

CRISE DA DEMOCRACIA E INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS NO LEGISLATIVO: REFLEXÕES E TENSÕES

Thales Torres Quintão¹

Resumo: Este artigo examina o fenômeno da crise da democracia e a relação dela com o Legislativo. Nesse sentido, pensando na emergência das novas formas de mobilização política praticadas por diversos movimentos sociais que se recusam a estabelecer interfaces com o parlamento, foi feita uma discussão analítica das inovações democráticas que esse poder tem desenvolvido nos últimos tempos, e os principais desafios colocados. Essas inovações têm como objetivo tornar o parlamento mais aberto, transparente, e participativo, principalmente por meio do engajamento digital, como o *crowdlaw*. Apesar de existirem arranjos participativos de muita potencialidade, alguns entraves ainda se fazem presentes. Esses entraves vão desde a natureza política e institucional do Legislativo (aversão ao risco, necessidade de confluências entre o campo administrativo e político), até pelo caráter ainda incipiente desses arranjos.

Palavras-chave: Parlamento; Participação Política; Inovações Democráticas; *Crowdlaw*.

Crisis of democracy and democratic innovations in the legislature: reflections and tensions

Abstract: This paper aims to analyse the relationship between the crisis of democracy and the Legislative branch. We did an analytical discussion about the democratic innovations that this institution has created and their main challenges, focusing on the social movements that have emerged recently and they tend to neglect to develop linkages with the parliament. These innovations have the objective to become the parliament more opened, transparent and participative through digital engagement. One example of this is the *crowdlaw*. Even if there are many potentialities in all these innovations, we observe some important deadlocks, for instance: the political and institutional nature of the Legislature (risk aversion, and the necessity of confluences between the bureaucracy and political field), and the incipient aspect of these innovations.

Keywords: Parliament; Political Participation; Democratic Innovations; *Crowdlaw*.

¹ Graduado em Ciências Sociais pela PUC-Minas. Especialista em Administração pela UFMT. Mestre e Doutorando em Ciência Política pela UFMG. Contato: thalesta@hotmail.com.

Introdução

Constantemente ouvimos que a democracia representativa está em crise. Os sinais para isso são os mais variados, indo desde os altos níveis de abstenção eleitoral, mesmo em países cujo voto é obrigatório, passando pela desconfiança nas instituições democráticas; e a queda na filiação a sindicatos e a perda de mobilização dos partidos de massa (ALMEIDA, 2015; DALTON, 2008; ERCAN, GAGNON, 2014; HOBSON, 2016; MANIN, 2013; MERKEL, 2014). Além disso, a separação entre governantes e governados, gera o problema de que quem governa exerce de fato a soberania que pertence nominalmente ao povo (MIGUEL, 2014), além da fragilidade da accountability eleitoral em gerar governos mais responsivos e transparentes (MANIN, PRZEWORSKI, STOKES, 2006).

Essa expressão comum de *crise da democracia* e que possui contornos generalizantes, e por isso não está restrita ao caso brasileiro, nada mais é do que a crise da representação política e as instituições e sistemas que a envolve. Pois, como ressaltado por Alonso, Keane e Merkel (2011): o futuro da democracia é em grande medida o futuro da democracia representativa.

Diante disso, o artigo em questão busca discutir como a instituição parlamentar tem tentado responder a esse contexto de crise democrática. O parlamento é reconhecido como o espaço tradicional onde a representação política ocorre. Ele é a arena institucional onde vozes dissonantes e distintos projetos políticos se fazem presentes, em uma relação imbricada entre o campo político, exemplificado pelos atores políticos (deputados) e os partidos, juntamente com o campo institucional (setor administrativo).

Reconhecendo as diferentes dimensões e aspectos existentes que estão inseridos dentro da denominada *crise da democracia*, se terá como foco a emergência de novas formas de ativismo e de mobilização social que negligenciam a participação institucionalizada, e assim, recusam desenvolver interfaces com o Legislativo, por exemplo. Esse tipo de dinâmica participativa coloca desafios para essa instituição em repensar seus desenhos que propiciam a interlocução e o engajamento dos cidadãos no processo legislativo.

Esse artigo se estrutura em mais três seções, para além dessa introdução. Em primeiro momento, será feito brevemente uma discussão teórico-conceitual sobre a ideia de *crise da democracia*, e expondo alguns sinais mais recentes que tem

reforçado essa percepção: a sua “morte”, ou um modelo político contra ela. Posteriormente, será feita uma discussão sobre as características de mobilizações sociais que atuam para fora da institucionalidade. Em terceiro momento, será apresentado e discutido sobre algumas iniciativas que o Legislativo tem tomado como forma de “responder” a esse contexto de crise, com a finalidade de torná-lo mais responsivo, transparente e mais participativo. Entretanto, deve-se ressaltar alguns desafios e problemas que atuam como empecilhos para que esse poder possa aumentar suas formas de engajamento com os cidadãos, e muitos deles estão ligados a natureza institucional-burocrática desse poder. Por fim, chega-se nas considerações finais, com um balanço sobre a discussão aqui feita, além de demonstrar novas possibilidades de agendas de pesquisa que giram em torno dessa temática.

Portanto, o objetivo principal desse artigo é fazer um balanço da literatura sobre a relação entre crise da democracia e o desenvolvimento político-institucional do Legislativo, como uma espécie de adaptação a novos contextos e rumos da *polis* e do *publicus*. Assim, pretende-se contribuir ao lançar uma nova lente analítica com foco no parlamento e suas transformações procedimentais e decisórias.

Crise democrática e suas formas de compreensão

Manin (1998) em meados da década de 1990 já discordava da ideia que existiria uma crise da democracia representativa. Segundo esse autor, o que ocorreu foi um processo de rearranjo e deslocamentos dos elementos/princípios (eleição dos representantes, independência parcial dos representantes, liberdade da opinião pública, e debate parlamentar) que constituiriam o exercício da representação política ao longo dos anos. Assim, esses quatro componentes norteadores continuam presentes no exercício do governo representativo, mas sofreram metamorfoses, devido à passagem de um modelo parlamentar, para uma democracia de partido, chegando à democracia de público.

Por outro lado, esse autor se baseia na ideia de democracia representativa focando mais nos procedimentos institucionais para a seleção dos governantes. Além disso, o autor não tece análises críticas a democracia de público. Portanto, é possível presumir a não existência de uma crise democrática. Todavia, o autor não

reconhece que, apesar da ampliação da democracia, esta não foi aprofundada de maneira substantiva.

De acordo com Almeida (2015) a crise da democracia está associada a um modelo específico de compreender e exercer a representação política, ou seja, é mais a sua forma do que a representação em si, o que poderia significar contestação e renovação perante esse modelo. O que a autora chama atenção é que a ideia de representação, bem como a sua conformação dentro da democracia, sempre foram marcadas por contingências históricas e de escolhas dentro de contextos políticos específicos.

Segundo Ercan e Gagnon (2014), a definição do que indica sucesso, crise ou fracasso da democracia depende não somente da abordagem normativa da democracia tomada, mas também fatores sociopolíticos e históricos, o que dá tanto a democracia quanto a crise um significado particular. Para esses autores a ideia de crise nunca foi à exceção na democracia, ao contrário sempre foi uma característica intrínseca a ela. O mesmo pensamento é trazido por O'Donnell (2007) ao afirmar que a democracia está e sempre estará em algum tipo de crise, como consequência da inevitável lacuna entre o seu ideal e a sua realidade. Norris (1999) também chama atenção que a democracia ocidental sempre foi marcada por diferentes ciclos de esperança e de medo².

Como já pontuado por diversos autores, a democracia é algo como um conceito/projeto em aberto, e em constante desenvolvimento e transformações, o que implica em ruptura com as tradições estabelecidas, e, portanto, na tentativa de instituição de novas determinações, novas gramáticas e novas leis (DRYZEK, 19996; OLSEN, 1997; SANTOS, AVRITZER, 2002). Esses processos de transformações, descolamentos, e rupturas com a organização anterior podem, ao primeiro momento, gerar instabilidades e serem interpretados como “crises”.

O interessante em toda essa discussão é que a ideia de crise da democracia é algo que constantemente se fez presente no discurso público. Mas essa mesma ideia se intensifica e fortalece em determinados contextos, indo para além do seu elemento procedimental, passando para a sua concepção normativa. Pode-se dizer que no contexto atual, observa-se uma

² Para ela registros de crise estão presentes desde a década de 1960, devido principalmente aos períodos de guerra, como a Guerra Fria e a Guerra do Vietnã, e o surgimento de movimentos populares e participacionistas na Europa e nos Estados Unidos.

intensificação de contestação do valor desse regime e da sua viabilidade. Dois fenômenos, interligados entre si, contribuem para essa concepção de deterioramento democrático.

Hobson (2016) salienta que a democracia possui uma natureza de incompletude como projeto político, uma lacuna que nunca pode ser completamente preenchida entre o que é prometido e aquilo que é entregue. Todavia, ele sustenta que o perigo para a democracia é quando ela passa a perder a sua mágica, e os cidadãos passam a perder a esperança que suas promessas podem ser entregues algum dia.

Assim, nos deparamos, atualmente, em um contexto que parece que o encanto da democracia está se desmoronando. Isso vai além da promulgada frase das “promessas não cumpridas” da democracia (BOBBIO, 1986), em que esta não conseguiria atender as expectativas geradas. Expectativas essas, que vão desde a redução de desigualdades sociais e melhoria da qualidade de vida; às políticas de reconhecimento de grupos minorizados, decorrentes do processo histórico de mobilizações em torno da incorporação de novos direitos civis e sociais. Esse último aspecto, principalmente, faz com que as fronteiras da democracia se expandam, o que aumenta as demandas por inclusão social e política. Tal processo por si só acaba dificultando a sua concretude por ter que lidar com diferentes temáticas, dinâmicas, atores e grupos, inserindo, nesse momento, novos desafios para a institucionalidade democrática. Assim, a democracia tem dificuldade de traduzir essas demandas e gerar respostas satisfatórias a sociedade.

Na verdade, os questionamentos não se referem a institucionalidade da democracia, mas sim a sua própria concepção normativa (MENDONÇA, 2017). O que temos presenciado atualmente são rupturas e contestações mais profundas, que remetem a mediação política que esse regime proporciona e a relação geradora de *inputs* e *outputs*. Observa-se formas mais diretas do exercício do poder entre o líder político para com os cidadãos, em que se teria uma democracia mais plebiscitária e baseada na espectralidade da sociedade (GREEN, 2011; URBINATI, 2013). Além disso, surgem obras que demonstram essa perda de esperança por parte da democracia: de um lado há aquelas que contestam a própria essência desse regime (defesa contra a democracia), e de outro, as que afirmam a ocorrência de sua “morte”. Essas duas abordagens têm figurado como “*Best sellers*” dentro da área política. Iremos resenhar duas delas, uma em cada enquadramento.

No primeiro caso, deparamos com a obra de Jason Brennan: *Against Democracy*, publicada em 2016. Neste livro, Brennan crê que devemos desenvolver outro tipo de regime para substituir a democracia. O regime que ele desenvolve é denominado como *epistocracia* que, inspirado no Rei Filósofo de Platão, privilegia o “conhecimento real” sobre as questões a serem decididas, em contraposição à opinião infundada e sem reflexão. Dessa forma, o poder político estaria restrito a uma elite com conhecimento aprofundamento (governo dos sábios)³. Este deveria ser aplicado gradualmente em pequenas localidades e, caso dê certo, substituir por completo o regime democrático.

Nesse modelo há uma crítica ao valor igualitário do voto, cuja restrição se daria por duas possibilidades: 1) nem todos os cidadãos teriam direito ao voto – seriam selecionados pré-votantes por meio de sorteio, e esses pré-votantes passariam por algumas atividades para demonstrar competência e conhecimento em assuntos políticos, sociais, históricos e econômicos, e caso demonstrado tais habilidades, eles estariam aptos a votar; 2) todo o cidadão poderia votar, contudo, os votos teriam pesos diferentes de acordo com o seu conhecimento nas áreas supracitadas. Para o autor, as pessoas que não têm conhecimento político não poderiam exercer autoridade sobre as outras, e assim, os especialistas deveriam ser os “chefes” nesse regime.

Segundo Brennan (2016), existiram três tipos cidadãos democráticos: 1) os *hobbits* que são majoritariamente apáticos e ignorantes sobre a política, possuindo um conhecimento superficial sobre as coisas; 2) os *holligans* que possuem visões de mundo fixas e fortes, em que este tipo-ideal consome informação política, mas de forma enviesada, somente para confirmar suas opiniões pré-existentes; 3) *vulcans* que são aqueles que pensam cientificamente e racionalmente a política, e assim, evitam serem enviesados e irracionais. Assim, o objetivo da *epistocracia* é dar maior influência política e decisória para os ditos *vulcans*.

De forma sucinta, as principais críticas a serem feitas a esse livro é que o autor trata a política como algo meramente instrumental, despolitizando-a completamente. Acrescido a isso, o autor dá muito peso ao voto do eleitor, e que como é sabido, as eleições

³ Todavia, o modelo proposto por esse autor se distancia das ideias de Platão, quando ele afirma que a “a epistocracia não depende das esperanças num rei-filósofo ou de uma classe de guardiões” (p. 14, tradução livre). Assim, haveria outras formas de desenvolver a epistocracia como a restrição do sufrágio e atribuição de pesos aos votos. Ademais, Brennan procura desenvolver uma espécie de feios e contrapesos à epistocracia, sintetizado pela frase: “poder: use-o bem ou perca-o” (p. 224, tradução livre).

possuem fragilidades em relação sua capacidade de *accountability*⁴ (MANIN, PRZEWORSKI, STOKES, 2006), além do que, posteriormente o cidadão possui relativamente pouca influência no processo decisório (MIGUEL, 2014). Nesse ponto o autor não discute sobre a conformação de burocracias, e os problemas que o insulamento técnico-burocrático e o corporativismo podem resultar. Para isso, basta analisarmos o fenômeno do ativismo judicial que vem ocorrendo no Brasil, que gerou uma espécie de pretorianismo jurídico, com o deslocamento da política para o mundo jurídico, conformando assim, tensões com o princípio de soberania popular (AVRITZER, 2017; AVRITZER, MARONA, 2017).

Já dentro do segundo enquadramento (o “fim” da democracia) destaca-se o livro *How Democracies Die: what history reveals about our future* (2018) de Steven Levitsky e Daniel Ziblatt⁵. Apesar de tratar do caso dos Estados Unidos, com maior foco nas eleições de 2016, com a vitória de Donald Trump, os autores também lançam luz acerca de análise de experiências da derrocada democrática em outros países. Assim, a obra se insere no debate geral em torno da manutenção das democracias e as condições necessárias para isso. Nela os autores revisam e atualizam o modelo de Juan Linz⁶, com vistas a compreender os processos que podem resultar na queda da democracia. A explicação pela deterioração das democracias se dá exclusivamente pelo poder de agência, o que recai em problemas analíticos por não considerar arranjos institucionais e econômicos que contribuem para a sua sobrevivência (SANDES-FREITAS, 2019).

Levistky e Ziblatt (2018) propõem quatro testes que servem para identificar comportamentos autoritários dos governantes: 1) rejeição as regras do jogo democrático; 2) intolerância e incentivo à violência; 3) negação da legitimidade dos adversários políticos

⁴ De maneira sucinta, *accountability* é caracterizada pelos princípios de responsividade, transparência e prestação de contas sobre os processos políticos e atos dos governamentais. Ela envolve três dimensões: monitoramento, investigação e punição (SCHEDLER, 1999). Genericamente, a literatura aponta que a existência de três tipos de *accountability*: a *vertical*, quando os cidadãos controlam os políticos e os governos por meio de plebiscitos, referendos e voto; a *horizontal*, que se pauta na relação de equilíbrio entre os poderes instituídos, e efetivada por agências reguladoras e órgãos de fiscalização e de controle interno (Tribunais de Conta e Controladoria Geral); e a *social*, que é um mecanismo de controle vertical mas não eleitoral, envolve ferramentas institucionais e não institucionais, em que os movimentos sociais, as organizações da sociedade civil ou os meios de comunicação buscam exercer o controle social, jogar luz sobre novas questões e exercer influência na definição da agenda pública (O'DONNELL, 1998; PERUZOTTI, SMULOVITZ, 2002). Contudo, Miguel (2014) contesta essa ideia de *accountability* social por ela não possuir capacidade de aplicar sanção.

⁵ Já traduzido para o português no mesmo ano de sua publicação sob o título de: *Como as democracias morrem*.

⁶ LINZ, J; STEPAN, A (orgs.) (1978). *The Breakdown of Democratic Regimes*. The Johns Hopkins University Press.

e rivais partidários; 4) vontade de restringir a liberdade civil destes adversários, incluindo aí os meios de comunicação.

Segundo os autores, diferentemente de outras épocas em que ocorreram golpes militares, a queda da democracia no contexto atual acontece de forma mais lenta e gradual, e se dá pelo método eleitoral. Ou seja, não é algo imediato e perceptível claramente ao primeiro momento, apesar de ser comum os autocratas exibirem algumas das características autoritárias elucidadas acima antes de serem eleitos. Essas características exibidas já servem como um indício de seu comportamento futuro caso eles sejam eleitos. Assim, o ponto central é identificar esses atores e afastá-los do poder. Nesse aspecto, segundo os autores os partidos políticos possuem um papel crucial por atuarem como *gatekeepers*, ao não dar estrutura político-administrativa a esses candidatos, por exemplo.

Apesar da força do diagnóstico feito pelos autores, considerando principalmente a política norte-americana, os remédios oferecidos a essa “crise” não são convincentes. Levistky e Zilbatt (2018) colocam muito peso sobre os partidos políticos para evitar a morte da democracia – ou melhor, “seu assassinato”.

Como Jones (2018) atesta, os partidos seriam péssimos *gatekeepers* quando o inimigo é o populismo. Os partidos existiriam para mobilizar eleitores, treinar e socializar as elites, disputar eleições e ganhar o poder. Quando novos movimentos políticos não conseguem expressar suas vozes, eles buscam penetrar e dominar o *mainstream* dos partidos políticos. Porém, cada vez que as elites políticas estendem o acesso a algum novo grupo, aqueles que antes gozavam do monopólio da representação, ou recuavam para uma corrente reacionária, ou se rebelavam contra o sistema. Esse processo é o que Jones (2018) chama de “paradoxo da democracia multicultural”. Nesse ponto, o autor enfatiza o papel da identidade e da cultura política na produção das normas democráticas⁷. Para ele, não deveríamos perguntar *por que os sistemas democráticos entram em conflito*, mas *como esse conflito acha acomodação nesse sistema*.

Depois de exposto essa discussão acerca das diferentes perspectivas acerca de relação entre a palavra crise com a democracia, passa-se para a próxima seção desse artigo que remonta ao surgimento de formatos de participação política que

⁷ Como esse autor afirma: “mesmo os melhores arranjos políticos podem ser quebrados se as pessoas que controlam as instituições do governo não querem que elas funcionem” (Jones, 2018, p.202, tradução livre).

não procuram desenvolver formas de mediação política e institucional. Serão demonstrados os principais elementos dela e os desafios para a representação política formal.

Participação e mobilizações sociais: novas características e repertórios

Nos últimos anos têm emergido novas formas de mobilização e participação política para fora do processo institucional formal, com uma mobilização que envolve diferentes públicos, interesses particulares, e ativistas (MANIN, 2013). Segundo Dalton (2008) as ações políticas deixaram de ser uma cidadania mais baseada em deveres, cujo foco se volta para uma responsabilidade cívica (o maior exemplo é o voto) para uma cidadania mais engajada, com maior ênfase em ações individualizadas e diretas.

McCaffrie e Akram (2014) argumentam em torno do crescimento de formas alternativas de participação política que operam para além das arenas formais. Essa multiplicidade de engajamento na verdade reflete um desacoplamento entre o Estado e o cidadão, e não uma apatia política em si. Ekman e Amna (2012) vão nessa mesma direção ao ponderar sobre a ideia limitada de que a participação política, em suas multiplicidades de formas, tem como objetivo somente o de influenciar o governo e os representantes, ou seja, essa seria sua única direção. Nem todas as formas de ação política são manifestas e “visíveis”, a exemplificar pelos protestos, manifestações, boicotes, e etc., o que os autores denominam de formas latentes de participação, mas também operam na esfera denominada de semipolítica, com vistas a atuar na construção da opinião pública. Uma espécie de *micro resistências* ou *micro revoluções*. Essas formas de ação ganharam um maior destaque atualmente, principalmente com o advento da internet e das redes sociais.

Bennet e Segerberg (2013) ao examinar as novas roupagens do engajamento político, desenvolvem o conceito de *lógica de ação conectiva* compreendida como conjuntos de processos individualizados, tecnologicamente organizados e sem exigência de enquadramentos de identidade coletiva: a *indivíduo-ação*⁸. Assim, há um reconhecimento das mídias digitais como agentes organizadores. Engajar-se nessas esferas é um ato de expressão pessoal baseado em relações de confiança e de formação

⁸ Os autores desenvolvem uma tipologia em que existiria a clássica ação coletiva desenvolvida por Olson (2015) e a ação conectiva dividida por redes auto organizadas e redes viabilizadas por organizações.

identidade coletiva (personalização da política). Dessa forma, o envolvimento político se constrói mais em espaços informais, fluídos e em movimentos de redes flexíveis, e menos em espaços organizados institucionalmente. A dinamicidade é uma característica que está na essência dessa lógica, e que atravessa fronteiras geográficas e culturais em questões de instantes⁹.

Outro aspecto a ser considerado é a emergência dos denominados *novíssimos movimentos sociais* no campo político, caracterizados pela sua pluralidade, autonomia, e horizontalidade, e uma atuação baseada em uma lógica de afinidade e de apropriação das mídias sociais (ciberativismo) (AUGUSTO, ROSA, RESENDE, 2016; GOHN, 2017, 2018), e em muitos casos, a atuação com foco nas clivagens sociais e nas interseccionalidades (raça, gênero, classe) (PEREZ, SOUZA, 2017).

Nesses movimentos, em alguns casos, há uma construção que a política e a democracia também podem ser divertidas, alegres, com a formação de novos valores e subjetividades, baseada em uma *política afetiva* (SITRIN, 2014). Há uma preocupação também em pensar mais na forma de se fazer política, do que no conteúdo dela em si, com a finalidade de conseguir estimular mais as pessoas a se envolverem nela,

Esses *coletivos, fóruns, frentes, bancadas ativistas*, visam construir novos *issues* temáticos e o desenvolvimento de direitos de cidadania. Eles atuam com base em movimentos integrados em redes, com formato baseado na horizontalidade, na auto-gestão, na coletividade e no bem comum. Muitos apresentam um caráter pedagógico e educativo para com a sociedade, e buscam promover a discussão de diversos temas (ambientais, raciais, gênero, habitacional, e etc.) junto à esfera pública, de forma a ampliá-la. Os coletivos não são uma associação ou organização da sociedade civil. Eles não possuem registro, sede, diretoria e etc., formalizada. Os seus membros se negam de serem chamados de

⁹ Vários exemplos podem ser dados sobre as manifestações por meio de redes de conexão, como o *Occupy Wall Street* (OWS), e o *15M* ocorrido na Espanha. O OWS, surgido em 2011, é um movimento de protesto contra a desigualdade econômica e social, simbolizada pela influência do setor financeiro do governo dos Estados Unidos. A estratégia de atuação é manter uma ocupação constante de *Wall Street* e a realização de assembleias abertas. O slogan do movimento é o “*We are the 99%*”, para demonstrar a desigualdade na distribuição de renda. O *15M* (ou *Indignados*), também ocorrido em 2011 (maio), consistiu em uma série de protestos massivos em 58 cidades espanholas simbolizados pelo manifesto “Democracia Real Já”. Esses protestos reivindicavam medidas como a geração de empregos, o transporte público barato e ecológico, o direito a habitação, impostos sobre grandes fortunas, maior controle dos bancos, e etc.

representantes, preferindo serem chamados de *integrantes* quando estão em um contexto de “falar pelo movimento”¹⁰.

O espaço é mais fluído (pequena duração e reversibilidade), mais informal, e menos organizado e hierarquizado internamente entre seus próprios componentes (PEREZ, SOUZA, 2017). Tais movimentos possuem um forte valor a autonomia, tanto que muitos deles rejeitam se relacionar com o Estado e com suas respectivas instituições democráticas, negando inclusive se envolver em espaços institucionalizados de participação, como, por exemplo, possuir assento dentro um conselho de política pública¹¹. Muitos desses coletivos enxergam esses espaços institucionalizados como geradores de violência material e simbólica, que perpetuam as desigualdades e hierarquias sociais e de saberes, com diferentes tempos de fala para “autoridades políticas”, por exemplo, e com pouca propensão ao diálogo de forma justa e reflexiva (ALMG, 2017; MENDONÇA, CUNHA, 2012).

Entretanto, Perez e Souza (2017) contestam a concepção que os coletivos são autônomos e horizontais (ausência de hierarquia e liderança)¹². Os autores demonstram em alguns casos, a ligação desses movimentos com partidos políticos e com movimentos estudantis. Concordamos com os autores que não há uma rejeição completa deles em estabelecer interfaces com instituições estatais. Porém, com base nos dados apresentados não é possível afirmar por completo que eles não são horizontais, uma vez que não foram observados, de maneira aprofundada, os processos decisórios presentes nesses coletivos.

O interessante da análise desses autores é que esses *novíssimos movimentos sociais* são marcados pela diversidade entre eles. Os coletivos misturam o passado e o presente, com novos matizes, retomando princípios dos novos movimentos sociais, surgidos na década de 60, quando ressaltando importância da solidariedade entre os seus integrantes, e do reconhecimento e a reafirmação de suas identidades. Nesse sentido, Perez e Souza (2017) desenvolvem uma tipologia de coletivos: artísticos (apresentação

¹⁰ Interessante destacar que esses coletivos e movimentos constantemente se recusam a dar entrevistas nos meios de comunicação sob o argumento que deve se dar mais ênfase à coletividade do que nos indivíduos. Assim, entrevistas poderiam dar destaque mais a determinadas figuras como líderes do que o movimento como um todo, e assim, reforçar laços personalistas.

¹¹ Essa concepção pode ser exemplificada pelo documento elaborado pelo Movimento Passe Livre (MPL), publicado ainda em 2013, em que os ativistas afirmam: “É assim, na ação direta da população sobre a sua vida – e não à portas fechadas, nos conselhos municipais engenhosamente instituídos pelas prefeituras ou em qualquer outra das artimanhas institucionais –, que se dá a verdadeira gestão popular” (MARICATO, 2013, p.16).

¹² Os autores fazem essa afirmação com base em entrevistas em profundidade com membros de 21 coletivos que atuam na cidade de Teresina, e um mapeamento e análise das páginas de 725 coletivos presentes no *Facebook*.

de espetáculos); universitários (discussões e rodas de conversa); de causas sociais (discussões e atendimento a grupos de vulnerabilidade social); vinculados a partidos políticos e/ou movimentos estudantis (discussão e organização de atos); promotores de eventos (organização de eventos culturais); e empresariais (comercialização de produtos com preocupações sociais e ambientais).

Estudos pontuam o que temos visto com esses movimentos é um cenário de pós-democracia representativa (BARONES, 2016; TORNEY, 2014). O ativismo político passa a querer falar e agir em seus próprios nomes, e não em desenhos deliberativos (mini públicos, por exemplo), em que se tem apenas uma impressão de que esse grupo está ganhando voz. A ação política passa a ser mais do tipo "faça você mesmo", com um formato individualizado, mas pautada em ações coletivas. Portanto, para Torney (2014), a propagada *crise da democracia* estaria mais associada a um tipo de democracia – a democracia representativa – e devido às mudanças estruturais e tecnológicas da sociedade estaríamos vivenciando uma "democracia pós-representativa"¹³, no sentido dela não ser mais voltada para os políticos e a escolha deles, e para as instituições tradicionais. Desse modo, a representação não se restringe ao modelo partidário e a democracia ao âmbito eleitoral (BARONES, 2016), uma vez que a construção da identidade se dá de forma fluída, performática e com multiplicidades relacionais (*postmodern self*) (GREBENYUK, 2015), o que dificulta, por sua vez, a prática da governabilidade.

Mendonça (2016), ao realizar entrevistas individuais em profundidade com participantes de coletivos que centralmente se envolveram nas Jornadas de Junho de 2013 nos municípios de São Paulo e Belo Horizonte¹⁴, destaca as críticas a respeito das eleições como sinônimo de soberania popular nos discursos desses manifestantes. Há uma insatisfação do modo como a representação é configurada, bem como o sistema político, como um todo. Assim, as instituições democráticas vigentes funcionariam como um aparato de dominação política e simbólica. Ademais, a dimensão de democracia mais reforçada por eles é a de

¹³ Ressalta-se que Rosanvallon (2008) também utiliza o termo pós-representativo para desenvolver formas de contra-democracia com vistas a fortalecer os mecanismos de *accountability*, centrados na vigilância, impedimento e julgamento, com vistas a desenvolver novas formas de legitimidade democrática para além da eleitoral. Todavia, a ideia de democracia pós-representativa aqui elucidada, apesar de contestar a pouca transparência dos processos políticos, se volta mais para o envolvimento direto com o *demos*.

¹⁴ No total foram realizadas 50 entrevistas individuais. Ressalta-se que o autor não possui a intenção que essas entrevistas sejam representativas.

participação e autogoverno, ao ressaltar a importância de formas de democracia direta e de práticas horizontais de autogestão e produção coletiva em diversas instâncias da vida social.

Por outro lado, o perigo desse processo de participação política mais direta, e em certa medida mais individualista, é o fato de os cidadãos resolverem seus problemas por esforço próprio. Esse fato pode impulsionar o aumento na crença que representantes eleitos não são importantes, o que reforçaria ainda mais o distanciamento entre representantes e representados (MCCAFFRIE, AKRAM, 2014; TORNEY, 2014).

Nesse sentido, impera-se a necessidade de repensar modelos e desenhos de participação e deliberação pública que visem atender a essa nova dinâmica política relacional, até mesmo para restabelecer a legitimidade política e a confiança no processo e na representação política. Como escrito por Coleman (2005) o problema não é a representação em si, mas os modos fracos e inapropriados que sustentam a representação. Além disso, a participação pode gerar benefícios democráticos para a representação política, seja ela em espaços formais ou não, como responsividade, inclusão política, transparência, reflexividade, julgamento ponderado, dentre outros. Assim, cabe apresentar algumas inovações democráticas formuladas pelo parlamento com vistas a aperfeiçoar o processo representativo.

Legislativo e suas Inovações Democráticas: novos olhares e perspectivas

O poder Legislativo ao lado dos partidos políticos, é a instituição política costumeiramente com menor confiança entre os cidadãos, uma vez que os partidos são os que organizam a dinâmica política dessa instituição. Em *survey* realizado em 2018, 67% dos brasileiros afirmaram não confiar no Congresso Nacional, enquanto 3% confiam muito e 28% um pouco. Os partidos políticos, por sua vez, apresentaram números parecidos: 68% dos entrevistados não confiam nos partidos; 28% confiam pouco, e 2% confiam muito (Datafolha – Junho 2018)¹⁵. Entretanto, o parlamento tem desenvolvido, nos últimos anos, inovações democráticas com vistas a resgatar e impulsionar diferentes maneiras de mediação política. Essas inovações podem tanto ter um caráter mais institucionalizado, exemplificado pela formulação de experiências participativas e deliberativas (BEETHAM, 2011),

¹⁵ A amostra foi de 2.824 entrevistas presenciais em 174 municípios. A margem de erro foi de 2 pontos percentuais, com um nível de confiança de 95%.

quanto de natureza mais política, como os mandatos coletivos, cuja iniciativa tem uma direção de fora (dos movimentos sociais) para dentro (Legislativo).

Os principais arranjos participativos institucionais presentes no legislativo são: seminários e fóruns legislativos; audiências públicas; as comissões de legislação participativa (CLP); as ouvidorias; as petições online; as consultas públicas e fóruns digitais de discussão (COLEMAN, 2004; LESTON-BANDEIRA, 2014; MENDONÇA, CUNHA, 2012; QUINTÃO, FARIA, 2018). Cada um desses arranjos possui diferentes desenhos institucionais acerca do tipo de participação envolvida (unipessoal ou coletiva), sua dinâmica (incidência direta ou mais dialógica), onde ela ocorre (online ou off-line); e o processo de recrutamento (aberto ou induzido pelos parlamentares). Mas de forma geral, arranjos que se apropriem das TICs e integrem os trabalhos legislativos à participação online dos cidadãos ainda são muito incipientes e precisam de avanços.

Todavia, a própria característica do Parlamento pode criar empecilhos para o seu maior envolvimento com os mecanismos digitais participativos, uma vez que a adaptação ao digital requer um processo de tomada de decisão flexível e dinâmica, aspectos esses não tão presentes na essência do legislativo. Para Leston-Bandeira (2007) tais características remetem a própria natureza política da instituição, como: ser um *órgão coletivo*, o que torna o processo decisório mais lento; a existência de *agendas divergentes e opostas* dentro dessa instituição; a *falta de uma só voz*, ninguém fala em nome do Parlamento ou toma decisões finais em seu nome; a *aversão ao risco a instabilidade política*, tanto pelo quadro administrativo (servidores permanentes) quanto pelo poder político (característica mais temporária)¹⁶; possuir uma voz *imparcial e apolítica*, e pensando principalmente nas mídias sociais do Legislativo, que são administradas pelos funcionários parlamentares, enquanto os políticos possuem suas próprias contas, isso se torna mais espinhoso na hora de engajar os cidadãos em uma discussão política, sem vieses, com um tom mais “neutro”, e sem ser politizada.

Pensando no caso brasileiro, percebemos que a construção da participação se deu em três estágios: 1) participação como *assembleísmo* (1990–2000); participação como *comitês* (2001–

¹⁶Esse aspecto de aversão ao risco por parte do legislativo remete ao pensamento de Norton (1990), ao considerar que uma das funções desse poder seria a manutenção e a estabilidade do sistema político. A própria promoção de arenas institucionalizadas de participação permite canalizar e traduzir as preferências e os conflitos emergentes dessa participação pela via institucional, diminuindo a instabilidade do sistema político e propiciando uma educação cívica para a participação.

2010); 3) participação *saturada ou novos rumos* (2011 – atual) (Figura 1).

Figura 01 – Participação no Legislativo Brasileiro e seus estágios



Fonte: Elaboração própria

O primeiro estágio se insere dentro do contexto pela redemocratização brasileira (legado), em que a participação por meio de assembleias amplas e regionais era algo que imperava, muito devido ao processo da Constituinte, em que ocorreram várias deliberações públicas nesse formato. Além disso, destaca-se a criação do Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre, em 1989, e que se expandiu para outros municípios brasileiros. O OP propiciava a participação da população na definição do orçamento público municipal, em que se tinham diversas reuniões com moradores em distintos bairros para a definição das prioridades. Assim, teve-se a adoção de audiências públicas, em um sentido de assembleias populares, como o desenho mais comum da participação legislativa no Brasil na década de 1990 e início dos anos 2000. Esse formato participativo é mais comum no processo de revisão do ciclo orçamentário, em que os deputados, em audiências públicas regionalizadas, discutem com a população as definições de suas leis.

O segundo estágio se caracteriza por uma participação mais colegiada e em comitês (espaços menores), fomentando mais a escuta e possuidoras de um caráter mais consultivo. As audiências públicas além de acontecerem em formato de assembleias populares, passaram a acontecer dentro das comissões parlamentares, em espaços menores que propiciavam uma aproximação maior entre representantes e representados e gerar mais expertise aos legisladores, por meio da geração de informações sobre interesses e demandas da sociedade civil (ROCHA, 2011). Ademais, nesse mesmo contexto (década de 2000), foram criadas outras instâncias participativas, como a comissão de legislação participativa (CLP), que passa a receber

as sugestões legislativas da sociedade civil organizada; e as ouvidorias que permitem que os cidadãos individualmente enviem suas manifestações junto ao Legislativo. Em outras palavras, foram instalados outros espaços que permitiam canalizar institucionalmente os *inputs* da sociedade.

Destaca-se o papel de indução da Câmara dos Deputados para que a CLP e a ouvidoria também fossem instaladas em diversas Assembleias estaduais e Câmaras Municipais. A Câmara dos Deputados foi pioneira na criação desses arranjos (início dos anos 2000), e assim, observou-se um processo de isoformismo institucional, em que as casas legislativas passaram adotar esses dois arranjos com desenhos semelhantes.

No terceiro e último estágio, nos deparamos com duas situações: 1) de saturação da participação desenvolvida pelo parlamento, seja pelo esgotamento dos seus desenhos que não conseguem se adaptar a novos conceitos da ação coletiva e da mobilização política, juntamente com a sensação deles não resultarem na sensação de eficácia política entre os participantes; 2) a de pensar novos rumos para a participação no Legislativo, que procure desenvolver formas de democracia digital junto ao parlamento, com vistas a torná-lo mais aberto e transparente. Nesse contexto, aparece o movimento do *crowdlaw*.

O *crowdlaw* consiste em alavancar as novas tecnologias para explorar as diversas fontes de opinião e expertise em cada estágio do ciclo das políticas públicas para melhorar a qualidade dos resultados. Nesse sentido, o *crowdlaw* se insere nos cinco estágios desse ciclo (identificação de problemas, identificação de soluções, elaboração de um projeto – *drafting*, implementação e avaliação), sendo que em cada um desses estágios as demandas por informações (e seus tipos) e as habilidades dos cidadãos se diferem¹⁷ (NOVECK, 2018). Assim, as novas tecnologias (*Big Data*, *machine learning*, *inteligência artificial*), por mais que seja importante, deve ser compreendida como um meio para atingir a inteligência coletiva com vistas a melhorar o *lawmaking* e o *policymaking*, e não como um fim em si mesmo (ALSINA, MARTÍ, 2018). Em suma, seria o uso da inteligência coletiva de forma colaborativa para resolver problemas difíceis e complexos.

Compreendemos que o *crowdlaw* retoma alguns preceitos deliberativos de estabelecer trocas argumentativas entre distintos

¹⁷ Como Noveck (2018) argumenta na fase de identificação dos problemas as informações baseadas na experiência e na vida diária são de suma importância, no mesmo patamar da de especialistas. Já na fase de solução se demanda mais conhecimentos inovativos e criativos; enquanto na de *drafting* requer mais pessoas com habilidades de escrita.

atores, de forma inclusiva e ponderada, com a finalidade que essas deliberações adentrem para o campo político-institucional. Por isso os autores advogam pela necessidade da institucionalização dessas inovações. Todavia, há uma defesa para que as políticas sejam eficientes e que atendam as necessidades dos cidadãos. Nesse sentido, cremos que essa inovação se aproxima da concepção de *democracia pragmática* de Fung (2012), cujo foco se volta mais para a solução dos problemas, e menos em justificá-los com base em estruturas políticas, sociais ou culturais. O ponto central do *crowdlaw* é a de desenvolver políticas mais ágeis e efetivas. Assim, de acordo com Noveck (2018) o *crowdlaw* difere das outras formas de *public engagement* por dar as ideias e as expertises que cada um de nós possui.

A apropriação dessas “tecnologias cívicas” permitiria uma maior agilidade nas políticas públicas, além de buscar maior legitimidade processual e com melhores resultados. A participação é entendida como aquela que agrega valor ao processo legislativo. Todavia, pensando no caso do Legislativo, tem-se como desafio a apropriação dessas tecnologias pelos deputados, e que eles recebam *inputs* por meio delas e não apenas de forma presencial, quando os cidadãos vão aos gabinetes ou encontram com o parlamentar em algum evento, como é mais comum acontecer. Ademais, é preciso assegurar que toda essa inovação irá trazer resultados práticos para a população que a utiliza. Em outras palavras, que o esforço delas e o tempo despendido não foram em vão. Além disso, deve-se preocupar em dar o retorno da participação aos envolvidos (auxiliar no monitoramento das ações e nos encaminhamentos tomados), aspecto esse que vem sendo apontado como algo crítico nos legislativos por alguns estudos (ALMG, 2017; MENDONÇA, CUNHA, 2012).

De acordo com o *Crowdlaw Catalog* existem sete experiências brasileiras que se adéquam aos princípios do *crowdlaw*. Desses sete, duas se inserem dentro do poder Legislativo brasileiro: e-Democracia e audiências interativas – ambas na Câmara dos Deputados; e uma que incide que diretamente nessa instituição: o Mudamos¹⁸, um aplicativo originário da sociedade civil que coleta assinaturas eletrônicas, dispensando a necessidade de papel (o que torna mais difícil a sua verificação e o acompanhamento de

¹⁸ Para saber mais ver: <https://catalog.crowd.law/>. Acesso dia: 28/01/2019

todo o processo), fortalecendo assim, a transparência e a ideia de governo aberto¹⁹.

As audiências públicas interativas (API) possibilitam que os cidadãos acompanhem as audiências públicas via *streaming* no momento que ela está ocorrendo, ao vivo, e podem fazer perguntas, críticas, sugestões, comentários, etc., que podem ser lidos pelo presidente da comissão durante a sessão. Toda essa dinâmica pode fomentar o debate sobre determinado tema e a transparência das ações. Esse tipo de audiência permite ampliar o número de cidadãos que participam, uma vez que diminuem os custos da participação para aqueles com dificuldades físicas e simbólicas (escala da participação). Ademais, Barros, Monteiro e Barros (2018)²⁰ apontam como vantagem das audiências públicas interativas a memória dos debates, ou seja, a gravação e registro das discussões realizadas, além de gerar maiores ganhos de visibilidade para três agentes: 1) a Câmara dos Deputados (desenvolver uma imagem positiva do parlamento; confiança e reputação institucional); 2) os parlamentares (fortalece o vínculo com sua base; divulga suas ações; e presta contas); 3) e entidades da sociedade civil (se reafirma como representante de determinada demanda da esfera civil; e reconhecimento de suas reivindicações). No entanto, assume-se a existência da disputa pelo controle dessa visibilidade entre esses três atores (seu enquadramento, seu formato, sua direção, e etc.).

Por envolver mais recursos tecnológicos e de infraestrutura, apenas a Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) e a Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) implementaram as audiências públicas interativas, e ambas muito recentemente: 09/2017 na CLDF e 04/2018 na ALMG. Na Câmara dos Deputados (*e - Democracia*)²¹ e no Senado Federal (*e - Cidadania*)²², elas já ocorrem há mais tempo (ambas iniciaram em 2012), mas são dependentes, como as APs ordinárias, dos presidentes destes poderes e dos relatores das comissões, que são aqueles que

¹⁹<https://www.mudamos.org/>. Acesso: 02/02/2019.

²⁰ A conclusão geral do artigo é que as audiências públicas interativas vão além da função informacional. Porém, os autores exploraram pouco essa questão no *paper*. O modelo informacional se volta para dentro da instituição, no que tange como as dinâmicas e debates proferidos reverberaram dentro do parlamento, ou seja, os conectores nos procedimentos e decisões tomadas, algo que foi colocado de forma secundária por eles.

²¹Para saber mais sobre o Portal *e - Democracia* e as suas diversas ferramentas de colaboração legislativa, debate e participação junto aos cidadãos ver: Mioto (2014, 2017) e Faria (2012).

²²Para saber mais sobre o Portal *e - Cidadania* e as diversas iniciativas de *e - participação*, fiscalização e representação que ela propicia ver: Rocha (2015). Outro estudo interessante é de Neto (2015) que esboça uma comparação mínima de atribuição e funcionamento entre o *e - Democracia* e o *e - Cidadania*. Nele o autor demonstra que os recursos institucionais e o corpo funcional são mais bem estruturados no portal *e - Democracia* do que o *e - Cidadania*, possuindo mais iniciativas e ferramentas de interlocução com a sociedade

detêm o poder de implementar esse arranjo participativo. Ou seja, a adesão da comissão às audiências interativas depende muito da figura e do perfil parlamentar que a preside (BARROS, MONTEIRO, SANTOS, 2018; MITOZO, 2014; ROCHA, 2015). Os parlamentares, autores do requerimento para a realização da audiência pública, também podem solicitar a sua interatividade²³.

A interatividade das audiências partiu de iniciativas dos servidores do e-Democracia (Câmara dos Deputados), e – Cidadania (Senado Federal) (BARROS, MONTEIRO, SANTOS, 2018; ROCHA, 2015), o que recaí em resistências de alguns parlamentares e aderir a esse modelo, acrescido que o comando político das comissões (a presidência) pode se alterar anualmente, ou seja, a dinâmica parlamentar influencia na adesão a esse tipo de audiência.

Outra inovação interessante dentro da Câmara dos Deputados é o Laboratório Hacker (LabHacker), localizado no subsolo do Anexo 4. O Laboratório Hacker foi criado em 2013, e é um espaço colaborativo, permanente, e aberto que publica dados públicos para programadores e desenvolvedores de softwares, com vistas a aperfeiçoar a transparência do poder legislativo (*Transparência 2.0*)²⁴ e possibilitar novas formas e canais de participação de maneira colaborativa entre os atores.

O LabHacker organiza as *Hackathons* com a finalidade de repensar o conceito de transparência. A transparência não deve se limitar a produção e disponibilização das informações e dados sobre suas operações por parte do parlamento, mas também devem encorajar os cidadãos (ativistas *hackers*) de expor a sua própria forma de compreender o parlamento e facilitar o entendimento para os outros cidadãos (novos códigos e símbolos de linguagem). Além disso, esse evento foi importante para promover ferramentas digitais que puderam incrementar o ciclo das políticas públicas e o papel do legislativo nesse processo (FARIA, REHBEIN, 2016).

Todavia, alguns desafios são postos quando se tenta colocar a cultura “hacker” dentro de uma instituição tradicional como um parlamento. Um deles é a possibilidade de estimular a constante experimentação e entender que o erro e o risco fazem parte do

²³ De acordo com Rocha (2015) todas as audiências públicas que acontecem na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) do Senado Federal são interativas, por decisão do então presidente da CDH, Paulo Paim (PT-RS), que em 2012, em seu primeiro ano, ocorreram quatro audiências públicas interativas.

²⁴ Que difere da Transparência 1.0 que significa a publicação e dados em qualquer formato no site do parlamento.

processo, algo que não está dentro da cultura organizacional do Legislativo (NORTON, 1990). Outra característica é a dinamicidade que um espaço de inovação necessita, pois, a burocracia se opera por regras mais padronizadas e de impessoalidade (SANTOS, FARIA, 2019).

De forma geral, todo esse movimento incipiente de *crowdlaw* ainda se encontra como um projeto em aberto. Além de ser vital pensar em formas de sua institucionalização para se consolidar e normatizar no *policy cycle* – para deixar de ser somente experiências e casos – faz-se necessário se atentar para as dimensões da moralidade da participação.

Problemas de inclusão política e social ainda se fazem presentes nessas inovações. Exemplos de *crowdlaw*, em sua maioria, privilegiam métodos agregativos, em vez de deliberativos. Acrescido a isso, a própria ideia de *crowd* subentende-se a atração a um número massivo de participantes, mas o número de participantes que se envolvem nessas esferas ainda é baixo, além de apresentar problemas para desenvolver redes de colaboração e de engajamento (SANTOS, FARIA, 2019). As discussões acabam ficando restritas a certos perfis de cidadãos, ou seja, aqueles que detêm maior centralidade de recursos (escolaridade, tempo, renda, etc.). Essas plataformas ampliam a participação, mas não se tem a definição de *quem* deveria participar (KONOPACKI, QUINTÃO, 2019; LANGLAMET, 2018)²⁵. Em suma, o *crowdlaw* recai no erro de focar em demasia nos resultados, ocultando o procedimentalismo societal e moral da democracia. Assim, acaba despolitizando a própria política e seus processos.

Ademais, Faria e Rehien (2016), ao analisar as experiências do e-Democracia e do Laboratório Hacker da Câmara dos Deputados, argumentam que devido à percepção de necessidade de estabelecer interfaces com a sociedade estar mais alinhado a burocracia, essas inovações apresentam baixo valor político, uma vez que elas são pouco usadas pelos parlamentares durante os seus mandatos. Somado a isso, questões relacionadas à cultura política, relativas à relação entre representante e cidadão e por comunicações em formas personalistas e localizadas, pautadas nas trocas de favores – “cultura do pedir” (clientelismo e paternalismo) (MOREIRA, 2007) – poderiam inviabilizar a atuação das inovações democráticas legislativas de forma otimizada e expansiva.

²⁵ Ademais, há a polêmica discussão sobre o uso ético dos dados por parte de gestores e políticos adquiridos nessas iniciativas de *crowdlaw*.

O aspecto central é que o Legislativo continue experimentando novos arranjos que promovam o engajamento com os cidadãos, redefinindo os seus desenhos e seus processos. Uma saída é buscar formular desenhos que procurem desenvolver mais a empatia entre os atores (MORRELL, 2014). As metodologias do aquário²⁶ (*fishbowl*) e do *world café*²⁷ vêm sendo usadas nas Casas Legislativas e pode ser vista como uma forma de produzir a empatia que, por sua vez, potencializa a troca de ideias, a aproximação dos participantes e a interpretação de papéis (QUINTÃO, FARIA, 2018; SANTOS, FARIA, 2019). Ambas as metodologias apareceram primeiramente no interior da sociedade civil e dos movimentos sociais, como uma dinâmica para a tomada de decisão, mas que acabou, em certa medida, sendo incorporadas pela instituição parlamentar.

Outra inovação que está ganhando mais corpo, e que se volta em certa medida para a política da presença (PHILIPS, 1995), é requerer que haja a comparência de pelo menos uma mulher nas audiências públicas do poder legislativo. Os parlamentares quando forem solicitar uma audiência, e sugerir os convidados dela (especialistas, pesquisadores, ativistas) devem se atentar para que haja a presença de uma mulher para compor a mesa da comissão. Tal fato ampliaria a perspectiva social nesse espaço, colocando dimensões de gênero dentro da política a ser discutida. Esse debate está acontecendo mais fortemente atualmente na Câmara dos Deputados.

Portanto, faz-se necessário que o Legislativo continue buscando formular e implementar inovações democráticas, que permita torná-lo uma instituição mais aberta e digital, com uma transparência mais ativa e que desenvolva inovações democráticas que atribuam sentidos e resultados práticos para a população. Mas para isso é necessário fomentar constantes articulações com outros legislativos e com atores da sociedade civil.

²⁶ Basicamente, a metodologia do aquário consiste em dois grupos, um dentro da roda e outro fora da roda, formando um círculo. Os participantes de dentro da roda dialogam sobre um determinado tema, e os que estão de fora, caso alguém queira participar da discussão deverá entrar na roda, mas para isso um dos que estão dentro deve se retirar dela, voltando apenas a observar a discussão. Essa metodologia permite a rotatividade daqueles que estão na posição central, tornando a participação mais dinâmica, com mais troca de experiências e com uma dimensão mais igualitária.

²⁷ Nesse método, a discussão ocorre em várias mesas, em grupos pequenos (geralmente de quatro a cinco pessoas), que compartilham opiniões sobre um determinado tema. A cada rodada de debate, os participantes trocam de mesa e são apresentados por um anfitrião aos tópicos previamente discutidos. O anfitrião de cada mesa continua sempre na mesma posição nas rodadas de discussão e coleta novos pontos de vista daqueles que chegam à mesa. Após várias rodadas de debate, essas ideias são apresentadas ao grupo todo.

Considerações Finais

O presente artigo teve como objetivo fazer uma discussão sobre desenvolvimentos institucionais do parlamento no que tange a iniciativas de *public engagement* em contextos de deterioramento democrático. O interesse central recaiu em analisar como o Legislativo tem procurado reagir a esses contextos, ou seja, suas respostas a essas crises, principalmente com objetivo de atrair, de um lado, movimentos e coletivos que tradicionalmente não enxergam com bons olhos estabelecer interlocuções com essa instituição; e de outro os cidadãos comuns, no sentido individual, que tendem a ficar mais fora dos processos legislativos.

Nesse caso, chama atenção o papel de destaque da Câmara dos Deputados para repensar as formas de mediação política entre essa instituição e os cidadãos. A Câmara dos Deputados tem tentando se tornar mais transparente, digital e aberta à sociedade. Esse papel feito por essa casa é crucial para que outros legislativos brasileiros também procurem desenvolver inovações democráticas, por meio de processos de indução institucional, o que facilita que o mecanismo aprendizado organizacional atue na implantação de diferentes arranjos participativos.

Observou-se na Câmara dos Deputados a existência de projetos que busquem fomentar engajamento digital dos cidadãos, a exemplificar pelo e-Democracia, o LabHacker, e as audiências interativas. Tais iniciativas procuram ampliar o escopo da participação, indo além da participação de grupos organizados da sociedade civil – como costumeiramente acontece com as ordinárias audiências públicas – para também envolver os denominados cidadãos comuns, ou seja, aqueles não vinculados a entidades civis ou movimentos sociais e que em tendência seriam aqueles mais excluídos do processo político.

As inovações legislativas se fazem importantes para impulsionar uma representação mais relacional entre representantes e representados, com a aproximação entre eles. Essa aproximação geraria mais informações para os deputados acerca do processo decisório, reduzindo a incerteza decisória. Ademais, tais inovações possuem uma função pedagógica para a população, ao gerar aprendizado político das funções e os trâmites legislativos por meio de novas linguagens e formatos que possibilitam uma maior interatividade e dinamicidade com a sociedade. Assim, todas

essas inovações potencializam o desenvolvimento de uma representação institucional do parlamento (LESTON-BANDEIRA, 2016).

Contudo, alguns desafios persistem. O desenvolvimento da participação no legislativo gira em torno de três atores: os servidores técnicos; os deputados; e a Mesa Diretora. Assim, há o entrelaçamento do corpo administrativo e político para que projetos desse porte avancem para dentro da casa. Como a percepção de necessidade de estabelecer interlocuções com a sociedade está mais alinhada a burocracia, essas inovações apresentam baixo valor político, uma vez questão pouco usadas pelos deputados durante o exercício parlamentar (FARIA, REBHEIN, 2016).

Outro desafio se refere à incipiência de projetos participativos relacionados a inteligência colaborativa e coletiva por meio de tecnologias cívicas (*crowdlaw*). O foco de análise ainda está muito centrado nos fins em si mesmo (resultados), e pouco nos meios (processos políticos). Isso nos leva a recair na concepção instrumental da participação política.

Ademais, reconhece-se a dificuldade do parlamento em incrementar a participação digital devido as próprias características e práticas desses espaços. Essencialmente, o formato da participação digital se caracteriza pela dinamicidade, exemplificado por dar e receber respostas instantâneas. Todavia, os assuntos parlamentares não conseguem acompanhar toda essa dinamicidade. Assim, por ser uma instituição caracterizada pelo conflito e pela disputa política, se torna algo árduo atender as demandas de forma ágil. As matérias legislativas dependem de maturação analítica, e assim, requerem discussão e negociação entre os pares e até mesmo com outros poderes e/ou órgãos públicos. Deste modo, a interatividade se torna mais lenta e prolongada. Todo esse processo é algo que não combina com o ritmo instantâneo do engajamento digital.

Dessa forma, pode-se indagar se o parlamento conseguirá se adaptar a essa *Era do Big Data*, caracterizada por redes interconectadas, com espaços mais fluídos e com mobilizações políticas mais informais, por demandas de maior inclusão política e social e que, ao mesmo tempo, são mais específicas. O cerne da questão é se esse poder poderá cumprir a tarefa de gerar uma responsabilidade cívica mais ampla junto ao processo decisório, no sentido de ocupar um espaço institucional blindado das

demandas populistas, ou então que filtre e avalie os interesses específicos e setoriais em prol do interesse público.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, D. R. (2015). *Representação além das Eleições: Repensando as Fronteiras entre Estado e Sociedade*. Jundiaí: Paco Editorial.

ALSINA, V.; MARTÍ, J. L. (2018). The Birth of CrowdLaw Movement: Tech-Based Citizen Participation, Legitimacy and the Quality of Lawmaking. *Analyse & Kritik*, vol. 40, n.º 2, pp. 337-358.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS – ALMG (2017). Relatório de Pesquisa: A experiência de cidadãos com a participação política em instituições do poder público e em movimentos sociais – Grupos Focais.

AUGUSTO, A; ROSA, P. O.; RESENDE, P. E. R. (2016). Capturas e resistências nas democracias liberais: uma mirada sobre a participação dos jovens nos novíssimos movimentos. *Revista Estudos de Sociologia*, vol. 21, n.º. 40, pp.21-37.

AVRITZER, L. (2017). *The Two Faces of Institutional Innovation: Promises and Limits of Democratic Participation in Latin America*. Edward Elgar Publishing: Cheltenham & Northampton.

AVRITZER, L.; MARONA, M. (2017). A Tensão entre Soberania e Instituições de Controle na Democracia Brasileira. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 60, n.2, pp.359-393.

BABONES, S. (2016). Post-Politics and Post-Representative Democracy. Conference Presentations – University of Sydney, 18 de abril.

BARROS, A. T. de; MONTEIRO, A. R.; BARROS, T. S. (2018). Audiências públicas interativas na Câmara dos Deputados: além da função informacional. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 26, pp. 131-185.

BENNETT, W. L.; SEGERBERG, A. (2013). *The Logic of Connective Action: Digital Media and the Personalization of Contentious Politics*. New York: Cambridge University Press.

BEETHAM, D. (2011). Do parliaments have a future? In: ALONSO, S.; KEANE, J.; MERKEL, W. (eds.) *The Future of Representative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 124-143.

BOBBIO, N. (1986). *O futuro da democracia* (uma defesa das regras do jogo). Rio de Janeiro: Paz e Terra.

BRENNAN, J. (2016). *Against Democracy*. New Jersey: Princeton University Press.

COLEMAN, S. (2004). Connecting Parliament to the public via the internet: two case studies of online consultations. *Information, Communication & Society*, pp. 1-17.

COLEMAN, S. (2005). New mediation and direct representation: reconceptualizing representation in the digital age. *New Media and Society*, vol. 77, pp.177-198.

DALTON, R. J. (2008). Citizenship Norms and the Expansion of Political Participation. *Political Studies*, vol. 56, pp. 76–98.

DRYZEK, J. S. (1996). Political Inclusion and the Dynamics of Democratization. *The American Political Science Review*, vol. 90, n.3, pp. 475–487.

EKMAN, J.; AMNA, E. (2012). Political participation and civic engagement: Towards a new typology. *Human Affairs*, vol. 22, n. 3, pp. 283–300.

ERCAN, S. A.; GAGNON, J. P. (2014). The Crisis of Democracy. Which Crisis? Which Democracy? *Democratic Theory*, vol. 1, n. 2, pp. 1–10.

FARIA, C. F. S. de (2012). *O Parlamento Aberto na era da internet: pode o povo colaborar com o legislativo na elaboração de leis*. Centro de Documentação e Informação, Brasília: Edições Câmara dos Deputados.

FARIA, C.; REHBEIN, M. (2016). Open parliament policy applied to the Brazilian Chamber of Deputies. *The Journal of Legislative Studies*, pp. 1–21.

FUNG, A. (2012). Continuous Institutional Innovation and the Pragmatic Conception of Democracy. *Polity*, vol. 44, n° 4, pp. 609–624.

GOHN, M. G. (2017). *Manifestações e Protestos no Brasil: correntes e contracorrentes na atualidade*. São Paulo: Cortez.

GOHN, M. G. (2018). Participação Social Institucional, Movimentos Sociais e Direitos no Brasil – Da Constituição de 1988 ao novo cenário de 2018. Anais do XI Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), Curitiba, 31 de julho a 03 de agosto.

GREEN, J. E. (2011). *The Eyes of the People: Democracy in an Age of Spectatorship*. Oxford University Press.

GREBENYUK, E. (2015). Communication as a process of identity construction: Postmodern perspective on psychotherapy. Trabalho apresentado na International Conference "Communication as a discipline and as a field: sharing experience to construct a dialogue", 10 abril.

HOBSON, C. (2016). Democracy: Trap, Tragedy or Crisis? *Political Studies Review*, pp.1–8.

JONES, E. (2018). Democracies Don't Die, They are Killed. *Survival*, vol. 60, n. 2, pp. 201–210.

KONOPACKI, M.; QUINTÃO, T. T. (2019). Crowdlaw e inteligência coletiva, ou democracia digital 2.0. Aula online: Módulo 4 – Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio (ITS Rio).

LANGLAMET, H. (2018). Can Digital Technologies Create a Stronger Model for Democratic Participation? The Case of CrowdLaw. 51st Hawaii International Conference on System Sciences.

LESTON-BANDEIRA, C. (2007). The Impact of the Internet on Parliaments: a Legislative Studies Framework. *Parliamentary Affairs*, vol. 60, n°4, pp.655–674.

LESTON-BANDEIRA, C. (2014). The Pursuit of Legitimacy as Key Driver for Public Engagement: The European Parliament Case. *Parliamentary Affairs*, vol. 67, n. 2, pp. 437–457.

LESTON-BANDEIRA, C. (2016). Why symbolic representation frames parliamentary public engagement. *The British Journal of Politics and International Relations*, vol. 18, n. 2, pp.498-516.

LEVISTKY, S.; ZIBLATT, D. (2018). *How Democracies Die: what history reveals about our future*. New York: Crown.

MANIN, B. (1998). *Los Principios del Gobierno Representativo*. Alianza Editorial (e-book).

MANIN, B. (2013). A Democracia do Público Reconsiderada. *Novos Estudos*, vol 97, pp. 115-127.

MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C. (2006). Eleições e Representação. *Lua Nova*, vol. 67, pp. 105-138.

MARICATO, H. et al. (2013). *Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo.

MCCAFFRIE, B.; AKRAM, S. (2014). Crisis of Democracy? Recognizing the Democratic Potential of Alternative Forms of Political Participation. *Democratic Theory*; vol. 1, n. 2, pp. 47-55.

MENDONÇA, R. F. (2016). Dimensões democráticas nas Jornadas de Junho: reflexões sobre a compreensão de democracia entre manifestantes de 2013. Anais do 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP); Belo Horizonte, 30 de agosto a 2 de setembro.

MENDONÇA, R. F. (2017). Tem o deliberacionismo algo a dizer sobre a crise da democracia? Anais do 41º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 23 a 26 de outubro.

MENDONÇA, R. F.; CUNHA, E. S. (2012). M. *Relatório de Aprimoramento de Eventos da ALMG*. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais.

MERKEL, W. (2014). Is There a Crisis of Democracy? *Democratic Theory*; vol. 1, n. 2, pp. 11-25.

MIGUEL, L. F. (2014). *Democracia e Representação: territórios em disputa*. São Paulo: Unesp.

MITOZO, I. B. (2014). *O Portal e - Democracia e suas potencialidades: avanços e desafios de uma ferramenta de participação legislativa [Entrevista com Cristiano Ferri de Faria]*. Revista Compólitica, vol. 2, nº 4, pp. 185-203.

MITOZO, I. B. (2017). How can political systems influence post-electoral participation encouraged by parliaments? A case study of the Brazilian Chamber of Deputies' and the British House of Commons' projects. Trabalho apresentado na Political Studies Association (PSA) Annual Conference, Glasgow, 10 a 12 de abril.

MOREIRA, E. C. (2007). *De eleitor para deputado: "Eu confio em você como você confia no meu voto"*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, Escola do Legislativo. Relatório do NEPEL.

MORRELL, M. E. (2014). Participants Bias and Success in Deliberative Mini-Publics. In: GRONLUND, K.; BACHTIGER, A.; SETALA, M. (orgs). *Deliberative Mini-Publics*. ECPR Press: p.157-175.

- NETO, Eurico O. M. (2015). *A Democracia Digital nos Parlamentos Latino-Americanos*. Um Estudo sobre Ferramentas e Projetos de Democracia Digital nos Portais dos Órgãos Legislativos Nacionais Da América Latina. Salvador: Dissertação de Mestrado em Comunicação e Cultura Contemporâneas – Universidade Federal da Bahia (UFBA).
- NORRIS, P. (1999). Introduction: The Growth of Critical Citizens? In: NORRIS, P. (org.). *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford, pp.1-30
- NORTON, P. (1990). Legislatures in Perspective. *West European Politics*, vol. 13, nº3, pp. 143-152.
- NOVECK, B. S. (2018). Crowdlaw: Collective Intelligence and Lawmaking. *Analyse & Kritik*, vol. 40, nº 2, pp. 359-380.
- O'DONNELL, G. A. (1998). Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, n. 44, pp.27-56.
- O'DONNELL, G. A. (2007). The Perpetual Crises of Democracy. *Journal of Democracy*, vol. 18, n. 1, pp. 5-11.
- OLSEN, J.P. (1997). Institutional Design in Democratic Contexts. *The Journal of Political Philosophy*, vol. 5, n. 3, pp. 203-229.
- OLSON, M. (2015). *A Lógica da Ação Coletiva: os Benefícios Públicos e uma Teoria dos Grupos Sociais*. Editora Edusp.
- PEREZ, O. C.; SOUZA, B. M. (2017). Velhos, novos ou novíssimos movimentos sociais? As pautas e práticas dos coletivos. Anais do 41º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 23 a 26 de outubro.
- PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. (2002). Accountability social: la otra cara del control. In: PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. (orgs.). *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Editora Temas, pp. 23-52.
- PHILIPS, A. (1995). *The Politics of Presence*. Oxford University Press.
- QUINTÃO, T. T.; FARIA, C. F. (2018). Parlamento e inovações participativas: potencialidades e limites para a inclusão política. *Revista Teoria & Sociedade*, vol. 26, n. 2, pp. 60-92.
- ROCHA, Maria N. O. (2015). Mecanismos de participação política online: o e - Cidadania. Trabalho de Conclusão de Curso de Pós-Graduação em Comunicação Legislativa – Instituto Legislativo Brasileiro (ILB), Senado Federal, Brasília.
- ROCHA, M. M. da. (2011). Representação, Informação e Deliberação no Processo Legislativo Estadual. Tese de Doutorado em Ciência Política – Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte.
- SANDES-FREITAS, V. E. V. (2019). O papel das lideranças e dos partidos políticos na sobrevivência das democracias. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 34, n. 101, pp. 1-5.
- SANTOS, B. de S.; AVRITZER, L. (2002). Introdução: Para ampliar o cânone democrático. In: *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. SANTOS, B. de S. (org.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, pp. 39-82.

SANTOS, P. T.; FARIA, C. F. S. (2019). Como Hacker um Legislativo: o caso do LabHacker da Câmara Brasileira. In: CAVALCANTE, P. (org.). *Inovação e Políticas Públicas: superando o mito da ideia*. Brasília: Ipea e InovaGov, pp. 243–258.

SCHEDLER, A. (1999). Conceptualizing Accountability. In SCHEDLER, A; DIAMOND, L.; PLATTNER, M.(orgs.). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner, pp.13–28.

SITRIN, M. (2014). Argentina: Against and Beyond the State. In: *Rethinking Latin American Social Movements: Radical Action from Bellow*. STAHLER-SHOLK, R; VANDEN, H. E.; BECKER, M. (orgs.). Maryland: Rowman & Littlefield, pp.209–233.

TORNEY, S. (2014). The Contemporary Crisis of Representative Democracy. *Democratic Theory*, vol. 1, n. 2, p.104–112.

URBINATI, N. (2013). Crise e Metamorfoses da Democracia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 28, n. 82, pp. 5–16.