam mobilizar os recursos disponíveis, criando estratégias eleitorais adequadas para o contexto social e institucional de cada país ou região. A Internet, por ser menos rígida e restrita que a TV e o rádio, pode ser usada para construir formas de interação entre partidos e candidatos, de um lado, e eleitores, de outro; e também destes entre si. Sendo assim, sua incorporação nas campanhas políticas permite a adoção simultânea de estratégias locais que estimulem o ativismo das bases, tal como ocorria até o pós-Guerra, como o emprego de estratégias de campanhas amplas e nacionais, nos moldes atuais (NORRIS, 2002, p. 140 e 2003, pp. 140 e 147-149).

A Internet consegue juntar múltiplas plataformas de mídia construindo formas criativas de comunicação. Ela suporta, simultaneamente, as quatro tipologias de comunicação: 1) a “conversação”, isto é, o diálogo entre dois interlocutores diretamente (por meio de *email*, pelo serviço de chamada de voz sobre o protocolo da internet, o VoIP); 2) a “agregação de informação”, que é a transmissão de informação de uma coletividade para um centro único (coleta de dados, e-petições, pesquisas); 3) o “*broadcast*”, isto é, a transmissão de informação de um centro para uma coletividade (serviços de *streaming*, como o *netflix*, jornais *on-line*, etc.); 4) e, finalmente, os “diálogos em grupo” que permitem a interação simultânea entre diversos falantes e ouvintes (redes sociais, plataformas *wiki*, etc.). O termo “campanha *on-line* colaborativa” é empregado neste último sentido, para designar a

⁹⁸ Pippa Norris (1998, pp. 126-127), em sentido análogo, afirma que, depois de 1992, o Partido Trabalhista da Inglaterra percebeu que a vitória nas eleições não dependia apenas das campanhas oficiais, isto é, aquelas realizadas periodicamente antes do processo eleitoral, mas necessitava também de estratégias de comunicação duradouras e constantes, que ela denominou de “campanhas permanentes”. Em suma, “A ‘longa campanha’ antes do ano eleitoral tornou-se tão importante estrategicamente como a curta, isto é, a campanha ‘oficial’.” (NORRIS, 1998, p. 115). Além disso, a mídia torna-se fundamental como elemento garantidor do sucesso do governo: “em vários sistemas políticos hoje, o papel da mídia de massa tornou-se igualmente importante não só para as campanhas e para a eleição, mas também para a governança (NORRIS, 2002, p. 131) e “O deslocamento para a campanha “pós-moderna” significou a mudança para uma campanha permanente, em que as técnicas eleitorais entrelaçam-se nas governamentais” (NORRIS, 2002, p. 131).

utilização específica das novas tecnologias, através de processos de interação social, como forma de mobilizar a rede: os chamados *netroots* (POLE, 2010, p. 97). Ela opera a partir da lógica da colaboração difusa, requerendo um largo número de conexões e uma ampla capacidade de coordenação (POLAT, 2005, pp. 443-444 e 446)

Devido a esta dificuldade, a incorporação das novas tecnologias pelos políticos ainda segue, prioritariamente, a lógica de centralização da produção e difusão da informação para uma audiência remota. Este fato é comprovado por estudos comparativos no restante do mundo. Sérgio Braga (2011, p. 64-65), analisando alguns deles, apresenta como características que ainda predominam, mesmo após a incorporação da Internet pelos políticos: a defasagem entre potencialidades permitidas pelas plataformas digitais (como a criação de relações de confiança, transparência e engajamento através da interatividade e da mobilização *bottom-up*) e as de fato exploradas pelos candidatos, que geralmente transformam “suas plataformas *on-line* em ‘*outdoors* virtuais’ com excessivos filtros do fluxo de informação e com poucos espaços efetivos de participação e de debate com os cidadãos comuns”; a prevalência da utilização dos meios de comunicação tradicionais, servindo a Internet apenas como ferramenta de comunicação complementar, mas não estruturante de uma nova forma de fazer política, até porque os cidadãos ainda confiam mais nos meios tradicionais de comunicação, especialmente a televisão; e, finalmente, a falta de capacidade técnico-cognitiva de utilização destas novas ferramentas de forma mais proativa por parte da maioria da população.

Enfim, embora as NTIC potencializem novas formas de comunicação entre eleitores e eleitos, a mera utilização das novas tecnologias, mimetizando formas antigas de comunicação, não é suficiente para caracterizar a mudança do paradigma democrático rumo a um modelo mais colaborativo. Ademais, a abertura de canais interativos entre candidato e cidadãos não é suficiente, se junto com eles não forem acoplados procedimentos de análise, incorporação e *feedback* das propostas apresentadas pelo público ao programa de governo (IASULAITIS, 2013, p. 356). Em outras palavras, não basta que um ambiente de debate seja aberto, se os participantes não conseguirem perceber-se como úteis no processo (conforme demonstrado no item 3.3.3). Esta falha na utilização dos instrumentos tecnológicos disponíveis para criar formas de interação e de engajamento tem gerado um descompasso entre sociedade e política, já que em diversas áreas da vida os indivíduos tornam-se aptos para agir e falar por si mesmos. Assim, quando falamos em campanha eleitoral no contexto da democracia colaborativa, referimo-nos não à mera adoção de novas

tecnologias, mas à incorporação de uma das suas principais funcionalidades: a interatividade. É só quando as contribuições externas são inseridas na campanha que se pode falar em candidatura colaborativa de fato:

“Nas campanhas na era Web 2.0, não basta utilizar a internet de maneira similar a um panfleto eletrônico, com a mera transposição de material *off-line* para a página web e nem apenas disponibilizar os dispositivos interativos. Criar uma plataforma de campanha interativa significa, fundamentalmente, utilizar as novas mídias de uma maneira distinta dos meios de comunicação tradicionais: demanda o envio de informação, respostas às inquietações dos cidadãos quando estes elaborarem perguntas, fazer-se presente de alguma forma nos debates e considerar os *inputs* da esfera civil. Requer, fundamentalmente, disposição para dialogar com os cidadãos, justamente por ser esta a especificidade da Internet: deter um potencial interativo. Caso contrário, a campanha *on-line* pode frustrar expectativas e transformá-las em decepção (...) em um cenário de desconfiança em relação às instituições e aos agentes políticos”. (IASULAITIS, 2013, p. 387)

Contudo, existem percalços práticos que envolvem a adoção de uma campanha descentralizada, pautada pela ampliação da colaboração em estruturas de base (*grassroots*). Em primeiro lugar, há o risco de que determinadas ações se tornem incontroláveis, já que os voluntários conectados na rede possuem relativa liberdade para agir diretamente sem o consentimento da equipe de campanha (GRAEFF, 2009, pp. 5 e 10; JOHNSON e PERLMUTTER, 2010, p. 555). Uma informação equivocada disseminada incessantemente é dificilmente controlada, podendo significar o fracasso de uma eleição. Aliás, a “viralidade” das redes tem sido utilizada para captar a atenção das pessoas comuns, que muitas vezes não se interessariam pela política. Isto permite que as campanhas extrapolem as plataformas oficiais, onde a mensagem é controlada, e ocupem um espaço de debate mais real.

Por outro lado, isto também pode contribuir para a disseminação incontrolável de mentiras e, conseqüentemente, para a simplificação e banalização de assuntos políticos fundamentais. A autonomia das redes impacta na definição dos temas eleitorais proeminentes, agenda antes dominada pelas grandes mídias de massas. Elas, muitas vezes, são forçadas a adotar assuntos disseminados nas redes sociais, o que favorece a ascensão de figuras capazes de manipular os sentimentos e mentes das massas, sobretudo após as técnicas de mineração de dados da Web 3.0⁹⁹. Em suma, o uso das novas tecnologias “representa tanto uma abertura e tolerância a visões alternativas (...) como é uma fonte de ansiedade e desorientação, conforme os padrões familiares desaparecem” (NORRIS, 2003, p. 178)

Por último, se a rede mundial de computadores, um espaço de troca de informação praticamente ilimitado, tem o potencial de reduzir os custos da campanha eleitoral, ela cria outras limitações mais sutis e por isso menos perceptíveis. Enquanto nos

⁹⁹ Cf. nota de rodapé 43.

meios de comunicação de massa analógicos o problema era o custo de entrada (produzir e distribuir informação é algo que demanda um alto investimento), nos meios digitais o desafio é o extremo oposto: a produção e a distribuição é extremamente barata, o difícil é chamar a atenção do telespectador. Em suma: “tornar a informação gratuita, por incrível que pareça, não resolve o problema da escassez. (...) A escassez de espaço acabou. (...) Uma nova escassez surge: a escassez de atenção” (HARTMANN, 2015, pp. 154 e 159). Neste contexto, os buscadores, através de sistemas de filtragem executados por algoritmos-robôs (definido no capítulo 1, cf. item 1.3), passam a ocupar uma posição econômica central: os anunciantes investem no Google ou no Facebook em detrimento de jornais e revistas. Neste ambiente comunicacional, estas empresas tornam-se *players* políticos fundamentais, mas operam sem nenhuma transparência (até porque são protegidos por segredo comercial), não sendo possível aos usuários atestar se o código fonte que os rege é politicamente neutro ou não.

Hoje a compreensão da relação entre mídia e política requer a investigação da interação entre meios de comunicação tradicional com meios de notícias *on-line*, *blogs* e até mesmo perfis de personalidades e políticos com um elevado número de seguidores. Em outras palavras, é preciso perceber a comunicação política dentro de um amplo ecossistema que envolve as redes, a estrutura dessas redes e o fluxo de informação nessas redes (FARIS et al., 2017, p. 25). Assim, a opção pela adoção ou não das campanhas *on-line* colaborativas depende de aspectos contextuais como o cargo almejado, a escala das eleições (nacionais, regionais ou locais) além das especificidades legais.

4.2 ENTRE A MUDANÇA E A DEMAGOGIA: “YES WE CAN!” E “MAKE AMERICA GREAT AGAIN”.

Os Estados Unidos foram o país que migrou para o mundo *on-line* de forma mais prematura e intensa (NORRIS, 2002, p. 141). Utilizada por metade da população daquele país no início deste século, hoje ela já é acessada por quase 90% da população (PEW, 2016, p. 28). Atualmente, 67% dos adultos americanos utilizam as redes sociais como instrumento de informação e acesso a notícias, marca que era de apenas 49% em 2012. Deste total, porém, apenas uma minoria o faz de forma frequente (20% dos adultos americanos), enquanto a maior parte apenas acessa as notícias por mídias sociais ou esporadicamente (27% dos adultos americanos) ou quase nunca (20% dos adultos americanos). A pesquisa revela, ainda, que a audiência em outros meios permanece alta, especialmente na televisão local e nacional, que é mais acessada de forma frequente com o objetivo de busca de informação (26% dos

adultos americanos) (SHEARER e GOTTFRIED, 2017). Contudo, ao passo que a predominância deste meio diminui, cresce a importância das mídias sociais como ferramenta de informação e notícia política (ALLCOTT e GENTZKOW, 2017, p. 223).

Do ponto de vista da campanha eleitoral propriamente dita, o aumento da importância das ferramentas digitais também é uma tendência. Em 2016, quase dois terços da população americana (65%) alegaram utilizar as ferramentas digitais para busca de informação sobre as eleições. Em 2000, quando a Pew Research Center iniciou as pesquisas sobre o uso da Internet nas campanhas, o número de americanos que utilizavam a Internet para obtenção de informações neste sentido era de aproximadamente 25%, sendo estas ferramentas secundárias em relação a outros meios para a maior parte dos indivíduos que as utilizava. Neste período, as campanhas *on-line* eram restritas a páginas na Web, em sua maioria, muito precárias, desatualizadas e pouco interativas.

As eleições de 2008¹⁰⁰, por sua vez, representaram um ponto de inflexão no uso da Internet pelos candidatos à presidência norte-americana. A comunicação entre candidato e eleitores passou a ser mais direta, através de *blogs* (tanto oficiais como de apoiadores conectados em rede) e redes sociais (com destaque para o Myspace que, na época, superava o Facebook em termos de uso eleitoral), com o *site* da campanha como elemento centralizador da atividade digital. A principal inovação neste período foi a utilização da rede mundial de computadores para incentivar atividades de base, possibilitando aos cidadãos formas diretas de engajamento através da organização de eventos comunitários e da hospedagem de mecanismos de arrecadação colaborativa de fundos de campanha (*crowdsourcing*). Além disso, a existência de ferramentas interativas permitia a comunicação direta entre os voluntários cadastrados, quer participando de grupos de discussão temáticos, quer organizando atividades de apoio, o que fortalecia o sentimento de pertencimento dos cidadãos à campanha não apenas *on-line*, mas também *off-line*. (PEW, 2016, pp. 28-36)

Contudo, enquanto as eleições de 2008 e 2012 foram marcadas pela permeabilidade à intervenção do público, incentivando a expressão ativa de apoiadores de campanha, em 2016 a mensagem tornou-se muito mais controlada. A partir da análise do comportamento digital dos três principais pré-candidatos às eleições de 2016 (Donald Trump, Hilary Clinton e Bernie Sanders), o relatório realizado pela Pew Research Center demonstra que a utilização de *websites* como ferramenta de centralização e organização de campanha permaneceu; porém, estas páginas foram bastante desidratadas e deixaram de

¹⁰⁰ Na verdade, conforme vimos, as prévias do democrata Howard Dean, em 2004, já apontavam nesse sentido.

desempenhar uma função interativa com o eleitorado. As informações passaram a ser prestadas de forma verticalizada, inexistindo espaços dedicados aos comentários externos. Outra inovação das eleições anteriores, os grupos temáticos¹⁰¹, destinados à discussão interativa de assuntos específicos, presentes tanto no *site* de Barack Obama como de Mitt Romney, não foram incorporados nas campanhas de 2016. Também não foi fornecida aos apoiadores a opção de criação de uma página pessoal de arrecadação de fundos.

O foco da campanha eleitoral norte-americana de 2016 não era mais nos *sites*, mas nas mídias sociais, que passaram a ocupar uma posição central na comunicação entre candidatos e eleitores. Nos perfis oficiais dos candidatos, as mensagens permaneceram autocentradas na construção de sua imagem, sendo bastante controladas, com pouco espaço de abertura para a participação e intervenção externa: “Em geral, as pessoas que seguem esses candidatos veem o ciclo diário de campanha através de uma janela estreita” (PEW, 2016, p. 14). Embora os três candidatos postassem em suas redes sociais com uma frequência mais ou menos parecida, o enfoque dado por cada um deles e a atenção recebida era diferente. Enquanto Clinton centrava-se na própria campanha, Trump interagia mais com notícias e com o próprio público (78% de seus *retweets* de Trump, isto é, do compartilhamento de um conteúdo gerado por outra pessoa no Twitter que não o emissor, eram do público, coisa que Hilary Clinton não fez nenhuma vez). Consequentemente, as pessoas comuns reagiam muito mais vezes às postagens de Donald Trump que dos pré-candidatos democratas¹⁰² (PEW, 2016, pp. 4 e 13-21).

Conforme vimos no capítulo 2 (cf. subitem 2.3.1), se a Internet tem o potencial de construir espaços democráticos pela disseminação interativa de um grande volume de informação, ela é também cada vez mais dominada por poucas empresas que concentram quase toda a atenção dos usuários. Assim, ela possui, simultaneamente, o potencial de agregar indivíduos dispersos para o surgimento de movimentos espontâneos de base, como de criar grupos isolados e polarizados ideologicamente, através da manipulação e personalização da informação por algoritmos. Estes, conforme vimos no capítulo 1 (cf. item 1.3), nada mais do que códigos com instruções programadas para executar uma tarefa. O problema é que hoje eles são dotados de capacidade de aprendizagem por meio de

¹⁰¹ O site de Obama (democrata) contava com 18 grupos eleitorais temáticos, envolvendo assuntos de interesse dos afro-americanos, das mulheres, das comunidades LGBT, dos latinos, dos jovens, dos militares e veteranos, etc. Já o de Romney (republicano) continha 9 destes grupos (PEW, 2016, pp. 4 e 7-10 e 37-38).

¹⁰² Enquanto Donald Trump teve uma média, por postagem, de 8.367 compartilhamentos, 5.230 comentários e 76.885 reações no Facebook, Hilary Clinton teve respectivamente, 1.636; 1.729 e 12.537 e Bernie Sanders 6.342; 1.070 e 31.830. No Twitter, enquanto Trump obteve uma média, por postagem, de 5.947 de *reeweets*, Clinton teve 1.581 e Sanders 2.463 (PEW, 2016, p. 15).

inteligência artificial o que leva a resultados não previstos pelos programadores e nem sempre desejáveis socialmente. Sobretudo porque o funcionamento destes algoritmos, conforme já destacamos, não é transparente.

Jonathan Zittrain (2014), professor de direito em Harvard e autor do livro *The Future of the Internet – and How to Stop It* – apresenta um caso hipotético capaz de ilustrar o potencial antidemocrático que o Facebook, através de seus mecanismos de filtragem, poderia provocar nas eleições. Segundo ele, um estudo empírico, realizado em 2010, já havia demonstrado como a mídia social poderia influenciar as pessoas a comparecerem nas urnas. Esta pesquisa demonstrou que o Facebook conseguiu atingir diretamente 60.000 pessoas e, através do efeito de ondulação criado pela rede, gerar um aumento real de 340.000 votos. O estudo foi feito de forma genérica, abarcando públicos com ideologias e visões de mundo distintas. Zittrain questiona, porém, se junto a esta técnica de estímulo de comportamento fossem aplicados algoritmos capazes de identificar as preferências políticas dos usuários. Neste caso, se a campanha de comparecimento às urnas fosse direcionada apenas a uma parte do público propensa a apoiar um determinado candidato, isto acabaria por favorecê-lo, desequilibrando o jogo político, numa espécie de *gerrymandering*¹⁰³ digital.

Embora este caso seja apenas hipotético, a verdade é que as redes sociais e os buscadores da Internet podem determinar, conforme preferirem e sem aviso prévio, o sistema de filtragem e divulgação de conteúdo. Por isso, segundo o autor, é preciso pensar em arranjos institucionais e normativos que evitem estas distorções. Para ele, a melhor solução jurídica é transformar estas empresas em “fiduciárias de informação”. Isto é, depositárias legais dos dados de seus usuários, de forma análoga ao que acontece com algumas profissões (psicólogos, médicos e advogados) que devem resguardar o sigilo das informações prestadas pelos clientes, não podendo utilizá-las para fins externos. Tal solução permitiria tanto a realização de auditorias, promovendo a transparência quanto ao uso e a gestão de dados, como resguardaria a propriedade imaterial das empresas.

Seja como for, as próprias equipes de campanha já começam a utilizar as novas tecnologias para mapear os diferentes grupos de interesse dispersos na rede. Isto possibilita a promoção de mensagens eleitorais direcionadas para os indivíduos que a elas sejam

¹⁰³ Com origem nos Estados Unidos, o termo refere-se à divisão de territórios, em eleições distritais, de forma a favorecer determinados candidatos ou partidos https://pt.wikipedia.org/wiki/Gerrymandering#Origem_do_termo. No caso do *gerrymandering* digital, ele ocorre quando um *site* “distribui informação de uma maneira que serve a sua agenda ideológica. Isto é possível em qualquer serviço que personalize o que ou a ordem do que os usuários veem” (ZITTRAIN, 2014).

sensíveis (FABBRINI, 2009, pp. 64-67). Em contraposição à mídia de massas, que operavam com a produção de uma propaganda única, a mídia digital permite a personalização do conteúdo a grupos de eleitores específicos. Isto talvez explique a sensação crescente de polarização da política. Enfim, os recursos digitais, em especial os que compõem a chamada Web 2.0 e Web 3.0 (cf. nota de rodapé 43), constituíram ferramentas centrais das duas últimas campanhas eleitorais vitoriosas dos Estados Unidos: a de Barack Obama e de Donald Trump. Contudo, o uso destas ferramentas digitais foi distinto.

A primeira teve como foco a construção de estratégias de base (*grassroots*), utilizando os recursos digitais de forma inovadora e colaborativa para potencializar e driblar a escassez de recursos em relação a outros competidores (garantindo-lhe a nomeação nas prévias do Partido Democrata, vencendo Hillary Clinton). A segunda foi marcada pela centralização da informação em torno da construção da imagem de liderança do candidato e pela adoção de estratégias de manipulação dos sentimentos através do isolamento de grupos e a disseminação viral de notícias falsas. Em contraposição à estratégia *grassroots* (a grama que cresce naturalmente no chão) - que em política remete a demandas e movimentos políticos surgidos espontaneamente a partir da base - adotada em 2008; em 2016, fala-se em uma campanha AstroTurf (marca de grama artificial) - composta por grupos de apoio que surgem a partir do patrocínio e da influência de cima. Isso demonstra os desafios que ainda existem para a adoção da campanha *on-line* colaborativa, o que reflete, de certa forma, a própria dificuldade rumo à construção de uma democracia mais radical e colaborativa.

4.2.1. Campanha eleitoral de Obama e a construção de uma lógica colaborativa em rede.

A utilização da Internet por campanhas presidenciais ocorre pelo menos desde 2000¹⁰⁴, mas não de forma sistemática e articulada (LEVENSHUS, 2010, p. 313), tampouco de forma interativa (GRAEFF, 2009, p. 7). A primeira experiência neste sentido ocorreu na pré-candidatura de Howard Dean pela indicação do Partido Democrata à corrida presidencial, no ano de 2004. Embora o vencedor na disputa tenha sido John Kerry, Dean inovou ao lançar mão de ferramentas digitais tanto para organizar voluntários como para

¹⁰⁴ “Nos Estados Unidos, a Internet já tinha sido usada como ferramenta de comunicação em campanhas presidenciais. Em 2000, o senador John McCain – candidato do Partido Republicano derrotado por Obama em 2008 – ficou conhecido ao veicular *banners* em diversos sites divulgando e pedindo apoio à sua pré-candidatura” (GRAEFF, 2009, p. 7).

arrecadar doações para sua campanha¹⁰⁵. Observando o avanço em termos de segurança das transações financeira digitais, ele conseguiu ver nisto uma oportunidade para alterar a lógica de arrecadação de campanha. Antes, por uma questão de tempo, os candidatos focavam estrategicamente em poucas fontes com alta capacidade de financiamento, Dean, ao contrário, arrecadou valores baixos de um grande número de pessoas. Utilizando o potencial da rede mundial de computadores ele conseguiu levantar 14,8 milhões de dólares em apenas um trimestre (quebrando o recorde de Bill Clinton, que arrecadou no mesmo período 10,3 milhões), tendo arrecadado ao todo 53 milhões de dólares em doações (GRAEFF, 2009, p. 11). Por trás desta campanha existia um pressuposto mais profundo, um desafio à grande mídia tradicional e uma tentativa de renovar a política através de um novo espaço público completamente aberto (uma “nova fronteira”)¹⁰⁶.

Esta experiência tem impacto nas pré-candidaturas de 2007 (JOHNSON e PERLMUTTER, 2010, p. 555). Durante as prévias, Ron Paul, pelo Partido Republicano, e Barack Obama, pelo Partido Democrata, foram os candidatos que mais utilizaram a Web 2.0 para criar uma rede de apoiadores e arrecadar recursos financeiros e humanos. Já o candidato republicano Rudy Giuliani, cuja campanha *on-line* foi uma das menos expressivas, teve um resultado pífio, fazendo com que ele abandonasse o pleito prematuramente. (PANAGOPOULOS, 2009, pp. 1 e 3). A vitória de Barack Obama na disputa pela presidência dos Estados Unidos constituiu a primeira experiência bem-sucedida de utilização de ferramentas *on-line* para organização colaborativa e democrática de uma campanha eleitoral. Os diversos recursos tecnológicos - como *e-mail*, mídias sociais (MySpace e Facebook), *blogs*, mensagens de telefones celulares, vídeos no Youtube, etc. - eram utilizados de forma simultânea e articulada, formando uma campanha em rede totalmente integrada. Na verdade, outros candidatos também utilizaram as redes sociais, ficando o pleito norte-americano de 2008 conhecido como “Eleições Facebook” (JOHNSON e PERLMUTTER, 2010). Contudo, a campanha de Obama foi além, utilizando estes instrumentos não apenas para estabelecer a comunicação com os simpatizantes e voluntários, ou para conseguir doações, mas como forma de organização da campanha como um todo.

¹⁰⁵ Para isso, ele utilizou tanto seu *website* como seu *blog*, denominado Blog for America, destinado a organizar esforços de campanha de base (*grassroots*) e comunicar-se com os seguidores diretamente. O sucesso do *blog* foi tal que no último trimestre de 2003 ele contava com 30.000 visitas diárias (POLE, 2010, p. 96).

¹⁰⁶ Lawrence Lessig, no artigo “*The new road to the White House*”, publicado na edição de novembro de 2003 da revista sobre assuntos digitais *Wired*, assim afirmou: “Quando bem feito, como a campanha de Howard Dean aparentemente está fazendo, o *blog* é um instrumento de construção de comunidades. O truque é transformar o ouvinte em orador. Um *blog* bem-estruturado inspira tanto a leitura quanto a escrita. E, ao conseguir que a audiência escreva, candidatos conseguem um compromisso com essa audiência. O engajamento substitui a recepção, que por sua vez leva à ação no mundo real” (*apud* GRAEFF, 2009, p. 10).

Trata-se, portanto, de uma nova forma de fazer campanha eleitoral em que a utilização de instrumentos digitais não é apenas esporádica, mas compõe o centro da estratégia de descentralização da comunicação política (LEVENSHUS, 2010, p. 314). Os simpatizantes cadastrados eram dotados de capacidade de ação e coordenação local, o que enaltecia o sentimento de pertencimento, multiplicando as práticas de autoarregimentação de voluntários em um processo interno de retroalimentação da rede de campanha. Isto, somado ao potencial interativo, disseminado e instantâneo das tecnologias da *Web 2.0*, capazes de integrar diferentes formas de mensagens (imagens, vídeos, mensagens escritas, áudios) em um único meio, “formou um círculo virtuoso de propagação nunca visto em campanhas eleitorais” (FARIA, 2012, pp. 98-99)¹⁰⁷. Esta estratégia fez com que o então Senador negro Barack Obama, praticamente um desconhecido, desbancasse a candidatura da favorita Hillary Clinton, nas prévias do Partido Democrata, e, posteriormente, consagrasse a vitória na corrida eleitoral, derrotando o republicano John McCain.

“como e por que um político jovem – um afro-americano com um sobrenome mulçumano e antepassados quenianos, com um dos recordes de votação no Senado de maior inclinação para esquerda, sem apoio significativo da elite do Partido Democrata, que explicitamente rejeitou o financiamento dos *lobbies* de Washington – foi capaz de garantir a indicação democrata para presidente dos Estados Unidos por uma margem confortável? Uma resposta parcial a essa questão curiosa é que ele foi capaz de penetrar no coração da política americana trazendo para si um número substancial de cidadãos que estavam marginalizados da política ou se sentiam desencorajados pela política tradicional. E ele foi capaz de fazê-lo por meio de uma combinação de uma personalidade carismática, um novo tipo de discurso político e uma estratégia de campanha inovadora que transferiu os princípios da organização comunitária nos Estados Unidos para a especificidade do ambiente da Internet. Seguindo as pegadas (...) de Howard Dean (...), Obama dominou as regras de envolvimento com aquilo que foi chamado de 'a primeira campanha em rede'” (CASTELLS, 2015, pp. 418 - 419).

Mais do que isto, a campanha de Obama levou os americanos às urnas, incentivando a participação em um país onde o voto é facultativo. Desde a década de 1960, os Estados Unidos observam uma queda na taxa de comparecimento eleitoral, que gira em torno de 50% a 55% dos eleitores registrados. A eleição de 2008 registrou a maior taxa de comparecimento desde 1972 (POLE, 2010, p. 3). Assim, um dos grandes méritos da campanha de Barack Obama, embora não seja possível afirmar que sua vitória se deveu ao uso da Internet, foi

¹⁰⁷“Um estrategista [...] falou sobre usar a *Internet* para fazer com que o público se sinta como parte de uma comunidade e simultaneamente como se ele estivesse tendo uma conversa de igual com a equipe, criando uma familiaridade, um laço entre os membros da campanha e os voluntários. Comunidades *On-line* fomentam relações entre a organização e o público e entre partes do público, tornando mais confortável para os membros de trabalharem juntos *off-line* por um candidato” (LEVENSHUS, 2010, p. 317-319)

compreender a insatisfação em relação ao modo tradicional de fazer política. Sobretudo em relação aos jovens, que possuem uma forma peculiar de se comunicar com o mundo: eles não se contentam apenas em ser telespectadores, mas querem ser também atores efetivos (GRAEFF, 2009, pp.16-17): “formas revolucionárias de autocomunicação de massa se originaram na criatividade de jovens usuários que se transformaram em produtores” (CASTELLS, 2015, p. 114). O foco no estímulo da participação e do apoio da juventude é observável pela escolha de Chris Huges (um dos co-fundadores do *Facebook*), de apenas 24 anos, como estrategista responsável pela da campanha na *web*.

Alguns elementos que estruturaram esta nova forma de comunicação política merecem ser apontados e aprofundados para compreensão da construção de futuras campanhas *on-line* colaborativas. O primeiro deles é a capacidade de abertura e de adaptabilidade da campanha pela adoção de uma organização descentralizada. Neste ambiente, as tarefas são distribuídas entre grupos interdependentes a partir do mapeamento dos diferentes graus de comprometimento e interesse dispersos na rede. Com isso, as ferramentas *on-line* são utilizadas para identificar, estimular, coordenar e potencializar os esforços individuais dos voluntários sem que ninguém fique sobrecarregado (GRAEFF, 2009, p. 26). Assim, ao mesmo tempo em que as ferramentas digitais possibilitam a ação direta e comprometida das bases, elas permitem que os voluntários sejam monitorados e treinados para que melhor atinjam os objetivos almejados.

Um segundo elemento, diretamente relacionado com o primeiro, é o empoderamento dos voluntários. Isto significa dotá-los de um senso de controle através de uma abordagem que incentive a ação responsável de cada um dos usuários ligados à rede de campanha. Rachel Gibson denomina de “campanha iniciada pelo cidadão” - CIC (sigla para *citizen-initiated campaigning*) - este novo arranjo pautado pela participação de cidadãos voluntários que, embora não sejam membros oficiais de campanha, conseguem engajar-se ativamente tanto *on-line* como *off-line* graças às ferramentas tecnológicas fornecidas (GIBSON, 2015, p. 186). Trata-se de um modelo refinado que combina o trabalho organizado a partir da base em um arranjo P2P (conceito apresentado no cap. 1, cf. subitem 1.2.2), a certa diretriz central, constituindo-se, simultaneamente, de cima para baixo e de baixo para cima. A operacionalidade deste sistema foi viabilizada pela criação de uma rede social, focada no poder ativo dos apoiadores: o MyBarackObama, ou simplesmente,

MyBO¹⁰⁸. O objetivo desta rede era permitir que seus integrantes se sentissem tão relevantes como qualquer outro membro da equipe oficial de campanha. Conseqüentemente, o sucesso de Obama era o sucesso de todos os participantes da rede (LEVENSHUS, 2010, p. 329).

Uma vez cadastrados nesta rede social, os membros poderiam organizar eventos, criar *sites* destinados a angariação de fundos e engajar-se na arregimentação de votantes (*getting out the vote*, ou simplesmente GOTV), práticas tradicionalmente controladas e monitoradas, restritas, até então, a membros oficiais da campanha. A centralização parcial realizada pelo MyBO não impedia os participantes de usarem seus próprios *blogs* e contas em redes sociais pessoais, criando uma massa crítica de apoiadores mais ampla. Isto significava abrir mão de parte do controle sobre o conteúdo do que era produzido nas redes, já que qualquer indivíduo conectado através de um perfil poderia expressar livremente seus pensamentos. Ainda assim, a equipe de campanha decidiu por não filtrar ou censurar um conteúdo apenas por ele não estar de acordo com a posição oficial do candidato, de tal forma que os apoiadores podiam manifestar-se tanto positiva quanto negativamente em relação a qualquer tema (LEVENESHUS, 2010, pp. 327-328). Conforme veremos a seguir, trata-se de postura oposta à adotada pelas campanhas de 2016, sobretudo a de Donald Trump.

Um terceiro elemento foi a utilização estratégica de vários instrumentos de comunicação por meio da Internet. As ferramentas de comunicação tradicionais não foram completamente abandonadas, mas sim integradas dentro de uma narrativa única. Assim, por exemplo, enquanto os voluntários de um determinado estado realizavam telefonemas para buscar outros apoiadores e doadores de campanha, ao mesmo tempo eles gravavam estas experiências em vídeos e disponibilizavam em suas páginas como forma de incentivar e servir de inspiração para outros grupos em outros estados. Além disso, as atualizações instantâneas promovidas por ferramentas *on-line* davam subsídios aos apoiadores na hora de arregimentarem os eleitores indecisos (LEVENSHUS, 2010, p.329). Por fim, a campanha contava ainda com uma estratégia de avaliação e *feedback* em tempo real o que permitia a averiguação e o reajuste constante do impacto e da efetividade da relação criada pela rede, aumentando seu êxito. Esta mensuração, além de quantitativa (número de acessos, número de cadastros, etc.) era também qualitativa (quais mensagens foram mais bem-sucedidas, qual o conteúdo das discussões, etc.) (LEVENSHUS, 2010, p.330 e POLE, 2010, p. 125).

¹⁰⁸ O MyBO teve 2 milhões de perfis, mais de 400 mil posts, ajudou a organizar cerca de 200 mil eventos *off-line*, possibilitou a criação de 35.000 grupos e a arrecadação de milhões de dólares (GRAEFF, 2009, p. 15 e GIBSON, 2015, p. 187).

Em suma, a gestão da campanha do Presidente Obama teve como pressuposto uma base efetivamente popular e não apenas composta por robôs e algoritmos. Sua página oficial serviu como instrumento de centralização estratégica (um *hub*) dos esforços de apoio eleitoral, sendo útil, em especial, na arrecadação de fundos, na coleta de dados e na localização de táticas de mobilização focalizadas nos eleitores, abordagem denominada de “exército da persuasão” pelo diretor da campanha, David Plouffe (CASTELLS, 2015, p. 448). Mais do que isto, ela estendeu seus efeitos para as ações *off-line*, constituindo-se como um verdadeiro espaço de debate público (LEVENSHUS, 2010, p. 330). Como consequência, mais do que trazer recursos humanos e financeiros para a gestão da campanha, esta estratégia teve o mérito de envolver os cidadãos no processo político e eleitoral como um todo (GIBSON, 2015, p. 187). Na verdade, a chave para compreensão do sucesso desta campanha está em sua capacidade de traduzir o modelo americano clássico de organização comunitária para o contexto digital, criando um espírito de união e propósito (CASTELLS, 2015, p. 419; JOHNSON e PERLMUTTER, 2010, p. 555). Em outras palavras, seu fator de êxito não foi a tecnologia em si, mas a forma como ela foi incorporada, estimulando a cooperação entre as equipes através de ações integradas *on-line* e *off-line* (GRAEFF, 2009, p. 25).

Isto não significa, contudo, que esta estratégia é capaz de reproduzir os mesmos efeitos em qualquer candidatura e contexto. Por isso, a importância da observância dos aspectos sociais, que destacamos no capítulo 1, sobretudo dos laços de afinidade, confiança, simpatia e afeto que constituem a base formadora de um arranjo comunitário. É ele que permite a construção de um modelo democrático colaborativo e não a mera utilização de instrumentos tecnológicos. A falha em construir e estimular a criação de sistemas interindividuais de constituição das comunidades políticas é o que explica a excepcionalidade das campanhas eleitorais colaborativas *on-line*, em detrimento da manutenção de arranjos hierárquicos, focados no sistema tradicional de comunicação. Diversas são as capacidades proporcionadas pelas novas tecnologias de informação e comunicação que permanecem subutilizadas na política. Estas ferramentas podem ser incorporadas pelas campanhas eleitorais *on-line*, contribuindo para construção de sistemas de comunicação entre eleitores e políticos mais democráticos, abertos, dinâmicos e colaborativos; ou mais passivos, controlados, falseados e superficiais.

4.2.2 Campanha eleitoral de Donald Trump e a lógica do controle, insulamento e desinformação.

Apesar de ser um fato recente e com pouca literatura disponível, a campanha de Donald Trump permite delinear algumas tendências que, embora já estivessem em curso, tornaram-se mais evidentes. Na verdade, os líderes europeus já demonstravam preocupação em relação ao uso de estratégias baseadas na Internet como instrumento de persuasão de seu eleitorado, afinal, a mídia social já havia sido usada intensa e estrategicamente no referendo sobre a saída do Reino Unido da União Europeia: os apoiadores do Brexit eram sete vezes mais ativos no Twitter que seus oponentes. Além disso, a Cambridge Analytica, empresa de análise e mineração de dados, foi responsável por ambas as campanhas exitosas. A partir disso, Nathaniel Persily (2017, p. 64), professor de Direito Constitucional da Stanford Law School, conclui que a campanha de Trump, por mais singular que seja, é apenas a última expressão de um movimento global que conjuga insatisfação com as instituições tradicionais (especialmente a mídia e os partidos políticos) e a utilização maciça das novas tecnologias.

A ascensão das mídias sociais, como o Twitter e o Facebook, conforme destacamos, faz com que antigas empresas de informação percam espaço na definição da agenda eleitoral. Por outro lado, sem a mediação de instituições que garantam a integridade do processo comunicativo, através de regras éticas de objetividade e checagem da informação prestada, põe-se em risco a própria democracia. Por isso, a última campanha eleitoral americana deve ser vista com precaução, já que o uso maciço das mídias sociais não serviu apenas ao propósito de gerar interconexões entre os atores do processo eleitoral, mas envolveu também a disseminação abusiva de notícias falsas, o uso de perfis e contas automatizadas (os “*web bots*”¹⁰⁹) e até propagandas produzidas fora do país, elementos que prejudicam a escolha livre e bem informada pelo eleitor (PERSILY, 2017, pp. 63 e 67).

Outro aspecto desta campanha foi a polarização assimétrica do discurso político. Na verdade, os cientistas políticos observam o afastamento e a radicalização ideológica entre direita e esquerda há pelo menos 20 anos nos EUA. Estudos sobre o tema focados na perspectiva da Internet relacionam este comportamento ao impacto negativo causado pelas redes sociais. Distorções como a “câmara de eco”¹¹⁰ (*eco chamber*), as cascatas de

¹⁰⁹ Os *web bots* são *softwares* capazes de simular a ação humana na Internet, atuando como robôs, por isso o nome *bots*, diminutivo de *robots*. Os *bots* podem viralizar um conteúdo através de sua promoção automática, estratégia que foi utilizada por Clinton como por Trump, mas mais pelo último. (PERSILY, 2017, p. 70)

¹¹⁰ “Uma câmara de eco, também conhecido como câmara de eco ideológica, é uma descrição metafórica de uma situação em que informações, ideias ou crenças são amplificadas ou reforçadas pela comunicação e

informação e os filtros-bolha contribuem para o insulamento da informação em espaços onde todos concordam entre si, excluindo visões divergentes e causando uma falsa impressão de realidade (FARIS *et al.*, 2017, pp. 17-18). Contudo, os dados colhidos nas últimas eleições presidenciais americanas pelo centro de estudos em ciberespaço de Harvard, o Berkman Klein Center for Internet & Society, apontam que este movimento não é harmônico. A correta compreensão do papel da mídia nas últimas eleições, portanto, pressupõe o reconhecimento de seu caráter multifacetado e desigual (FARIS *et al.*, 2017, p. 70).

O estudo supracitado analisou mais de 2 milhões de histórias compartilhadas na Internet por aproximadamente 70.000 fontes de informação, traçando o padrão de ligação (*linking pattern*) entre elas para determinar a estrutura da economia de ligação (*link economy*) da rede de mídia eleitoral. O resultado é representado por gráficos (ou grafos) que indicam, de forma esquemática, as relações estabelecidas por indivíduos, coletividades ou instituições em redes complexas. No estudo, as mídias de conteúdo são os atores e são representadas por nós (ou vértices); as conexões, estabelecidas entre elas por *hyperlinks*¹¹¹ formam os laços (ou arestas) e são representados por linhas. O tamanho de cada nó é proporcional ao número de outros nós que a ele faz referência e a proximidade entre os nós é determinada pelo número de ligações comuns que eles possuem. No estudo, as mídias são classificadas como de direita (vermelho), centro-direita (rosa), centro (verde), centro-esquerda (azul claro) e esquerda (azul escuro) pelo padrão de compartilhamento destas fontes¹¹², numa perspectiva da audiência. A representação visual destas inter-relações mostra uma proximidade entre mídias de esquerda e de centro-esquerda, junto a mídias de centro, enquanto as mídias de direita encontram-se mais afastadas (inclusive das mídias de centro-direita) e, portanto, menos integradas ao restante do mapa (FARIS *et al.*, 2017, pp. 26-27).

repetição dentro de um sistema definido. Dentro de uma câmara de eco, as fontes oficiais muitas vezes são inquestionáveis e opiniões diferentes ou concorrentes são censuradas ou desautorizadas”. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Câmara_de_eco (último acesso em 22 de agosto de 2017).

¹¹¹ *Hyperlinks* são formas de navegação interativa entre documentos distintos, de forma que se possa acessar recursos fora do texto lido em outros locais com apenas um clique. Quando uma mídia faz referência a outra através deste recurso, elas estão conectadas (ligadas) entre si, compartilhando conteúdo.

¹¹² Mídias cuja proporção de compartilhamento era realizada de 4:1 por eleitores de Trump foram classificadas como de direita e receberam a cor vermelha. No extremo oposto, aquelas compartilhadas em uma proporção de 4:1 por eleitores de Clinton receberam a cor azul escuro e foram classificadas como de esquerda. As mídias pintadas de rosa (centro-direita) e azul claro (centro-esquerda) representam uma proporção de compartilhamento de 3:2 para eleitores de Trump e Clinton, respectivamente e aquelas cuja proporção foi 2:2 são consideradas mídias de centro e receberam a cor verde. Utilizando esta lógica, mídias convencionalmente classificadas como de centro-direita, como a The Hill e a Wall Street Journal, foram classificadas como de centro. Já mídias consideradas de centro como New York Times e Washington Post foram incluídas na categoria de centro-esquerda (FARIS *et al.*, 2017, p. 30).

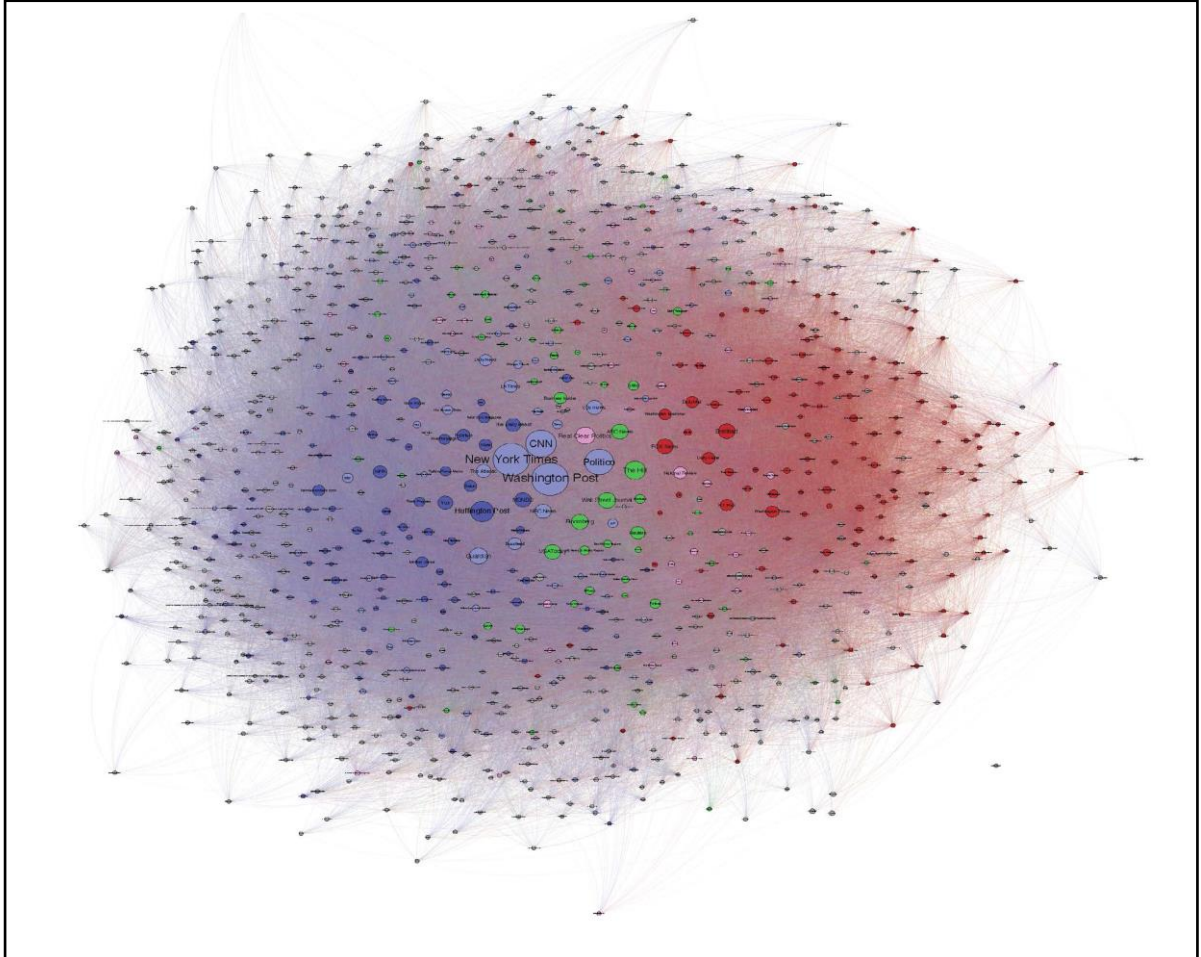


Figura 2: mapa de rede baseados em mídias abertas da Web entre 1 de maio de 2015 e 7 de novembro de 2016. Fonte: Faris et al., 2017, p.10

A audiência do público de direita ficou restrita a mídias mais radicais, o que explica a ascensão de veículos de extrema direita (com a preponderância da Breitbart e a Fox News) e o esvaziamento dos de centro-direita, que nestas eleições assumiram uma posição mais neutra, de oposição a ambas as candidaturas. Mídias de direita tradicionais - como a The Wall Street Journal e a National Review – tiveram um baixo desempenho em comparação com a eleição anterior de 2012. Assim, a economia de rede que compôs a estrutura comunicativa da campanha de Trump foi marcada por mídias altamente partidarizadas, formando uma esfera insulada distante do sistema de mídias como um todo. Já a audiência do público de esquerda tendeu a orbitar canais relativamente mais variados, englobando conteúdos de esquerda, de centro-esquerda e mesmo de centro (FARIS *et al.*, 2017, pp. 18-19). Como consequência, tem-se a configuração de um ecossistema de mídia

mais interconectado a clivagens políticas distintas. Isto pode ser verificado pela presença, no centro do grafo (cf. figura acima), de veículos de comunicação consumidos prioritariamente por um público oposto à candidatura de Trump. Aliás, esta suposta hostilidade da mídia tradicional foi uma das pedras de toque da campanha do candidato republicano. Assim, os dois elementos fundamentais para a compreensão das eleições americanas de 2016, segundo o estudo, são: a reestruturação da mídia conservadora e a orientação à esquerda da audiência da mídia tradicional (FARIS et. al., 2017, pp. 31 e 69).

Isto não significa que os eleitores de um lado do espectro político sejam melhores que os outros, já que ambos tendem a preferir e ressaltar informações que reforcem sua visão de mundo, disseminando-as, ainda que elas sejam pouco embasadas e consistentes. Por isso, tanto os apoiadores de Trump como os de Clinton apenas compartilhavam notícias do outro lado do espectro quando favoráveis ao seu ponto de vista (FARIS et.al., 2017, p. 78 e ALLCOTT e GENTZKOW, 2017, p. 221). Também é incorreto concluir que não existam *sites* de extrema esquerda que operem a partir de uma lógica semelhante às páginas de extrema direita. Contudo, há diferenças centrais no comportamento midiático da esquerda e da direita. Enquanto a atenção do primeiro público está mais focada em mídias tradicionais, a do segundo está fundamentalmente centrada em mídias de notícias mais opinativas e extremistas e menos jornalísticas, no sentido técnico do termo. Com isso, enquanto mídias de extrema-esquerda exercem pouca influência sobre o primeiro público, as mídias de extrema-direita formam o epicentro da cobertura informativa para o segundo.

Por isso, enquanto 6 das 10 histórias mais populares na direita eram oriundas de *sites* classificadas como *clickbait*¹¹³, na esquerda esta proporção é de 3 para 10. Além disso, a mídia divulgada pela esquerda era crítica à candidata Hilary Clinton (e mais favorável ao candidato democrata Bernie Sanders), já a de direita divulgava histórias fortemente favoráveis a Trump (FARIS et al., 2017, pp. 20 e 36). Daí a conclusão dos autores de que a chamada “polarização” das eleições de 2016, sobretudo na Internet, não decorreu de um movimento de afastamento simétrico entre esquerda e direita, mas de práticas e de construção de uma estrutura de rede por parte da extrema direita altamente insulada. Enquanto a atenção dos eleitores de esquerda, auferida a partir dos canais compartilhados nas redes sociais, variava de conteúdos partidários a relativamente centristas, as mídias de

¹¹³ Em português, isca de cliques ou caça-cliques, o termo *clickbait* se refere pejorativamente a um conteúdo de Internet destinado a geração de receita através de publicidade *on-line* a partir de técnicas que chamem a atenção dos internautas (como manchetes sensacionalistas e imagens), normalmente a partir de informações imprecisas ou falsas (WIKIPEDIA, <https://pt.wikipedia.org/wiki/Clickbait>).

direita operavam através de práticas de compartilhamento e de interconexão de *links* e canais altamente partidizados. Aliás, a proliferação destes particularismos conflituosos e a falta de instrumentos, por parte da democracia liberal, para dar-lhes a adequada vazão e tratamento já era algo destacado por Chantal Mouffe no início do Século, conforme vimos no capítulo 2 (cf. item 2.2.2). Em sentido semelhante, o estudo conclui: “Os resultados das eleições de 2016 são um testemunho do poder duradouro e extraordinário do partidarismo”, em contraposição ao enfraquecimento dos partidos (FARIS et. al., 2017, p. 40).

Outro aspecto fundamental destas eleições foi a proeminência de Trump no noticiário em virtude de sua propensão a tornar-se viral (PERSILY, 2017, pp. 66-67). A cobertura dele pela mídia excedeu a de Hilary Clinton por mais de um ano (com exceção apenas do período de debate das primárias do Partido Democrata em outubro de 2015) com uma ampla margem de diferença. Como consequência desta hiperexposição, das 100 histórias com maior interconexão no ambiente *on-line* (isto é, com mais *links*), 87,5% eram sobre Trump. Na verdade, grande parte de todas estas notícias tinham teor negativo, contudo as reprimendas ao candidato republicano eram, muitas vezes, uma reação a controvérsias por ele criadas deliberadamente. Além disso, ainda que ele recebesse críticas mais frequentemente, a cobertura acerca da investigação pelo FBI dos e-mails particulares envolvendo Clinton foi mais intensa. Tudo isto demonstra o sucesso da campanha de Trump em pautar a agenda eleitoral, sobretudo em virtude de seu comportamento nas mídias sociais. Prova disto é o destaque para temas como imigração e mulçumanos, tópicos que ocuparam o primeiro lugar em cobertura jornalística, seguidos, com menos destaque, de emprego/economia e raça. Outros assuntos, como saúde, educação, mudança climática e segurança receberam, comparativamente, pouca atenção (FARIS et. al., 2017, pp. 84-87).

Por fim, um aspecto muito ressaltado nestas eleições foi a disseminação de informações inverídicas, descontextualizadas ou incompletas, chamadas, genericamente, de notícias falsas (*fake news*). Há, ainda, uma discussão acerca do significado deste conceito. Isto porque, se por ele forem tomadas todas as declarações falsas, tendenciosas ou imprecisas, o termo perde a sua capacidade para definir um fenômeno social específico da era digital. Seja como for, para compreender como as notícias falsas podem impactar no resultado eleitoral e, portanto, na democracia, é preciso diferenciar as formas que esta prática assume: enquanto sátira; para obter lucro¹¹⁴; por imprudência jornalística; e, finalmente,

¹¹⁴ Alguns jovens da cidade de Veles, na Macedônia, descobriram que criar notícias falsas pró-Trump era um negócio extremamente rentável. Isto porque a plataforma de anúncios do Facebook, a AdSense, remunera seus

como forma de propaganda política. O problema é que, com a complexidade da Internet, estas diferentes formas de informações intercambiam-se, podendo ou não ser utilizadas com a intenção de ludibriar. Uma notícia declaradamente falsa de uma página satírica, que produz informações mentirosas com a intensão cômica, pode ser utilizada por outros meios com o objetivo de chamar a atenção do público, quer para obtenção de lucro, quer para confundir a respeito de algum assunto. Por isso, mais do que o conteúdo das notícias, já que sempre existiram notícias falsas, é a forma como ela é disseminada que tem produzido efeitos sociais negativos. Esta distinção é juridicamente relevante, pois evita que eventuais medidas normativas, ao invés de coibirem abusos, promovam a censura de conteúdos legítimos.

Do total de notícias falsas¹¹⁵ coletadas pelos economistas ALLCOTT e GENTZKOW (2017, p. 223), 115 favoreciam Donald Trump e 41, Hillary Clinton. Além disso, notícias falsas benéficas ao candidato republicano foram quase quatro vezes mais compartilhadas no Facebook que notícias falsas maléficas (30,3 milhões de compartilhamentos favoráveis contra 7,6 milhões de compartilhamentos contrárias aos interesses de Trump). Em sua pesquisa empírica, Faris et. al. concluem que a propagação de notícias falsas foi fruto de uma estratégia deliberada de campanha. A partir da mobilização de uma rede de mídias aliadas, promovia-se a disseminação maciça (viral) de um conteúdo de má qualidade jornalística com o intuito propagandístico e desinformador¹¹⁶. Afinal, uma informação torna-se mais efetiva quanto mais é repetida e validada em diferentes meios, daí a execução desta estratégia de “propaganda de rede”. A ela soma-se o uso de mensagens de carga emocional, focadas em sentimentos como o medo, a angústia e o orgulho, a partir de assuntos como imigração, superioridade de raça, propagação de doença, crime e terrorismo, enfim, os chamados discursos de ódio (*hate speech*). (FARIS et. al., 2017, pp. 128-129).

inscritos a partir do número de compartilhamentos. Além disso, um usuário americano é 5 vezes mais rentável que os usuários do resto do mundo. Como as notícias sensacionalistas pró-Trump geravam cliques e compartilhamentos, eles passaram a criar notícias falsas com o intuito exclusivo de ganhar renda, que podia chegar a 3.000,00 dólares por dia (PERSILY, 2017, pp. 67-68). Ver também: https://www.buzzfeed.com/craigsilverman/how-macedonia-became-a-global-hub-for-trump-misinfo?utm_term=.fp5O1LeoB#.srvv8OEno

¹¹⁵ Para estes autores, de forma mais ampla, notícias falsas são todos os “sinais distorcidos não correlacionado com a verdade” (ALLCOTT e GENTZKOW, 2017, p. 212).

¹¹⁶ “Por ‘propaganda’ (*propaganda*) nós nos referimos ao uso intencional das comunicações para influenciar atitudes e comportamentos em uma população alvo. Por ‘desinformação’, tomando de empréstimo a definição legal de propaganda falsa (*false advertising*), nós nos referimos a propaganda consistindo em informação materialmente enganosa” (FARIS et. al., 2017, p. 128). Vale ressaltar que no inglês as palavras *propaganda* e *advertisement*, embora estejam intimamente relacionadas, não são sinônimas. Enquanto este termo refere-se ao aspecto comercial da venda de bens e serviços, aquele está relacionado à influência no comportamento e opinião das pessoas, possuindo uma conotação mais política que econômica.

Além desta causa, outras razões estruturais explicam a explosão de conteúdos informativos falsos e de má qualidade: a redução de barreiras de entrada a novos produtores de conteúdo midiático; o papel informacional desempenhado pelas mídias sociais, organizadas a partir de identificação segregada; relacionado a esta causa, tem-se, ainda, a polarização política com o aumento de sentimentos negativos de cada lado do espectro político em relação ao outro; por fim, o declínio da confiança na mídia de massas. Estas duas últimas características, aliás, podem ser apontadas tanto como causa como consequência da ascensão das notícias falsas num processo circular vicioso. No primeiro caso, os sentimentos políticos radicalizados estimulam a disseminação de informações falsas sobre o adversário, o que aumenta a polarização política e assim sucessivamente. No segundo, a descrença nos conteúdos midiáticos diminui os incentivos para a elaboração de informações acuradas; conseqüentemente, sem o processo de checagem jornalística, as notícias disponíveis tendem a ser cada vez piores aumentando ainda mais o ceticismo em relação à mídia (ALLCOTT e GENTZKOW, 2017, pp. 214-215, 219 e 221). Em suma, a superexposição à informação somada à concorrência faz com que as formas de comunicação capazes de fornecer algo novo, inesperado, de forma concisa e imediata sejam mais bem-sucedidas na Internet. As notícias acabam se tornando fragmentadas, descontextualizadas, superficiais, seletivas e muitas vezes não checadas: publicam-se os fatos, mas não as suas razões. Por isso, a escolha do termo “pós-verdade” como a palavra do ano de 2016 pelo dicionário Oxford¹¹⁷.

Ainda não é possível mensurar o real impacto destes conteúdos no resultado eleitoral, embora a pesquisa empírica de ALLCOTT e GENTZKOW (2017, p. 232) aponte que, mesmo sem as notícias falsas, Trump teria vencido o pleito. Independentemente de ter sido ou não um fator decisivo para as eleições, os custos sociais das notícias falsas não deixam de ser elevados. Conforme destacamos no início (item 4.2), a maior parte dos americanos já utiliza a Internet como instrumento para busca de informação. Se este ambiente for permeado por mensagens radicalizadas ou de má qualidade, a consequência será a desmobilização ainda maior de eleitores que já enxergam como cínicos e mentirosos os políticos e suas campanhas eleitorais. Estas, por sua vez, deixam de cumprir sua função enquanto instrumento democrático de comunicação, já que qualquer tentativa sincera nesse sentido será obscurecida por histórias falsas. Com a quantidade e a velocidade de informações, o que aumenta o custo dos usuários em separar o que é verdadeiro do que é falso, tudo parece igual e decidir sobre uma ou outra opção política parece irrelevante. Além

¹¹⁷ cf. nota de rodapé 40.

disso, a crença formada a partir de informações imprecisas impossibilita o discurso racionalmente instruído e, conseqüentemente, o desenvolvimento de uma esfera pública deliberativa. Cidadãos menos ou pior informados geram externalidades sociais negativas, não só pela seleção de candidatos menos preparados, mas pelo próprio enfraquecimento do processo democrático (ALLCOTT e GENTZKOW, 2017, p. 219 e PERSILY, 2017, pp.70).

Este desafio exige uma resposta que vá além da mera adoção de leis pontuais e restritivas, normalmente criminais, como acontece em termos de regulação eleitoral. A organização descentralizada das campanhas eleitorais dificulta a identificação dos atores responsáveis pela divulgação ludibriosa, que pode ter origem tanto nos órgãos oficiais de campanha, como em grupos de interesses aliados não-oficiais, mídias simpatizantes e até atores internacionais: “a complexidade da rede que produz e retransmite notícias falsas torna difícil a identificação de sua origem” (PERSILY, 2017, pp. 67-69). É preciso compreender, antes de tudo, que a produção, disseminação e consumo da informação são atos de poder relacionados com a formação de identidades. Ela reflete valores sociais e culturais enraizados e incentivos político-econômicos¹¹⁸, fato que se verifica nas campanhas eleitorais como processos comunicativos que são. Disto decorre que os resultados ocorridos nas campanhas tanto de 2008 como de 2016 não necessariamente se repetirão em outros países, pois dependem de um contexto social e institucional próprio.

O que não significa, todavia, que devemos descuidar dos desafios políticos suscitados, sobretudo em um mundo globalizado, onde práticas eleitorais são exportadas como negócios lucrativos de um país para outro¹¹⁹. A adoção de instituições que sejam capazes de manter o equilíbrio entre disputas partidárias pluralistas e conflituosas sem negá-las continuará sendo fundamental em todas as democracias (FARIS et. al., 2017, pp. 21-22). Faris *et. al.* citam a importância do jornalismo enquanto instância qualificada para garantir a objetividade e a checagem da notícia. Em um ambiente caracterizado pela velocidade e pelo imenso volume de conteúdo “a única maneira de compreender e antecipar estratégias manipuladoras é através de métodos que examinem a totalidade da mídia, contextualizando histórias individuais dentro de um todo abrangente” (FARIS et. al., 2017, p. 131). Chantal Mouffe já destacava que a descrença na representação política e a ascensão de grupos

¹¹⁸ “Enquanto mensagens extremistas e sensacionalistas continuarem a ganhar eleições ao mesmo tempo em que são convertidas em vultosas recompensas publicitárias para quem as propaga, a dinâmica que observamos até aqui continuará” (FARIS et. al., 2017, p. 131).

¹¹⁹ Por isso, a mesma empresa de mineração e análise de dados, a Cambridge Analytics, foi responsável pelas campanhas eleitorais do Brexit e de Donald Trump. Especula-se que ela também atuará nas campanhas brasileiras de 2018. Neste último caso, conferir: <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-41328015>

extremistas não poderiam ser vistos como problemas temporários. Enquanto perdurarem mitos liberais como o racionalismo, o individualismo e o universalismo abstrato, que obscurecem o caráter conflituoso da política, dificilmente será possível construir um projeto de poder pautado em instituições que aceitem e estimulem a diferença como forma de fortalecer a democracia (MOUFFE, 2003, p. 12). Trataremos deste assunto no item seguinte.

4.2.3 A mobilização das paixões e dos sentimentos como elemento central das campanhas eleitorais na era da Internet.

Conforme vimos no capítulo 2, as teorias democráticas mais influentes no Século XX (em especial a teoria liberal e a teoria deliberativa) tendem a desconsiderar a manipulação dos sentimentos e afetos através de processos de comunicação pública como elemento essencial e constitutivo da política. Como consequência desta visão de mundo, há hoje quem defenda a superação da fronteira entre esquerda e direita sob a alegação de que estes blocos amplos de identificação política estariam ultrapassados. Neste contexto, os partidos políticos de diferentes ideologias passam a estabelecer consensos de centro, desaparecendo diferenças programáticas substanciais entre si. Os cidadãos sentem que seu voto não faz diferença, já que eles não são capazes de identificar opções significativamente distintas de projetos políticos para escolher. Com isso, surgem os eleitores apartidários, que escolhem de forma meramente racional seus representantes e, como reflexo deles, os políticos “apolíticos”. Enquanto a ascensão da política depurada do conflito é aplaudida por autores racionalistas (por razões econômicas ou morais¹²⁰), a legitimidade da democracia é cada vez mais contestada (MOUFFE, 2005, p. 64-66).

Por isso, contra estas teorias hegemônicas, insurge-se Chantal Mouffe com a sua teoria agonística da política (explicada no capítulo 2, subitem 2.1.2). Ela observa que a ausência de um ambiente político que possibilite o debate adversarial a partir de parâmetros democráticos de mediação das diferenças (ou seja, de uma esfera pública agonística) faz surgir outras formas de reconhecimento e agregação coletiva não necessariamente democráticas. Apesar da crença na vitória do individualismo sobre as identidades de grupo,

¹²⁰ Para Chantal Mouffe tanto as teorias agregativas da política, que, a partir de uma visão economicista, reduzem a participação cidadã ao voto; como as teorias deliberativas que, a partir de uma visão moralista, exigem que a participação na esfera pública seja totalmente racional, tentam reduzir a política a elementos meramente racionalistas. Para mais informações, vide cap. 2 (cf. subitem 2.2.2).

esta dimensão, por ser elemento constitutivo das relações sociais, não desaparece. Vimos isto no capítulo 1 (cf. subitem 1.1), quando demonstramos que apesar da sociedade constituir o modelo institucional fundamental da modernidade, ela não suplanta completamente as relações baseadas em laços de comunidade. Se as elites tradicionais, em especial os partidos políticos, já não conseguem formular e apresentar alternativas políticas para além do modelo consensual estabelecido pelas regras do mercado, este vazio é preenchido por outros atores. Vemos crescer a popularidade de partidos antissistema (*anti-establishment*) e políticos autoproclamados “apolíticos”, sobretudo na extrema direita do espectro político. Eles substituem a categoria tradicional “direita e esquerda”, que antes identificava a relação política adversarial, pela oposição entre o “povo” e o “sistema” (“*establishment*”).

Mouffe utiliza como ponto de partida fático para estabelecer sua tese o caso da Áustria. Lá o consenso de centro foi estabelecido prematuramente, logo após a Segunda Guerra Mundial, com a formação de uma grande coalizão entre o conservador Partido Popular Austríaco (ÖVP) e o progressista Partido Socialista (SPÖ). Durante este período, as elites destes partidos dividiram e ocuparam os postos de poder mais importantes do país. Em virtude do descontentamento gerado por este estado de coisas, o quase extinto Partido da Liberdade da Áustria (FPÖ) é resgatado em 1986. Convocando trabalhadores e defensores dos valores nacionais, este partido, que se apresentava como neonazista, conseguiu ultrapassar os conservadores em 1999, tornando-se o segundo mais votado. (MOUFFE, 2005, pp. 66-67). As reações internacionais à época foram contundentes, com a imposição de sanções diplomáticas por países europeus. Nas eleições de 2016, o candidato do partido de extrema direita Nobert Höfer esteve muito próximo de vencer as eleições presidenciais, mas acabou derrotado pelo candidato independente Alexander Van der Bellen. Recentemente, porém, os austríacos elegeram como chanceler Sebastian Kurz, um político do Partido Popular (ÖVP), que poucos dias antes de tomar posse, em 18 dezembro de 2017, estabeleceu uma aliança com o partido Liberdade da Áustria (FPÖ), formando uma coalizão ultranacionalista de extrema-direita, caso único na Europa Ocidental¹²¹.

Outro exemplo recente de ascensão de partidos de extrema direita em resposta ao *establishment* foi a eleição para o Parlamento alemão, ocorridas em 24 de setembro de 2017. O partido da chanceler Angela Merkel, o União Cristã-Democrata (CDU), conquistou a maior parte dos votos, consagrando-a como chefe do Executivo pela quarta vez seguida.

¹²¹ Vide, por exemplo: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2017/12/1943902-lider-conservador-faz-acordona-austria-e-poe-extrema-direita-no-poder.shtml>

Contudo, o fato que mais chamou a atenção neste pleito foi que, pela primeira vez na história do pós-Guerra, um partido de extrema direita (o Alternativa para a Alemanha - AfD), com discurso xenófobo próximo ao do nazismo, conquistava votos suficientes para ocupar o Bundestag¹²². Por outro lado, os dois partidos que formavam a coalizão de centro, isto é, o CDU e o Partido Social Democrata (SPD), tiveram quedas históricas. O primeiro caiu oito pontos em relação à eleição anterior, obtendo uma de suas piores marcas (33% dos votos válidos), superior apenas ao total de votos registrado em 1945. Já o segundo obteve o pior resultado eleitoral desde o pós-guerra, com apenas 20% dos votos (CARBAJOSA, 2017). Este resultado vitorioso por parte do AfD pode ser explicado por diversas razões: o medo dos imigrantes, principalmente os de origem islâmica; a adoção, por Angela Merkel, de políticas permissivas para refugiados; o aumento da desigualdade na Alemanha; e a estagnação da classe trabalhadora, apesar dos resultados econômicos positivos¹²³.

Seja como for, o crescimento de partidos de extrema direita demonstra a incapacidade dos consensos de centro em processar a insatisfação popular mesmo em países com uma economia relativamente estável. Matéria publicada na Financial Times (CHAZAN, 2017) ilustra bem este fato ao demonstrar que os eleitores históricos do SPD - isto é, a classe trabalhadora, sobretudo na região industrial do Vale do Ruhr - ou deixaram de votar, ou passaram a apoiar o populismo de direita do AfD. Isto decorre, em parte, pelas reformas neoliberais radicais promovidas pelo último chanceler pelo Partido Social-Democrata, Gerhard Schröder¹²⁴, a quem os trabalhadores atribuem a culpa pelas incertezas no emprego, substituído por postos cada vez mais precários e mal remunerados, e pelos cortes de benefícios. Mas, o desprestígio do SPD pode ser compreendido em um contexto mais amplo de enfraquecimento da social-democracia europeia¹²⁵.

¹²² Na Alemanha, um partido precisa obter ao menos 5% dos votos válidos para conseguir assentos no Parlamento. O AfD conseguiu obter um total de 13% dos votos válidos, superando com folga a cláusula de barreira do país.

¹²³ Sobre este último aspecto, conferir a reportagem de Bem Knight para a DW News, disponível em <http://www.dw.com/en/german-poverty-rising-despite-economic-growth/a-37787327>.

¹²⁴ A matéria destaca a fala de alguns trabalhadores mineiro que acusam o SPD de “ter perdido sua conexão com pessoas reais”, “ser composto por pessoas que nunca trabalharam, mas apenas por políticos profissionais” e, por fim, de “ter virado as costas enquanto o Ruhr se transformava na região mais pobre da Alemanha (CHAZAN, 2017).

¹²⁵ Como exemplo recente desta tendência, além das eleições alemãs, podemos citar as eleições na Holanda, em março de 2017. Embora derrotada pelo partido conservador, a extrema-direita conseguiu obter o segundo lugar nas eleições. Já o Partido do Trabalho, de cunho social-democrata, obteve uma derrota significativa, passando a ocupar apenas 9 cadeiras (antes ocupava 38), o menor nível de sua história (que havia sido de 23 deputados). Na França, embora a candidata da extrema direita, Marie Le Pen, líder do partido de extrema direita Frente Nacional, tenha chegado ao segundo turno, foi derrotada com folga pelo candidato centrista Emanuel Macron do partido independente “Em Marcha”. Já o partido que estava no poder e que tem como bandeira

Enfim, a política depende da identificação coletiva em torno de projetos políticos, o que é feito através da mobilização de paixões e afetos. A abdicação desta tarefa em nome do funcionamento tranquilo do mercado cria a oportunidade para o surgimento de demagogos com habilidade em articular as frustrações populares. Daí a afirmação categórica feita por MOUFFE (2005, p. 71) de que o “sucesso de partidos populistas de extrema direita é uma consequência da ausência de debates democráticos vibrantes na nossa pós-democracia”. Aliás, a resposta dada a este fenômeno pelos grupos políticos tradicionais tem sido inadequada. Eles têm optado pela adoção de um discurso moralista, autoproclamando-se os “bons democratas” em contraposição àqueles que eles taxam de extrema direita. Com isto, eles deixam de compreender as causas políticas, econômicas e sociais que levam à ascensão destes novos adversários, restringindo-se apenas em traçar uma linha entre “nós, os democratas” e “eles, os fascistas”, a partir de um dualismo maniqueísta. Os antagonismos políticos, antes processados pelo modelo adversarial (direita e esquerda), são substituídos pelo modelo moral (bom e mau), cuja consequência não é o embate entre as partes, mas a necessária eliminação de uma delas (MOUFFE, 2005, pp. 69-73).

As duas campanhas analisadas anteriormente conseguiram, a sua maneira, mobilizar as massas através da criação de sentimentos de identidade política. A equipe de Obama criou uma estrutura de comunicação a partir da manipulação de sentimentos, discursos, emoções e performances capaz de, simultaneamente, permitir uma aproximação imagética entre candidato e público, mostrando-o como um indivíduo comum; como, ao mesmo tempo, construir no imaginário dos eleitores a figura do herói, capaz de enfrentar os problemas oriundos da crise financeira de 2008 (FARIA, 2012, p. 99). Por outro lado, a organização da campanha de forma descentralizada e em rede fazia com que esta mensagem chegasse ao público de maneira difusa, através de apoiadores reais distribuídos nos mais diversos lugares do país. Já a campanha de Trump contou com uma atuação centralizada e constante nas mídias sociais, protagonizada pelo próprio candidato. Isto, somado a técnicas de mineração de dados, deu origem a uma campanha baseada no controle das informações e no insulamento dos apoiadores em uma bolha onde apenas uma visão era divulgada. Por outro lado, eventuais opositores podiam igualmente ser mapeados, tanto para serem neutralizados e isolados da rede pró-Trump, como para serem submetidos a conteúdos que desestimulassem seu comparecimento às urnas.

política histórica a social-democracia, o Partido Socialista francês obteve apenas 6% dos votos válidos no primeiro turno, seu pior resultado desde 1969 (VICENTE, 2017 e PARTIDO, 2017).

Apesar de proporcionar experiências bem-sucedidas, diversos são os desafios e problemas oriundos do uso de ferramentas *on-line* na promoção de campanhas eleitorais. Envolve tanto questões técnicas, no caso de ataques programados ou invasões a páginas dos candidatos com o intuito de tirá-las do ar ou constranger os adversários, como questões de conteúdo com a utilização de instrumentos de manipulação de informação. É preciso compreender o impacto que as novas tecnologias podem ter na essência da política e da democracia. Por isso, a reflexão não pode ficar restrita à elaboração de leis pontuais que possam evitar eventuais arbitrariedades ou crimes cometidos pelo uso abusivo da tecnologia, mas deve recair sobre toda a estrutura institucional, de tal forma que ela seja capaz de dar sustentação a um regime democrático colaborativo e plural no âmbito da sociedade em rede digital. Isto, por sua vez, depende de contextos e estruturas normativo-institucionais que variam de um país para outro, conforme veremos, a seguir, com destaque para o Brasil.

4.3 A CAMPANHA ELEITORAL DIGITAL NO BRASIL E O PAPEL DA LEGISLAÇÃO: EXPERIÊNCIAS, DESAFIOS E POSSIBILIDADES.

O Brasil é um país onde a atividade em redes sociais é bastante intensa. Hoje o país já possui 139,1 milhões de usuários de Internet (66% da população). Deste total, quase 88% utilizam as mídias sociais (isto é, 122 milhões de pessoas). O tempo médio que o brasileiro gasta tanto na Internet como nas mídias sociais é o segundo maior do mundo, atrás apenas, em ambos os casos, das Filipinas. Para se ter uma ideia do comportamento digital dos brasileiros, enquanto o tempo diário gasto em redes sociais é em média de 3h43m, o tempo médio que os telespectadores passam assistindo televisão é de 2h37m (KEMP, 2017a, p. 32 e 45; 2017b, p. 50; 53 e 62). Assim, embora ainda tenha um caráter secundário, a expectativa é que o uso da Internet nas campanhas eleitorais seja intensificado nos próximos anos. Contudo, isto dependerá de uma configuração política que crie novos incentivos, afinal, a relação entre tecnologia e instituições é dialética. Isto explica o diferente grau de adoção das plataformas digitais nas eleições de cada país.

Esta é a conclusão de Anstead e Chadwick em estudo comparado entre Estados Unidos e Reino Unido. Eles apontam, como uma primeira diferença relevante, o grau de dispersão do poder e do pluralismo institucional muito maior nos Estados Unidos que na Inglaterra. Por isso, para o primeiro as ferramentas digitais são empregadas para promover

a articulação e integração vertical e horizontal das esferas de poder dispersas; no segundo, para a estruturação de processos internos (ANSTEAD e CHADWICK, 2009, p. 58 e 62-63). Outra diferença importante é o grau de fidelidade partidária, tanto dos políticos como dos cidadãos. Na Inglaterra, onde ele é mais elevado, o partido é mais orgânico, ou seja, perdura para além do momento eleitoral; já em locais onde ele é menor, como nos Estados Unidos, o suporte aos candidatos é mais precário, construído durante os processos de comunicação eleitoral desde as prévias e por isso as campanhas são muito mais focadas na figura pessoal do candidato¹²⁶. Neste caso, a criação da rede de apoiadores e ativistas é formada a cada rodada eleitoral, razão pela qual a utilização estratégica de ferramentas tecnológicas de rede pode ser decisiva nestes momentos (ANSTEAD e CHADWICK, 2009, p. 63-66). Por fim, outro elemento que influencia na adoção de estratégias de campanha *on-line* são as regras sobre o financiamento de campanha. Enquanto a lei estadunidense prevê um teto para doações individuais, o que exige do candidato angariar recursos de diversas fontes, na legislação britânica não existe limitação, sendo mais eficiente focar em poucas fontes com grande volume de recursos. No primeiro caso, o caráter descentralizado das ferramentas digitais torna-se mais relevante que o segundo, em que os esforços são mais concentrados. Este, segundo os autores, é, provavelmente, o principal elemento explicativo do sucesso da utilização da Internet nas campanhas eleitorais americanas.

O estudo ressalta que as campanhas digitais têm seu custo, já que elas dependem da mobilização de recursos, sobretudo humanos, que poderiam estar sendo utilizados em outras atividades. Além disso, a Internet possui um elemento de imprevisibilidade e de risco muito maior que o ambiente controlado das campanhas de televisão. Por isso, sua incorporação como fonte principal de campanha, ao menos no curto prazo, não é um fato certo e inevitável, mas dependerá dos ganhos que ela efetivamente proporcione aos candidatos. Assim, o que se tem visto na prática é o uso das novas mídias acoplado às antigas, já que as forças políticas buscam mobilizar os recursos comunicacionais disponíveis, criando estratégias eleitorais adequadas para o contexto social e institucional de cada país ou região (ANSTEAD e CHADWICK, 2009, pp. 66-68). Este tem sido o caso do Brasil, em que o Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE), baseado na regra de distribuição proporcional do tempo de TV e rádio entre os partidos, ainda desempenha um papel central na configuração do arranjo eleitoral e político-partidário do país.

¹²⁶ Personalismo ainda mais intenso na definição do chefe do Executivo, em virtude da adoção do sistema presidencialista de governo, ao contrário da Inglaterra, que adota o sistema parlamentarista.

Inicialmente, a Internet é incorporada de forma tímida nos pleitos de 2002 e 2006, restrita basicamente a páginas de candidatos e partidos na Web a partir de uma lógica unilateral (os chamados “folders eletrônicos”). Seu objetivo era complementar o HGPE e, eventualmente, fugir da fiscalização, menor neste ambiente virtual (MARQUES e SAMPAIO, 2011, p. 210). Aplicativos interativos, tais como *blogs* e mídias sociais, quando utilizados, o eram de forma marginal, sem alterar a lógica de comunicação focada nas mídias tradicionais e organizada a partir de uma estrutura centralizada nos candidatos e nos partidos. A campanha eleitoral no Brasil estaria, pelo menos nos últimos pleitos, em um estágio pré-WEB 2.0¹²⁷ (BRAGA, 2011, p. 18). Este atraso pode ser atribuído a fatores culturais, como a ausência de uma prática ativa e contínua de participação política por parte dos cidadãos e a influência ainda elevada das mídias massivas; econômicos, como é o caso do sistema oligopolizado de mídia; e institucional. Neste último caso, Pippa Norris fala em quadro regulatório que inclui o sistema eleitoral, as leis eleitorais e as leis que regulamentam as campanhas propriamente ditas. (NORRIS, 2002, p 142-143). Focaremos neste último item.

No Brasil, com o objetivo de evitar um desequilíbrio desproporcional ocasionado pelo poder econômico, a propaganda eleitoral é alvo de uma legislação bastante restritiva, consubstanciada na Lei 9.504, de 1997 (Lei das Eleições). Diferentemente de outros países, aqui o espaço de televisão e de rádio para a realização de propagandas político-partidárias é compulsório para as empresas de mídia e gratuito para os partidos (é pago pelo orçamento público mediante renúncia fiscal), sendo expressamente vedada sua compra. Por ser a comunicação um serviço público delegado ao setor privado mediante concessão estatal, há um controle na realização de propagandas eleitorais, que devem ocorrer em período estritamente determinado pela legislação e distribuído entre os partidos proporcionalmente, conforme a representatividade no Congresso Nacional. Esta lógica limitativa foi seguida também para regulamentar o uso eleitoral da rede mundial de computadores. A Lei das Eleições, originalmente, fazia menção a este recurso em dois momentos: para apontá-lo como despesa de campanha sujeita a registro e aos limites máximos de gasto (art. 26, inc. XV¹²⁸) e para estender-lhe as vedações impostas às mídias de rádio e televisão (art. 45, § 3º¹²⁹), mais especificamente, no que dizia respeito ao início do período de propaganda (já

¹²⁷ Cf. item 43.

¹²⁸ “Art 26. São considerados gastos eleitorais, sujeitos a registro e aos limites fixados nesta Lei, dentre outros: (...)

XV - custos com a criação e inclusão de sítios na Internet;” (Redação original).

¹²⁹ “Art. 45. A partir de 1º de julho do ano da eleição, é vedado às emissoras de rádio e televisão, em sua programação normal e noticiário: (...)

§ 3º As disposições deste artigo aplicam-se aos sítios mantidos pelas empresas de comunicação social na

que a lógica de divisão proporcional do tempo não pode ser aplicada à Internet devido ao seu caráter de bem público, no sentido econômico do termo; ou seja, como vimos no capítulo 1 - cf. subitem 1.2.2 - ela é passível de ser utilizado por todos simultaneamente sem que seu valor de uso seja reduzido).

Em virtude desta lacuna, o tema foi sendo tratado, a cada pleito, pelas resoluções do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) que dispunham sobre propaganda e condutas vedadas aos agentes públicos na campanha eleitoral. Inicialmente, a regulamentação (Resolução nº. 20.988 de 21 de fevereiro de 2002) recaiu sobre as páginas dos candidatos na Web que foram consideradas como “mecanismos de propaganda eleitoral” e submetidas a regras bastante estritas. A criação do nome de domínio¹³⁰ só poderia ocorrer após requerido o registro da candidatura perante a Justiça Eleitoral e deveria ser feita, obrigatoriamente, pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) - o órgão responsável pela distribuição e pelo registro de nome de domínios no Brasil. Além disso, o endereço do *site* deveria seguir uma fórmula única, contendo elementos fixos em ordem determinada pela resolução (nome do candidato e número, idênticos aos registrados perante a autoridade judiciária competente; unidade federativa em que o candidato pretendia concorrer, ou “br”, no caso de candidatos à Presidência; e, por último, o sufixo “can.br”). Finda a eleição, estes *sites* eram automaticamente cancelados. Esta rigidez, embora garantisse a veracidade das páginas, engessava o seu caráter criativo, tornando-as menos atraentes para o público. Já a sua eliminação com o término do pleito impedia a comparação daquilo que foi prometido com aquilo que estava sendo feito pelo representante eleito, em descompasso com a lógica da transparência e do fortalecimento do controle cidadão (GRAEFF, 2009, p. 41).

As resoluções seguintes (Resolução nº 21.610 de 5 de fevereiro de 2004 e Resolução 22.158 de 2 de março de 2006) avançaram no sentido de elucidar que não seria considerada propaganda extemporânea a manutenção de outras páginas na Internet desde que nela não fossem realizados pedidos de votos, não fosse feita menção ao número do candidato ou seu partido, ou qualquer outra referência à eleição. No mesmo sentido, a Resolução nº. 22.718 de 28 de fevereiro de 2008 esclarecia que a divulgação gratuita de opinião favorável a candidato ou partido pela imprensa, inclusive por mídias digitais, não caracterizaria propaganda eleitoral, punindo-se apenas eventuais excessos e abusos (art. 20,

Internet e demais redes destinadas à prestação de serviços de telecomunicações de valor adicionado.” (Redação original).

¹³⁰ Cf. nota de rodapé nº. 29.

§ 3º¹³¹). A Lei 12.034 de 2009 foi responsável pela primeira grande reforma legislativa relacionada às campanhas na Internet. A partir de então, a propaganda na Internet passou a ser tratada, sistematicamente, nos artigos 57-A a 57-I da Lei das Eleições. De forma consentânea com as tecnologias digitais, passou-se a permitir, expressamente, a propaganda eleitoral *on-line* pelos mais diversos meios; somando-se aos sítios dos candidatos, partidos e coligações, o possível uso de *blogs*, redes sociais e mensagens eletrônicas (57-B¹³²).

As manifestações que tomaram as ruas em 2013 e se aprofundaram ao longo dos anos com demandas diversas, mas fundamentalmente relacionadas à mudança do sistema político, forçaram a introdução de novas reformas. Além da já mencionada Lei 12.034 de 2009, a legislação eleitoral passou por um conjunto de alterações conhecidas pelo nome de “minirreforma eleitoral”¹³³. Estas medidas legislativas, ainda em vigor, impõem limitações às propagandas eleitorais (tais como: a diminuição do tamanho e restrição no uso de materiais para a confecção de placas; a redução do teto dos gastos, limitando-o a 70% da eleição anterior; o encurtamento do prazo de campanha eleitoral para 45 dias; etc.) com o objetivo de reduzir os custos de campanha. Soma-se a estes esforços de contenção da influência do poder econômico sobre o poder político, a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 4650-DF, julgada em 2015 e ratificada pela Lei nº 13.165/2015, proibindo as doações de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais. Neste contexto de restrição financeira e popularização das redes sociais, a Internet pode ser usada como instrumento massivo, criativo e barato de comunicação com o eleitor (MAGRANI, 2014, p. 66).

¹³¹ “Art. 20. É permitida, até a antevéspera das eleições, a divulgação paga, na imprensa escrita, de propaganda eleitoral, no espaço máximo, por edição, para cada candidato, partido político ou coligação, de um oitavo de página de jornal padrão e um quarto de página de revista ou tablóide. (...)”

§ 3º Não caracterizará propaganda eleitoral a divulgação de opinião favorável a candidato, a partido político ou a coligação, quando feita pela imprensa escrita, inclusive no respectivo sítio da internet, desde que não seja matéria paga, mas os abusos e os excessos, assim como as demais formas de uso indevido do meio de comunicação, serão apurados e punidos nos termos do art. 22 da Lei Complementar nº 64/90”.

¹³² Art. 57-B. A propaganda eleitoral na internet poderá ser realizada nas seguintes formas: (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009).

I - em sítio do candidato, com endereço eletrônico comunicado à Justiça Eleitoral e hospedado, direta ou indiretamente, em provedor de serviço de internet estabelecido no País; (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

II - em sítio do partido ou da coligação, com endereço eletrônico comunicado à Justiça Eleitoral e hospedado, direta ou indiretamente, em provedor de serviço de internet estabelecido no País; (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

III - por meio de mensagem eletrônica para endereços cadastrados gratuitamente pelo candidato, partido ou coligação; (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

IV - por meio de blogs, redes sociais, sítios de mensagens instantâneas e aplicações de internet assemelhadas cujo conteúdo seja gerado ou editado por: (Redação dada pela Lei nº 13.488, de 2017)”.

¹³³ Na verdade, a primeira minirreforma eleitoral ocorre em 2006, com a Lei 11.300/2006 e a segunda, em 2009, com a já mencionada Lei 12.034 de 2009. As leis aprovadas após as manifestações de Junho de 2013 e, portanto, mas voltadas para a redução dos custos de campanha são: a Lei 12.891 de 11 de dezembro de 2013 e a Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Mais recentemente, como resposta à pressão pública da sociedade pela “reforma política” foi aprovada uma quinta minirreforma, a Lei 13.488 de 2017.

Contudo, o hábito de equiparar a Internet à televisão e ao rádio cria uma legislação deveras restritiva e anacrônica, impedindo que todas as potencialidades desta nova tecnologia sejam de fato utilizadas. Conforme vimos no capítulo 1 (cf. item 1.2.1), a arquitetura da rede opera a partir da lógica de produção de conteúdo pelas pontas, isto é, pelos usuários. Isto possibilita a conexão e o empoderamento coletivo de indivíduos dispersos que antes estavam isolados. Por outro lado, como não há um poder central que controle e averigue o que é divulgado, alguns abusos podem ser cometidos sem que os instrumentos de proibição, repressão e sanção tradicionais possam ser eficazmente aplicados. Some-se a isto a natureza interativa da Web que, por princípio, opera a partir de recursos e *sites* interligados (*hiperlinks*); tornando difícil, em alguns casos, a delimitação do que seria a “página do candidato”, para fins de responsabilização.

Outro problema é estender a restrição temporal de realização de campanha para o ambiente digital (artigo 57-A¹³⁴). O objetivo aqui é criar uma isonomia de largada, já que todos entrariam na disputa eleitoral no mesmo período. Contudo, no ambiente digital esta restrição acaba sendo mais vantajosa aos competidores mais fortes e prejudicial aos mais fracos. Afinal, esta pretensa igualdade formal, criada pela lei, contrasta com a enorme disparidade entre os candidatos na vida real. Neste contexto, a Internet - como recurso de comunicação barato e de longo alcance e que, portanto, beneficiaria, sobretudo, os pequenos partidos e candidatos com menor projeção e dinheiro - acaba tendo seu potencial de uso reduzido a um período muito curto, pelo menos ao tange à arregimentação de votos. Este prazo dificulta a manutenção do debate político sincero e contínuo entre entidades políticas e cidadãos, necessário para a construção de identificações e afinidades que permitam o surgimento de projetos políticos alternativos, ainda mais se considerarmos que os recursos da Web 2.0 têm como pressuposto a lógica da interatividade ininterrupta.

Desde a campanha de Trump, porém, um dos assuntos que mais preocupam os analistas eleitorais é o uso de contas automatizadas através de algoritmos-robôs que simulam o comportamento humano: os “*bots*”¹³⁵. Segundo pesquisas realizadas nos anos de 2016 (pela Symantec, uma multinacional de cibersegurança) e 2017 (pelo Projeto Spamhouse), o Brasil está entre os países com maior número de *bots* absolutos, ocupando, respectivamente para cada pesquisa, o oitavo e o quarto lugar (*apud* ARNAUDO, 2017, p. 11). O primeiro

¹³⁴ Art. 57-A. É permitida a propaganda eleitoral na internet, nos termos desta Lei, após o dia 15 de agosto do ano da eleição. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

¹³⁵ Conceituado anteriormente, no item 4.2.2, cf. nota e rodapé 109.

registro de utilização deste recurso em campanha foi no pleito presidencial de 2014, havendo suspeita de que todos os principais candidatos à Presidência tenham lançado mão deste artifício, fato que perdurou mesmo após as eleições, durante as manifestações que levaram à deposição da Presidenta eleita (ARNAUDO, 2017, p. 12 e MIZUKAMI, 2015, p. 172).

Vale ressaltar que, em regra, a lei brasileira proíbe a propaganda eleitoral paga pela Internet (veremos mais à frente que, recentemente, foi acrescentada uma exceção, no caso de “impulsioneamento de conteúdos”). Ela também proíbe o anonimato e pune com multa quem realizar propaganda eleitoral atribuindo sua autoria a terceiros. Por fim, a lei tipifica a conduta de contratar pessoas jurídicas ou físicas para realizar ataques cibernéticos que denigram a imagem de outro candidato ou partido (57-H, §1º e 2º¹³⁶, da Lei das Eleições). Estes dispositivos, ao menos em tese, impediriam o uso pelos candidatos de robôs, quer porque eles são recursos com finalidade propagandística pagos, quer porque eles normalmente operam utilizando indevidamente fotos de pessoas reais, com nomes e dados inventados, falseando a identidade do verdadeiro usuário (GRAGNANI, 2017). Caso esta estratégia seja usada para denegrir a imagem de coligação, partido ou candidato, além de ilegal, ela será criminosa. Estes dispositivos, contudo, não impediram a ampla utilização de *bots* nas eleições de 2014, o que demonstra não só a fraqueza dos instrumentos jurídicos, mas a impossibilidade e inadequabilidade de eles resolverem os problemas velozes, mutáveis e dinâmicos ocasionados pelo desenvolvimento tecnológico (ARNAUDO, 2017, p. 13-14)

Mais recentemente, com a alteração legislativa, realizada pela Lei 13.488 de 6 de outubro de 2017 (“minirreforma eleitoral de 2017”), o tema passou a ser associado a novos dispositivos. Assim, o acréscimo do §2º ao art. 57-B torna explícita a vedação de cadastros de usuários cuja identidade seja falsa para fins de a veiculação de conteúdos eleitoral. Já o § 3º do mesmo artigo proíbe a utilização de técnicas pagas de promoção de conteúdo (o que a lei denomina, inapropriadamente, de “impulsioneamento” de conteúdo na

¹³⁶ Art. 57-H. Sem prejuízo das demais sanções legais cabíveis, será punido, com multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), quem realizar propaganda eleitoral na internet, atribuindo indevidamente sua autoria a terceiro, inclusive a candidato, partido ou coligação. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

§ 1º Constitui crime a contratação direta ou indireta de grupo de pessoas com a finalidade específica de emitir mensagens ou comentários na internet para ofender a honra ou denegrir a imagem de candidato, partido ou coligação, punível com detenção de 2 (dois) a 4 (quatro) anos e multa de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais). (Incluído pela Lei nº 12.891, de 2013)

§ 2º Iguualmente incorrem em crime, punível com detenção de 6 (seis) meses a 1 (um) ano, com alternativa de prestação de serviços à comunidade pelo mesmo período, e multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), as pessoas contratadas na forma do § 1º. (Incluído pela Lei nº 12.891, de 2013)

Internet¹³⁷), exceto quando feito por serviço disponibilizado pelo próprio provedor de conteúdo¹³⁸ de Internet, com a devida identificação para o eleitor de que aquele conteúdo foi patrocinado para ganhar destaque.

Veremos o que é “impulsioneamento de conteúdo” e o problema da escolha pelo legislador deste termo a seguir. Por ora, menciona-se este dispositivo para ressaltar que, quando algoritmos são usados para reproduzir ou “curtir” automaticamente uma mensagem, isto passa a falsa impressão de fama do conteúdo divulgado. Alguns recursos de Internet, como o Google, utilizam o critério de popularidade para definir a ordem com que suas pesquisas serão apresentadas. Assim, os *bots* fariam com que, falsamente, um assunto parecesse mais renomado do que ele é, gerando a superexposição indevida de um conteúdo eleitoral. É verdade que estes artigos são genéricos e não fazem referência direta aos robôs. Contudo, isto não constitui necessariamente um problema. Ao contrário, como destacado anteriormente, os artefatos tecnológicos mudam constantemente, de tal sorte que a lei deve ser genérica o suficiente para proibir a intenção de falsear, ludibriar e enfraquecer o processo comunicativo democrático, independentemente do recurso utilizado, especificação que caberá às resoluções do TSE.

O impulsioneamento de conteúdo (termo usado pela lei), também chamado de patrocínio (ou promoção) de conteúdo, como é mais conhecido, consiste na contratação de um serviço capaz de possibilitar que uma certa mensagem apareça com destaque sobre as demais. Conforme vimos, o enorme volume de dados que trafegam na Internet faz com que os provedores de serviço adotem filtros os quais determinam a ordem que as mensagens serão apresentadas aos usuários (subitem 1.1.1). Eles, ao menos em teoria, aplicam um critério de escolha de mensagens que é igual para todos os emissores. Contudo, os provedores também oferecem como serviço pago a possibilidade de uma determinada mensagem aparecer com destaque sobre as demais, independentemente do filtro utilizado: os *posts* patrocinados. Do ponto de vista eleitoral, isto significa dizer que uma propaganda de campanha pode, mediante contratação das plataformas de mídia social, ter seu alcance ampliado neste meio. Este serviço já havia sido usado em campanhas anteriores, mas ainda restava a dúvida se eles constituíam propaganda eleitoral paga, o que era vedado pela Lei

¹³⁷ “Art. 57-B. A propaganda eleitoral na internet poderá ser realizada nas seguintes formas: (...)

§ 3º É vedada a utilização de impulsioneamento de conteúdo e ferramentas digitais não disponibilizadas pelo provedor da aplicação de internet, ainda que gratuitas, para alterar o teor ou repercussão de propaganda eleitoral, tanto própria quanto de terceiros”.

¹³⁸ Para o conceito de provedor de conteúdo cf. nota de rodapé 21.

das Eleições. A reforma de 2017 resolveu esta questão, passando a expressamente permitir o pagamento de conteúdos eleitorais “impulsionados” desde que o serviço seja contratado exclusivamente entre coligação, partido ou candidato e provedores de conteúdo¹³⁹ (art. 57-B, inc. IV, alínea “b” e §3º¹⁴⁰). Além disso, a postagem ou conteúdo deve conter identificação que deixe claro ao público sua natureza patrocinada (art. 57-C¹⁴¹).

Isto, conforme defendido anteriormente, impede o uso legal de *bots* como instrumento de propaganda eleitoral. Também facilita a identificação e o combate de eventuais abusos, já que a lei exige dos provedores interessados em oferecer este serviço a abertura de um canal de comunicação para com os usuários, no qual eles possam reportar eventuais desvios e ilegalidades. Neste sentido, vale ressaltar que o impulsionamento só é permitido com o fim de “promover ou beneficiar candidatos ou suas agremiações”, não podendo ser utilizado para ofender ou atacar os oponentes. Por outro lado, de forma negativa, a norma cria um desequilíbrio entre grandes empresas internacionais provedoras de conteúdo e pequenos *blogs* locais. O próprio termo “impulsionamento” já remete ao Facebook. Esta restrição terminológica, a nosso ver, não impede que o recurso seja contratado perante outros provedores de aplicação que ofereçam recursos semelhantes, ainda que com nome diverso, já que a aplicação da norma deve levar em conta não apenas uma interpretação gramatical de seu texto, mas também sistemática.

Com a concentração dos serviços de aplicação de Internet em poucas empresas multinacionais, conforme destacado ao longo desta dissertação, o mercado de serviços relativos à promoção de conteúdo eleitoral na Internet será, na prática, restrito a poucas plataformas e, conseqüentemente, será muito caro. Como não há limite de valor para o pagamento destes recursos de publicidade *on-line*, estes conglomerados internacionais terão retornos milionários em uma eleição financiada quase que exclusivamente com recurso

¹³⁹ Como Facebook, Instagram, Google. Para o conceito de provedor de conteúdo, cf. nota de rodapé 21.

¹⁴⁰ “Art. 57-B. A propaganda eleitoral na internet poderá ser realizada nas seguintes formas: (...)

IV por meio de blogs, redes sociais, sítios de mensagens instantâneas e aplicações de internet assemelhadas cujo conteúdo seja gerado ou editado por: (Redação dada pela Lei nº 13.488, de 2017) (...)

b) qualquer pessoa natural, desde que não contrate impulsionamento de conteúdos.” (...)

§ 3º É vedada a utilização de impulsionamento de conteúdos e ferramentas digitais não disponibilizadas pelo provedor da aplicação de internet, ainda que gratuitas, para alterar o teor ou a repercussão de propaganda eleitoral, tanto próprios quanto de terceiros. (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017).

¹⁴¹ “Art.57-C.É vedada a veiculação de qualquer tipo de propaganda eleitoral paga na internet, excetuado o impulsionamento de conteúdos, desde que identificado de forma inequívoca como tal e contratado exclusivamente por partidos, coligações e candidatos e seus representantes. (Redação dada pela Lei nº 13.488, de 2017)”.

público, já que a doação de pessoas jurídicas não é mais permitida, conforme destacamos anteriormente. Para se ter uma ideia, a consultoria Borrell Associates (apud REBELLO e SILVA, 2017) estima que, nas últimas eleições americanas, o valor total gasto pelas campanhas oficiais com publicidade nas redes sociais foi de US\$ 1,4 bilhão; quase nove vezes mais que no pleito de 2012, quando foram gastos US\$ 159 milhões. Mais, este dinheiro, oriundo majoritariamente de recursos públicos, estará financiando uma lógica de promoção de conteúdos que opera através da manipulação de dados por algoritmos cujo funcionamento é completamente desconhecido pelo público (MONTEIRO, 2017).

Mas talvez o maior problema, do ponto de vista da democracia, é que a Internet, antes vista como um instrumento de democratização comunicacional, igualmente aberta a todos, passa a ter seu conteúdo determinado por quem paga mais. Antes, o sucesso de cada usuário dependia de sua capacidade (virtú) de se expressar e de mobilizar recursos *on-line*. Por isso, ela representava uma oportunidade efetiva de dar visibilidade a políticos menores e menos endinheirados. Agora o critério passa a ser meramente econômico. Diferente do rádio e da TV, onde a propaganda paga é expressamente proibida, na Internet o impulsionamento é irrestrito, caso feito com recursos próprios. O limite, portanto, passa a ser o poder aquisitivo de cada concorrente: quem não possuir recursos e não puder pagar terá o conteúdo pouco visualizado (Sérgio Amadeu da Silveira apud REBELLO e SILVA, 2017).

Outra importante mudança introduzida pela recente alteração legislativa foi a previsão de arrecadação de recursos de campanha pela Internet (*crowdfunding*). Antes da lei, este tipo de prática era proibido, conforme manifestação expressa do Tribunal Superior Eleitoral nas consultas nº 208-87 de 2014 e 274-96 de 2016. Segundo o TSE, a Lei das Eleições vedava a arrecadação de doação pela Internet por plataformas pertencentes a pessoas físicas e jurídicas intermediárias. Isto porque, se o candidato, o partido e a coligação eram obrigados, segundo o dever de transparência, a emitir recibos que identificassem cada um dos doadores, esta responsabilidade não poderia ser repassada a terceiros. Vale ressaltar, contudo, que o Ministro Henrique Neves - relator da primeira consulta, de 2014, cujo teor decisório embasou o não conhecimento da segunda consulta em 2016 - esclareceu, nesta última oportunidade, sobre a necessidade de se buscar meios de viabilizar doações por pessoas físicas. Isto porque, conforme já mencionado, desde a decisão do STF na ADI 4650-DF, julgada em 2015, posteriormente positivada pela Lei nº 13.165/2015, o financiamento de campanha por pessoas jurídicas está proibido. Sendo assim, o Ministro do TSE sinaliza a necessidade de amadurecimento da discussão sobre o *crowdfunding*, especialmente no

Congresso Nacional, a quem incumbiria instituí-lo.

Assim, a mais recente alteração legislativa passou a permitir que os recursos doados por pessoas físicas sejam coletados por empresas especializadas em programas de arrecadação coletiva pela Web. Estas instituições privadas, em contrapartida, deverão cumprir uma série de obrigações para atuarem junto às campanhas eleitorais. Em primeiro lugar, devem providenciar seu cadastramento prévio perante a Justiça Eleitoral. Além disso, precisam identificar cada um dos doadores (nome e Cadastro de Pessoas Físicas – CPF) e as quantias doadas, divulgando estas informações de forma transparente em seus *websites* por meio de listas que deverão ser constantemente atualizadas. Incumbe-lhes, também, a responsabilidade na emissão de recibos ao doador, os quais deverão ser enviados à Justiça Eleitoral e ao candidato. Estas instituições terão de cuidar, ainda, para que os doadores não se enquadrem em uma das situações vedadas pelo art. 24, tal como é o caso de governos estrangeiros, órgãos da administração direta e indireta, concessionárias ou permissionárias de serviço público, entidade de classe ou sindical, entidades esportivas, etc. (art. 23, § 4º, inc. IV, alíneas “a” – “h”¹⁴²). Por fim, autoriza-se a arrecadação prévia por meio de *crowdfunding* desde o dia 15 de maio do ano eleitoral. Contudo, a liberação dos recursos aos candidatos, partidos ou coligações beneficiadas só ocorrerá após o registro da candidatura. Caso ela não se efetive, os valores doados deverão ser devolvidos (art. 22-A, §§ 3º e 4º¹⁴³).

¹⁴² Art. 23. Pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)

§ 4º As doações de recursos financeiros somente poderão ser efetuadas na conta mencionada no art. 22 desta Lei por meio de: (Redação dada pela Lei nº 11.300, de 2006)

IV - instituições que promovam técnicas e serviços de financiamento coletivo por meio de sítios na internet, aplicativos eletrônicos e outros recursos similares, que deverão atender aos seguintes requisitos: (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017)

a) cadastro prévio na Justiça Eleitoral, que estabelecerá regulamentação para prestação de contas, fiscalização instantânea das doações, contas intermediárias, se houver, e repasses aos candidatos; (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017)

b) identificação obrigatória, com o nome completo e o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) de cada um dos doadores e das quantias doadas; (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017)

c) disponibilização em sítio eletrônico de lista com identificação dos doadores e das respectivas quantias doadas, a ser atualizada instantaneamente a cada nova doação; (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017)

d) emissão obrigatória de recibo para o doador, relativo a cada doação realizada, sob a responsabilidade da entidade arrecadadora, com envio imediato para a Justiça Eleitoral e para o candidato de todas as informações relativas à doação; (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017)

e) ampla ciência a candidatos e eleitores acerca das taxas administrativas a serem cobradas pela realização do serviço; (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017)

f) não incidência em quaisquer das hipóteses listadas no art. 24 desta Lei; (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017)

g) observância do calendário eleitoral, especialmente no que diz respeito ao início do período de arrecadação financeira, nos termos dispostos no § 2º do art. 22-A desta Lei; (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017)

h) observância dos dispositivos desta Lei relacionados à propaganda na internet; (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017)

¹⁴³ Art. 22-A. Os candidatos estão obrigados à inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ.

A questão normalmente realizada é se este recurso será de fato utilizado para aprimorar e democratizar os mecanismos de financiamento político-partidários, ou se servirá como maneira de maquiagem doações realizadas de forma ilegal, com identificações falsas. Apesar do justificável receio em relação a possíveis usos deturpados e corruptos do mecanismo, a verdade é que práticas semelhantes já aconteciam antes, quando não havia incentivo para as pequenas doações cidadãs. Ao contrário, corromper muitas pessoas para realizar doações ilícitas, embora possível, é mais difícil que realizar esta ação por meio de uma única empresa. Assim, se a questão do abuso do poder econômico é normalmente enfrentada pelo viés da punição e controle.

Uma outra forma, menos utilizada no Brasil, talvez seja a abertura de canais que aproximem os cidadãos das campanhas, pelo viés do incentivo e do fomento. A lógica autoritária, segundo a qual as pessoas comuns devem ser preservadas de uma experiência democrática mais efetiva em nome da integridade do sistema político tem, na verdade, produzido decisões apartadas da população, elaboradas a portas fechadas e normalmente contrárias ao interesse comum. Talvez o maior desafio democrático no mundo, e especialmente no Brasil, seja a mobilização em prol de uma participação cidadã comprometida. E isto só será feito se estivermos dispostos a correr alguns riscos próprios de qualquer processo de abertura participativa.

Neste sentido, para que a adoção de tecnologias de arrecadação coletiva gere os resultados esperados, é preciso também criar mecanismo de fortalecimento da conexão entre indivíduos e os agentes políticos (em especial, candidatos e partidos). Medidas como a redução excessiva do tempo de campanha para diminuição dos gastos transforma esta prática em algo ainda mais ritualístico, quando o que deveria acontecer era a compreensão e o resgate de seu caráter dialógico. Ou seja, mais do que uma preocupação quantitativa (tempo), a compreensão qualitativa da campanha como um espaço de deliberação a ser ocupado pelo público é talvez a melhor forma de combater o abuso do poder econômico sobre a política. Vimos que quando os indivíduos são integrados no processo político a partir de estratégias de mobilização das bases, isto estimula o comprometimento financeiro dos cidadãos capaz

§ 3º Desde o dia 15 de maio do ano eleitoral, é facultada aos pré-candidatos a arrecadação prévia de recursos na modalidade prevista no inciso IV do § 4º do art. 23 desta Lei, mas a liberação de recursos por parte das entidades arrecadadoras fica condicionada ao registro da candidatura, e a realização de despesas de campanha deverá observar o calendário eleitoral. (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017)

§ 4º Na hipótese prevista no § 3º deste artigo, se não for efetivado o registro da candidatura, as entidades arrecadadoras deverão devolver os valores arrecadados aos doadores. (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017)

de rivalizar com outras fontes tradicionais de recursos. Isto fez com que Barack Obama conquistasse, primeiro, a nomeação pelo Partido Democrata e depois a vitória nas eleições presidenciais, mesmo rejeitando doações empresariais. Sendo assim, a mera disponibilização de aplicativos tecnológicos de *crowdfunding*, como faz a legislação brasileira, não levará ao seu uso pelos cidadãos. Por trás desta tecnologia está o princípio da colaboração, que, por sua vez, depende de um contexto social em que os laços sejam construídos e reforçados através de processos comunicativos abertos e interativos.

Contudo, mesmo após as alterações apontadas, ainda se observa na legislação brasileira uma maior cautela em relação ao uso da Internet em campanha eleitoral que nos Estados Unidos. Diferentemente daqui, lá não se proíbe a campanha em páginas de provedores de acesso à Internet. Ao contrário, desde 2006, a orientação adotada pela Federal Election Commission (FEC) para campanha eleitoral *on-line* é pautada pela perspectiva da Internet enquanto ferramenta livre e interativa, diferentemente de outros meios de comunicação. Por isso, predominam como diretrizes de normativas a perspectiva da desregulação e da liberdade individual de expressão na rede. No Brasil, conforme já dissemos, a regulação das campanhas *on-line* é feita a partir de uma transposição das regras aplicadas às mídias tradicionais às novas mídias, o que nem sempre é possível (BRANDÃO JÚNIOR, 2008, p. 66). Isto dificulta a aproximação dos partidos e candidatos com os cidadãos a partir de usos mais inovadores e colaborativos das novas tecnologias, sem necessariamente preservar os usuários de mecanismos de controle e vigilância que continuam a operar na rede de forma pouco transparente; até porque, o Brasil ainda não conta com uma legislação de proteção de dados. Além disso, dificilmente a lei, enquanto instrumento sancionatório, conseguirá ser exitosa em um ambiente tecnológico que muda a uma enorme velocidade.

Talvez a adoção de normas que incentivem um comportamento mais ativo por parte dos cidadãos seja mais eficaz para equilibrar estes distúrbios, afinal a Internet assume um papel cada vez mais central como instrumento de comunicação política e representativa. Conforme vimos, o entusiasmo inicial relacionado ao potencial das ferramentas digitais no estabelecimento de diálogos mais interativos entre eleitores e candidatos, hoje, transformou-se em desconfiança. Neste contexto, resta claro que a rede mundial de computadores é apenas um instrumento que pode tanto nos ajudar rumo a um caminho de fortalecimento democrático ou de aprofundamento das desigualdades tão enraizadas na nossa sociedade. Em outras palavras, isto significa dizer que, para uma noção mais abrangente da situação em

que nos encontramos, seria necessário analisar, de forma mais detida, o sistema político-partidário brasileiro, altamente fragmentado, as forças políticas locais e sua relação com o poder central, o sistema midiático centralizado, o comportamento do eleitorado, etc. Em razão do escopo limitado deste trabalho, aqui nos detivemos apenas em apresentar os aspectos estruturais que compõem a legislação eleitoral digital, imprimindo-lhe uma perspectiva crítica a partir da noção de democracia colaborativa.

4.4 SÍNTESE DE CAPÍTULO: A CAMPANHA ELEITORAL *ON-LINE* COLABORATIVA COMO EXPRESSÃO DE UM MODELO DEMOCRÁTICO POSSÍVEL E SEUS RISCOS.

A campanha eleitoral é um período único e rico nas democracias representativas. Ela é o momento de comunicação entre políticos e cidadãos, possibilitando não só a troca de informação, mas a mobilização e a persuasão conjunta em torno de definições de agendas públicas. E, conforme destacado pela teoria agonística da democracia no capítulo 2 (cf. item 2.2.2), a motivação política envolve também a sensibilização e o apelo emocionais, e não apenas práticas racionais e ponderadas. Contudo, os sentimentos podem tanto servir para entusiasmar, engajando ativamente o comportamento cívico, como para disseminar o medo, permitindo a adoção de medidas de controle e vigilância. A consecução de um ou de outro objetivo está relacionada com a organização dos processos de comunicação e interação política a partir de uma compreensão do povo como integrante ativo ou ouvinte passivo na construção dos projetos de poder.

Neste sentido, o uso das novas tecnologias digitais pode ser posto a serviço do desenvolvimento tanto de uma campanha dialógica, que incorpore efetivamente as contribuições feitas pelo público a partir da utilização de *softwares* sociais, como de uma campanha monológica, em que o público é mapeado e categorizado, tornando-se alvo de mensagens cuidadosamente direcionadas. Ambos os casos, porém, demonstram que não parece mais ser possível retornar completamente à fase pré-digital de campanha política, construída ora por laços de identificação territorial a partir de organizações partidárias fortes e coesas; ora pela construção de candidatos políticos como produtos únicos a serem vendidos indiscriminadamente a uma sociedade de massas tomada como um todo homogêneo. O ambiente midiático fragmentado e complexo impõe uma nova dinâmica ao processo eleitoral, que passa a utilizar os diversos recursos oferecidos pelas mídias sociais de forma

integrada e estratégica, levando em conta o contexto social e institucional em que está inserido. Isto possibilita a criação de propagandas mais personalizadas, mas nem sempre acuradas, honestas ou transparentes.

A solução mais adequada para as distorções decorrentes da pulverização do processo comunicacional, todavia, não parece ser o controle e sim o estímulo a mais trocas de informação, inclusive por meio de novos canais. Conforme vimos, esta foi a estratégia adotada pela campanha eleitoral de Barack Obama em 2008. Mobilizando os diversos recursos da rede e abrindo mão do controle central sobre o conteúdo compartilhado entre os colaboradores, esta prática digital colaborativa teve como consequência uma participação democrática vivaz, espelhada em práticas tradicionais como o aumento do número de doações individuais para candidatos e partidos e um expressivo comparecimento eleitoral às urnas. Por outro lado, as estratégias eleitorais de 2016 foram mais focadas na realização de propagandas direcionadas a públicos segmentados, com forte controle do conteúdo divulgado pelos partidos e candidatos, conforme destacado pelo estudo “Election 2016: campaigns as a direct source of news”¹⁴⁴, do Pew Research Center. Neste caso houve uma acentuação da polarização política e do compartilhamento de notícias falsas e uma diminuição da participação eleitoral, tanto em doações como nas urnas¹⁴⁵.

Isto demonstra que o uso da Internet como mecanismo de democratização das campanhas eleitorais é ainda uma arena em disputa. Sua constituição como um espaço mais participativo e colaborativo dependerá dos incentivos e embates travados daqui para frente. Neste contexto de transformação da realidade, o jurista deverá estar atento para a necessidade de equilibrar os valores sociais em conflito. Com destaque, de um lado, para a preservação da liberdade de expressão em um contexto midiático completamente distinto dos anteriores e, de outro, para práticas perniciosas ao sistema democrático que envolvam o uso nocivo de dados pessoais e a disseminação de mensagens imprecisas, mentirosas ou de ódio em um ambiente onde é fácil esconder a identidade.

¹⁴⁴ “Um aspecto dos *websites* de campanha que tem flutuado nos ciclos eleitorais recentes é o equilíbrio entre o controle estrito da mensagem e a participação pública. Em 2016, a ênfase de todas as mensagens é claramente na campanha, especialmente quando se tratará de conteúdo de notícias. Ao contrário dos ciclos anteriores, nenhum dos sites oferece ao usuário a opção de criar uma página pessoal para angariação de fundos. Além disso, as notícias publicadas nos *sites* dos candidatos não tinham seções de comentários” (PEW, 2016, p. 9-10).

¹⁴⁵ A taxa de comparecimento às urnas diminuiu, voltando ao patamar registrado 20 anos antes (WALLACE, 2016).

Neste sentido, o Brasil ainda possui uma legislação tímida e restritiva, que equipara as novas e as antigas mídias. Contudo, conforme avançam, de um lado, o uso da Internet e, sobretudo, da Web 2.0 pela sociedade brasileira e, de outro lado, a cobrança popular por medidas de restrição de doação e redução de gastos em propagandas eleitorais, novas leis são aprovadas. Estas, por sua vez, são muitas vezes ineficientes no combate a condutas abusivas justamente por não conseguirem acompanhar a velocidade do desenvolvimento tecnológico. A tendência é que as campanhas incorporem estes novos recursos, integrando-os aos demais de forma estratégica, conforme seu objetivo e contexto. Sendo assim, a evolução das campanhas eleitorais não vai depender apenas de leis ou da tecnologia, mas de uma compreensão integrada destes dois fatores a partir de um contexto social complexo, hiperfragmentado e plural.

CONCLUSÃO: entre esperança e medo – o longo caminho da democracia colaborativa digital

O que futuro a internet nos reserva: a subjugação e a dominação através de redes de vigilância e controle ou a autonomia e a colaboração comunitária através de processos comunicacionais cooperativos e interativos que potencializem as singularidades? A rede digital, ao permitir a circulação irrestrita e em tempo real de informação, possibilita a alteração da estrutura de poder, tornando-se uma arena de intensas disputas políticas cujos resultados ainda não estão definidos. O desafio em questão está localizado entre o limiar do que conhecemos e do que ainda é mero devir. Ao trabalhar com um tema tão atual cujas consequências ainda não são completamente compreensíveis, é preciso estar atento com as armadilhas da análise desonesta da realidade; por outro lado, deve-se estar aberto para as possibilidades de construções e transformações sociais mais solidárias. Afinal de contas, como um dia descreveu Eduardo Galeano¹⁴⁶, citando Fernando Birri, a utopia é o horizonte: um local inalcançável que nos permite caminhar. Por isso, a pergunta guia ao longo de todo o texto foi: será possível utilizar as novas tecnologias para aumentar o engajamento cidadão ativo e fortalecer a esfera de deliberação pública?

Inicialmente, os criadores da internet acreditavam que ela iria invariavelmente revolucionar a sociedade rumo a um sistema democrático radical, no qual os indivíduos seriam livres e senhores de seus destinos. Hoje, contudo, há um verdadeiro ceticismo quanto à potencialidade libertadora das redes, cada vez mais concentradas nas mãos de uma restrita elite mundial - os gigantes da Internet, como as “big five”: Amazon, Apple, Facebook, Alphabet (empresa que detém a Google) e Microsoft. Nem essencialmente boa ou ruim, a verdade é que os usos que a Internet possibilita são disputados por forças de poder e contrapoder. Os resultados dessa luta fornecem as bases materiais que fundamentam e legitimam as instituições organizadas da sociedade. Por isso, é necessário compreender que a tecnologia, enquanto ferramenta capaz de promover o agir político plural e democrático está sujeita a diversas condicionantes (educacionais, culturais, econômicas e políticas).

Prova disso são as pesquisas que evidenciam a tendência de participação através do uso de ferramentas *on-line* restrita àquelas pessoas que já se engajavam politicamente *off-line* (POLAT, 2005, p 439). Neste estado de coisas, os indivíduos que mais se beneficiariam

¹⁴⁶ Vide: <https://www.youtube.com/watch?v=9iqi1oaKvzs> (acessado 05 de janeiro de 2018).

da Internet são aqueles que já possuem vantagens em termos de renda, estudo e acesso aos sistemas de poder. Consequentemente, ao invés de contribuir para a construção de arranjos mais democráticos, a Internet pode ser um instrumento de aprofundamento da lacuna entre os politicamente engajados e os apáticos. Com isso, ela concentraria ainda mais o poder nas mãos de uma elite informatizada, fortalecendo novas formas de *lobby* perante as instâncias deliberativas. Se o problema da democracia representativa é ela ter se tornado demasiadamente oligárquica, a introdução de tecnologias digitais não só não resolveria este problema como poderia reforçá-lo (BANCO MUNDIAL, 2016, p. 16 e 18-25).

Este fato é agravado pelas táticas de mercado que restringem os usuários a ambientes virtuais dominados por verdadeiros conglomerados. É o caso dos filtro-bolha criados pelos algoritmos secretos destas grandes empresas, como citado na dissertação. Outro exemplo são os chamados “jardins murados”, ou seja, locais no ciberespaço onde o acesso é restrito a poucas empresas parceiras. Neste sentido, pode-se citar o projeto Internet.org liderado pelo empresário dono do Facebook, Mark Zuckerberg. Seu objetivo é fornecer Internet gratuita àqueles que não tenham recursos para contratar o serviço de pacote de dados ofertado pelas empresas provedoras de acesso¹⁴⁷. O “*free basic*”, contudo, permite apenas acessar parceiros cadastrados do Facebook, impossibilitando uma experiência digital integral por parte destes usuários. Hoje se discute a legitimidade desta medida face ao princípio da neutralidade, regulamentado no Brasil através da Lei 12.965 de 2014 (Marco Civil da Internet) (ALMEIDA e ALMEIDA, 2016), e que está sob ameaça em projeto de regulamentação nos Estados Unidos.

Outro fator de preocupação quanto ao impacto das novas tecnologias no funcionamento da democracia é seu uso como instrumento para controlar e vigiar as massas. Conforme apresentado no capítulo 3, alguns dos países mais avançados em termos de implementação de governo eletrônico são aqueles que mais investem em medidas deste tipo, o que demonstra a ausência de uma correlação necessária entre o aprimoramento da Administração Pública Digital e o fortalecimento democrático. Ao contrário, hoje há uma tendência de aproximação entre governos - através do exército e de agências de inteligência e segurança - e os conglomerados da Internet para a criação de grandes mecanismos de segurança. Esta parceria traz vantagens para ambos os participantes, mas não necessariamente para a coletividade.

¹⁴⁷ Cf. nota de rodapé 21.

De um lado, os governos que conseguem obter acesso a uma enorme quantidade de informação de forma relativamente barata e bastante eficiente, já que a falibilidade das máquinas é baixa em comparação com a dos seres humanos. De outro, as grandes empresas têm contrapartidas benéficas como a concessão de subsídios; a aprovação de leis de patentes que lhes são vantajosas; o acesso a tecnologias desenvolvidas a partir de investimento público, posteriormente apropriadas pelas empresas e transformadas em produto; sem contar o recebimento direto de verbas do orçamento militar para a realização de tais atividades. Somam-se a isto leis de cibersegurança supostamente aprovadas para reprimir crimes de terrorismo e de pedofilia, mas que na verdade legitimam a espionagem digital em detrimento da privacidade dos cidadãos (McCHENEY, 2013, p. 160-163). Isto atende, simultaneamente, aos interesses das empresas, que vendem os dados coletados a anunciantes, como dos Estados, interessados em manter o controle sobre os cidadãos. Esta configuração de domínio dos dados por grandes empresas, de um lado, e sua correlação com os governos, de outro, estaria consolidando como modelo de negócios o que Assange denomina de “capitalismo de vigilância”, assentada em um complexo militar-digital (McCHENEY, 2013, p. 158).

Apesar destes desafios, a rede mundial de computadores é uma realidade aparentemente inescapável nas sociedades contemporâneas e seu impacto no sistema político é um fato. Por isso, precisamos pensar institucionalidades mais adequadas em que as transformações produzidas (ser) estejam a serviço do fortalecimento democrático (dever ser). Conforme destacado na introdução, o objetivo desta dissertação foi repensar e construir um conceito específico e fortalecido de democracia baseado no valor da colaboração e na adoção dos instrumentos tecnológicos digitais.

Para isto, parte-se do pressuposto que o impasse político atual decorreria não de uma inoperância do sistema como um todo, mas sim das limitações do sistema representativo: a falta de compromisso dos parlamentares e partidos políticos com a opinião de seus eleitores e a consequente perda da confiança nesta relação; o domínio do sistema econômico nos processos decisórios em detrimento de parâmetros de interesse geral; a falta de qualidade técnica na elaboração de leis e políticas públicas etc. (FARIA, 2012, p. 31). Assim, o grande problema da democracia contemporânea, e que ocasiona a crescente descrença no sistema eleitoral, decorre de sua incapacidade em engendrar relações baseadas na responsabilidade, empatia e respeito entre os cidadãos e os políticos. Falta, entre eles, um requisito fundamental constitutivo das sociedades contemporâneas: a colaboração.

Prova desta descrença no sistema político como esfera adequada para a resolução de conflitos é a ascensão dos Poderes Executivo e Judiciário em detrimento do Poder Legislativo. Sob o argumento da imparcialidade, supõe-se que as questões políticas podem, tal como as de natureza técnica, ser mais bem resolvidas por juízes e burocratas. Este estado de coisas pode ser atribuído, em grande parte, à inexistência de uma esfera pública democrática, onde os conflitos oriundos da sociedade plural possam ser adequadamente processados. Na sua ausência, o sistema jurídico, através do instrumento da lei, passa a ser visto como responsável pela organização política da coexistência humana. Paralelamente, e porque este sistema não consegue dar vazão aos anseios e paixões que formam as identificações coletivas, surge um vazio que passa a ser ocupado por demagogos e fundamentalistas. As relações humanas passam a ser ordenadas por agentes externos à política, a partir de critérios de legalidade e moralidade, como se alguém mais bem instruído pudesse reestabelecer a ordem que nós somos incapazes de democraticamente construir.

Por outro lado, as diversas manifestações populares que assistimos desde o começo deste século demonstram que o anseio por participação subsiste. A incapacidade em dar a adequada vazão a estas demandas apenas revela o descompasso entre os avanços sociais e a política. O potencial inovador das novas tecnologias não reside em sua aplicação para a reprodução de procedimentos políticos tradicionais. Ao fornecer um ambiente que possibilita o agir comum, elas devem ser empregadas para transformar o fluxo de informação entre cidadãos e instâncias políticas, tornando mais horizontais as relações de poder. Se o interesse da coletividade é o critério a ser perseguido, é preciso criar mecanismos que habilitem a automanifestação de um público disperso, inconstante e múltiplo. A crescente descentralização dos processos de troca de informação torna possível o surgimento de uma democracia mais pluralista, em comparação aos arranjos oligárquicos sacramentados por um sistema eleitoral ritualístico e pouco transformador. Assim, o processo de decisão política deve ser alterado pela introdução de ferramentas de produção comuns e compartilhadas. Tal como ocorre com a produção de *softwares* em código-fonte aberto, em que diversos programadores interagem para resolver problemas, é possível, ao menos em teoria, pensar em arranjos decisórios que possibilitem a discussão aberta e a construção cooperativa de soluções para os problemas sociais.

Na prática, porém, as instituições políticas, ao contrário da sociedade, são pouco alteradas pela interação direta dos indivíduos conectados na rede. Os instrumentos colaborativos, quando de fato existem, são apenas marginais e secundários, acoplados ao

processo político tradicional. Isto torna os governos ineficientes para enfrentar problemas sociais complexos, não mais restritos às fronteiras nacionais. O consentimento abstrato auferido nas urnas a grandes projetos políticos já não é suficiente para legitimar decisões que devem produzir seus efeitos em sociedades fragmentadas. A contemporaneidade é marcada pela pluralidade. No bojo dessas diferenças, deve ser descoberto e, sobretudo, produzido o comum através de processos de comunicação e colaboração que contemplem também o embate e o dissenso. O fortalecimento e a preservação da democracia, enquanto sistema de organização da comunidade política, pressupõem a adequação do modelo de organização política vigente – isto é, da democracia representativa - ao contexto digital.

A democracia deve ser repensada a partir do entrelaçamento de forças díspares e dispersas, envolvendo diversos atores em diferentes territórios, o que exige a mobilização, em larga escala, de recursos, competências e fluxos de informação. Isto só é possível com o uso do potencial comunicacional e interativo das novas tecnologias em instituições que operem dentro de uma lógica horizontalizada e colaborativa. Trata-se, pois, de um projeto político amplo: a resposta à denominada crise da representação é a sua transformação. Afinal, se é correta a máxima de que a cura dos males democráticos é mais democracia, John Dewey (2008, pp. 47 e 49-50) deixa claro que estes males não podem ser remediados simplesmente pela reprodução dos mecanismos existentes. A democracia é um conceito mutável e, portanto, deve ser ressignificado frente ao paradigma da intercomunicação mundial.

Enfim, a democracia colaborativa digital é uma hipótese, uma janela de oportunidade aberta pelas mídias digitais para a transformação do sistema político a partir da horizontalização da interação entre cidadãos e o poder público. Para isso, é preciso reconfigurar os papéis e funções por eles desempenhados na construção da comunidade política. Neste sentido, a e-democracia colaborativa é um meio e não um fim no processo de reforma democrático. Quanto mais as pessoas acreditam em sua capacidade de influenciar no processo político, mais elas participam e quanto mais elas o fazem, mais elas se apropriam deste direito de participação como um dever cívico. Isto faz com que a ação política dependa mais da mobilização contínua de afinidades e estima para uma determinada causa, do que da vitória de um ou outro projeto político no processo de disputa eleitoral.

Trata-se, pois, de uma abordagem multidisciplinar que envolve a compreensão: dos processos comunicacionais e sociais baseados na interatividade da rede (cap 1); dos processos políticos a partir de uma concepção de redistribuição de poder (cap. 2); por fim, dos processos jurídico-institucionais de construção de interfaces dialógicas entre cidadãos e

poder público (cap. 3). Ela não se contrapõe à democracia representativa, mas propõe novos instrumento e práticas capazes de transformar o regime democrático predominantemente indireto em um que seja mais ativo e colaborativo. Com isso, o sistema de contagem, em que os cidadãos são tomados apenas pelo número agregado auferido nas urnas, é substituído pelo sistema de consideração, em que as pessoas sejam capazes de se autodeterminar politicamente, definindo de forma autônoma como desejam viver, quem são e como desejam ser reconhecidas. Embora a construção de um modelo político nesse sentido pareça distante e até utópico, alguns esforços já começaram a ser postos em prática, sobretudo nos países economicamente mais ricos e avançados.

Citamos, no capítulo 3, o caso do projeto *Peer to Patent*, que possibilita a participação do público nas decisões de concessão de patentes nos Estados Unidos, construindo decisões públicas colaborativas. No capítulo 4, foi apresentado o caso da campanha eleitoral digital colaborativa posta em prática pelo candidato Barack Obama no pleito de 2008. Esta experiência é rica porque as campanhas eleitorais constituem um momento ímpar de comunicação entre cidadãos e políticos na democracia representativa. Pelo mesmo motivo, porém, ela é alvo dos riscos que a Internet apresenta. Isto porque este canal comunicativo pode ser utilizado não só para engajar, mas também para manipular corações e mentes, tal como aconteceu na última campanha eleitoral americana e teme-se que aconteça aqui. Enfim, a inclusão de ferramentas digitais enquanto instrumento de democratização colaborativa ainda é uma possibilidade, um projeto cuja construção dependerá do engajamento de todos e, sobretudo, das escolhas normativas e institucionais que fizermos. Ela envolverá lutas políticas que já estão sendo travadas.

REFERÊNCIAS

ALLCOTT, Hunt e GENTZKOW, Matthew. Social Media and fake news in the 2016 election. **Journal of Economic Perspectives**. Volume 31, nº. 2, 2017. pp. 211-236.

ALMEIDA, Daniel Evangelista Vasconcelos e ALMEIDA, Juliana Evangelista. Uma análise crítica do internet.org como uma prática de difusão de acesso à rede mundial de computadores. **Revista de Direito, Governança e Novas Tecnologias**. Brasília, v. 2, n. 1, Jan/Jun. 2016. pp. 148 -166.

AMARAL, Roberto. Apontamentos para a reforma política A democracia representativa está morta; viva a democracia participativa. **Revista de Informação Legislativa**, v. 38 n. 151, Brasília, 2001. pp. 29-65.

ANSTEAD, Nick e CHADWICK, Andrew. Parties, election, campaigning and the internet: toward a comparative institutional approach. In CHADWICK, Andrew e HOWARD, Philip N. **The routledge handbook of internet politics**. Londres e Nova York: Routledge Handbooks, 2009. pp. 56-71.

ARENDRT, Hannah. **On Revolution**. Londres: Penguin, 1990.

ARISTÓTELES, Política. *In Os pensadores* 7. ed. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1999.

ARNAUDO, Dan. Computational propaganda in Brasil: social bots during elections. Computational Propaganda Research Project. Working Paper nº. 8. Oxford: Oxford University, 2017.

AVRITZER, Leonardo. **Teoria democrática e deliberação pública**. Lua Nova, nº 49, 2000. pp. 25-46.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre desenvolvimento mundial: dividendos digitais**. Washington, 2016. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/788831468179643665/pdf/102724-WDR-WDR2016Overview-PORTUGUESE-WebResBox-394840B-OUO-9.pdf>> (acesso em 02 de agosto de 2017).

BARROSO, Luis Roberto. Agências Reguladoras. Constituição, transformações do Estado e legitimidade democrática. p. 159 – 193. In MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo (coord.). **Uma Avaliação das Tendências Contemporâneas do Direito Administrativo**. Obra em homenagem a Eduardo García de Enterría. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BENKLER, Yochai. **The Wealth of networks: how social production transforms markets and freedom**. Washington: US Library of Congress, 2006.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 8ª ed. rev. ampl. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000a.

_____. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000b.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11ª edição. Brasília: Editora UnB, 1998.

BOVAIRD, Tony e LÖFFLER, Elk. **Public management and governance**. 2 ed. Abingdon: Taylor & Francis, 2009.

BRAGA, Sérgio. O uso da Internet nas campanhas eleitorais: o balanço dos debates e algumas evidências sobre o Brasil. **Revista USP**. São Paulo. n. 90. 2011. pp. 58-73.

BRANDÃO JÚNIOR, Francisco de Assis Fernandes. **Palanques virtuais: a campanha presidencial pela internet nas eleições de 2006**. Dissertação de Mestrado submetida ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. Orientador Prof. Dr. Carlos Marcos Batista. 2008.

BRASIL, Histórico do Programa de Governo Eletrônico Brasileiro. **Governo Eletrônico**. Publicado em 31 de março 2015. (última modificação em 01 de agosto de 2017). Disponível em <<https://www.governoeletronico.gov.br/sobre-o-programa/historico>> (acessado em 12 de setembro de 2017).

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado**. Brasília: Presidência da República Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>> (acessado em 12 de abril de 2017).

_____. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm (acesso em 31 de outubro de 2017).

_____. **Lei 12.965**, de 23 de abril de 2014, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm> (acessado em 5 de outubro de 2017).

_____. **Lei 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm> (acessado em 5 de outubro de 2017).

_____. **Lei nº. 9.504**, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm> (acesso em 11 de setembro de 2017).

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta 274-96/DF. Relatora: Ministra Maria Thereza de Assis Moura. **Pesquisa de jurisprudência**. Acórdão, de 1 de julho de 2016. Disponível em: <[file:///C:/Users/User/Downloads/PDF141%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/PDF141%20(1).pdf)> (acesso em 26 de novembro de 2017).

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta 208-87/DF. Relator: Ministro Henrique Neves da Silva. **Pesquisa de jurisprudência**. Acórdão, 22 de maio de 2014. Disponível em: [file:///C:/Users/User/Downloads/PDF671%20ACORD%C3%A3O_005%20\(1\).PDF](file:///C:/Users/User/Downloads/PDF671%20ACORD%C3%A3O_005%20(1).PDF) (acesso em 26 de novembro de 2017).

BUCCI, Eugênio. A internet e a anomia da imprensa. In **O Estado de São Paulo**. São Paulo, 30 de junho de 2011, Opinião. Disponível em: <<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,a-internet-e-a-anomia-da-imprensa-imp-738782>> (acesso em 23 de agosto de 2017).

BUCCI, Maria Paula Dallari, **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CALABRÒ, Andrea. **Governance, structures and mechanisms in public service organizations. Theories, evidence and future directions**. Heidelberg: Physica-Verlag, 2011.

CARBAJOSA, Ana. Avanço da ultradireita na Alemanha estraga vitória de Angela Merkel. **El País**, Madri, 25 de setembro de 2017. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/09/24/internacional/1506267027_800182.html (acessado em 03 de outubro de 2017).

CARDON, Dominique. **A democracia internet: promessas e limites**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2012.

CARDOSO, Gustavo. **The Media in the network society: browsing, news, filters and citizenship**. Lisboa: CIES – Centre for Research and Studies in Sociology, 2006.

CASTELLS, Manuel. **O Poder da comunicação**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015.

_____. **Redes de indignação e esperança**. Movimentos sociais na era da internet. Rio de Janeiro: ZAHAR, 2013.

_____. **A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura; v. 1 - A Sociedade em Rede**. 11ª ed., São Paulo: Paz e Terra, 2008.

_____. **A galáxia internet: reflexões sobre a Internet, negócios e sociedade**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004.

CHADWICK, Andrew. Bringing E-Democracy back in: why it matters for future research on E-Governance. In **Social Science Computer Review**, Vol. 21, nº. 4, 2003. pp. 443-455.

CHAHIN, Ali; CUNHA, Maria Alexandra; KNIGHT, Peter; PINTO, Solon Lemos. **e-Gov.br: a próxima revolução brasileira: eficiência, qualidade e democracia: o governo eletrônico no Brasil e no mundo**. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

CHAZAN, Guy. Germany working class turns away from SPD. **Financial Times**, Londres, 21 de agosto de 2017. Disponível em: <https://www.ft.com/content/ac8f5060-7da7-11e7-9108-edda0bcbc928?mhq5j=e6> (acessado em 03 de outubro de 2017).

CHEN, Melinda e DAVIS, Charles. Current approaches to federal e-Government in the United States. In ANTTIROIKI, Ari-Veikko e MÄLKIÄ, Matti (orgs.). **Encyclopedia of digital government**. Hershey e Londres: Idea Group, 2007. pp. 265-270.

COLEMAN, Stephen. New mediation and direct representation: reconceptualizing representation in the digital age. **New media & society**. Vol. 7. 2005. Pp. 177-198.

COLEMAN, Stephen e BLUMLER, Jay G. **The internet and democratic citizenship: theory, practice and policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

CONSTANT, Benjamin. A liberdade dos antigos comparada com a dos modernos. *In Revista da Filosofia Política*, nº 2, Porto Alegre: L&PM, 1985, pp. 9-25. Disponível em <<http://caosmose.net/candido/unisinos/textos/benjamin.pdf>> (acesso em 30 de outubro de 2017).

CONTIPELLI, Ernani. Crowdsourcing Constitution: solidariedade e legitimação democrática na Pós-modernidade. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.8, n.3, 3º quadrimestre de 2013. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica. Acessado em 18 de abril de 2017.

COSTA, Rogério. **A Cultura Digital**. São Paulo: Publifolha, 2008.

DAHL, Robert. **Poliarquia: participação e oposição**. 1. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

_____. **La democracia y sus criticos**. Barcelona: Paidós, 1992

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 7ª edição. São Paulo: Saraiva, 1981.

DENARDIS, Laura. **The Global War for Internet Governance**. Yale: Yale University Press, 2014.

DEWEY, John. **Democracia cooperativa: escritos políticos escolhidos de John Dewey**. Augusto de Franco e Thamy Pogrebinski (orgs.) Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008.

DILLENBOURG, Pierre. What Do You Mean By “Collaborative Learning”? *In* DILLENBOURG, Pierre. (Ed.), **Collaborative Learning: Cognitive and Computational Approaches**. Oxford: Elsevier, 1999. pp. 1-19 Disponível em em <<http://tecfa.unige.ch/tecfa/publicat/dil-papers-2/Dil.7.1.14.pdf>> (acesso em 15 de agosto de 2017).

EBERSBACH, Anja; GLASER, Markus; HEIGL, Richard; WARTA, Andrea. **Wiki: Web Collaboration**. Nova York: Springer, 2008.

EISENBERG, José. Democracia, Desigualdade e Tecnologia da Informação e Comunicação. (pp. 19-30) *In* CUNHA, Maria a., FREY, Klaus e DUARTE, Fábio. **Governança local e as tecnologias de informação e comunicação**. Curitiba: Champagnat. 2009.

ELSTER, Jon. The Market and the Forum: Three Varieties of political Theory. *In* BOHMAN, James e REGH, William (editores). **Deliberative democracy: essays on reason and politics**. Cambridge: The MIT Press, 1999. pp. 3-33.

ETZIONI, Amitai. On virtual, democratic communities. *In* FEENBERG, Andrew e BARNEY, Darin (eds.). **Community in the digital age: philosophy and practice**. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2004.

FABBRINI, Sergio. **El ascenso del príncipe democrático: quien gobierna y cómo se gobierna las democracias**. 1ª edição. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2009.

FARIA, Cristiano Ferri Soares. **O Parlamento aberto na era da internet : pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis?** Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

FARIA, José Eduardo Campos de Oliveira. **Retórica política e ideologia democrática: a legitimação do discurso jurídico liberal.** Rio de Janeiro: Edições Graal, 1984.

FARIS, Robert M.; ROBERTS, Hal; ETLING, Bruce; BOURASSA, Nikki; ZUCKERMAN, Ethan e BENKLER, Yochai. **Partisanship, Propaganda, and Disinformation: On-line Media and the 2016 U.S. Presidential Election.** Cambridge: Berkman Klein Center for Internet & Society Research, 2017. Disponível em: <http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRepos:33759251> (acessado em 15 de setembro de 2017).

FEENBERG, Andrew. **Between Reason and Experience: Essays in Technology and Modernity.** Cambridge: MIT press, 2010.

_____. **Do essencialismo ao construtivismo A filosofia da tecnologia numa encruzilhado.** Tradução: Newton Ramos de Oliveira (texto para circulação interna, sem revisão). São Carlos: UFSCar, 2003 Disponível em: https://www.sfu.ca/~andrewf/books/;Portug_Do_essencialismo_ao_construtivismo.pdf (acesso em 22 de março de 2017).

FLORINI, Ann. **The coming democracy: new rules for running a new world.** Washington: Island Press, 2003.

FONTES, Breno Augusto Souto Maior. **Redes Sociais e Poder local.** Recife: Editora Universitária da UFPE, 2012.

FOUNTAIN, Jane. **Construindo um Estado Virtual: Tecnologia da Informação e Mudança Institucional.** Brasília: ENAP, 2005.

FREEMAN, Julie; QUIRKE, Sharna. Understanding E-Democracy: Government-Led Initiatives for Democratic Reform. **Journal of eDemocracy (JeDEM)**, vol. 5, n. 2, 2013. pp 141-154.

FREITAS, Christiana Soares; LIMA, Fernanda Fiuza e LIMA, Fernanda Queiroz. **Os desafios ao desenvolvimento de um ambiente para participação política digital: o caso de uma comunidade virtual legislativa do projeto e-Democracia no Brasil.** Revista O&S, Salvador, v. 22, n.º. 75, pp. 639-658. Out/Dez, 2015.

FREY, Bruno e STUTZER, Alois. Direct democracy: designing a living constitution. In CONGLETON, Roger e SWEDENBORG Birgitta. **Democratic constitutional design and public policy.** Cambridge: MIT Press Books, 2006.

GASCÓ, Mila. Gobierno electrónico: eficacia y eficiencia sí ¿pero transparencia también? In PRATS, Joan. **A los príncipes republicanos: gobernanza y desarrollo desde el republicanismo cívico.** La Paz: Plural Editores; Barcelona: IIG; Madri: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006. p. 267-270.

GIBSON, Rachel K. Party change social media and the rise of ‘citizens –initiated’ campaigning. **Party Politics.** Vol 21. N.º. 2. 2015. Pp. 183-197.

GOMES, Wilson, Participação política on-line: questões e hipóteses de trabalho. *In* MAIA, Rousiley Celi Moreira; GOMES, Wilson; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida (Orgs.). **Internet e participação política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011. pp. 19-45.

GRAEFF, Antonio. **Eleições 2.0: a internet e as mídias sociais no processo eleitoral**. São Paulo: Publifolha, 2009

GRAGANI, Juliana. Investigação revela exército de perfis falsos usados para influenciar eleições no Brasil. **BBC Brasil**. Londres, 8 de dezembro de 2017. Disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-42172146> (acessado em 15 de dezembro de 2017).

GRAMSCI, A. **Selections of the Prison Notebooks**. Nova York: International Publishers, 1971.

GRAY, Barbara. Strong opposition: frame-based resistance to collaboration. **Journal of Community & Applied Social Psychology**. Volume 14, Issue 3, 2004, pp. 166–176. **European Journal of Communication**. Vol 20, nº. 4, 2005. p. 435–459.

GRÖNLUND, Åke. Electronic government: efficiency, service quality and democracy. *In* GRÖNLUND, Åke (org.). **Electronic government: design, applications and management**. Hershey e Londres, Idea Group Publications, 2002.

HABERLE, Peter. Prolegômenos de um Entendimento da Constituição “Adequada aomTempo” (originalment publicado em 1974). pp. 24-53. **DPU**. Nº 56, 2014.

_____. La Jurisdicción Constitucional en la Sociedad Abierta. pp. 2009. **DPU**. Nº 25, 2009.

_____. **Hermenêutica constitucional. A sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da constituição**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002a.

_____. **Pluralismo y Constitución. Estudios de teoría constitucional de la sociedad abierta**. Madri: Editorial Tecnos, 2002b.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**. São Paulo: UNESP, 2014.

_____. **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. 3 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2007.

_____. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**, volume II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HARDT, Michael e NEGRI, Antonio. **Multidão**. Rio de Janeiro, São Paulo: Editora Record, 2005.

HARTMANN, Ivar A. M. Liberdade de manifestação política e campanhas: é preciso atenção aos algoritmos. *In* FALCÃO, Joaquim (org.) **Reforma eleitoral no Brasil: legislação, democracia e Internet em debate**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015; 153-164.

HAURIOU, Maurice. **A teoria da instituição e da fundação: ensaio de vitalismo social**.

Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2009.

HELD, David. **Models Of Democracy**. 3ª edição. Redwood: Stanford University Press, 2006.

HINDMAN, Matthew. **The Mith of Digital Democracy**. Princeton e Oxford: Princeton University Press, 2009.

HOBBS, Thomas. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico civil*. In **Os pensadores** 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

HORTON, Paul B. e HUNT, Chester L. **Sociologia**. São Paulo: MacGraw-Hill do Brasil, 1980.

IASULAITIS, Sylvia. Experiências interativas em websites de campanhas eleitorais: os fóruns de discussão de propostas de governo na Argentina e no Chile. In TELLES, Helcimara e MORENO, Alejandro. **Comportamento eleitoral e comunicação política na América Latina: o eleitor latino americano**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013. pp. 351-396.

IDEA – International Institute for Democracy and Electoral Assistance. **Voter Turnout trends around the world**. Estocolmo: International IDEA, 2016. Disponível em: <http://www.idea.int/sites/default/files/publications/voter-turnout-trends-around-the-world_0.pdf> (acesso em 15 de agosto de 2017).

_____. **Voter Turnout Since 1945: A Global Report**. Estocolmo: International IDEA, 2002. Disponível em: <<http://www.idea.int/sites/default/files/publications/voter-turnout-since-1945.pdf>> (acesso em 15 de agosto de 2017).

_____. **Voter turnout from 1945 to 1997: a global report on political participation**. 2ª edição. Estocolmo: International IDEA, 1997.

INTERNATIONAL TELECOMMUNICATION UNION – ITU. **Measuring the Information Society Report 2016**. Genebra, 2016. Disponível em: <<http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/publications/mis2016.aspx2016>> (acesso em 02 de agosto de 2017).

JOHNSON, Thomas J. e PERLMUTTER, David D. **Introduction: The Facebook Election**. In *Mass Communication and Society*, vol. 13, n. 3, 2010. pp. 554–559.

KEANE, John. **The media and democracy**. Cambridge: Polity Press, 1991.

KEMP, Simon. **Digital in 2017 global overview: a collection of internet, social media and mobile data from around the world**. Nova York: We are social, 2017.

LANDEMORE, Hélène. Inclusive Constitution-Making: The Icelandic Experiment. *The Journal of Political Philosophy*: Volume 23, Number 2, 2015, pp. 166–191

LEAL, Rogério Gesta. **Administração Pública e Sociedade: Novos Paradigmas**. Livraria do Advogado Editora, 2006.

LEDUC, Lawrence. Referendums and initiatives: the politics of direct democracy. *In* LEDUC, Lawrence; NIEMI, Richard; NORRIS, Pippa. **Comparing democracies 2: new challenges in the study of election and voting**. Londres: Sage publications, 2002. pp. 70-87.

LEVENSHUS, Abbey. On-line relationship management in a presidential campaign: A case study of the Obama campaign's management of its Internet-integrated grassroots effort. **Journal of Public Relations Research**. Vol. 22, nº 3, 2010. pp. 313-335.

LÉVY, Pierre. **Cibercultura**. 2ª edição. São Paulo: Editora 34, 2000.

_____. **A Inteligência Coletiva: por uma antropologia do ciberespaço**. 2ª edição. São Paulo: edições Loyola, 1999.

_____. **O que é o virtual?** São Paulo: Editora 34, 1996.

LEYEDET, Dominique. Crise da Representação. O modelo republicano em questão. *In* CARDOSO, Sérgio (org.). **Retorno ao republicanismo**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004. pp. 67-89.

LIMA, Raimundo Márcio Ribeiro. **Administração Pública Dialógica**. Curitiba: Juruá, 2013.

LOCKE, John. Carta acerca da intolerância; Segundo tratado sobre o governo; Ensaio acerca do entendimento humano. *In* **Os Pensadores**. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

LUÑO, Antonio-Enrique Perez. A desconstrução da lei no constitucionalismo global. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)** 6(2):129-141, julho setembro 2014.

_____. PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. **Perspectivas e tendências atuais do Estado Constitucional**. Porto Alegre: Livraria do advogado Editora, 2012.

_____. Ciudadanía e definiciones. *In* **Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho**. n. 25. 2002. pp. 177-211.

MADISON, James, nº L. *In* **Os Pensadores (O Federalista)**. São Paulo: Abril Cultural, 1979

MAGRANI, Eduardo. **Democracia Conectada - A Internet como Ferramenta de Engajamento Político-Democrático**. Rio de Janeiro: Juruá Editora, 2014.

MALINI, Fábio. Modelos de Colaboração nos meios sociais da internet: uma análise a partir dos portais de jornalismo participativo. *In* ANTOUN, Henrique (Org.). **Web 2.0: participação e vigilância na era da comunicação distribuída**. Rio de Janeiro: Editora Mauad, 2008.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida; SAMPAIO, Rafael. Internet e eleições 2010 no Brasil: rupturas e continuidades nos padrões midiáticos das campanhas políticas online. **Revista Galáxia**. São Paulo, n. 22, p. 208-221, dez. 2011.

MARTINO, Luís Mauro Sá. **Teoria das mídias digitais: linguagens, ambientes e redes.** Petrópolis: Vozes, 2014.

MARTINS, Carlos Estevam. **O circuito do poder.** São Paulo: Entrelinhas, 1994

McCHESNEY, Robert **Digital Disconnect: How Capitalism is Turning the Internet Against Democracy.** New York, NY: New Press, 2013.

McKINSY GLOBAL INSTITUTE **Digital globalization: The new era of global flows.** Relatório. Disponível em <https://www.mckinsey.com/business-functions/digital-mckinsey/our-insights/digital-globalization-the-new-era-of-global-flows> (acessado em 10 de dezembro de 2017)

MEDAUAR, Odete. **A processualidade no Direito Administrativo**, 2ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

_____. **O Direito Administrativo em Evolução.** 2ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

MIZUKAMI, Pedro Nicoletti. Sobre robôs e eleições. In. FALCÃO, Joaquim (org.) **Reforma eleitoral no Brasil: legislação, democracia e Internet em debate.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015; 165-180..

MONTEIRO, Renato Leite. A perigosa caixa preta dos algoritmos e a campanha eleitoral de 2018. **El País** (On-line). Opinião. São Paulo, 14 de dezembro de 2017. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/11/opinion/1507749770_561225.html (acessado em 14 de dezembro de 2017).

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutação do Direito Administrativo.** 3ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

_____. Mutações do Direito Administrativo novas considerações (avaliação e controle das transformações). Salvador. **Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado.** nº. 2. p. 1-17, junho/julho/agosto de 2005. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/rere-2-junho-2005-diogo%20figueiredo.pdf>> Acesso em 03 de abril de 2017.

_____. **Sociedade, Estado e Administração Pública.** Rio de Janeiro: Topbooks, 1995.

MOUFFE, Chantal. **Agonistics: thinking the world polically.** Londres, Nova York: Verso, 2013.

_____. **On the political.** Londres e Nova York: Routledge, 2005.

_____. Democracia, cidadania e a questão do pluralismo. **Política & Sociedade.** Nº 3. Outubro de 2003. Pp. 11-26.

_____. **The democratic paradox.** Londres, Nova York: Verso, 2000.

MURRAY, Andrew D. **The regulation of cyberspace. Control in the on-line environment.** Abingdon e Nova York, Routledge-Cavendish, 2007.

NASCIMNETO, Valéria Ribas. Direito constitucional como cultura, pluralismo e cooperativismo cosmopolita. Desafios e possibilidades. **Revista de Direito Constitucional e Internacional.** Ano 21. Vol 83. 2013.

NASCIMENTO, Valéria Ribas e TREIN, Aline. Constitucionalismo.com e os Estados Nacionais: o choque do futuro e a força do agora dos movimentos sociais em prol da ciberdemocracia@. In ROVER, Aires José e MEZZARROBA, Orides (orgs.). **Democracia digital e governo eletrônico.** Florianópolis: FUNJAB, 2013. pp. 7-34.

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In COELHO, Vera Schattan P. Coelho e NOBRE, Marcos (orgs.). **Participação e deliberação: teorias democráticas e experiências institucionais no Brasil contemporâneo.** São Paulo, Editora 34, 2004. pp. 21-40.

NORRIS, Pippa. **A virtuous cycle: political communication in postindustrial society.** Nova York, Cambridge University Press, 2003.

_____. Campaign communication. In LEDUC, Lawrence; NIEMI, Richard; NORRIS, Pippa. **Comparing democracies 2: new challenges in the study of election and voting.** Londres: Sage publications, 2002. pp. 127-147.

_____. **Digital divide: civic engagement, information poverty and the internet worldwide.** Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

_____. The battle for the campaign agenda. In KING, Anthony; DENVER, David; MCLEAN, Iain; NORRIS, Pippa; NORTON, Philip; SANDERS, David; SEYD, Patrick. **New labor triumphs: Britain at the polls.** Chatham: Chatham House Publishers, 1998. pp. 113-144.

NOVECK, Beth Simone. **Wiki government : how technology can make government better, democracy stronger, and citizens more powerful.** Washington: Brookings Institution Press, 2009.

PALMA, Gilberto. Apresentação: Governo, governabilidade e governança. In. CALAME, Pierre (org) **Governança Mundial: por uma governança mundial eficaz, legítima e democrática.** São Paulo: Instituto Pólis, 2003

PANAGOPOULOS, Costas. Technology and the modern political campaign: the digital pulse of the 2008 campaigns. In PANAGOPOULOS, Costas(Ed.). **Politicking on-line: the transformation of election campaign communications.** Nova Brunswick, Nova Jersey e Londres: Rutgers University Press, 2009. pp. 1-17.

PAPACHARISSI, Zizi. The virtual geographies of social networks: a comparative analysis of Facebook, LinkedIn and ASmallWorld. **New Media Society**, vol 1, 2009. Pp. 199-219.

PARTIDO conservador da Holanda derrota extrema direita e terá que fazer alianças. **EBC**, Brasília. 16 de março de 2017. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2017-03/partido-conservador-da-holanda-derrota-extrema-direita-e-tera-que> (acessado em 03 de outubro de 2017).

PERSILY, Nathaniel. Can democracy survive the Internet? **Journal of Democracy**, Volume 28, Number 2, April 2017, pp. 63-76.

PEW Research Center. **Election 2016: Campaigns as a Direct Source of News**. Julho, 2016. Disponível em http://assets.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/13/2016/07/PJ_2016.07.18_election-2016_FINAL.pdf (acessado em 27 de setembro de 2017).

PITKIN, Hanna F. Representation and democracy: uneasy alliance. **Scandinavian Political Studies**. Vol. 27, nº 3, 2004, pp. 335 - 341.

_____. **The concept of representation**. Berkeley: University of California Press, 1967.

PIMENTA, Marcelo Soares e CANABARRO, Diego Rafael. Apresentação: democracia e capacidade estatal na era digital. In PIMENTA, Marcelo Soares e CANABARRO, Diego Rafael. **Governança digital**. Porto Alegre: UFRGSEGOV, 2014. pp. 9-11.

POLAT, Rabia Karakaya The Internet and Political Participation Exploring the Explanatory Links. **European Journal of Communication**. Vol 20, nº. 4, 2005. p. 435–459.

POLE, Antoinette. **Blogging the political: politics and participation in a networked society**. Nova York e Londres: Routledge, 2010.

POSSAMI, Ana Júlia. In PIMENTA, Marcelo Soares e CANABARRO, Diego Rafael. **Governança digital**. Porto Alegre: UFRGSEGOV, 2014. pp. 48-79

POWELL JR., G. Bingham. **Elections as instruments of democracy: majoritarian and proportional visions**. New Haven: Yale University Press, 2000.

PRAISER, Eli. **The Filter Bubble: What the Internet Is Hiding From You**. The Penguin Press, 2011.

PRATS, Joan. Nuevos modos de gobernar: la gobernaza. In PRATS, Joan. **A los príncipes republicanos: gobernanza y desarrollo desde el republicanismo cívico**. La Paz: Plural Editores; Barcelona: IIG; Madri: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006. p. 185-209

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Italia moderna**. 5 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

RANCIÈRE, Jacques. **Ódio à democracia**. São Paulo: Boitempo, 2014.

REBELLO, Aiuri e SILVA, Marcos Sérgio. Timeline eleitoral: Nova lei favorece abuso econômico no Facebook e não coíbe guerra suja durante campanhas. UOL(On-line). São Paulo, 30 de novembro de 2017. Disponível em: <https://www.uol/noticias/especiais/campanha-eleitoral-no-facebook.htm#tematico-2> (acessado em 14 de dezembro de 2017).

RHEINGOLD, Howard. **A comunidade virtual**. Lisboa: Gradiva, 1996.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do contrato social; Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens. *In Os Pensadores*. 2ª edição. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In. Saravia, Enrique e FERRAREZI Elizabete. **Políticas públicas** Coletânea, Volume 1, Brasília, Enap, 2006.

SARTORI, Giovanni. **Teoria da Democracia revisitada**. Vol. 1. São Paulo: Ática, 1994.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalism, socialism and democracy**. Nova Iorque: Routledge, 2006.

SEIFERT, Jeffrey W. e RELYEA, Harold C. E-government act of 2002 in the United States. *In ANTTIROIKI, Ari-Veikko e MÄLKÄ, Matti (orgs.). Encyclopedia of digital government*. Hershey e Londres: Idea Group, 2007. pp. 476-481.

SHEARER, Elisa e GOTTFRIED, Jeffrey. **News Use Across Social Media Platforms 2017**. Pew Center Research, 2017. Disponível em: [file:///C:/Users/User/Downloads/PJ_17.08.23_socialMediaUpdate_FINAL%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/PJ_17.08.23_socialMediaUpdate_FINAL%20(1).pdf) (acessado em 27 de setembro de 2017).

SMITH, Graham. **Democratic innovations: designing institutions for citizen participation**, Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

SOARES, Magda. Alfabetização e Letramento: caminhos e descaminhos. **Revista Pátio**. N. 29, fevereiro de 2004, pp. 96-100. Disponível em: <<https://acervodigital.unesp.br/bitstream/123456789/40142/1/01d16t07.pdf>> (acessado em 5 de julho de 2017).

SOUZA NETO, Cláudio Pereira. **Jurisdição constitucional, democracia e racionalidade prática**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

STAHL, Bernd Carsten. The paradigm of e-commerce in e-government and e-democracy. p. 1-20. *In HUANG, Wayne; SIAU, Keng; WEI, Kwok Kee. Eletronic government strategies and implementation*. Londres: Idea Group Inc., 2005.

SUNSTEIN, Cass R. **Republic.com 2.0**. Princeton: Princeton University Press, 2007.

SPADARO, Antonio. **Web 2.0: redes sociais**. 1ª edição (tradução Cacilda R. Ferrante). São Paulo: Paulinas, 2013.

TAKAHASHI, Tadeo (org.). **Sociedade da Informação no Brasil - Livro Verde**. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000. Disponível em <<https://www.governoeletronico.gov.br/documentos-e-arquivos/livroverde.pdf>> (acessado em 12 de setembro de 2017).

TEUBNER, Gunther. **Constitutional fragments: societal constitutionalism and globalization**. Oxford: Oxford University Press, 2012

_____. **Societal constitutionalism: Alternatives to State-Centred Constitutional Theory**. *In* JEORGES, SAND e TEUBNER. *Transnational Governance and Consittucionalism*. Oxford - Portland: Hart Publishing, 2004.

TILLY, Charles. **Democracia**. Petrópolis: Editora Vozes, 2013.

TOFFLER, Alvin. **A Terceira onda**. Rio de Janeiro: Record, 1995.

TÖNNIES, Ferdinand. Comunidade e sociedade como entidades típico-ideais. In FERNANDES, Floresta (organizador) **Comunidade e sociedade: Leituras sobre problemas conceituais, metodológicos e de aplicação**. São Paulo: Companhia Editora Nacional e Editora da Universidade de São Paulo, 1973. pp. 96-116.

TRENT, Judith S. e FRIEDENBERG, Robert V. **Political campaign communication: principles and practices**. 2ª edição. Nova York: Praeger Publishers, 1991. Para sétima edição, 2011.

UGARTE, David. **O Poder das Redes: Manual ilustrado para pessoas, organizações e empresas chamadas a praticar o ciberativismo**. 2007. Livro digital disponível em: <<https://lasindias.com/el-poder-de-las-redes>>.

UNITED NATIONS (UN). **United Nations E-Government Survey 2014: e-Government for the future we want**. Nova York: United Nations Department of Social and Economic Affairs, 2014. Disponível em: <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf> (acessado em 12 de setembro de 2017).

VICENTE, Alex. O fracasso histórico do socialismo francês. **El País**, Madri, 24 de abril de 2017. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/04/23/internacional/1492975409_262239.html (acessado em 03 de outubro de 2017).

WALLACE, Gregory. **Voter turnout at 20-year low in 2016**. CNN, 30 de novembro de 2016. Disponível em <https://edition.cnn.com/2016/11/11/politics/popular-vote-turnout-2016/index.html> (acessado em 10 de dezembro de 2017)

WEBER, Max. **Ciência e política: duas vocações**. 18 ed. São Paulo: Cultrix, 2011.

_____. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva** Vol II. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

_____. Parlamentarismo e Governo em uma Alemanha Reconstruída: uma contribuição à crítica política do funcionalismo e da política partidária. In **Os Pensadores**. São Paulo: Abril, 1980. pp. 01-85.

WELMANN, Berry. GIULIA, Milena. Net surfers don't ride alone: virtual communities as communities, 1997. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.28.4435&rep=rep1&type=pdf>> (acesso em 08 de agosto de 2017).

WEST, Darrell M. **Digital Government. Technology and public sector performance**. Princeton, Princeton University Press, 2005.

WIKIPEDIA: A wikipedia não possui regras fixas além dos cinco pilares. In: WIKIPÉDIA: a enciclopédia livre. Wikimedia, 2017. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Wikip%C3%A9dia:A_Wikip%C3%A9dia_n%C3%A3o_possui_regras_fixas_al%C3%A9m_dos_cinco_pilares> (acesso em 02 de novembro de 2017).

_____ :Coisas a não fazer. *In*: WIKIPÉDIA: a enciclopédia livre. Wikimedia, 2017. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Ajuda:Coisas_a_n%C3%A3o_fazer> (acesso em 02 de novembro de 2017)

_____ :Consenso. *In*: WIKIPÉDIA: a enciclopédia livre. Wikimedia, 2017. Disponível em: <<https://pt.wikipedia.org/wiki/Wikip%C3%A9dia:Consenso>> (acesso em 02 de novembro de 2017)

_____ :Lista de políticas. *In*: WIKIPÉDIA: a enciclopédia livre. Wikimedia, 2017. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Wikip%C3%A9dia:Lista_de_pol%C3%ADticas> (acesso em 02 de novembro de 2017)

_____ :Lista de recomendações. *In*: WIKIPÉDIA: a enciclopédia livre. Wikimedia, 2017. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Wikip%C3%A9dia:Lista_de_recomenda%C3%A7%C3%B5es> (acesso em 02 de novembro de 2017)

_____ :O que a wikipedia não é. *In*: WIKIPÉDIA: a enciclopédia livre. Wikimedia, 2017. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Wikip%C3%A9dia:O_que_a_Wikip%C3%A9dia_n%C3%A3o_%C3%A9> (acesso em 02 de novembro de 2017)

_____ :O que é um Troll?, 2017. *In*: WIKIPÉDIA: a enciclopédia livre. Wikimedia, 2017. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Wikip%C3%A9dia:O_que_%C3%A9_um_troll%3F#N.C3.A3o_alimente_os_trolls> (acesso em 02 de novembro de 2017)

_____ : Políticas e recomendações. *In*: WIKIPÉDIA: a enciclopédia livre. Wikimedia, 2017. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Wikip%C3%A9dia:Pol%C3%ADticas_e_recomenda%C3%A7%C3%B5es> (acesso em 02 de novembro de 2017)

_____ :Vandalismo. *In*: WIKIPÉDIA: a enciclopédia livre. Wikimedia, 2017. Disponível em: <<https://pt.wikipedia.org/wiki/Wikip%C3%A9dia:Vandalismo>> (acesso em 02 de novembro de 2017)

YANG, Kaifeng. Neoinstitutionalism and E-Government: Beyond Jane Fountain. **Social Science Computer Review**. Volume: 21 n.º., 4, 2003. pp 432-442

ZITTRAIN, Jonathan. Facebook Could Decide an Election Without Anyone Ever Finding Out. **The New Republic** (On-line) 1 de junho de 2014. Disponível em: <<https://newrepublic.com/article/117878/information-fiduciary-solution-facebook-digital-gerrymandering>> (acesso em 06 de setembro de 2017).

ZOLO, Danilo. **Democracy and Complexity: a realist approach**. The Pennsylvania State University Press, 1992.