

Instituto Legislativo Brasileiro, Senado Federal

O fortalecimento do Poder Legislativo pela *accountability* societal

Autores:

Arlindo Fernandes de Oliveira
Caetano Ernesto Pereira de Araújo
Gabriel Augusto Mendes Borges
Gabriel de Carvalho Sampaio
Leonardo de Melo Gadelha
Maria Clara Estevam Pereira

Brasília, janeiro de 2020



Instituto Legislativo Brasileiro, Senado Federal

O fortalecimento do Poder Legislativo pela *accountability* societal

Projeto de livro apresentado pelo Grupo de Estudos e Pesquisas Acadêmicas (GEPA DIO3), da área do Direito, como produto de conclusão do programa lançado pelo Instituto Legislativo Brasileiro, do Senado Federal, relativo à pesquisa sobre objetivos e prerrogativas do Poder Legislativo.

Autores:

Arlindo Fernandes de Oliveira
Caetano Ernesto Pereira de Araújo
Gabriel Augusto Mendes Borges
Gabriel de Carvalho Sampaio
Leonardo de Melo Gadelha
Maria Clara Estevam Pereira

Brasília, janeiro de 2020





Apresentação

O livro que apresentamos é resultado de um ano inteiro de estudos organizados e dedicados a pensar o Poder Legislativo em seu relacionamento com a sociedade... em especial, quanto às interações estabelecidas em atividades de *accountability*.

As primeiras reuniões destes seis autores ocorreram de modo informal, antes mesmo da convocação do Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) para ativar o Grupo de Estudos e Pesquisas Acadêmicas, estabelecido por seleção interna do Senado Federal.

As conversas preambulares repercutiram o ambiente contemporâneo de desconexão entre a população e seus representantes políticos, o que parece revelar um fenômeno incongruente com o tempo atual, no qual os mecanismos de comunicação instantânea apontam, de modo auspicioso e oposto, para o lado da maior conectividade e integração entre as pessoas.

Foi nesse terreno profícuo, carente de reflexões a partir da ótica do legislador, que o Grupo de Estudos e Pesquisas Acadêmicas da área do Direito (GEPA DI03), com o projeto intitulado “O FORTALECIMENTO DO PODER LEGISLATIVO EM FACE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR MEDIANTE INSTRUMENTOS DE ACCOUNTABILITY”, fincou o seu propósito de estudo.

Nossa intenção jamais foi resolver, definitivamente, a questão da ausência de pesquisas que tratem da função legiferante de modo afirmativo e segundo o conhecimento prático-político. Quisemos, na verdade, dar um primeiro passo pela redescoberta dessa área, movidos pela responsabilidade acadêmica de contribuir com novos olhares sobre objetos amplamente discutidos em outros terrenos. Quisemos, igualmente, atrair mais estudiosos a refletir conosco e a colaborar com esta inovação do ILB, consubstanciada na promoção de programas sólidos destinados a fomentar a pesquisa no âmbito do Senado Federal, segundo os pilares do ineditismo e do empirismo.

Seguindo esses pressupostos, definimos como questão de fundo a análise dos efeitos da participação popular na política, mediante mecanismos de *accountability*. Para alcançar os resultados metodológicos esperados, partimos da hipótese de que o favorecimento da atuação popular em atividades responsivas, fiscalizatórias e comprometidas com a política poderia ampliar a legitimidade da representação democrática ao contribuir para a maior proximidade entre os eleitores e seus representantes.

Uma vez definidos os parâmetros de pesquisa e definido o cronograma do projeto, conseguimos realizar os objetivos propostos e efetivar o produto acadêmico prometido pelo grupo. Este livro é, assim, o resultado da coordenação de cinco artigos que dialogam entre si, sem altos nem baixos, mas numa conversa refletida, embasada, e que custou longos meses de leituras e acalorados debates, inclusive, com renomados professores da área política¹.

¹ A exemplo do professor David Fleischer, da Universidade de Brasília, entre outros.



Esta obra se inicia pelo tratamento histórico e conceitual da separação dos poderes políticos, em sua dimensão Executiva, Legislativa e Judiciária (ou Executiva em Direito Civil, na visão clássica). Seguindo em frente, o percurso das democracias modernas entra em pauta ainda no primeiro texto, quando é revelado o papel da *accountability* no fortalecimento da democracia e na imposição de limites aos poderes republicanos, com ênfase para sua dimensão societal, aquela em que a sociedade está amplamente presente.

O segundo capítulo (ou artigo) aprofunda o conhecimento do modelo representativo, principalmente, em sua dimensão atual, da democracia de audiência. Depois de apresentar o pensamento de autores da Teoria da Representação Política, sobretudo o de Bernard Manin, lança-se a questão: os movimentos populares e uma nova dinâmica de interação em redes sociais seriam capazes de modificar a relação do público com seus representantes? Os artigos seguintes seguem o mesmo debate e articulam respostas empíricas à questão.

São, portanto, os dois primeiros artigos que conferem a base teórica e histórica para avançar no livro. A sequência da leitura pode ser descrita segundo uma linha argumentativa e temporal. Passa-se, assim, ao próximo texto.

O terceiro capítulo propõe um princípio que pretende demonstrar a transcendência dos processos eleitorais para todos os momentos de atividade política. Os interesses eletivos não seriam, portanto, mero elemento de escalada do poder, mas um objetivo perene da atuação política. Este é o ponto da virada... nesta parte da leitura partimos de uma discussão teórica-conceitual para uma reflexão teórico-empírica, que avança, no texto seguinte, com o debate sobre os movimentos populares e a sua captação por interconectividades, aprofundando um dos mais importantes capítulos da *accountability* societal: o da participação social no processo legislativo.

Finalmente, e de forma inovadora, no último capítulo, faz-se a proposta de um novo modelo de interação entre o Congresso Nacional e a sociedade, segundo avanços tecnológicos em curso, que desvelam inevitáveis *gadgets* da pós-modernidade. Essas novas ferramentas e processos tecnológicos poderiam e deveriam ser objeto de permanente atenção por parte das autoridades. Em atendimento a essa necessidade, um novo produto é revelado: a proposta de fundação de um instituto, no âmbito do Legislativo, para cuidar da agenda digital!

Esse é o trajeto de quem pretende se empreender na leitura do livro “O fortalecimento do Poder Legislativo pela *accountability* societal”. Esperamos, com estes cinco artigos, sem o rigor estético e cartesiano da obediência de número de laudas-padrão, ofertar à comunidade acadêmica uma provocação para novas incursões sobre a dimensão democrática do Poder Legislativo, o único poder que tem o dever de, efetivamente, atuar segundo a vontade popular. O órgão legislativo foi desenvolvido, histórica e culturalmente, para representar os interesses do povo e agir em seu nome.

Boa leitura!



Sumário

Antes da e durante a <i>accountability</i>: apontamentos da teoria política acerca dos mecanismos públicos de controle de poder	7
Democracia de audiência na era da internet. Para uma análise dos instrumentos de iniciativa popular na legislação brasileira	25
A legitimação política pelo princípio da Eletividade – fundado em sistema eleitoral adequado, <i>accountability</i> política e representação em regime cooperativo	39
Crise do Estado Democrático de Direito e a participação popular como instrumento de <i>accountability</i> e legitimação do processo legislativo	59
Entre a bússola e o GPS: o Senado Federal e os desafios da atividade regulatória em contexto de permanentes transformações	74



Antes da e durante a *accountability*: apontamentos da teoria política acerca dos mecanismos públicos de controle de poder

Arlindo Fernandes de Oliveira*

Maria Clara Estevam Pereira**

* Especialista em Direito Constitucional pelo Instituto de Direito Público do Distrito Federal (IDP/DF), Brasília-DF, Brasil, e em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB/DF).

Consultor Legislativo do Senado Federal. E-mail: oliv@senado.leg.br

** Especialista em Assessoria Política pela Universidade de Brasília, Brasília-DF, Brasil.

Consultora Legislativa do Senado Federal. E-mail: mariaclara@senado.leg.br

Resumo

Accountability guarda relação com limitação e o controle do poder, e a fiscalização do seu exercício. Esse tema tem ampla história e mesmo pré-história, se vislumbrado a partir da organização e do funcionamento do próprio Estado. Dela faz parte o sistema usualmente designado no Direito e na Ciência Política de “separação dos poderes estatais pelo critério funcional”, ou de sistema de freios e de contrapesos, que articula o controle do funcionamento do Estado e dos órgãos que exercem as funções estatais típicas, como a administração – a cargo do Poder Executivo –, a legislação – pelo Poder Legislativo –, e o julgamento de dissídios entre as pessoas e dessas com o próprio Estado e suas instituições – função do Poder Judiciário. Este capítulo é dedicado a um breve histórico desse processo, a partir dessa compreensão.

Palavras-chave: *Accountability*. Separação dos poderes. *Check and balances*. Democracia. *Accountability* societal.

Before and during accountability: political theory notes about public power control mechanisms

Abstract

Accountability is related with control and limits of Power, as well as its oversight. Such subject has a long history and even a pre-history, if it is considered from the point of organization and functioning of the State itself. It is part of the system usually designated in Law and Political Science as



“separation of state powers from a functional criterion” or system of checks and balances, which relates the control of State and its agencies, as administration – Executive power –, legislation – Legislative –, and resolution of conflicts between parties or between them and the State and its institutions – Judiciary. This chapter presents a brief history of such process, from this point of view.

Keywords: Accountability. Separation of powers. Check and balances. Democracy. Societal accountability.

1 Introdução

A limitação e o controle do poder, bem como a fiscalização do seu exercício, têm ampla história e mesmo uma pré-história, especialmente se vislumbrados a partir da organização e do funcionamento do próprio Estado. O sistema usualmente designado no Direito e na Ciência Política de “sistema de separação dos poderes estatais pelo critério funcional”, ou de sistema de “freios e de contrapesos” ou, ainda no original em língua inglesa, de “*checks and balances*”, articula o funcionamento do Estado e dos órgãos que exercem as funções estatais ditas típicas, como a administração – a cargo do Poder Executivo –, a legislação – a cargo do Poder Legislativo –, e o julgamento de dissídios entre as pessoas e dessas com o próprio Estado e suas instituições – a cargo do Poder Judiciário.

Na vida das sociedades contemporâneas, a fiscalização por parte da sociedade do funcionamento dos poderes estatais, objeto deste trabalho, e que tem na chamada *accountability* uma de suas ferramentas mais singulares e importantes, pode ser vislumbrada, nessa perspectiva, como um terceiro e essencial momento do controle do poder. Não mais apenas internamente, dentro do próprio Estado, no plano funcional – Legislativo, Executivo, Judiciário – ou no plano federativo – União, Estados, Municípios – (*accountability horizontal*); tampouco apenas no momento das eleições (*accountability vertical*). O controle social vem sendo, ao longo dos anos, cada vez mais proeminente na fiscalização do exercício do poder, configurando a chamada *accountability* societal.

Embora o sistema de separação dos poderes e a forma como o adotam as sociedades contemporâneas sejam frutos das chamadas revoluções democrático-burguesas, ocorridas especialmente na Inglaterra, na França e nos Estados Unidos, e guardem relação, nesse processo, com o pensamento político-filosófica de então, como o Iluminismo e o Empirismo, aqui se procede a uma revisita cronológica ao pensamento da filosofia política a tal respeito, inicialmente com os ensinamentos de Aristóteles, situando a pré-história do controle do poder e da fiscalização de seu



exercício. Advoga-se pela emergência de uma crescente permeabilidade do sistema em prol da participação social no controle.

Este trabalho está estruturado em oito seções de desenvolvimento. Elas contêm reflexões que almejam associar os fundamentos políticos e conceituais de grandes pensadores ou correntes filosóficas ao que se toma contemporaneamente como mecanismos de controle público do poder. Em seguida, se apresentam conclusões e provocações ao debate empreendido.

2 Aristóteles e o governo misto

O pensador estagirita menciona, em seu trabalho “*A Política*”, a existência histórica de três formas de governo: a monarquia, governo de um; a aristocracia, governo de poucos; e a democracia, governo de muitos. E registra que cada uma dessas formas pode resvalar em uma variante “degenerada”: a monarquia em tirania, a aristocracia em oligarquia e a democracia em despotismo da maioria (ARISTÓTELES, 1998, p. 106 e ss)².

Adiante, na mesma obra, Aristóteles identificará, coerente com o seu entendimento de que o mérito se acha no meio, que o melhor sistema de governo seria aquele que compatibilizasse aspectos de cada um desses, a monarquia, a aristocracia e a república. Ao discutir o “exame das duas República de Platão” o Autor assim articula o seu pensamento (ARISTÓTELES, 1998, p. 273):

Alguns pensam que a melhor Constituição é a que se compõe de todas as outras, e por esta razão louvam a da Lacedemônia, uma mistura de oligarquia, de monarquia e de democracia, sendo o primeiro destes poderes exercido pelo Senado, o segundo pelo Rei e o terceiro pelos éforos³, e situaram a democracia nas refeições públicas e na vida comum e cotidiana. As leis de Platão consideram como a mais excelente Constituição um governo misto de tirania e democracia, forma que ninguém julga ser as de um verdadeiro governo, ou então considera a pior de todas. São mais sensatos os que misturam todas as formas, de fato, a melhor é a que reúne todas as demais.

Em coerência com esse pensamento, para Aristóteles a forma ideal de governo, mista, deve compor os interesses de diversas classes sociais, em especial os pobres e os ricos. E, ademais disso, reconhece, sem ainda prescrever ou vislumbrar a separação dos poderes, que o estado detém funções distintas, que identifica como “o poder deliberativo, o poder executivo e o poder judiciário”, o primeiro deles, que corresponderia, mudando o que deve ser mudado, ao poder legislativo

² Na verdade, como é sabido, Aristóteles usa, no último caso, a expressão “república”, como forma de governo, que se degeneraria em “democracia”. Aqui usamos as expressões que nos parecem mais compreensíveis, para o leitor do Século XXI, daquilo que nos parece ser o pensamento do Autor.

³ Agentes públicos que colaboravam com o Rei no governo da cidade, na Grécia Antiga. Eram eleitos anualmente, e viviam pela cidade, enquanto o Rei jurava por si mesmo, segundo <https://pt.wikipedia.org/wiki/%C3%89foro>



contemporâneo, composto por uma assembleia de magistrados, senado a palavra magistrado aqui compreendida como servidor público experiente.

Portanto, conquanto Aristóteles não compreendesse ainda a separação das funções estatais, no plano funcional, como um fator de controle e fiscalização do exercício do poder, para evitar arbitrariedades, endereçava sua compreensão para esse caminho, seja ao sugerir moderação, seja ao identificar funções distintas para diferentes entes do Estado, seja ao sugerir que o governo deve ser “misto”.

Nessa mesma direção podem ser compreendidas as contribuições, ainda na Antiguidade, mas no período romano, de Cícero e de Políbio, ambos voltados à defesa do “governo misto”, como uma forma razoável de organização do Estado romana.

Nuno Piçarra (1989, p. 37), em sua ampla análise do instituto da separação dos poderes assim anota a contribuição desses autores:

Políbio e também Cícero teorizam a constituição mista a partir de uma experiência constitucional concreta: a república romana em diferentes fases. Retomam de Aristóteles a ideia de que a Constituição mista é uma mistura ou síntese de formas de governo pura e, por isso, melhor do que qualquer delas, e também a ideia de que uma constituição pluralmente estruturada, na medida em que nela relevam as diversas classes sociais, o que a torna mais estável e durável do que qualquer outra.

A orgânica constitucional da república romana compunha-se de dois cônsules, senado e comícios tribunálicos. Cada um desses órgãos participava do exercício do poder político fundamentado em diferentes princípios de legitimidade: o princípio monárquico legitimava ao poder dos cônsules, o princípio aristocrático o do Senado, e o princípio democrático, o dos comícios tribunálicos. Isso que dizer que cada um desses órgãos reflectia um substrato constitucional confinado apenas a uma classe ou <potência> político-social, respectivamente os cônsules, os patrícios e os plebeus.

3 Maquiavel e as razões do declínio do Império Romano

O pensador florentino, em seu estudo sobre a obra de Títo Lívio, o “Discurso sobre a Primeira Década”, que é um exame dos dez primeiros dos mais de quarenta livros escritos pelo historiador romano sobre a história de Roma, menciona que, na origem da ascensão do poder de Roma não estaria uma união interna desse Estado, nem sua decadência resultava de eventual desunião.

Ao contrário, como vê Luiz Felipe Miguel em obra a esse respeito (2007), foi durante o período em que o poder era repartido entre cônsules ou outros agentes que exerciam o executivo com o Senado Romana e as câmaras representativas da plebe que Roma ascendeu: a contradição entre o Senado e o povo estaria na base da dinâmica que impulsionou o Império.

Adiante, e a partir desse mesmo entendimento, Montesquieu viria a sugerir, em suas *Considerações sobre as Causas da Grandeza dos Romanos e sua Decadência*, que a excessiva



concentração dos poderes nas mãos de poucas pessoas estaria na base do declínio do Império Romano (apud OLIVEIRA, 2010, p. 28).

4 John Locke e a defesa “*ex post*” da revolução inglesa – a primeira versão da separação dos poderes

Entretanto, como aqui já assinalado, conquanto estudiosos da Antiguidade e da Renascença tenham lançado luz sobre o assunto, a teoria moderna e contemporânea sobre a separação dos poderes como ferramenta e sistema institucional de organização do Estado para o controle democrático do poder e sua limitação em prol da liberdade dos cidadãos é fruto do Iluminismo e, no caso inglês, do Empirismo.

Seu autor inaugural é John Locke, que elaborou sua visão desse processo em sequência aos fatos da chamada Revolução Inglesa, e que, por isso, tem o seu trabalho visto como uma explicação e fundamentação posterior de um processo já ocorrido em boa parte, conquanto ainda em andamento. Para Locke, devem os poderes estatais serem repartidos em três: o legislativo, o executivo e o federativo. Este último seria uma função do poder executivo endereçado às atribuições das relações exteriores.

Por isso, vê-se que Locke não vislumbrava, ainda, o Poder Judiciário como um poder político autônomo, pois este não era um dos três poderes que identifica. A função judicial era atribuída ao Poder Executivo. Ademais disso, como se pode ver na experiência de seu País, a Inglaterra, que pretendeu justificar e fundamentar, o poder legislativo tem papel predominante, soberano, sobre os demais.

Em certa medida, pode-se afirmar que, com Locke e os ingleses, a separação dos poderes nasce no contexto de um esforço histórico para evitar a tirania do Poder Legislativo, e não, como em outros contextos históricos, os excessos do Poder Executivo. Vista nos tempos presentes, essa experiência se harmoniza com aquela dos países de origem anglo-saxã que adotaram o sistema de governo parlamentarista, como o próprio Reino Unido, a Austrália e a Nova Zelândia. O poder legislativo é a base desse sistema porque nele é que se revela a soberania popular, pois sua composição resulta de processos eleitorais.

Assim, para Locke, basicamente separam-se o Legislativo do Executivo, porque, para que uma Lei seja aplicada de forma imparcial é necessário que as pessoas e os entes que a elaboram não sejam as mesmas pessoas e entes que a aplicam.



Nesse sentido, prescreve John Locke, no capítulo de sua obra clássica “Segundo Tratados sobre o Governo Civil” intitulado “da Extensão do Poder Legislativo” (2014, p. 113):

§ 141. Em quarto lugar, o legislativo não pode transferir o poder de fazer leis para outras mãos. Por ser um poder que lhe foi delegado pelo povo, aqueles que compõem o legislativo não podem passá-lo a outras pessoas. Somente o povo pode decidir a forma da comunidade civil, constituindo o legislativo e escolhendo, as pessoas que irão legislar. E quando o povo afirma que se submeterá a regras e que será governado por leis feitas por tais homens, e de acordo com tais formas, ninguém mais poderá dizer que outros homens farão as leis para eles. Igualmente, o povo não pode ser compelido a obedecer a quaisquer outras leis que não as aprovadas por aqueles que o povo escolheu e autorizou a legislar em seu nome. Conferido pelo povo de forma espontânea, o poder legislativo não pode ter outra forma e a sua função de fazer leis – e não a de fazer legisladores. O legislativo não tem poder para transferir a autoridade de fazer leis para outras mãos.

§142. Esses são os limites que a sociedade confia aos que legislam, e que a lei de Deus e o direito natural instituem para o poder legislativo de cada comunidade civil, em todas as formas de governo.

O Autor assim desenvolve o seu argumento (LOCKE, 2014, p. 114):

Em primeiro lugar os governantes devem atuar por meio de leis estabelecidas e promulgadas, não podendo alterá-las em casos particulares. As leis devem ser as mesmas para os ricos e para os pobres, para o favorito da corte e para o lavrador do campo. Em segundo lugar, tais leis devem ser definidas visando o bem do povo. Em terceiro lugar, o legislativo não deve aumentar os impostos sobre as propriedades do povo, sem o seu consentimento, que é concedido diretamente pelo próprio povo, ou indiretamente, por seus eleitos para a assembleia legislativa. E isso é do interesse somente dos governos em que o legislativo é permanente, ou, pelo menos, em que o povo não tenha reservado qualquer parte do legislativo aos seus eleitos, que devem ser por eles escolhidos de tempos em tempos. Em quarto lugar, o legislativo não deve e não pode transferir o poder de fazer leis a quaisquer outras pessoas, nem confiar esse poder a outras mãos que não sejam aquelas que o povo elegeu.

Finalmente, ao discorrer sobre “os poderes da comunidade civil: Legislativo, Executivo e Federativo”, Locke articula o tema da necessidade do controle do poder a partir de um entendimento a respeito dos riscos decorrentes da condição humana, e de sua fragilidade (LOCKE, 2014, p. 115):

(...) Pode ser uma tentação enorme à fragilidade humana, sempre desejosa de poder, que as mesmas pessoas que tem o encargo de criar leis, também tenham, em suas mãos, o poder de executá-las, pois tais leis poderiam ser usadas por essas pessoas em benefício próprio, tanto em relação à sua criação quanto à sua execução; e com interesses diferentes daqueles do resto da comunidade, ou seja, contrários ao propósito da comunidade e do governo.

Para o autor lusitano Nuno Piçarra, em obra seminal sobre a matéria, “essa é a primeira versão da separação dos poderes”. Piçarra vislumbra essa doutrina como uma “arma ideológica” contra os abusos e arbitrariedades do Longo Parlamento, período da Revolução Inglesa que vai de 1640 a 1653, e “foi invocada com o preciso argumento de limitar aquele órgão ao desempenho de sua função



legislativa, retirando-lhe quaisquer competências de natureza jurisdicional que a outro órgão constitucional deveriam caber”(PIÇARRA, 1989, p. 49).

A inovação essencial promovida por John Locke é assim descrita nas palavras de Nuno Piçarra (1989, 49-52):

Com essas características, constitui novidade absoluta na teoria constitucional, nada tendo em comum com qualquer variante da constituição mista, embora com esta não seja à partida incompatível. Apenas decorre de determinadas ideias jurídicas correntes na Inglaterra de então, visando assegurar fins precisos: a exclusão da tirania e do arbítrio, inevitáveis quando todos os poderes estão concentrados num órgão, e a garantia da liberdade e da segurança individuais, seriamente comprometidas quando as leis são aplicadas por quem delas é autor.

(...) A doutrina da separação dos poderes, na sua versão originária, está intimamente ligada à primeira das distinções funcionais mencionada – legislativo-executivo – que se sedimentou na Inglaterra a partir do Século XVII. Para esta sedimentação contribuiu a <metáfora antropomórfica> , mais tarde retomada por Rousseau, do Estado como corpo coletivo que quer e age. O poder legislativo é o poder de exprimir a vontade do corpo sócia (através da emanção de leis) e o poder executivo é o de agir em conformidade com essa vontade (dando cumprimento ao disposto nas leis). A partir do momento em que ficou comprovada na prática a reduzida probabilidade de os autores das leis atuarem sempre de acordo com elas, aplicando-as imparcialmente aos casos concretos, porque a isso se mostra adversa a natureza humana, a separação entre a função legislativa e a função executiva (do ponto de vista dos órgãos que as exercem e dos respectivos titulares) passou a ser considerada condição sine qua non para a realização do rule of law”.

5 Montesquieu e a necessidade de “limitar a virtude”

Um estudioso francês que teve a oportunidade de viver na Inglaterra e acompanhar a experiência histórica da formulação do que Piçarra descreve como a primeira versão da separação dos poderes, Louis de Secondat, o Barão de Montesquieu, viria a articular, em seu clássico “O Espírito das Leis” (1996), a sua visão da mesma matéria, agora tendo em vista, além da experiência britânica, a francesa.

Assim como Locke (e os seus antecedentes históricos, que viam na moderação e no “caminho do meio” uma rota a seguir), Montesquieu é realista quanto à natureza humana e suas relações com o poder, compreendendo que aquele que tem o poder tem a tendência a dele abusar.

Em suas palavras, ao tratar de “o que é a liberdade”, no Livro Décimo Primeiro de “O Espírito das Leis”, intitulado “A Liberdade Política – Sua relação com a Constituição – A Divisão dos Poderes” (MONTESQUIEU, 1996, p. 163):

A liberdade política só se encontra nos Governos moderados. Mas não existe sempre nos Estados Moderados. Ela só existe neles quando não se abusa do poder. Mas é uma experiência eterna que todo homem que tem poder é levado a abusar dele. Vai até encontrar os limites. Quem diria! A própria virtude precisa de limites. Para que não possam abusar do poder, precisa que, pela disposição das coisas, o poder freie o poder.



Dessa forma, a liberdade das pessoas e o exercício de seus direitos passam a depender não da boa vontade dos governantes, mas da forma como se articula a organização institucional dos poderes estatais, de forma que, separados, um poder possa estabelecer limites e controles sobre o outro, e vice-versa.

Entende Montesquieu, na esteira de Locke, e o registra na mesma obra, em seu Capítulo VI, em que discorre sobre “A Constituição da Inglaterra” embora de forma algo diversa do inglês, que:

Há em cada Estado três espécies de poderes: o Legislativo, o Executivo das coisas que dependem do direito das gentes; e o Executivo das Coisas que dependem do Direito Civil. Pelo primeiro, o Príncipe ou o Magistrado faz as leis para algum tempo ou para sempre, e corrige ou ab-roga as que estão feitas. Pelo segundo, ele faz a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, estabelece a segurança, previne as invasões. Pelo terceiro, pune os crimes, ou julga as demandas dos particulares.

Vê-se que em Montesquieu, tal como em Locke e em parte por influência deste, o poder judiciário não é com esse nome designado, mas entendido como uma manifestação do poder executivo. No caso de Montesquieu, o “executivo das coisas que dependem do direito civil”.

Essa compreensão pode decorrer da circunstância de que, até então, a divisão dos poderes era compreendida, basicamente, como a separação entre os poderes legislativo e executivo, conquanto se anotasse, com regularidade, a necessidade de separar o julgador do legislador, como visto.

Assim Montesquieu articula sua visão da separação dos poderes, ressaltando a importância dela para as liberdades (MONTESQUIEU, 1996, p. 165):

A liberdade política em um cidadão é aquela tranquilidade de espírito que provém da convicção que cada um tem da sua segurança. Para ter essa liberdade, precisa que o Governo seja tal que cada cidadão não possa temer o outro. Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de Magistratura, o Poder Legislativo é reunido ao Executivo, não há liberdade. Porque pode temer-se que o mesmo Monarca, ou o mesmo Senado faça leis tirânicas para executá-las tiranicamente. Também não há liberdade se o Poder de Julgar não estiver separado do Legislativo e do Executivo. Se estivesse junto com o Legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário; pois o Juiz seria Legislador. Se estivesse junto com o Executivo, o Juiz poderia ter a força de um opressor. Tudo estaria perdido se um mesmo homem, ou um mesmo corpo de principais ou de nobres, ou do Povo, exercesse esses três poderes: o de fazer leis; o de executar as resoluções públicas; e o de julgar os crimes ou as demandas dos particulares.

A visão de Montesquieu sobre a aplicação das leis é igualmente conhecida, e sua influência parece ter sido mais expressiva no funcionamento do Judiciário da Europa continental. Essa visão é assim descrita por Nuno Piçarra (1989, p. 97):



Isso se torna mais claro quando Montesquieu passa a analisar o poder judicial e a necessidade de sua separação do poder legislativo. São bem conhecidas as afirmações do autor sobre o poder judicial e a função dos juízes: <os juízes da nação são apenas a boca que pronuncia as palavras da lei, seres inanimados que não podem moderar nem a força nem o rigor>. A lei de que fala há de ser tão absoluta e autossuficiente no fornecimento de critérios jurídicos genérico-abstratamente formulados, que se torna mera premissa maior para um silogismo. Neste particular Montesquieu, certamente em contradição com sua formação profissional⁴, assume-se como pleno representante de uma concepção iluminista da lei e de função judicial. Conhecidos os fatos e a lei, o juiz apenas procede a uma operação lógica automática e forçosa, sem nada de juridicamente constitutivo: <em Inglaterra os jurados decidem se o acusado é ou não culpado pelo facto que lhes foi posto em consideração; se for declarado culpado, o juiz pronuncia a pena que a lei inflige por esse facto e para isso apenas lhe são precisos olhos>. A função judicial via-se, assim reduzida a uma tarefa de aplicação mecânica lógico-silogística do texto legal cuja consistência deveria ser absoluta. A sentença proferida sobre o caso concreto seria a mera reprodução fiel do que já decidido genérico-abstratamente pela lei: <(…) as sentenças devem ser a tal ponto fixas que não sejam nunca mais do que um texto preciso da lei>”.

Em síntese, na primeira versão da separação dos poderes, em sua formulação clássica, que lhes conferiram John Locke, na Inglaterra, e Montesquieu, na França, embora fossem separadas as funções estatais relacionadas à administração, à legislação e às deliberações judiciais, o Poder Judiciário não era compreendido como um poder político autônomo, ao menos nos termos como veio a ser, nos séculos posteriores, especialmente a partir do exercício por esse poder da capacidade de controlar a constitucionalidade das leis, fruto da experiência político jurídica dos Estados Unidos da América, desde o século XIX, e, e das cortes constitucionais da Europa continental, nesse caso mais fortemente a partir do período pós Segunda Guerra Mundial.

6 Os Estados Unidos e a federação: a dimensão vertical da separação dos poderes

Alguns países do Novo Mundo, ao serem criados, puderam desde o primeiro momento valer-se da experiência histórica europeia, e da influência das ideias iluministas e empiristas como aquelas que influenciaram o desenvolvimento institucional da França e da Inglaterra. Na América, os Estados Unidos puderam, desde a independência, instituir uma Constituição que consagrava a separação dos poderes, especialmente para distinguir as funções administrativa e legislativa.

Ao lado disso, entretanto, puderam os norte-americanos formular uma contribuição importante ao controle do poder estatal, em sua própria organização interna para nela instituir, ao lado da separação dos poderes pelo critério funcional – ou horizontal, como alguns afirmam – também uma repartição de poderes, recursos e atribuições administrativas e legislativas entre o ente político-

⁴ Piçarra certamente se refere ao fato de que Montesquieu exerceu funções judiciais.



jurídico nacional – a União – o entes político-jurídicos subnacionais, os estados federados, no caso norte-americano, que em outras experiências recebe outra designação, como “província”.

Como a original formação histórica dos Estados Unidos comportava, desde o primeiro momento, a articulação entre diversas – treze – colônias da metrópole britânica, houve a oportunidade para que o legislador constituinte originário dos Estados Unidos, reunido na Filadélfia em meados do século XVIII, pudesse acrescentar essa nova dimensão à repartição do poder entre instituições estatais, a questão federativa.

Tal como em outros processos pretéritos, como na Inglaterra, a fundamentação teórica veio, em boa parte, posteriormente aos fatos. A Constituição havia sido promulgada, com a reunião da Convenção Constitucional de 1787, e, em seus próprios termos, necessitava da ratificação pelos treze estados para entrar em vigor.

O debate da medida da centralização ou da descentralização do poder constituía um dos principais temas. Nesse caso, não para debater se o novo país seria um estado unitário ou uma federação, mas para escolher entre a federação e uma articulação mais livre entre os entes subnacionais, na forma de uma confederação.

No processo de votação nos estados sobre a ratificação da Constituição, medida necessária para sua entrada em vigor, houve grande debate público sobre esse tema, no qual destacaram-se, em defesa da tese da Federação, ao final vitoriosa, alguns dos chamados “pais fundadores” dos Estados Unidos, entre eles James Madison, Alexandre Hamilton e John Jay.

Eles fizeram publicar, durante esse processo, sob o pseudônimo comum de “*Publius*”, em diversos jornais do país, uma série de artigos, adiante conhecidos pela designação de “Os Federalistas”. Neles, o tema da separação dos poderes é consagrado, sob nítida influência dos autores aqui mencionados, como Locke e Montesquieu. Acrescentava-se, no entanto, a mencionada repartição vertical ou federativa do poder, fórmula institucional necessária especialmente nos países que adotaram a Federação, como viria a ocorrer, adiante, no Brasil e em muitos outros países, especialmente aqueles de maiores dimensões geográficas.

Como assinala Alexandre Hamilton, no nº 1 dos “Artigos “Federalistas”:

Proponho-me discutir, numa série de artigos, os interessantes tópicos que se seguem: a utilidade da União para a vossa prosperidade política – a insuficiência da atual Confederação para preservar essa União – a necessidade, para a consecução dessa meta, de um governo pelo menos tão vigoroso quanto o proposto – a conformidade da Constituição proposta com os verdadeiros princípios do governo republicano – sua analogia com vossa própria constituição estadual – e finalmente, a segurança adicional que sua adoção proporcionará à preservação dessa espécie de governo, à liberdade e à propriedade.



Sobre o tema da separação dos poderes, assinalam esses autores, no artigo Federalista nº 51:

Essa política de jogar com interesses opostos e rivais, à mingua de melhores recursos, pode ser identificada ao longo de todo o sistema de relações humanas, tanto públicas quanto privadas. Ela é particularmente utilizada na distribuição do Poder em todos os escalões subordinados nos quais o objetivo constante é dividir e dispor as várias funções de tal modo que uma possa ter um controle sobre a outra – que o interesse privado de cada indivíduo seja a sentinela dos interesses públicos. Tais artifícios da prudência não podem ser menos necessários na distribuição dos supremos poderes do Estado.

Com efeito, a Constituição dos Estados Unidos consagrou um sistema federativo com confere aos entes federados subnacionais, os estados, um grau de autonomia significativo, e esse realidade veio a influenciar, adiante, diversas outras federações, especialmente na América Latina.

7 O Judiciário como poder político e o moderno sistema de freios e contrapesos, os “checks and balances”

Como visto, e nos termos aqui descritos, embora a função judicial seja nesses termos reconhecida desde a Antiguidade como uma função estatal relevante, essa função foi, desde a Antiguidade até os clássicos que primeiro formularam a teoria da separação dos poderes, muitas vezes concebida como uma atribuição vinculada ao Poder Executivo, como registra Nuno Piçarra, para quem “tradicionalmente, a distinção era entre a função legislativa e a função Executiva. A estas duas, Montesquieu acrescenta a função judicial” (PIÇARRA, 1989, p. 91).

Entretanto, para ele, “o poder de julgar ou o poder executivo das coisas que dependem do direito civil” era, como o nome indica, uma atribuição do Poder Executivo, exercida por magistrados a quem cabia “o poder de punir os crimes ou de julgar os litígios entre os particulares” (PIÇARRA, 1989, p. 91).

Do que se pode afirmar que, tanto para Locke quanto para Montesquieu o Poder Judiciário não era concebido como um Poder Político autônomo, independente, apto a fazer escolhas político-institucionais de vulto, importantes para a democracia, vez que não lhes cabia a função de controlar a constitucionalidade das leis, atribuição que o Judiciário viria a se atribuir – e as constituições viriam a assim reconhecer – a partir da experiência dos Estados Unidos da América, pela jurisprudência de sua Suprema Corte, e do constitucionalismo da Europa continental.

Montesquieu, cabe anotar, via o magistrado limitado a aplicação da lei, sem lhe conceder sequer o direito à hermenêutica: “os juízes da Nação são apenas a boca que pronuncia as palavras da



lei, seres inanimados que lhe não podem moderar a força nem o rigor”. (Apud PIÇARRA, 1989, p. 96)

Nessa perspectiva, o jurista lusitano esclarece os limites da ação do Poder Judiciário, que nos parece vigorar não apenas em Montesquieu, mas também na primeira teoria da separação dos poderes, que o precede:

Conhecidos os fatos e a lei, o juiz apenas procede a uma operação lógica automática e forçosa, sem nada de juridicamente constitutivo: <em Inglaterra os jurados decidem se o acusado é ou não culpado pelo facto que lhes foi posto à consideração; e, se for declarado culpado, o juiz pronuncia a pena que a lei inflige por esse facto e para isso apenas lhes são precisos olhos>.

A função judicial via-se, assim reduzida a uma tarefa de aplicação lógico-silogística do texto legal cuja consistência deveria ser absoluta.

A sentença proferia sobre o caso concreto seria a mera reprodução fiel do que já decidido genérica-abstratamente pela lei: <(…) as sentenças devem ser a tal ponto fixas que não sejam nunca mais do que o texto preciso da lei>.

O poder judicial, **despojado de qualquer autonomia decisória** (grifo nosso), há-de ser, por isso, <en quelque façon invisible et nulle>, o que só fica definitivamente assegurado não o atribuindo a nenhum <senado permanente>, mas a cidadãos das mais diversas proveniências sociais e profissionais, eleitos por certos períodos. Os tribunais não devem ser fixos, mas apenas constituídos durante o tempo necessário para cumprir as suas funções. (PIÇARRA, 1989, p. 97)

Clara está, nesses termos, uma visão restritiva não apenas do Poder Judiciário, que nesses termos não era ainda concebido, mas da própria função judicial, o que Piçarra prontamente reconhece, ao assinalar que “Montesquieu descreve tal poder como se não fosse composto por juízes profissionais mas apenas de jurados. Ou seja, identifica-o com os jurados dos tribunais inferiores para os casos de pouca importância (petit juries)”. Mas essa não seria nem mesmo a realidade da Inglaterra de seu tempo, quando já se instituía o sistema de precedentes da *common law*. (PIÇARRA, 1989, p. 97)

A função política do Poder Judiciário, assim como poder autônomo concebido, seria objeto de uma longa construção político-jurídica, de que é exemplo histórico emblemático a decisão da Suprema Corte dos Estados Unidos no caso *Marbury versus Madison*, no qual essa Corte assume, de forma inaugural, a competência para controlar a constitucionalidade das leis aprovadas pelo Congresso Nacional e promulgadas pelo Poder Executivo. Essa nova função institucional do Poder Judiciário, essa atribuição, o controle difuso da constitucionalidade das leis, lá designado *judicial review*, constitui competência e poder que a democracia contemporânea confere, usualmente, ao Judiciário e que faz dele um poder político autônomo.



A posterior experiência das cortes constitucionais europeias, especialmente da Europa continental, acrescentaria a tal competência, que inicialmente se exercia de forma incidental, o controle abstrato de constitucionalidade das leis, o que reforça aquela natureza política e autônoma do Poder Judiciário. Essa realidade veio a se impor também na América Latina, especialmente após o fim do período das ditaduras na década de 1980 do século passado, como ocorreu no Brasil e a Constituição de 1988.

Cabe notar que a natureza político-jurídica do Poder Judiciário que aqui se assinala não se confunde, embora guarde relação, com o chamado ativismo judicial, o protagonismo político do Poder Judiciário e mesmo o fenômeno da “lawfare”, conquanto todos esses processos possam ser decorrência desse contexto histórico.

8 A sociedade civil e seu papel na fiscalização do Estado

Na teorização pioneira de Guilherme O’Donnel, a *accountability* possuía duas dimensões: uma horizontal e outra vertical. A primeira é diretamente associada ao já investigado neste trabalho: o funcionamento adequado do sistema de “*checks and balances*”, com o Estado, em suas diferentes funcionalidades, se autocontrolando. A dimensão vertical, por sua vez, tem como objeto principal as eleições e o voto.

Diversos estudos já investigaram o alcance dos mecanismos de *accountability* horizontal na América Latina, sendo um achado recorrente a convicção que

Although power is divided, the judicial and legislative branches are not considered fully legitimate mechanisms for controlling or limiting the actions of a delegative executive; instead, they are perceived as obstacles that hinder governmental effectiveness and undermine the will of the majority. (SMULOVITZ, PERUZZOTTI, 2000, p. 147-158)

O’Donnel, em síntese, propugna que (O’DONNELL, 1998, p. 27-54):

A fragilidade da *accountability* horizontal significa que os componentes *liberais* e *republicanos* de muitas novas poliarquias são frágeis. Essa afirmação nasce de minha crença em que as poliarquias são sínteses complexas de três correntes ou tradições históricas - democracia, liberalismo e republicanismo. [...] A democracia em seus impulsos de igualação, o liberalismo com seu compromisso com a proteção das liberdades a sociedade, e o republicanismo em sua severa visão das obrigações daqueles que governam apoiam, cada qual a seu modo, outro aspecto fundamental da poliarquia e do Estado constitucional que deve coexistir com ela: o império da lei (“the rule of law”). Todos os cidadãos têm direitos iguais de participar da tomada de decisões coletivas dentro do quadro institucional existente; uma declaração democrática à qual se acrescenta o preceito



republicano de que ninguém, inclusive aqueles que governam, deve estar acima da lei; e a salvaguarda liberal de que certas liberdades e garantias não devem ser infringidas.

Quanto aos mecanismos de *accountability* vertical, embora os achados indiquem certa conformidade e aderência, por meio da realização de eleições livres e periódicas em países democráticos (poliarquias), também se encontram, com frequência, críticas e reflexões sobre os mandatos e o desempenho dos representantes políticos frente ao que fora prometido ou acordado com seus eleitores. Nesse sentido, globalmente (O'DONNELL, 1998, p. 27-54):

If presidential authority cannot be tied to campaign promises or platforms, then the ground for electoral accountability disappears. Without a specific mandate from the voters, there is no way to judge its fulfillment. Voters can only select individuals—not policies, programs, or platforms—and thus they give the winner a “blank check” to rule as he sees fit.

Somada a essa questão sobre mandatos e representação política, há uma corrente acadêmica que concebe as eleições e o voto, mecanismos de *accountability* vertical por excelência, como estruturas fracas e insuficientes para controlar governos (STOKES, 1999). Entre outros fatores, por serem eventos pontuais, marcos da entrega do poder político do representado ao representante sem o devido controle a posteriori. Nas palavras de O'Donnell (1998, p. 27-54):

Parece claro que as condições que prevalecem em muitas novas poliarquias (sistemas partidários pouco estruturados, alta volatilidade de eleitores e partidos, temas de política pública pobremente definidos, e reversões políticas súbitas) diminuem definitivamente a eficácia da *accountability* eleitoral.

Desse contexto, emergiu a inserção da sociedade civil no debate conceitual de *accountability*. Para Smulovitz e Peruzzotti, e isso há 20 anos (SMULOVITZ, PERUZZOTTI, 2000, p. 147-158):

Studying civil society's efforts to hold government in check can shed new light on current debates on democracy and accountability by bringing into the analysis a realm of previously ignored activities that may compensate for many of the built-in deficits of traditional mechanisms.(...) Societal accountability relies neither on individual voters nor on the system of checks and balances to achieve control. To be effective, societal accountability requires an organized civil society able to exert influence on the political system and on public bureaucracies. Unlike electoral mechanisms, societal accountability can be exercised between elections and does not depend upon fixed calendars. It is activated “on demand” and can be directed toward the control of single issues, policies, or functionaries.



Assim, num esforço de conceituar esse tipo de mecanismo de controle, poder-se-ia afirmar que a *accountability* societal consiste, essencialmente, em cidadãos, partidos políticos, associações, organizações não governamentais, movimentos sociais e mídia expondo e denunciando atos de políticos e burocratas que contrariam o interesse público, fora do período eleitoral.

Contemporaneamente, diversos foram os estudos que buscaram classificar e esquematizar os tipos de *accountability*. A tabela a seguir, de Slumovitz e Peruzzotti, exemplifica:

TABLE—TYPES OF ACCOUNTABILITY

	WHO CONTROLS?	MECHANISMS FOR CONTROLLING POLITICIANS	MECHANISMS FOR CONTROLLING BUREAUCRATS
H O R I Z O N T A L	Executive Branch	• Veto	• Policy Setting • Regulation • Administrative Oversight • Nomination & Demotion of Personnel
	Legislative Branch	• Impeachment • Investigative Commissions • Veto Override	• Policy Setting • Regulation • Administrative Oversight • Nomination & Demotion of Personnel
	Judicial Branch	• Judicial Review	• Judicial Review
	Oversight Agencies	• Enforcement Power • Investigative Power	• Enforcement Power • Investigative Power
V E R T I C A L	Political Parties w/ Parliamentary Representation	• Political Representation • Policy Setting	• Regulation • Policy Setting
	Citizens	• Vote	
I S O C I A L	Civic Associations, NGOs, & Social Movements	• Social Mobilization & Public Exposure • Investigation by Oversight Agencies • Agenda Setting	• Social Mobilization & Public Exposure • Investigation by Oversight Agencies • Agenda Setting
	Ombudsmen *	• Exposure • Litigation	• Exposure • Litigation
	Media	• Investigation & Public Exposure • Agenda Setting	• Investigation & Public Exposure • Agenda Setting

* Although many oversight agencies can be considered part of the system of horizontal accountability, it has to be taken into account that some, such as ombudsmen, also operate as agents of vertical accountability, given that they are activated through specific citizens' claims.

Por se tratar de fenômeno fático verificado diariamente, e também considerando a miríade de ações governamentais que podem ser objeto de controle social, aponta-se que a efetividade da *accountability* societal depende da visibilidade midiática. Sem a devida canalização, por meio da mídia, os esforços públicos de exposição e denúncia no sentido de controlar ações estatais são infrutíferos.

Dessa forma, muitas das pesquisas nessa seara buscaram compreender o processo de formação das agendas políticas e governamentais, a escolha por determinadas políticas públicas, o conteúdo discursivo do noticiário político e a influência de tecnologias como a Internet como fenômenos



resultantes de ações fragmentadas, organizadas e amalgamadas na, pela e para a sociedade civil (e não o próprio Estado).

Em diálogo constante com a doutrina clássica, o debate sobre a existência da *accountability* societal como modalidade de controle do poder reavivou os fundamentos da democracia representativa e impactou a teoria democrática, já que tem como pressuposto a atuação de representantes políticos exercendo a vontade de seus representados, diante de uma suposta insuficiência dos mecanismos de *accountability* vertical. Por esse motivo, contemporaneamente entende-se a *accountability* societal como um tipo específico de *accountability* vertical (PERUZZOTTI, SMULOVITZ, 2002, p. 25-26).

Quanto aos freios e contrapesos, na ótica funcional do Estado e considerando abordagem vertical de *accountability* societal, ocorre controle, por exemplo, nas situações em que movimentos sociais se alinham para endossar ações de controle do Poder Judiciário contra ações do Executivo ou do Legislativo (e vice versa). Ou também quando a “opinião pública” consegue vocalizar e influenciar determinada decisão, em qualquer um dos três poderes. Os estudos sobre o Poder Judiciário e sua função contramajoritária são, nesse raciocínio, reações críticas ao fortalecimento dos mecanismos de controle do tipo *accountability* societal na solução das lides.

Ainda, quanto aos critérios de classificação da *accountability*, diz-se que ela pode ser política ou legal. A *accountability* política está intimamente conectada com o conceito de representação democrática, como esboçamos acima, e ao exercício da *accountability* vertical. Refere-se à capacidade do eleitorado para fazer com que as políticas governamentais se adequem ou respondam a suas preferências.

Un gobierno es políticamente responsable (accountable) si los ciudadanos tienen medios para castigar a administraciones irresponsables o a aquellas cuyas políticas no responden a las preferencias del electorado (unresponsive). En general se sostiene que las elecciones son la institución central para llevar adelante este tipo de control. Ellas proveen a los ciudadanos un mecanismo que periódicamente les permite responsabilizar a los gobiernos por sus actos, obligando a los que no actúan según el mejor interés de los votantes o reeligiendo a aquellos que sí lo hacen. (PERUZZOTTI, SMULOVITZ, 2002, p. 25-26)

A *accountability* legal, por sua vez, diz respeito à aderência das ações dos funcionários públicos e agentes políticos aos regramentos constitucionais, legais, procedimentos administrativos e direitos fundamentais, ocorrendo por meio das instituições que podem estabelecer limites ao poder do Estado, se manifestando basicamente como *accountability* horizontal.

Por outra parte, o controle social no processo legislativo como exemplo da complementariedade entre *accountability* horizontal, vertical e societal



A *accountability* societal não é mecanismo de controle tradicional e, por isso, carecem estudos sobre como ela opera e contribui para os processos democráticos e governamentais.

9 Conclusões

O desenvolvimento político-institucional das sociedades e a afirmação da democracia política em suas mais diversas dimensões são temas que têm como pressuposto necessário o controle do poder. No entanto, até que a humanidade alcançasse os contextos históricos da repartição dos poderes, no plano funcional, como o exemplificam as experiências históricas inaugurais desse processo, ocorridas na Inglaterra e na França, um longo caminho foi percorrido.

A repartição dos poderes pelo plano funcional, entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário resulta das revoluções inglesa e francesa, e foi objeto de registro teórico por cientistas e filósofos políticos desses países, como o inglês John Locke e o francês Louis de Secondat, o Barão de Montesquieu.

A distribuição do poder como instituição da democracia teve, nas sociedades modernas, um segundo grande e seminal momento com a construção da democracia nos Estados Unidos da América, nos séculos XVIII e XIX, designadamente no sistema federativo adotado por esse país da América do Norte. Essa repartição de poderes também se pode designar federativa, ou vertical, entre a União e os entes subnacionais, os Estados. O papel das instituições políticas de poder local, os municípios, condados, vilas, veio a ser realidade, e objeto de reconhecimento, adiante.

Na vida das sociedades contemporâneas, a fiscalização por parte da sociedade do funcionamento dos poderes estatais, objeto deste trabalho, e que tem na chamada *accountability* uma de suas ferramentas mais singulares e importantes, pode ser vislumbrada, nessa perspectiva, como um terceiro e essencial momento do controle do poder. Não mais apenas internamente, dentro do próprio Estado, no plano funcional – Legislativo, Executivo, Judiciário – ou no plano federativo – União, Estados, Municípios – (*accountability horizontal*); tampouco apenas no momento das eleições (*accountability vertical*). O controle social vem sendo, ao longo dos anos, cada vez mais exitoso na fiscalização do exercício do poder, configurando a chamada *accountability* societal.

10 Referências

ARISTÓTELES. *A República*. Tradução de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1998.

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil*. São Paulo: Edipro, 2014.



MIGUEL, Luiz Felipe: *O Nascimento da Política Moderna: Maquiavel, Utopia, Reforma*. Brasília: Editora UnB, 2007.

MONTESQUIEU. *O Espírito das Leis*. Introdução, tradução e notas de Pedro Vieira Mota. São Paulo: Editora Saraiva, 4ª ed, 1996.

O'DONNELL, Guillermo. (1998). Accountability horizontal e novas poliarquias. In: Lua Nova: *Revista de Cultura e Política*, (44), 27-54. <https://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>

OLIVEIRA, Arlindo Fernandes. *O Judiciário Legislador*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010.

PIÇARRA, Nuno. *A Separação dos Poderes como Doutrina e Princípio Constitucional: um Contributo para o Estudo de Suas origens e Evolução*. Coimbra: Coimbra Editora, 1989.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. Accountability social: la otra cara del control. In: *Controlando la política: Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias*. Buenos Aires: Editorial Temas, 2002, p. 25-26.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Societal Accountability in Latin America. *Journal of Democracy*, vol. 11 no. 4, 2000, p. 147-158. Project MUSE, [doi:10.1353/jod.2000.0087](https://doi.org/10.1353/jod.2000.0087).

STOKES, Susan C. What Do Policy Switches Tell Us About Democracy? In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard, eds., *Democracy, Accountability, and Representation*. New York: Cambridge University Press, 1999.



Democracia de audiência na era da internet. Para uma análise dos instrumentos de iniciativa popular na legislação brasileira

Caetano Ernesto Pereira de Araújo

Mestre e Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília, consultor legislativo do Senado Federal. De 1995 a 2012, pesquisador associado e professor colaborador no Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília, com atividade de docência no curso de graduação e de docência e orientação nos programas de mestrado e doutorado. E-mail: caetano@senado.gov.br

Resumo

O artigo levanta alguns aspectos relevantes do debate teórico em curso sobre democracia. Detém-se na discussão da proposta de Bernard Manin a respeito do sistema representativo de governo e dos diferentes modelos de representação a ele vinculados. Examina também as mudanças recentes na dinâmica do debate político e nas formas de mobilização popular decorrentes do uso massivo das redes sociais, questionando a vigência do modelo de democracia de audiência ou a transição no rumo de um novo tipo de representação. Finalmente, aborda as mudanças havidas nas regras a respeito de iniciativa legislativa por parte dos cidadãos no Brasil e levanta hipóteses de pesquisa para trabalhos posteriores.

Palavras-chave: Democracia. Representação política. Modelos de representação. Participação. Redes sociais. Iniciativa legislativa.

Audience democracy during the internet age. Toward an analysis of citizen's legislative initiative in Brazilian law

Abstract

This article is aimed at highlighting relevant aspects of the ongoing theoretical debate regarding democracy. It focuses particularly on the discussion about Bernard Manin's proposal related to a representative governmental system and different models of representation tied to it. The article examines recent changes in the dynamics of political debate and types of popular movements stemming from massive use of social networks, questioning the permanence of a model of audience-democracy in contrast to a transition towards a new type of representation. Finally, it engages the



changes in rules related to legislative initiative by Brazilian citizens, and tries to bring about new hypotheses for subsequent work and research.

Keywords: Democracy. Political representation. Models of representation. Participation. Social networks. Legislative initiative.

1 Introdução

A reflexão teórica sobre democracia sofre, no decorrer da segunda metade do século XX, uma inflexão profunda. Conforme Habermas (1997), nesse período os modelos utilizados até então para abordar a questão revelam, paulatinamente, pesadas limitações para dar conta das evidências empíricas disponíveis. Tal teria ocorrido com as teorias elitistas da democracia, cujo expoente de maior influência é Schumpeter, mas também com abordagens alternativas, como o enfoque pluralista, a análise com base nas teorias de sistemas e os trabalhos fundados na teoria da escolha racional. Particularmente significativo, nesse último caso, foi o trabalho de revisão crítica de Elster (1997, publicado inicialmente em 1986), que demonstra sobejamente a insuficiência de uma abordagem fundada exclusivamente na ação estratégica de atores racionais e a consequente necessidade de incorporar uma dimensão normativa à análise.

Dessa inflexão emergem o reconhecimento da necessidade de incorporar à análise a ideia de bem comum e dos procedimentos necessários a sua definição, as dimensões valorativa e normativa da ação, assim como a relevância dos aspectos procedimentais, tanto na perspectiva da garantia da racionalidade do processo quanto na de sua legitimidade perante os atores envolvidos. Nesse novo horizonte de reflexão, diversos núcleos temáticos podem ser identificados. Destaco dois para fins do presente trabalho.

Em primeiro lugar, a discussão sobre o protagonismo crescente dos cidadãos no ordenamento democrático. Discute-se aqui se a assunção progressiva de decisão e responsabilidade por parte do cidadão comum é possível e desejável. Nessa discussão, foram e são comuns a ideia de oposição entre democracia representativa e participativa, sob os nomes de democracia direta ou deliberativa (BOHMAN e Rehg, 1997), na qual o desenvolvimento de uma variante ocorre, necessariamente, às expensas da outra. Nessa visão, representados aumentam sua margem de deliberação mediante redução, em benefício próprio, do leque de temas delegado à deliberação de seus representantes.

Em segundo lugar, o deslocamento do debate, do grande tema democracia na direção das formas concretas de sua operacionalização, em particular, a representação política. Nessa perspectiva,



os pontos relevantes passam a ser os modelos de representação política, seus traços mais relevantes e suas mudanças no decorrer do tempo. Debatem-se os instrumentos da representação, inclusive os partidos, e os mecanismos de responsabilização dos representantes à disposição dos representados. Ou seja, ganham relevância as investigações sobre partidos, esfera pública, sociedade civil e sistemas de *accountability*. A obra maior nessa linha é, sem dúvida, o trabalho seminal de Bernard Manin (1997) *The Principles of Representative Government*. Nele o autor identifica os traços fundamentais da representação política, identifica e descreve dois tipos de governo representativo que se sucederam nos séculos XIX e XX, chamados por ele de parlamentarismo e democracia dos partidos, respectivamente, e anuncia a vigência de uma transição em curso, nas últimas décadas do século XX, na direção de um terceiro modelo, a democracia de audiência ou de auditório.

Pois bem, duas décadas se passaram desde a publicação do trabalho de Manin, décadas marcadas pela revolução da informação em tempo real que o desenvolvimento da rede mundial de computadores possibilitou, com evidente impacto sobre a discussão política, a mobilização dos cidadãos, bem como sua relação com seus representantes eleitos. Portanto, cabe indagar: é possível ainda enquadrar as mudanças observadas nos marcos do modelo de democracia de auditório, nos moldes propostos por Manin? Ou, alternativamente, a radicalidade dessas mudanças autoriza pensar uma nova transição, na direção de outro modelo de governo representativo?

De outro lado, no caso brasileiro, as últimas três décadas assistiram a alterações significativas no conjunto de regras que preside a participação do cidadão na vida política do país. Que mudanças foram essas e como devemos qualificá-las, à luz dos conceitos propostos por Manin?

Essas são as tarefas que o presente trabalho procura enfrentar. Claro está que, em razão da amplitude das questões examinadas, bem como das limitações do formato do trabalho, o objetivo aqui é a apresentação de uma abordagem inicial de pesquisa, capaz de delimitar as questões de relevo para desenvolvimento de pesquisa posterior.

O trabalho divide-se em três partes. Em primeiro lugar, apresentamos os três tipos ideais de governo representativo, tal como construídos por Manin. Num segundo momento, abordamos as recentes mudanças havidas na circulação de informação e seu impacto, observado e presumido, na lógica de operação do governo representativo. Finalmente, debatemos as mudanças ocorridas no Brasil, no que diz respeito às regras relativas à participação política dos cidadãos.



2 As metamorfoses do governo representativo

Conforme o autor, quatro são os elementos constitutivos e definidores do sistema representativo de governo. Em primeiro lugar, a eleição dos representantes em intervalos regulares, exigência que elimina simultaneamente a alternativa da escolha por meio de sorteio, mecanismo frequente na antiguidade e nas cidades italianas na Idade Média, e o mandato vitalício.

Em segundo lugar, a autonomia relativa dos representantes em relação aos desejos dos representados. A heteronomia completa dos representantes caracterizaria uma situação de mandato imperativo, ao passo que a limitação temporal dos mandatos introduz sempre algum grau de controle por parte dos representados sobre o desempenho dos eleitos. De alguma forma, no momento da realização da nova eleição, o mandato que finda é submetido à avaliação, com consequências inevitáveis sobre os resultados da eleição seguinte. O governo representativo evita, portanto, necessariamente, os dois extremos possíveis e oscila entre eles.

Em terceiro lugar, a manutenção de um espaço livre de formação da opinião pública. Nessa perspectiva, a representação política exige a operação simultânea de espaços de discussão e formação de posições a respeito de todo tema de interesse público. Aliás, o próprio conteúdo de interesse público é objeto de definição nessa esfera exterior ao conjunto dos representantes eleitos. Não há representação política autárquica, isolada do livre debate que tem lugar na imprensa e em todas as esferas e foros que reúnem cidadãos interessados em temas de interesse comum.

Finalmente, em quarto lugar, a incorporação de um momento de debate, de livre discussão com base em argumentos válidos, no processo de deliberação. O requisito deriva logicamente da exigência de autonomia relativa dos representantes. Houvesse mandato imperativo, o voto do parlamentar estaria definido antes da sessão e não poderia ser modificado pelo debate. Uma vez que não há mandato imperativo, representantes sempre são eleitos, de alguma maneira, para tomar, coletivamente, decisões com algum grau de discricionariedade. Nessas circunstâncias, a necessidade de discussão entre eles se impõe.

É claro que Manin inspira-se em grande medida nos resultados alcançados na literatura anterior sobre as teorias da democracia. Ao mesmo tempo, aceita, de forma implícita esses resultados, de modo que se exime de retornar a sua discussão, como, por exemplo, na série de requisitos que Dahl enumera para garantir o caráter democrático de eleições periódicas e todo o debate que Elster e, principalmente Habermas, apresentam sobre esfera pública e a formação racional de posicionamentos coletivos a respeito do bem comum.

A partir desses quatro princípios constitutivos, o autor define três modelos distintos de governo representativo. O primeiro, historicamente, é o parlamentarismo. Predominava na época



a restrição do direito de voto com fundamento em critérios de propriedade ou renda, o voto censitário. Poucos eram os eleitores e, nessa circunstância, os candidatos obtinham sua confiança por meio de redes de contatos pessoais na localidade ou pelo prestígio social de que gozavam e da consequente deferência de que eram objeto. Em todo caso, a fonte de confiança era pessoal, derivada principalmente de relações não políticas. O típico líder político da época era o indivíduo em destaque em determinada comunidade, o notável, e o governo resultante, um governo de notáveis.

Claro que o notável, eleito em bases não políticas, gozava de ampla autonomia no exercício do seu mandato, autonomia limitada apenas pela necessidade de enfrentar, em algum momento, uma nova eleição. Esperava-se que votasse, não de acordo com as ideias de seus representados, mas de acordo com a sua consciência. Por outro lado, uma vez que a eleição prescindia do debate a respeito de questões políticas, essas questões emergiam no processo de formação, permanente, embora fluido e pouco preciso, da opinião pública. A separação entre Parlamento e opinião pública era fato, a posição a respeito dos grandes temas atravessava os partidos parlamentares e sempre havia a possibilidade de confronto entre as posições predominantes no espaço dos representantes e a mobilização dos representados em torno da mesma agenda, por meio de jornais, petições, debates abertos e manifestações de rua.

Finalmente, o debate entre representantes era crucial no processo de deliberação. A expectativa, como vimos, era que parlamentares chegassem a uma definição a respeito do seu voto por meio do debate informado com seus pares. Debater e permanecer aberto para convencer e ser convencido nesse debate era considerado parte de seu trabalho.

A ampliação progressiva do direito de voto, a partir de meados do século XIX, acarretou o fim desse modelo. Na democracia de massas os eleitores são muitos e o contato face a face entre representantes e representados torna-se uma impossibilidade. Partidos políticos alteram, conseqüentemente, seu caráter, e passam a constituir fundamentalmente máquinas burocráticas especializadas na captura e fidelização de votos. A confiança pessoal é substituída na confiança no partido, manifesta na adesão a sua plataforma, fundamentada em clivagens de classe social. As elites de notáveis são substituídas pelas elites da burocracia partidária, ativistas, dirigentes e propagandistas do partido.

A autonomia relativa dos representantes sofre mudança radical nesse novo modelo. O deputado, particularmente no caso dos deputados dos partidos socialistas ou social-democratas, passa a ser visto como um delegado do partido na arena parlamentar, que deve, conseqüentemente, votar sempre, de acordo com a orientação partidária. Nesse quadro, embora desapareça a autonomia individual plena que caracterizava o modelo anterior, vigora ainda a autonomia coletiva do partido em relação ao mandato conferido a ele pelas urnas. Em poucas palavras, a necessidade de construir



alianças temporárias e pontuais ou estruturadas na forma de coalizões, obriga o partido a negociar com os seus parceiros, e a diferenciar, sem consulta às bases, os elementos de seu programa de execução imediata obrigatória daqueles passíveis de postergação ou mitigação. Tampouco há aqui, portanto, mandato imperativo.

A estrutura da esfera pública experimenta mudanças análogas. A imprensa torna-se partidária e o debate extraparlamentar obedece às mesmas divisões que vigoram no sistema partidário. Cessa a possibilidade de dissenso público no interior de cada partido, mas a crítica permanece viva nos veículos ligados à oposição, minoria no parlamento. De maneira similar, o momento do debate no processo deliberativo altera sua localização. Passa ser efetuado previamente, no interior das instâncias partidárias, nos foros de discussão da coalizão governante, entre os partidos membros, e, finalmente, nas arenas de diálogo com as representações organizadas dos interesses predominantes na sociedade, notadamente as corporações de empresários e trabalhadores.

Uma vez mais, contudo, mudanças ocorridas na tecnologia da comunicação resultaram em crise da democracia de partidos e em nova metamorfose do sistema representativo. No modelo então emergente, a democracia de audiência ou de auditório, a utilização eleitoral do rádio e, posteriormente, da televisão, renovaram as possibilidades de contato face a face entre eleitores e representantes, provocando a redução tendencial da importância dos partidos políticos e suas máquinas burocratas como intermediários entre ambos.

Aliás, o primeiro indicador da perda de relevância dos partidos políticos foi o término da fidelização do voto conforme critérios de classe social, ocorrido na Europa ocidental, a partir dos anos 1970, em benefício do chamado voto flutuante, definido pelo eleitor pleito a pleito, a partir da avaliação da oferta eleitoral a sua disposição em cada um deles.

Na vigência desse novo modelo, a confiança volta a ser pessoal e trabalhada a partir de características definidas por meio da mídia e do *marketing* político, com base em informação permanente produzida por pesquisas de opinião. A confiança depende, portanto, do sucesso da recepção por parte dos eleitores de imagens do candidato, elaboradas pelos especialistas em pesquisas e propaganda políticas. Na nova elite política que se forma, o lugar dos notáveis e dos ativistas e burocratas do partido passa a ser ocupado por esses especialistas, que dominam o novo arsenal relevante nas batalhas eleitorais: pesquisas de opinião, estratégias de construção de imagem, propaganda política.

O grau de autonomia dos eleitos aumenta com o declínio dos partidos e das plataformas partidárias e eles associadas. Uma vez que confiança é obtida por meio da construção de imagens políticas atraentes, os programas acoplados a essas imagens podem reduzir-se, cada vez mais, ao



formato de declarações gerais de intenção. Esse novo formato do contrato de representação política ganharia inclusive funcionalidade, num mundo dominado pela complexidade crescente dos problemas novos, complexidade essa incompatível com o compromisso prévio com agendas detalhadas de propostas. Na avaliação dos candidatos, portanto, as promessas perdem relevância em benefício da capacidade de tomar decisões adequadas perante fatos inesperados.

Na democracia de auditório, a opinião pública deixa de organizar-se em bases partidárias e os representantes, munidos dos recursos das pesquisas, não precisam aguardar sua manifestação, por escrito ou nas ruas, para dela tomar conhecimento. A informação, a respeito de tendências e intensidade de aprovação ou desaprovação de determinada proposta, está em disponibilidade permanente para aqueles que dispõem dos recursos para pagar por esse serviço.

De modo similar, o momento da discussão prévia à deliberação por ela informada não deixa de existir, mas muda seu tempo e localização. Desloca-se, de um lado, para o diálogo entre governo e grupos de interesse. De outro, para os meios de comunicação de massa. Com efeito, num mundo político no qual os representantes são eleitos em função da imagem que conseguem projetar no rádio e na televisão, nada mais razoável que esses meios se convertam no local mais relevante do debate. Essa a razão do peso que ganham os debates pela televisão, em épocas de campanha ou não, e, também, do esforço desenvolvido no Legislativo de vários países, inclusive do Brasil, na criação de canais próprios de rádio e de televisão.

3 Informação em tempo real: rumo a um novo modelo de representação?

3.1 Redes de indignação e de esperança

Há três décadas, Tim Berners-Lee desenvolveu, a partir de tecnologia militar norte-americana desenvolvida na década de 1960, a rede mundial de computadores, na forma básica que permanece até hoje, para fins de troca de informações entre pesquisadores. Desde então, a rede passou a ser usada de forma crescente por governos e empresas e experimentou uma primeira explosão de usuários pessoas físicas entre 1999 e 2001. A partir de 2002, com a criação das primeiras redes sociais, e a concomitante prática de produção e compartilhamento de conteúdos pelos usuários, o número de pessoas conectadas cresceu de forma rápida e contínua. A rede contava, em 2005, com um bilhão de usuários e estão conectados hoje mais de três e meio bilhões de pessoas, o que representa mais da metade da população mundial.

Os impactos da nova realidade virtual sobre o debate político, a discussão e mobilização dos cidadãos em torno de temas de interesse público, assim como suas consequências sobre o modelo vigente de representação política são profundos e de difícil mensuração, uma vez que boa parte deles



ainda está em curso. No entanto, duas ordens de consequências relevantes são já identificadas e debatidas.

Em primeiro lugar, está claro hoje que as redes sociais criaram um espaço instantâneo de comunicação, com capacidade de incorporação de milhões de pessoas. A simples disponibilidade desse espaço abriu a possibilidade de convocação e sustentação de amplas mobilizações de massa no mundo inteiro, inéditas pelo alcance, duração, amplitude da pauta de reivindicações e horizontalidade nas formas de organização.

As últimas manifestações populares na era anterior às redes sociais foram aquelas organizadas pelos diversos movimentos contra a globalização, entre 1999 e 2005, com destaque, pelo número de manifestantes e intensidade dos confrontos ocorridos, para Seattle, em 1999, e Gênova, em 2001. Eram movimentos convocados por meios tradicionais, por grupos diversos, estruturados de forma vertical, com foco definido e prazo de duração determinado. A manifestação ocupava as ruas e enfrentava as tentativas repressoras das forças de segurança enquanto perdurasse o evento, relevante na perspectiva globalizante, objeto daquele protesto específico.

Na esteira da crise econômica mundial de 2008, no entanto, com as redes sociais em pleno funcionamento, outro padrão de mobilização política surge, com eventos, em todos os continentes, massivos e prolongados, com características absolutamente novas em relação às manifestações anteriores.

O primeiro ensaio da nova forma de manifestação popular ocorreu na crise islandesa de 2008, quando uma série de manifestações de rua, alimentadas pelos protestos divulgados nas redes sociais, provocou a queda do governo e a antecipação das eleições para o início de 2009, que resultou na derrota dos conservadores e a constituição de um novo governo de centro-esquerda que conseguiu retirar o país da crise até 2011. Seguiram-se, conforme a cronologia elaborada por Castells (2013), a revolução egípcia, de junho de 2010 a dezembro de 2011; a primavera árabe, de dezembro de 2010 a dezembro de 2011; o movimento dos indignados, na Espanha, de maio de 2011 a maio de 2012; e o movimento *Occupy Wall Street*, nos Estados Unidos, de fevereiro de 2011 a maio de 2012.

A cada ano desde então, esse padrão de manifestações públicas, que articulam espaço virtual e espaço urbano, tem-se repetido com regularidade. A título de exemplo, menciono apenas as jornadas de junho de 2013, que mudaram o mapa da política no Brasil, e as mais expressivas manifestações de 2019, ocorridas em Hong Kong, Líbano, Iran, Chile e Equador.

Castells (2013) descreve o percurso de cada um desses movimentos do período 2008 a 2011 por ele analisados e sintetiza suas características inovadoras. Em primeiro lugar, os participantes estão conectados entre si por meio de redes sociais, às quais tem acesso com o uso de telefones celulares.



Em segundo lugar, a comunidade na rede ganha materialidade física mediante a ocupação, de maneira permanente ou periódica, de algum espaço urbano, geralmente dotado de forte carga simbólica. Em terceiro lugar, a organização em rede permite dispensar formas verticais de organização, necessárias por razões operacionais antes do advento das redes sociais. Em quarto lugar, os movimentos mostram uma face dupla, voltada para questões locais, de onde vêm os problemas imediatos a serem enfrentados, e globais, fonte do exemplo de mobilização. Em quinto lugar, obedecem à dinâmica de acumulação de tensões, seguidas da fagulha que “viraliza”, na lógica das redes, e desencadeia o processo. Chama a atenção o fato de a fagulha decorrer, frequentemente, de algum incidente de pouca significação aparente. Em sexto lugar, a prática de processos de deliberação coletiva, com a participação de todos os presentes e a desconfiança em relação a mecanismos de representação interna. Finalmente, em sétimo lugar, a apresentação de pautas de reivindicações genéricas, de difícil tradução operacional, que sinalizam como objetivo real a mudança dos valores e da cultura política das sociedades em que se desenvolvem. Em razão dessa última característica, podem ou não deixar um legado imediato para a política institucional de seus países. Tal ocorreu, sem dúvida na Islândia, mas o saldo imediato da primavera árabe foi limitado, assim como o dos movimentos espanhol e norte-americano. Nesses dois últimos casos, contudo, pesquisas de opinião indicariam aprovação crescente na população à pauta genérica desses movimentos, particularmente no que se refere à avaliação da crise econômica mundial prolongada e à desconfiança da influência que o poder econômico exerce sobre os mecanismos de representação política.

Como avaliar a nova situação, à luz das características acima relacionadas do modelo vigente de representação política, a democracia de auditório? Continuamos a ter eleições regulares, a construção de imagens dos candidatos na mídia a partir dos resultados de pesquisas de opinião permanece fundamental, decisões são informadas por debates ocorridos nos foros esperados e a formação da opinião pública não segue as clivagens das divisões partidárias. No entanto, um botão de urgência parece ter sido criado e seu uso encontra-se agora à disposição dos representados. É de se esperar que esse fato novo venha a alterar o grau de autonomia relativa dos representantes em relação a seus eleitores, em direções ainda não completamente previsíveis.

3.2 Redes de interdição e isolamento

A proliferação de manifestações de massa ao redor do mundo, com a inclusão reiterada de propostas de democracia participativa ou direta dos cidadãos na sua agenda, parece abonar a expectativa otimista que predominou nos primórdios da internet: dispomos agora dos instrumentos capazes para aumentar o espaço de participação dos cidadãos nas decisões relevantes e, portanto, reduzir progressivamente o escopo das decisões dos representantes eleitos.



No entanto, toda uma série de resultados eleitorais recentes, em particular o resultado do plebiscito a respeito da permanência do Reino Unido na União Europeia e a eleição de Donald Trump para a presidência dos Estados Unidos, ambos de 2016, trouxeram ao centro do debate os riscos do uso das redes sociais nas campanhas eleitorais. Essas eleições revelaram de forma cabal dois fatos preocupantes: de um lado, a circulação, não autorizada, das informações acerca dos usuários das redes sociais entre empresas interessadas na sua exploração eleitoral; de outro, a magnitude do poder de manipulação do processo de formação de intenção de voto nas mãos daqueles com acesso a esses dados.

Na verdade, os recém-criados especialistas em propaganda eleitoral por meio das redes sociais desenvolveram, no espaço de poucos anos, toda uma tecnologia de manipulação das campanhas eleitorais, com o recurso farto à utilização de perfis fictícios e a propagação intencional de falsidades, conhecidas popularmente como *fake news*.

O cerne da estratégia consiste em identificar o público alvo por meio de manifestações pontuais de acordo com o candidato e sua plataforma ou de rejeição a seus adversários. Num segundo momento, procura-se fidelizar esse público, com o bombardeio de mensagens de seu agrado, de convencimento a respeito de pautas outras da agenda própria e de desmerecimento ou mesmo difamação dos adversários.

O resultado é o isolamento do eleitor em redes de perfis ideologicamente semelhantes ao seu e a interdição do acesso à informação sobre propostas discrepantes. Um muro de contenção contra fatos desagradáveis e opiniões contrárias é construído. O espaço do debate público livre, aberto à todo argumento válido, é destruído por essa muralha ou essa fissura, a *grieta*, como é chamado em alguns países de língua castelhana o fosso que separa os extremos de um campo político polarizado.

Para fins da segmentação do eleitorado às custas da destruição de um espaço de debates comum, aberto à crítica e a argumentação recíproca, pouco importa a veracidade ou não dos conteúdos impulsionados, uma vez que os perfis são falsos e não há pessoa capaz de responder pela autenticidade das informações recebidas e repassadas.

A reflexão teórica antecipou com alguma frequência a possibilidade de cenários como esse, embora a previsão de sua concretização de maneira tão radical não fosse possível antes do advento das redes sociais. Para ficar apenas num exemplo eloquente, Elster (1997, p. 14) levanta a possibilidade de a interação política transformar as preferências dos participantes no sentido do maior egoísmo e irracionalidade, ao invés da abertura maior para a procura racional do bem comum e a definição de estratégias adequadas para chegar a ele. Esse seria o caso, portanto, de um tipo de



comunicação isento de crítica e de reflexão, voltado apenas para o reforço recíproco de preconceitos previamente partilhados.

De outro lado, Manin (1997) aponta para uma situação similar, embora menos radical, ao comparar o debate público a respeito dos casos Dreyfus, na França, de 1894 a 1906, e Watergate, nos Estados Unidos, em 1974. Na França, a imprensa e, conseqüentemente, o debate público, estavam estruturados, na lógica da democracia de partidos, conforme a divisão entre esses partidos. A favor de Dreyfus estavam os republicanos, os radicais e os socialistas. Contra ele os monarquistas, os católicos extremados e todo o espectro conservador. O resultado foi a impossibilidade, do começo ao fim do caso, de um debate produtivo, no qual a mudança de posição de algum participante fosse uma possibilidade real. A discordância ia muito além da avaliação dos fatos ocorridos. Na verdade, a discordância chegava ao próprio mundo dos fatos. Aquilo que um partido considerava fato, para os adversários era simplesmente invenção da outra parte para fins conspiratórios, tal como vemos ocorrer hoje, com frequência, no mundo das redes sociais. Em contraste, no caso Watergate, a mídia já se estruturava de maneira não partidária, nos moldes da democracia de audiência. Como consequência, todos os participantes do debate acordavam quanto ao que havia realmente ocorrido, embora discordassem profundamente na sua avaliação a respeito desses fatos.

Pois bem, a quase universalização do acesso às redes sociais, traz, de forma inequívoca, o risco do fim, por meio da interdição à escuta dos argumentos divergentes, de uma esfera pública com capacidade de produzir, de maneira autônoma, opinião pública. Conforme acima assinalado, a ausência dessa esfera de produção da opinião pública teria consequências imediatas sobre a autonomia relativa dos representantes com respeito aos representados, no sentido de tornar absoluta essa autonomia. A concretizar-se esse cenário, teríamos assembleias de representantes, eleitos periodicamente, privados da interlocução com a opinião de seus eleitores, obrigados a prestar contas de seus atos e a ouvir os reclamos do eleitor apenas no momento da eleição seguinte. Conforme a argumentação convincente de Manin, essa situação equivaleria ao fim do sistema representativo de governo.

4 Conclusão: novas maneiras de participação política dos eleitores no Brasil

Procuramos aqui, de maneira sucinta, enumerar, as mudanças recentes nas regras relativas à participação direta dos eleitores nas decisões políticas do país, particularmente no que se refere à iniciativa legislativa, matéria objeto de inovações no plano da Constituição de 1988, no Regimento Interno da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e, mais recentemente, da organização interna de ambas as Casas Legislativas, por meio da operação de portais de diálogo e interação com o cidadão.



O propósito é, portanto, restrito à relação das principais mudanças, a um primeiro debate a respeito de seu significado, informado pela discussão realizada acima, e, finalmente, à apresentação de esboços de hipóteses, capazes de organizar a pesquisa futura sobre a matéria.

A Constituição de 1988 inovou o ordenamento legal anterior no que toca à participação dos cidadãos em diversos aspectos. Dois dos mais relevantes são, a meu ver, a previsão da participação direta do cidadão em conselhos destinados à avaliação de políticas públicas de diferentes tipos, e a instituição de duas novas formas de exercício da soberania popular: o referendo e a iniciativa popular. A iniciativa popular, prevista no art. 14, tem, no § 2º do art. 61ª definição das condições de seu exercício. Para tramitar na Câmara dos Deputados, o projeto de lei deve contar com a subscrição de ao menos um por cento do eleitorado, distribuído por cinco ou mais Estados, com pelo menos três décimos por cento dos eleitores em cada um deles.

São exigências pesadas, ou seja, para os grupos políticos interessados na aprovação de determinada medida é, sem dúvida, muito mais simples negociar o apadrinhamento de um Deputado eleito, ou, até mesmo, eleger um Deputado, tarefa que exige, em quase todos os Estados um número de eleitores menor que o de assinaturas demandadas pela Constituição.

Esse dado indicaria, de imediato, a finalidade expressiva antes que operacional do dispositivo, ou seja, procura-se, antes de mais nada, utilizar as exigências constitucionais para desencadear campanhas políticas, de convencimento da opinião pública em favor de determinada causa. Apontam no sentido da validade dessa hipótese os casos de sucesso, em termos de leis aprovadas a partir de iniciativa popular: a inclusão, por meio da Lei nº 8.930, de 1994, do homicídio qualificado na Lei dos Crimes Hediondos, e a Lei Complementar nº 135, de 2010, conhecida popularmente como Lei da Ficha Limpa.

Um segundo momento de ampliação do poder de iniciativa legislativa do cidadão ocorreu quando da instalação das Comissões de Legislação Participativa, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Novo mecanismo foi criado, mediante o qual, nos termos do Regimento Interno do Senado Federal, sugestões legislativas apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos representados no Congresso Nacional, seriam apreciadas pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa. Em caso de aprovação, a Comissão assume sua autoria e as sugestões passam a tramitar, em caso de rejeição, são arquivadas.

Embora existam análises parciais do desempenho desse mecanismo, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, a avaliação abrangente de seus resultados, em termos de sugestões apresentadas, perfis das entidades, distribuição temática, eficácia das Comissões no



processo de apreciação, além dos resultados totais em termos de aprovação e arquivamento, está por ser feita.

No entanto, uma hipótese promissora de pesquisa parece ser a consideração desse instrumento como um canal de circulação de informação do mundo associativo em geral para o Congresso Nacional. De posse dessa informação, Deputados e Senadores podem ignorá-la por irrelevância, inconstitucionalidade ou redundância em relação a iniciativas em tramitação. Mas podem também, a depender do caso, endossá-la ou até substituí-la por proposição similar, de iniciativa de algum congressista ou comissão.

Finalmente, há a considerar o caso dos portais organizados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. No caso do Senado, o e-cidadania trabalha com três possibilidades distintas de participação do cidadão. Há em primeiro lugar, a Consulta Pública, que recolhe informação permanente a respeito do apoio e da oposição a toda matéria em tramitação. O participante deve apenas manifestar sua posição, nas alternativas sim e não. Em segundo lugar, estão os Eventos Interativos, nos quais, os participantes podem encaminhar aos Senadores perguntas a serem feitas no caso de sabatinas de autoridades ou audiências públicas. Finalmente, o cidadão pode participar no formato de Ideia Legislativa. Nesse caso, encaminha sua ideia, que, divulgado no portal, passa a receber apoio e rejeição por parte dos usuários. As ideias que obtiverem mais de vinte mil manifestações favoráveis, passam a tramitar como sugestões legislativas.

O portal representa, ao que tudo indica, um avanço no sentido da consolidação de uma democracia de audiência. Trata-se na verdade de uma permanente pesquisa de opinião sobre matérias em tramitação, um mecanismo de coleta de perguntas relevantes para o cidadão, nos casos de sabatinas e audiências públicas, e uma verdadeira fábrica de ideias legislativas, acompanhada da informação atualizada de sua repercussão junto ao público de frequentadores do portal. Observe-se que, em relação ao formato original das Comissões de Legislação Participativa, a âncora na sociedade civil, com menção expressa a sindicatos, foi substituída pela conexão, mais genérica, com vinte mil ou mais apoios de indivíduos com acesso ao sistema.

Tudo aponta, portanto, para a conexão entre a ampliação do leque da participação do cidadão no que respeita à iniciativa legislativa e a consolidação do modelo de democracia de audiência no Brasil. Esse o ponto de partida para a construção de hipóteses de trabalho fecundas em trabalhos posteriores.



5 Referências:

BOHMAN, J.; REHG, W. *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*. Cambridge: The MIT Press, 1997.

CASTELLS, M. *Redes de Indignação e Esperança: Movimentos Sociais na era da Internet*. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

ELSER, J. The Market and the Forum: Three Varieties of Political Theory. In: BOHMAN, J.; REHG, W. *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*. Cambridge: The MIT Press, 1997.

HABERMAS, J. *Direito e Democracia: Entre Facticidade e Validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

MANIN, B. *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.; MANIN, B. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.



A legitimação política pelo princípio da Eletividade – fundado em sistema eleitoral adequado, *accountability* política e representação em regime cooperativo

Gabriel Augusto Mendes Borges

Doutorando vinculado à Universidade Federal de Minas Gerais. Mestre em Direito pelo Centro Universitário de Brasília-DF. Consultor Legislativo do Senado Federal. E-mail: gabrielborges@outlook.com

Resumo

Este artigo se situa nas áreas de conhecimento do Direito Político, Direito Constitucional e da Ciência Política, com incursões na Teoria Política Moderna. O tema apresentado é o da importância dos processos eleitorais como mecanismo de legitimação política. Propõe-se a construção de um princípio que busca a conferir maior legitimidade à representação política: a Eletividade, configurado pela interseção entre as bases teóricas da Representação Política e dos Sistemas Eleitorais, sobretudo nas percepções de Nádía Urbinati, pela tese sobre a natureza da representação democrática, e de Arend Lijphart, pela concepção do consociativismo. A ideia de Eletividade pressupõe que o campo político lida constantemente com os interesses eleitorais, seja no período próprio de campanha, seja no período distante do escrutínio. Sua construção teórica ancora-se em três outros conceitos: do sistema eleitoral adequado ao contexto societal; da *accountability* política e da representação política em regime cooperativo entre representantes e cidadãos.

Palavras-chave: Eletividade. Sistema eleitoral. Representação política. *Accountability*. Democracia.

Political legitimation on the basis of the principle of electivity – founded on proper electoral system, political accountability and representation under cooperative regime

Abstract

This paper fits into the areas of knowledge of Law and Political Science, with strict connection with Modern Political Theory. The theme corresponds to the importance of elective processes as a mechanism of political legitimation. It is proposed the construction of a principle that gives greater legitimacy to political representation: Electivity, configured by the intersection between the theoretical bases of political representation and electoral systems, especially in the perceptions of



Nadia Urbinati about the nature of democratic representation and by the idea of consociativism, promoted by Arend Lijphart. The idea of Electivity presupposes that the political field constantly deals with electoral interests, whether in the campaign period itself or in the distant period of scrutiny. In this way, the relationship between voters and politicians would be constantly surrounded by electoral interests. The theoretical construction of Electivity is based on three other concepts: the proper electoral system to each societal context; political accountability and political representation in a cooperative regime between representatives and citizens.

Keywords: Electivity. Electoral System. Political representation. Accountability. Democracy.

1 Introdução

Atualmente, as minorias não se sentem incluídas nas instituições políticas nem os eleitores se sentem conectados a seus mandatários. Esse problema estaria associado ao da frágil identidade ideológica entre cidadãos e partidos políticos, bem como ao entendimento generalizado de que a classe política tende a sobrepor os interesses individuais aos coletivos (FURQUIM, 2017; AGUIAR, 2009).

No caso brasileiro, a confiança em políticos está em último lugar no ranking mundial. A conclusão foi apresentada tanto pela organização GFK Verein¹ (2016)², quanto pelo Fórum Econômico Mundial³ (2018). Conforme o relatório da GFK, apenas 6% dos brasileiros confiam nos políticos em geral. Todavia, a desconexão entre a sociedade e seus representantes não é um caso isolado do País, exatamente por isso tem sido motivo de análise em vários centros de estudo da democracia⁴. Seria possível distinguir, pelo menos, três motivos para a elevada desconfiança na classe política: a falta de comunicação entre representante e eleitor; a elevada percepção de corrupção eleitoral e política; a falta de percepção de melhora da qualidade de vida. Dito de outro modo, ao agir

¹ A GFK é uma organização que atua em 100 países e fornece dados sobre mercado e confiança dos consumidores. (GFK, s.d.)

² Neste relatório foram avaliados vinte e sete países.

³ O Relatório de Competitividade Global (FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL, 2018) avaliou 137 países. Os dados tiveram ampla repercussão nos periódicos nacionais. Em uma pontuação de 1 a 7, o Brasil recebeu 1,3. Os dados foram publicados na Folha de São Paulo (ROSSI, 2017), Estado de São Paulo (CHADE, 2017) e Exame (ABRANTES, 2017).

⁴ Na Europa, Estados Unidos, Suíça, os centros interdisciplinares dedicados aos estudos da democracia tornaram-se uma tendência em relevantes universidades. Alguns deles são: a Universidade Queen Mary (2017) mantém o Centre for Law, Democracy, and Society onde são examinadas tensões e tendências da democracia, sob um prisma histórico, cultural e legal; a King's College (2018) criou o grupo Democracy, Communication and Accountability; a Harvard University (2018) fundou o Roy and Lila Ash Center for Democratic Governance and Innovation, no qual propõe estudos sobre soluções inovadoras e reformas institucionais em favor da democracia; a Universität Zürich (2018) mantém o Centre for Democracy Studies.



em nome da população em geral, a classe política parece falhar ao retribuir com as expectativas por sua atuação.

Para Felipe Miguel (2003, p. 131), vigora o reconhecimento de que a autorização e a *accountability* são os instrumentos cruciais da legitimação e da manutenção do vínculo entre governantes e governados. Todavia, uma pré-condição à discussão em torno do funcionamento de um regime democrático, seria a difusão das condições materiais mínimas para que todos os interessados venham a participar da política.

Mariah Brochado considera que a falta de participação popular envolve o desconhecimento sobre os direitos políticos: “Os cidadãos em maioria desconhecem o histórico e o contexto atual de seus próprios direitos fundamentais; não reconhecem o valor da conquista de uma Constituição democrática, o significado de *res publica*.” Para a Professora a efetividade dos direitos políticos sobre a participação e fiscalização dos rumos do Estado estaria associada à superação dessa ignorância (BROCHADO, 2010, p. 72).

Ao discutir o fortalecimento das abordagens participativas da governança local a partir da observação nos países em desenvolvimento, John Gaventa (2004, p. 26) conclui que um maior envolvimento dos cidadãos é muito mais do que um meio de abordar questões de pobreza e justiça social; pois também oferece a oportunidade de combater o crescente déficit democrático, que é amplamente discutido nas democracias maduras e emergentes. No mesmo contexto, em uma das possíveis modalidades de consolidação da governança local, Haus e Heinelt (2005, p. 24) entendem que os líderes urbanos podem ampliar a legitimidade de seu mandato, envolvendo os cidadãos participantes nos processos de formulação de políticas. Assim, a liderança urbana teria potencial para complementar as estruturas de governança participativa, desde que o líder urbano viesse a ser responsabilizado por uma decisão tomada nessas estruturas. (HAUS, HEINELT, 2005, p. 24)

Nesse cenário, o regime democrático, a participação popular e, mais recentemente, as noções de *accountability*, *advocacy*, entre outras, consolidam-se como aportes conceituais relevantes para a noção expressa nesse texto e apresentam uma relação integrada em sociedades complexas, sem prescindir das instâncias representativas.

A representação política, segundo DAHL (2012, p. 43), não foi inventada pelos democratas, mas desenvolvida como uma instituição medieval de governo monárquico e aristocrático. Depois de poucas gerações, passou a ser admitida pelos democratas e republicanos como uma solução que eliminou os antigos limites ao tamanho dos Estados democráticos (DAHL, 2012, p. 44). As sociedades complexas puderam presenciar a transição de uma doutrina que se adequava apenas às



idades-estados para uma doutrina aplicável, ainda que de modo imperfeito, aos grandes Estados nacionais da era moderna. (DAHL, 2012, p. 44).

A despeito dos ganhos disseminados por várias democracias liberais, a posição anti-representação demonstrou-se incapaz de encarar as realidades complexas do processo democrático e, erroneamente, entendeu que a representação se antagoniza à participação popular, conforme apontado por Young (2006, p. 144). Todavia, como pressuposto conceitual, admite-se que uma sociedade em transformação demanda soluções variadas aos problemas difusos e, em muitos casos, a coexistência de institutos parece resolver seus antagonismos mediante correlações adaptadas, em lugar da opção por um mecanismo que se pretenda autossuficiente e absoluto.

Percebe-se, sem a necessidade de exemplos, a influência que os cidadãos participativos têm sobre os mandatários. Desse modo, temos presente que a diversidade de atores e de respostas definem divergências, bem como omissões em certas condutas, mas esses atritos também podem contribuir para o aprimoramento dos clássicos institutos da representação, em lugar de levarem à sua extinção.

Considerando o papel essencial dos: 1) sistemas eleitorais, 2) representação e 3) *accountability* política, nos próximos títulos serão trabalhados, cada um destes conceitos, de forma a demonstrar que a articulação de todos eles pode favorecer a representação indireta democrática, por instrumentos de atuação popular, de forma a conferir ganhos de legitimidade em um momento em que se discute a credibilidade das instâncias decisórias políticas. Em face desse tipo de constatação, os debates sobre a democracia sugerem a ressignificação da representação política, bem como a modernização das interações entre os cidadãos e os políticos durante o exercício do mandato ou na época de eleições.

Em busca da adequada observância à proporcionalidade e do aprimoramento da representação, propõe-se um estudo que analise a influência dos relacionamentos políticos, em geral, sobre a democracia representativa. Este trabalho apresenta uma proposta de novo princípio a reger as relações políticas estabelecidas entre representantes e cidadãos: o Princípio da Eletividade. A discussão se insere nos campos da Ciência Política e do Direito Constitucional Político, estritamente conectado, ao ramo da Teoria Política Moderna.

O tema corresponde à importância dos processos eleitorais como mecanismo de legitimação política. Os processos eleitorais, aqui, são pensados não somente como a fase de disputa eleitoral, mas como um conjunto de atividades e ferramentas permanentes e que influenciam o exercício do cargo político. Pressupõe-se que a integração e fortalecimento de três pilares da Democracia: participação popular, sistemas eleitorais e representação política possa tornar o sistema de governo mais estável e duradouro.



Ao final, busca-se responder à pergunta: É possível conceber um princípio que inclua os interesses eleitorais (em sentido amplo) como elemento de legitimação da representação política?

2 O princípio da Eletividade

No percurso para se responder a esta pergunta, propõe-se a noção de Eletividade como a busca pela máxima realização dos interesses negociados entre cidadãos e políticos, assim como dos interesses admitidos pela sociedade civil. Interesses que se relacionam à eleição de candidatos ou de ideias. O termo “Eletividade” (Electivity) não é muito comum em português ou inglês, mas designa o que é relativo a eleições.

De acordo com o Michaelis (Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa, s/d):

eletividade
e·le·ti·vi·da·de
sf
Qualidade ou propriedade de eletivo, do que se faz por eleição; escolha.
ETIMOLOGIAder de eletivo+i+dade, como fr électivité.

Conforme Collins English Dictionary (2014):

elective (ɪˈlektɪv)
adj
1. (Government, Politics & Diplomacy) of or based on selection by vote: elective procedure.
2. (Government, Politics & Diplomacy) selected by vote: an elective official.
3. (Government, Politics & Diplomacy) having the power to elect
4. (Education) open to choice; optional: an elective course of study.
n
(Education) an optional course or hospital placement undertaken by a medical student
e'lectively adv
electivity, e'lectiveness n

Nesse sentido, seria possível verificar que a Eletividade é um dos objetivos permanentes de quem atua politicamente, ainda que se trate de pessoa que não esteja em disputa eleitoral ou que sequer pretenda lançar-se candidata. Para ilustrar: um líder comunitário ou ativista que não visa a se eleger para cargo político, ainda assim participa da Eletividade por suas ideias, pois pretende que os ideais que defende sejam incorporados ao sistema de poder. Nesse entendimento, não se configura atividade política a atuação despretensiosa, aquela que não vise a dar efetividade a uma ideia. Em outras palavras, toda atividade política visaria, em alguma medida, a modificar norma em vigor e



influenciar a coletividade. Em contrapartida, seria possível afirmar que não existe política em ações vazias de intenção.

Duverger (1964, p. 20-22) considera que existem duas interpretações predominantes e opostas sobre política: 1) a política definida, essencialmente, como uma luta, em que permite a dominância sobre a sociedade para dela tirar partido; 2) a política como um esforço para fazer governar a ordem e a justiça, em um cenário no qual o poder permite a proteção dos interesses gerais e do bem comum contra as reivindicações particulares.

A Eletividade é o princípio a explicar a busca por projeção tanto pessoal, do agente político, quanto de suas ideias. Desse modo, todo agente relevante teria interesse na Eletividade, mesmo que não seja com o intuito de se eleger para um cargo político, pois é pela ascensão em sua estatura de relevância social que as ideias ou pessoas podem modificar as normas em vigor.

Uma vez proposta a noção de Eletividade como princípio político permanente, passa-se ao tratamento de suas características. Entende-se que pode ser classificada quanto à natureza em: a) objetiva ou b) subjetiva.

A **Eletividade objetiva** estaria relacionada à análise e adequação do sistema eleitoral, bem como das condições orgânicas disponíveis para o relacionamento entre eleitor e representante, tendo em consideração a ideia de representação negociada. Nesse sentido, é necessário que o sistema eleitoral se pautem pela máxima adequação entre os interesses a serem representados e as atribuições do cargo a que se direciona. Para ilustrar: as atribuições de um cargo compatíveis com a representação proporcional imporiam, pela Eletividade objetiva, a busca de critérios de eficiência com o uso de um modelo de representação proporcional; por seu turno, se o cargo se enquadra em atribuições compatíveis com a representação majoritária, a Eletividade objetiva buscaria um modelo com essa qualidade. Do mesmo modo, a estrutura para o exercício do mandato deve ser a mais adequada para se atender aos interesses negociados juntamente aos representados.

A Eletividade objetiva se subdividiria, quanto ao momento em que é empreendida, em: 1) das regras eleitorais, conectada aos sistemas eleitorais e ao período de eleições. Corresponde à estrutura para se ascender ao poder; 2) do exercício do mandato, conectada aos mecanismos disponíveis para a interação entre mandatários e cidadãos, bem como às regras para exercício do mandato. Corresponde à estrutura para se exercer o mandato.

A **Eletividade subjetiva** estaria relacionada à atuação legislativa do representante e do cidadão diante das ferramentas disponíveis para atuação de cada um deles. Responsabilidade sobre os compromissos, gerais e específicos, firmados pelo político para o exercício do mandato e



responsabilidade dos eleitores para a fiscalização e cobrança sobre o político para atuar conforme os interesses que representa.

A Eletividade subjetiva se subdividiria, quanto à pessoa, em: 1) do representante político. Realizada pelo detentor do mandato; 2) do cidadão. Realizada pelas demais pessoas que interfiram na política.

3 Sistema eleitoral adequado ao contexto eleitoral: o caso das eleições para vereadores no Brasil

Duverger (1985, p. 58) entende que os partidos políticos são as instituições a desempenhar um papel mediador entre representantes e representados. Para Robert Michels (1982, p. 219-220) a estrutura das organizações políticas tende a ser conservadora e oligárquica; razão pela qual não haveria como conceber uma estrutura partidária duradoura sem imaginar o prestígio a uma oligarquia interna.

Na Inglaterra, todavia, as siglas partidárias teriam se fortalecido em movimentos sindicais e socialistas (DUVERGER, 1951, p. 8 e ss) e se tornaram peças centrais do funcionamento da democracia. Passaram a ser consideradas receptoras dos anseios populares, com capacidade para levantar bandeiras em consonância com as reivindicações do povo, sem descontinuidade nos governos legalmente constituídos. A lição parece ser a de que partidos estruturados em programas, objetivos e propostas coerentes consistem em uma condição para que se estabeleça maior conexão entre políticos e eleitores. Há, por conseguinte, como se criar mecanismos eleitorais objetivos destinados a ampliar a legitimidade representativa.

A partir dessa compreensão, propomos, neste tópico, uma reflexão específica sobre as eleições para vereadores, como forma de ilustrar os efeitos do Princípio da Eletividade sobre os sistemas eleitorais.

No Brasil, o principal efeito buscado pela reforma política seria o de fortalecimento dos partidos segundo a linha da coerência programática, já que a fragmentação teria conduzido as siglas para um sentido diverso: ao indesejado ambiente do jogo político da coalizão e troca de favores⁵.

Como possível solução ao problema, o sistema distrital (eleições majoritárias uninominais) divide opiniões de autores e políticos. Os argumentos contrários ao modelo distrital se relacionam, sobretudo, à perda de representatividade de minorias em face da sub-representação dos partidos. Jairo Nicolau (2004, p. 20-21) cita o caso britânico de maioria simples com votação distribuída em distritos. Na Inglaterra, o Partido Liberal foi frequentemente sub-representado nas eleições da Câmara dos

⁵ vide *INTRODUÇÃO*.



Comuns pós-1945, uma vez que alcançou uma votação média de 12,4% dos votos válidos, mas ocupou apenas 1,9% das cadeiras.

Quando o sistema é de maioria simples, Nicolau (2004, p. 17-18) acrescenta a crítica de que o candidato eleito pode não ter sido escolhido pela maioria dos eleitores, mas ainda assim ele assume a representação por inteiro da população do distrito pelo qual foi eleito. No mesmo sentido, Giusti Tavares (1994, p. 49 e ss) expressa o entendimento de que a representação majoritária tende à exclusão política de todas as tendências e projetos que não se encontrem entre a primeira ou a segunda maioria. Considera que as decisões tomadas por maioria e por consenso são antagônicas, e que, ao se optar pela maioria, o significado parece ser o de que se abriu mão do consenso.

Todavia, as críticas podem ser relativizadas se o sistema distrital for adotado somente para uma esfera do poder (a municipal) e não para todas as esferas indistintamente, pois os vereadores, em tese, não podem atender aos anseios legislativos das minorias, já que suas atribuições se relacionam a aspectos locais: prestação de serviços públicos municipais, fiscalização do executivo, requerimentos de obras públicas. São questões conectadas ao dia a dia do cidadão⁶.

Por conseguinte, ao se buscar a adequação máxima do sistema eleitoral ao contexto, conforme se propugna pela adoção do princípio da Eletividade em sua dimensão objetiva, podem ser aproveitadas as vantagens da representação majoritária uninominal sem os prejuízos gerais de sua adoção ampla. Borges (2018, p. 79-81) demonstrou que a redução de partidos na base do sistema político, nas câmaras municipais, teria como consequência uma diminuição do número de siglas nos demais cargos eletivos do País, o que, por seu turno, poderia favorecer o equilíbrio da proporcionalidade, tanto em dimensão local, quanto nacional. Seguindo essa tendência, o sistema distrital nos municípios iria reduzir o número de partidos em todo o País, contribuindo para mitigar um dos problemas estruturais graves do sistema político nacional: o da fragmentação partidária⁷.

Neste artigo, para além da ideia de “Pirâmide Eleitoral”, apresenta-se a proposta de uma “Pirâmide Política”, pois a conexão entre os eleitores e seus representantes não se esgotaria no

⁶ Conforme se infere do art. 30 da Constituição (1988): “Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.”

⁷ Vide: GALLAGHER, 2019. O cálculo do “número efetivo de partidos” atualmente admitido internacionalmente foi introduzido por Markku Laakso e Rein Taagepera em 1979, pelo qual se define o grau de fragmentação do sistema partidário, mediante a ponderação da força relativa das legendas que o compõem. Mais sobre o assunto em: LAAKSO; TAAGEPERA, 1979.



momento do voto. A atuação popular, plural e dinâmica tenderia a se manter constante como mecanismo de *accountability* e de inclusão social após o momento do escrutínio, fortalecendo um relacionamento permanente e integrado entre os agentes políticos: os eleitores e os mandatários.

Os estudos de Nadia Urbinati (2008, p. 387-412) sugerem que a representação se fortalece dessa forma, seguindo uma interação constante entre cidadãos e eleitos. Contribuiria para esse desenho uma conexão que fortaleceria a identificação do político com o território, em lugar da dimensão proporcional (populacional) que hoje está presente nas Câmaras Municipais.

Nicolau (2004, p. 22) sustenta que nos países parlamentares com representação majoritária o controle dos eleitores sobre a natureza do governo é maior, pois uma administração que se desenvolve sem a necessidade de alianças deve assumir de modo isolado a responsabilidade pelas políticas adotadas, ao passo que os eleitores tendem a punir ou recompensar no momento do voto os resultados obtidos pelos membros do partido dominante. Além disso, e talvez mais importante, é o controle direto que o eleitor exerce sobre as ações do representante de seu distrito, em casos de representação uninominal. E não para por aí... há um entendimento geral de que a mudança de um sistema eleitoral, em qualquer dimensão, pode causar efeitos abrangentes a todo o cenário político de um País e não ficar adstrito à camada específica em que a alteração sistêmica ocorreu.

Conforme a figura abaixo, a conexão na base da pirâmide, pela substituição de um modelo de eleição proporcional por um sistema majoritário uninominal, poderia despertar um círculo virtuoso de influência mútua, entre os representantes e o povo, estabelecido nos vários canais de relacionamento, podendo favorecer o interesse pelo exercício da cidadania e convergindo para o fortalecimento da educação em direitos fundamentais. Essa é uma forma alternativa de perceber a representação política, pois em lugar de um acordo para a substituição da vontade do povo, identifica-se uma negociação constante entre eleitores e mandatários, com o intuito de que os cidadãos passem a integrar o jogo político, conforme se demonstra na ilustração:



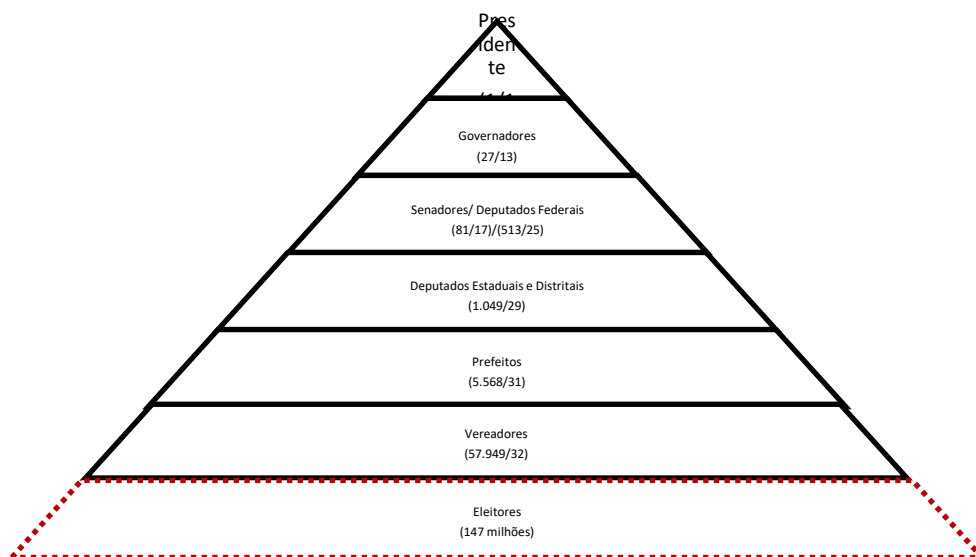


Figura: “Pirâmide Política”. Número de cadeiras da disputa eleitoral/ número de partidos eleitos.

Na base da pirâmide, portanto, encontram-se os eleitores, seguindo-se dos vereadores, cargo para o qual o número de cadeiras no país excede em mais de dez vezes o número de assentos de prefeitos, ambos da esfera municipal e considerados integrantes das camadas baixas da pirâmide; em seguida, os deputados estaduais e distritais, que se situam uma camada acima, distribuem-se em 1.049 assentos, e nas camadas mais altas: deputados federais, senadores, governadores e presidente. Quanto maior o número de assentos, maior a dispersão das siglas eleitorais, sendo que 33 partidos⁸ elegeram representantes para o Legislativo municipal. Uma variedade elevada de partidos, sem que isso se reflita, efetivamente, em benefícios aos representados.

Nesse sentido, é de se ressaltar que as eleições proporcionais, como vigoram atualmente, para cargos de vereadores, dotam o político municipal de pertinência representativa de minorias, quando, em verdade, sua atuação conecta-se ao atendimento de demandas de localidade. Este pode ser um fator de frustração para o eleitor. Pois, “as promessas de campanha” constituiriam o fator moral da representação. (FERREIRA FILHO, 2005, p. 85).

O estudo de caso que se acabou de realizar, relativo às eleições municipais proporcionais servem para demonstrar que um dos elementos primordiais do Princípio da Eletividade, estaria em conferir cientificidade à busca pelo melhor modelo representativo. Os sistemas eleitorais poderiam atender à prerrogativa da máxima eficiência representativa, atendendo, assim, em uma só abordagem, ao interesse público de Eleições mais participativas e mandatos políticos mais responsivos.

⁸ Depois da incorporação de partidos, atualmente há 32 siglas com registro válido no TSE (www.tse.jus.br). Acesso em: 1^o out 2019).



4 *Accountability* política

A *accountability* – termo emprestado do inglês e ainda sem tradução que consiga captar toda a sua carga semântica –, pode ser interpretada, na esfera pública, como a obrigação de responder pelos resultados dos atos praticados, o respeito à legalidade dos procedimentos e a responsabilização pelas consequências das políticas públicas colocadas em prática. (ARAÚJO, 2002). Pode ser classificada em três tipos: *accountability* horizontal ou intra-estatal, que consiste no controle realizado por um dos três poderes em relação ao outro poder, bem como por agências responsáveis por fiscalização; *accountability* vertical, que descreve o controle realizado pelo eleitor no momento das eleições, via reeleição ou não dos mandatários políticos; e *accountability* societal, que abrange as reivindicações sociais livremente proferidas, assim como a atuação dos canais de comunicação social (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1350- 1351).

Maria Campos (1990, p. 33) descreve o instituto “como [uma] questão de democracia. Quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela *accountability*”. Considera, ademais, que a “*accountability* governamental tende a acompanhar o avanço de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade”. (CAMPOS, 1990, p. 33). No entendimento de Arato (2002, p. 91) não há qualquer fator inerente à representatividade que impeça, legalmente, os representantes de um grupo de violar os interesses de seus eleitores.

A única conexão entre os mandatários e o povo se daria, justamente, por meio da *accountability*, fundada na capacidade, individual ou coletiva, de exigir-se que os políticos eleitos expliquem seus atos, para serem por eles punidos ou recompensados.

As demandas contemporâneas de participação democrática fortalecem o entendimento de que o poder popular age não somente pelos tradicionais instrumentos do artigo 14 da Constituição de 1988: voto, plebiscito, referendo, iniciativa popular; mas também por instrumentos que tenham sido construídos em harmonia com direitos sociais e coletivos de estímulo à atuação do povo na política.

Para Haus e Heinelt (2005, p. 24) os líderes urbanos podem ampliar a legitimidade de seu mandato ao envolver cidadãos participativos e preocupados com o patrimônio público nos processos de formulação de política pública. Desse modo, a liderança urbana pode complementar as estruturas de governança participative, desde que o líder urbano possa ser responsabilizado por uma decisão tomada nessas estruturas (HAUS, HEINELT, 2005, p. 24).

Igualmente importante para demarcar a investigação, a tese apresentada por Arend Lijphart (1995), sobre o consociativismo, funda-se nas seguintes estruturas: gabinetes de coalizão amplos e inclusivos; autonomia segmentar (no setor cultural); sistema eleitoral proporcional e veto minoritário.



Mediante a observação destas características, haveria, para Lijphart, uma acomodação dos interesses, viabilizando uma democracia duradoura. Esse tipo de realização democrática pode ser admitida, em primeiro lugar, em nível local, para depois ser alcançada em dimensões mais abrangentes.

A interlocução entre os cidadãos e os membros do Congresso tem, ano após ano, se modificado em virtude do surgimento de novas ferramentas de interação social. São ferramentas legislativas de *accountability* que, juntamente com seus potenciais efeitos sobre a legitimidade representativa do Poder Legislativo impactam a atuação do parlamentar.

Este trabalho pressupõe que, em dimensão ampliada, o cidadão ou a sociedade civil podem reivindicar, controlar ou participar das atividades democráticas por mecanismos de *accountability* nas dimensões política ou técnico-jurídica, conforme o conjunto de atribuições de cada poder: Executivo, Legislativo ou Judiciário. Nos órgãos de predominância política (titularizados por cargos eletivos ou de livre nomeação e exoneração) seria perseguida a acomodação das reivindicações políticas; enquanto, nos órgãos de predominância técnico-jurídica, a busca seria por resolução de conflitos segundo critérios normativos de aplicação do Direito, com ampla observância às regras de previsibilidade e imparcialidade.

Desse modo, em países democráticos seria possível distinguir dois campos essenciais de tomada de decisão: 1) de representação e *accountability* política, associada à acomodação de vontades, pressões, promessas, reivindicações sociais; 2) representação e *accountability* técnico-jurídica, associada à acomodação de valores de justiça, princípios e regras. A hipótese, portanto, consiste em que a sociedade, na dimensão política (predominantemente Legislativo e Executivo), seria legitimada pela *accountability* política, enquanto, na dimensão técnico-jurídica (predominantemente o Judiciário), seria legitimada pela *accountability* técnico-jurídica, de acordo com o campo representativo e de articulação de cada poder constitucional.

Por esta classificação, que pode contribuir para o debate sobre o sistema de separação dos poderes, colocando-se o foco nos processos de tomada de decisão, conforme competências institucionais, e não no resultado almejado pelas autoridades, procura-se delimitar a Eletividade ao campo de atuação política, pois é o campo no qual a pressão popular deve exercer influência e ver seus interesses satisfeitos. A esta atuação e poder de pressão deu-se, aqui, o nome de *accountability* política, colocando-a como um dos pilares do princípio da Eletividade, em sua busca pela maximização dos interesses plurais-democráticos.

Essa característica política estaria a definir os mecanismos de controle a serviço da população de tal forma que, pela observação ao Princípio (da Eletividade) proposto neste trabalho, a satisfação de interesses políticos, por pressão popular, poderia interferir na ação de agentes eleitos para exercício



de mandato, mas careceriam de filtro técnico-jurídico para ter respaldo na esfera jurídica. Em outras palavras, a opinião pública somente poderia exercer influência sobre a tomada de decisões judiciais se revestida de caráter técnico, tal como ocorre pela realização das audiências públicas, mas jamais por influência fundada em sentimento político da maioria ou de minorias organizadas sem o respaldo técnico.

5 A representação política em regime cooperativo

Nos debates contemporâneos, relativos às teorias da democracia, são crescentes as abordagens sobre os desenhos institucionais dos diversos órgãos políticos e jurídicos. Nesse contexto, as reflexões sobre a atuação e as atribuições dos órgãos do Poder Legislativo e os efeitos de sua reforma que podem repercutir no ganho de qualidade representativa inserem-se no debate mencionado. Esse tipo de contribuição encontra fundamento em recentes discussões sobre uma imbricada⁹ rede de tomada de decisão, que demanda análises diversificadas sobre os atores e instituições a exercer influência política e social, para além do antagonismo entre interpretativistas e não-interpretativistas da Constituição (1988).

Sobre a questão, Fernando Lima e Orlando Villas Bôas (2018) propuseram uma releitura da clássica divisão de poderes:

Realizar uma releitura sistêmica do clássico princípio da separação dos poderes, como ponto de partida para realização do presente estudo, faz todo sentido quando se constata como real o contexto social hipercomplexo, que engendra uma nova configuração para a sociedade hodierna. [...] da relação entre subsistemas funcionais distintos, no caso a política (enfocada pelo prisma da Administração Pública) e o direito (abordado, especialmente, pelos tribunais que, como visto, constituem o seu centro).

Os estudos sobre uma democracia complexa geram inquietações em pesquisadores de universidades internacionais, mas também está presente no debate nacional. Militão Abrantes (2009, p. 169), em tese de doutorado, analisou a relevância da participação popular no desenho de políticas públicas da área de saúde e chegou à seguinte conclusão:

A participação de todos os atores sociais permite que o Estado tome conhecimento do problema a ser enfrentado, como também as visões destes do maior número de pontos distintos, permitindo a construção da solução, senão de forma consensual, de forma mais efetiva, objetivando acima de tudo, exterminar a causa. A melhor forma de se proteger os

⁹ Niklas Luhmann (2005, p. 548) é um dos contribuintes dessa percepção, ao tratar da matriz de diferenciação da sociedade contemporânea em diversos subsistemas funcionais.



grupos sociais vulneráveis é permitir que estes participem efetivamente na escolha dos problemas de saúde a serem enfrentados pelo Governo.

Por todo o exposto, pode-se considerar que as discussões interdisciplinares dedicadas à análise das eleições, representação política, inclusão das minorias e participação popular no ambiente democrático enfrentam, no Brasil e no mundo, desafios semelhantes, relativos à busca de maior diálogo e atuação colaborativa¹⁰ entre os diversos atores.

Ao trabalhar o conceito de representação, Manuel Meirinho Martins (2015, p. 27) menciona que a eleição é o método de organização da democracia representativa, essencial às sociedades complexas. Por esse mecanismo há uma substituição do povo por aqueles que foram escolhidos via processo eleitoral, formando-se o governo indireto (MARTINS, 2015, p. 26).

Seria improvável um ambiente legislativo que reproduzisse, de modo pleno, a vontade da sociedade, em busca do ideal democrático. O exercício direto por cada indivíduo configuraria um método inexecutável de tomada de decisão, pois seria improvável a concepção de um mecanismo que permitisse a todas as pessoas a proposição legislativa de modo autônomo. Sem mencionar a inoperância física, pois não haveria sala de reunião que pudesse acomodar os milhões de cidadãos ao mesmo tempo.

Existe, portanto, o consenso de que a democracia direta não é uma busca plausível, daí a opção mais justa, adotada pela quase totalidade dos países considerados democráticos e expressa na Declaração Universal dos Direitos Humanos (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948)¹¹, de que a representação política é o meio a tornar viável a expressão da vontade popular.

Na democracia indireta¹² (GOMES, 2015, p. 41) a vontade do povo é manifesta pelos representantes eleitos. Para Manin, Przeworski e Stokes (1999, p. 29) os governos podem ser considerados representativos e agir segundo os interesses da população em um ambiente de eleições livres, participação popular ampla e indivíduos com liberdade para agir politicamente.

¹⁰ Há também o aspecto das ferramentas digitais viabilizadas pela internet e que potencializaram a participação política popular. Para Di Felice (2010) “Com a internet, passamos da democracia opinativa para a democracia colaborativa [...]”

¹¹ O artigo 21º (3) da Declaração Universal dos Direitos Humanos (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948) dispõe que: “A vontade do povo é o fundamento da autoridade dos poderes públicos; e deve exprimir-se através de eleições honestas a *realizar* periodicamente por sufrágio universal e igual, com voto secreto ou segundo processo equivalente que salvaguarde a liberdade de voto”.

¹² A democracia semidireta ou mista (GOMES, 2015, p. 42) concilia elementos dos dois modelos, os chefes do executivo e membros do parlamento são eleitos pelo povo, mas o modelo representativo é combinado com mecanismos de intervenção popular direta. No Brasil, os institutos do plebiscito, referendo e iniciativa popular servem ao propósito de participação direta (Constituição da República/1988: art. 14, I, II, III e art. 61, § 2º).



Desiree Salgado (2010, p. 218) entende que a todos deve ser reconhecida a liberdade de participação, mas além de serem ouvidos, é necessário que cada um dos interesses seja igualmente considerado, de tal modo que os grupos minoritários possam integrar a tomada de decisão. A participação popular confere às instâncias representativas, além de uma ferramenta de *accountability*, a possibilidade da realização da justiça social e da inclusão dos amplos estratos sociais.

Essa participação impõe ao político o dever de assumir compromissos e exercer uma representação em regime de cooperação com o eleitor, sob o risco de perder seu voto no escrutínio subsequente. Manin, Przeworski e Stokes (1999, p. 30) consideram que o mandatário cumpre seu papel de representação em dois momentos: primeiro, ao expor suas ideias ainda no período eleitoral, comprometendo-se com o seu público; segundo, exercendo o mandato conforme os interesses dos representados. Daí a importância dos partidos programáticos, para que as propostas sejam conectadas a plataformas de governo e não fiquem subjugadas ao carisma personalíssimo de cada candidato¹³.

Em tese, o representante porta a vontade de uma coletividade ao agir como ator do grupo, mas a autoria das ideias permanece sendo da “multidão¹⁴”. Essa inferência traz implícita a lógica de que as consequências dos atos dos representantes alcançam a todos indistintamente. Bernard Manin (1999, p. 30) entende que o mandatário cumpre seu papel representativo em dois momentos: primeiro, ao expor suas ideias ainda no momento das eleições, comprometendo-se com o seu público; segundo, exercendo o mandato conforme os interesses dos representados.

Formam-se, assim, as bases do modelo de delegação¹⁵ que, embora agregue valor teórico-jurídico à democracia representativa, recebeu duras críticas ao longo dos anos. As críticas se devem às limitações para a efetiva concretização empírica de um mandato que seja, absolutamente, a reprodução da vontade de um grupo. O posicionamento dos representantes políticos nem sempre espelha a vontade dos eleitores, por uma razão lógica: a população não consegue acompanhar todos os temas debatidos no congresso.

Imagine-se alguém que trabalhe durante o dia inteiro, como empresário ou empregado, e que tem uma família para administrar, não é esperado que essa pessoa saiba sobre todos os assuntos debatidos pelos membros do Poder Legislativo. A atividade parlamentar envolve a discussão sobre inúmeros projetos no interior da sede legislativa, mas também abrange a articulação com o público, com a sociedade civil e as atividades de gestão de gabinete.

¹³ Possibilitando distorções como a que se nomeou no jargão político de candidato “puxador de voto” ou “efeito Tiririca”, em alusão ao deputado Francisco Everardo Oliveira Silva, o Tiririca, eleito ao se beneficiar de sua exposição midiática como comediante em canais abertos de televisão. (SOUZA, 2015).

¹⁴ Termo utilizado por Thomas Hobbes (2004, p. 137).

¹⁵ Sobre o assunto, leia Martins (2015, p. 56-59).



Os deputados e senadores têm, em regra, uma intensa agenda de debates no plenário e nas salas das comissões de cada casa legislativa, mas também participam de eventos e reuniões em ministérios, universidades, associações para ouvir e saber representar a população adequadamente. É possível considerar que a legitimidade do político esteja em constante construção e se renove no contato que ele estabelece com as pessoas. Nadia Urbinati (2008, p. 387-412) argumenta que a representação está associada à construção da legitimidade política, existindo, dessa forma, uma interação permanente entre representantes e eleitores. Haveria, na opinião dela, um ciclo de influência mútua, entre os representantes e o povo, estabelecido nos vários canais de relacionamento.

Bernard Manin (1999, p. 31) defende uma concepção ligada a resultados, entendendo que há situações em que o político pode, inclusive, atuar conforme suas próprias convicções, desde que tenha por finalidade a satisfação de interesses coletivos. Ele considera que o representante, em algumas situações, toma as decisões mais benéficas para os representados, mesmo quando os interesses manifestados diretamente pelas pessoas tenham sido diversos. Isso se deve, segundo Manin, ao grau de informação sobre os temas em debate, pois, potencialmente, o mandatário estaria mais informado que o seu eleitor sobre as questões tratadas no parlamento.

É também de se reconhecer que o cidadão participativo costuma saber bastante da atividade parlamentar, como resultado, amplia seu poder de vigilância sobre os políticos e sua contribuição para as atividades do congresso. É possível estabelecer uma relação de proporcionalidade entre o grau de participação popular e o nível de contribuição prestado; de tal sorte que, quanto mais participativo o indivíduo, mais estreita é a sua relação com os políticos e mais eficaz será a representação política no atendimento a seus interesses.

Ao se apontar a noção de uma representação política em regime cooperativo, não se quer considerar que a representação política tenha se substituído pela noção de participação popular, ou que se tenha atingido níveis ideais de atuação democrática. Propugna-se pelo entendimento de que o estímulo à participação popular tende a ser uma conquista de legitimidade a atender pressupostos do princípio da Eletividade em sua dimensão objetiva, mas, sobretudo, na dimensão subjetiva.

6 Conclusão

Os estudos da Eletividade visam a alcançar o grau máximo da legitimidade democrática associada à máxima eficiência da representação política. Para essa tarefa, leva em consideração o objetivo presente na realização das eleições, que é o de garantir a representatividade dos interesses plurais-democráticos, segundo a vontade manifesta pelo voto, mas também leva em consideração a representatividade dos interesses manifestos em canais diversos, ao longo do exercício do mandato.



Portanto, a Eletividade se ocupa do aprimoramento da legitimidade democrática e da representação política, considerando as ferramentas de *accountability*, *advocacy*, *compliance*, os mecanismos disponíveis para a interação entre eleitores e representantes, bem como o próprio modelo de sistema eleitoral.

Não se pretende, com esta proposta, elaborar um padrão de Eletividade que sirva a todas as democracias. Isso seria contraproducente, pois cada país e circunscrição eleitoral tem seu contexto, que deve, necessariamente, ser considerado na busca pelo aperfeiçoamento da legitimidade democrática e da representação política. Para o caso brasileiro, procurou-se demonstrar a necessidade de conexão entre eleitores e políticos desde as eleições municipais, sendo que o sistema distrital nesta esfera federativa, em caráter empírico, pareceu ser o mais adequado, em razão das atribuições dos vereadores¹⁶ serem conectadas à dimensão local, territorial, compatíveis com a representação majoritária, e não com a representação populacional, comum ao modelo proporcional.

Em sentido amplo e teórico, constatou-se que o princípio da Eletividade poderia contribuir tanto para a atuação legislativa dos parlamentares, quanto para a atuação política dos cidadãos em geral. Ao se compreender este princípio, ter-se-ia condições de propor mecanismos para aprimorar a representação política, em busca de maior legitimidade das instâncias democráticas. Entende-se, portanto, em resposta à pergunta realizada na “Introdução”, que é possível pela idealização de um princípio, incluir os interesses eleitorais (em sentido amplo) como elemento de legitimação da representação política, a partir da estruturação de ferramentas de *accountability*, de interação entre representantes e cidadãos, bem como pelo redesenho dos sistemas eleitorais, levando em conta a busca pela maior efetividade da representação democrática, em sua dimensão plural e dinâmica, o que somente seria possível por um modelo cooperativo, que, conforme proposto por Urbinati (2008, p. 387-412), possa se renovar constantemente.

7 Referências

ABRANTES, Leonardo Militão. *A cura pela cidadania: a influência da democracia na efetivação da saúde pública através da participação popular na elaboração das políticas públicas*. 2009. Orientadora: Adriana Campos Silva. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Minas Gerais.

ARATO, Andrew. *Representação, soberania popular, e accountability*. Lua Nova [online], n.55-56, p.85-103, 2002.

BORGES, Gabriel A. M. *Reforma Política: Possibilidades e a Pirâmide Eleitoral*. 1. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2018. 212p.

¹⁶ Vide tópico 2.



BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BROCHADO, Mariah. *Ética e as relações entre estado, política e cidadania*. Belo Horizonte: Cad. Esc. do Legislativo, vol 12, n 19, p 57-82, julho-dezembro 2010.

CAMPOS, Ana Maria. Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português? In: *Revista da Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV, fev./abr. 1990.

COLLINS ENGLISH DICTIONARY – Complete and Unabridged, 12th Edition 2014. HarperCollins Publishers.

DAHL, Robert A. *A democracia e seus críticos*. Tradução Patrícia de Freitas Ribeiro; revisão da tradução Aníbal Mari. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

DUVERGER, Maurice. *Os Grandes Sistemas Políticos: Instituições Políticas e Direito Constitucional*. Coimbra: Livraria Almedina, 1985.

_____. *Les partis politiques*. Paris: A. Colin, 1951, 476 p.

_____. *Introduction à la Politique*. Paris: Gallimard, 1964.

FURQUIM, Sergio. Interesse Pessoal acima de tudo. In: *Jusbrasil*, 2017.

GALLAGHER, Michael. Election indices dataset at http://www.tcd.ie/Political_Science/people/michael_gallagher/ElSystems/index.php, 2019

GAVENTA, J. Strengthening participatory approaches to local governance: Learning the lessons from abroad. In: *National Civic Review*. Wiley Periodicals, 2004.

GFK. *Overview*. Available in: <<https://www.gfk.com/pt-br/sobre-a-gfk/overview/>>. Access: 10 oct 2019.

GFK. *Relatório Confiança nas Profissões 2016*. Available in: https://www.gfk.com/fileadmin/user_upload/dyna_content/BR/documents/reports/Trust_in_Professions_2016_Brazil_POR_v1.pdf. Acesso em 10 oct 2019.

HAUS, Michael; HEINELT, Hubert. How to achieve governability at the local level? Theoretical and conceptual considerations on a complementarity of urban leadership and community involvement. In: HAUS, Michael; HEINELT, Hubert; STEWART, Murray (eds). *Urban Governance and Democracy: Leadership and Community Involvement*. London: Routledge, 2005.

HAUS, Michael; HEINELT, Hubert; STEWART, Murray (eds). *Urban Governance and Democracy: Leadership and Community Involvement*. London: Routledge, 2005.

HEINELT, Hubert. *Handbook on Participatory Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2018.

LAAKSO, Markku; TAAGEPERA, Rein. The "Effective" Number of Parties: "A Measure with Application to West Europe". In: *Comparative Political Studies*, abr 1979. Available in: <https://www.researchgate.net/publication/241645380_The_Effective_number_of_parties_a_measure_with_application_to_West_Europe>.



LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo de 36 países*. Translation of Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LIMA, Fernando Rister de Souza; VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. *Separação dos poderes e complexidade social – uma releitura sistêmica*. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 5, n. 1, p. 189-220, jan./abr. 2018.

LUHMANN, Niklas. *El derecho de la sociedad*. Traducción Javier Nafarrate Torres. 2. ed. Mexico: Universidad Iberoamericana, 2005.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

MARTINS, Manuel Meirinho. *Representação política: Eleições e Sistemas Eleitorais – uma introdução*, 2ª ed. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2015.

MICHAELIS. Moderno dicionário da língua portuguesa (online). São Paulo: Melhoramentos, 2019.

MIGUEL, Luis Felipe. Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política. *Rev. bras. Ci. Soc.* [online], vol.18, n.51, p.123-140, 2003.

NICOLAU, Jairo Marconi. *Sistemas eleitorais*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

PRZEWORSKI, Adam. *Democracy and the Limits of Self-Government*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2010.

SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral*. 2010. 345 f. Doctoral dissertation. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010.

TAAGEPERA, Rein. Electoral Systems. In: BOIX, C.; STOKES, S. C. *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, 2009. Cap. 28, p. 678-702.

_____; SHUGART, Matthew Soberg. *Seats and Votes: the effects and determinants of electoral systems*. New Haven, Yale University Press, 1989.

TAVARES, José Antônio Giusti. *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994, 396 p.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *Democracia na América*. Tradução Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

URBINATI, Nadia. Crise e metamorfoses da democracia. In: *Rev. bras. Ci. Soc.* [online]. 2013, vol.28, n.82. p.05-16

_____. *O que torna a representação democrática?*. Lua Nova [online]. 2006, n.67. p.191-228

_____. *Representative Democracy: Principles and Genealogy*. Chicago: Chicago University Press, 2006.

_____; WARREN, Mark. The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory. In: *Annual Review of Political Science*, v. 11. New York: Columbia University. pp. 387-412, sep. 2008.



YOUNG, Iris Marion. *Representação política, identidade e minorias*. Lua Nova [online]. 2006, n.67, p.139-190.



Crise do Estado Democrático de Direito e a participação popular como instrumento de *accountability* e legitimação do processo legislativo

Gabriel de Carvalho Sampaio

Mestre em Direito Processual Penal pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo-SP, Brasil. Professor das disciplinas de Processo Legislativo no curso de pós-graduação *latu sensu* do Uniceub de 2017 a 2019. Advogado, Coordenador de Programa na Conectas Direitos Humanos, São Paulo-SP, Brasil. E-mail: gcsampaio@gmail.com

Resumo

O presente artigo trata da Crise do atual Estado Democrático de Direito e os componentes dessa crise no Brasil. Destaca-se o processo de participação social que deu origem ao Marco Civil da Internet, legislação de vanguarda que contou com uma importante aliança de setores ligados à matéria e unidos em torno de um texto construído com base em sólidos argumentos decorrentes de Consulta Pública. O texto identifica a participação social no processo legislativo como importante instrumento de *accountability* e conclui pela necessidade de intensificar o uso das ferramentas e engajamento da sociedade civil para que este seja um elemento que contribua com a superação da crise.

Palavras-chave: Estado Democrático de Direito. Crise. Participação Social no processo legislativo. *Accountability*.

Crisis of the Democratic Rule of Law and popular participation as an instrument of *accountability* and legitimation of the legislative process

Abstract

This article deals with the Crisis of the current Democratic Rule of Law and the components of this crisis in Brazil. Highlight the process of social participation that gave rise to the Marco Civil da Internet, avant-garde legislation that counted on an important alliance of sectors linked to the subject and united around a text built on solid arguments arising from Public Consultation. The text identifies social participation in the legislative process as an important instrument of *accountability* and



concludes the need to intensify the use of tools and engagement of civil society so that this is an element that contributes to overcoming the crisis.

Keywords: Democratic rule of law. Crisis. Social Participation in the legislative process. Accountability.

1 Introdução: aspectos da crise da democracia

O atual modelo de Estado Democrático de Direito tem sofrido uma de suas mais graves crises, que o assola em diversos países do mundo, como se constata por fatos como a eleição de personagens como Donald Trump, Jair Bolsonaro, Viktor Orbán, as sucessivas quedas de governos democraticamente eleitos, em sistemas presidencialistas, como Fernando Lugo, em 2012, no Paraguai, Dilma Rousseff, em 2016, no Brasil, Evo Morales, em 2019, na Bolívia, além de impasses para formação de governos, como na Espanha, no Reino Unido, após o Brexit, dentre outros episódios.

Em vários países a crise de legitimidade afeta as instituições da democracia liberal, na esteira da crescente rejeição ao establishment político. Segundo Castells mais de dois terços dos habitantes do planeta acham que os políticos não os representam, que os partidos (todos) priorizam os próprios interesses, que os parlamentos não são representativos e que os governos são corruptos, injustos, burocráticos e opressivos (CASTELLS, 2018, p.6).

A presente crise coloca em xeque a democracia liberal que justamente se consolidou nos últimos séculos como uma alternativa contra Estados autoritários, por meio da construção de instituições estruturadas a partir do respeito aos direitos fundamentais, com garantias aos direitos políticos dos cidadãos, incluídas as liberdades de associação reunião e expressão, baseada no império da lei e força normativa de Constituições, protegidas por tribunais.

Referido modelo de democracia liberal é ainda calcado na separação de poderes entre Executivo, Legislativo e Judiciário, em eleições livres e periódicas, na titularidade do povo enquanto soberano do Estado de Direito e, submissão dos aparelhos estatais àqueles que receberam delegação do poder dos cidadãos; a possibilidade de revisão e atualização da Constituição e condução dos assuntos públicos pelo sistema político de forma aberta e afastando progressivamente a influência oculta dos poderes econômicos e ideológicos.

O fato é que, como aponta Castells, produz-se uma crise de legitimidade política, ou crise de representação que coloca em xeque não a democracia em si, mas este modelo de democracia liberal,



fazendo surgir comportamentos sociais e políticos que estão transformando as instituições e as práticas de governança em toda a parte. (CASTELLS, 2018, p. 11).

Não se pode perder de vista que essa crise está associada às respostas obtidas, no plano global e em diversas nações, à crise de 2008 que, originalmente, causada pela espiral especulativa do sistema financeiro, provocou consequências em todos os setores da economia, gerando altos índices de desemprego e o esforço de governos nacionais para equacionar a crise mediante rígidas políticas de austeridade que atingiram mormente o padrão de vida da massa da população.

Castells revela que a crise econômica se estendeu a uma crise do Estado de bem-estar social, conduzida por políticas focadas na recuperação do sistema bancário e da dívida pública promovida, inclusive, por forças políticas da social-democracia e tradicionalmente apoiadas por bases socialistas que, em países como França, Alemanha, Escadinávia, Reino Unido, Holanda e Espanha se sentiram traídas, aumentando a desconfiança política nos partidos tradicionais. Essa crise de legitimidade foi ainda incrementada por revelações de corrupção política que atingiram agremiações da esquerda à direita clássica, a exemplo do que ocorreu na Espanha (CASTELLS, 2018, p.20).

A esses fatores soma-se a emergência de um discurso de medo que se coloca contra a globalização, que se opõe ao multiculturalismo e a imigração e que busca acessar setores mais vulneráveis por meio de discursos com apelos xenófobos, racistas, de tal sorte que a crise de legitimidade se alimenta desse discurso para estimular retrocessos civilizatórios e deslocar o centro do debate das formas de produção e distribuição das riquezas produzidas em sociedade, das demandas por responsabilidade empresarial, promoção do desenvolvimento e proteção do meio ambiente para o espaço obscuro e irracional da raiva, do medo e do ódio social.

As consequências disso vão na direção de mudanças na ordem política que visam a ruptura com a atual institucionalidade e se expressam na ascensão de personagens como Trump e outros políticos que promovem essa agenda diversionista dos principais problemas geradores da crise econômica e do alargamento das desigualdades sociais.

É assim que a crise de legitimidade democrática foi gerando um discurso do medo e uma prática política que propõe voltar ao início. Voltar ao Estado como centro da decisão, acima das oligarquias econômicas e das redes globais. Voltar à nação como comunidade cultural da qual são excluídos os que não compartilham valores definidos como comunidade cultural da qual são excluídos os que não compartilham valores definidos como originários. Voltar à raça, como fronteira aparente do direito ancestral da etnia majoritária. Voltar, também, à família patriarcal, como instituição primeira de proteção cotidiana diante de um mundo em caos. Voltar a Deus como fundamento. E, nesse processo, reconstruir as instituições de coexistência em torno desses pilares herdados da história e agora ameaçados pela transformação multidimensional de uma economia global, uma sociedade de redes, uma cultura de mestiçagem e uma política de burocracias partidárias. A reconstrução de uma afirmação encarnada num líder ou numa causa que surge em contradição com as instituições



deslegitimadas. A nova legitimidade funciona por oposição e se constrói em torno de um discurso que projeta uma rejeição geral ao estado de coisas, prometendo a salvação por meio da ruptura com essa ordem incrustada nas instituições e com essa cultura as elites cosmopolitas suspeitas de dismantelar as últimas defesas da tribo ante a invasão do desconhecido. (CASTELLS, 2018, p. 38)

Em estudo voltado para a análise do colapso das democracias, Levitsky e Ziblatt revelam um contexto global de ascensão do autoritarismo, atualmente portador da característica de não mais se valer de golpes de Estado para promover a erosão da democracia, de sorte que os principais ataques às democracias atualmente emergem da via eleitoral e se valem das próprias instituições da democracia para matá-la de forma gradual, sutil e legalmente.

A eleição de populistas e outsiders, afirmando representar a ‘voz do povo’, entrando em guerra contra o que classificam como elite corrupta e afirmando buscar a verdadeira democracia é um caminho catalogado para a investida contra as instituições democráticas. Nesse percurso, os autores elencam como indicadores de comportamento autoritário: *i)* rejeição, em palavras ou ações às regras democráticas do jogo; *ii)* negação da legitimidade de oponentes; *iii)* tolerância e encorajamento da violência; *iv)* dar indicações de disposição para restringir liberdades civis de oponentes, inclusive a mídia.

O alerta para a ação lenta e sutil de governos autoritários revela um método de ação em que a própria defesa da democracia surge como pretexto para sua própria subversão. Nesse contexto, usam de crises econômicas, desastres naturais e, sobretudo, ameaças à segurança para justificar medidas antidemocráticas que de forma progressiva avançam contra tribunais, enfraquecem ou cooptam oponentes, alteram regras eleitorais para desfavorecer oponentes e estabelecer vantagens decisivas desses líderes sobre oponentes. (LEVITSKY E ZIBLATT, 2018, p. 172)

Para além as normas e regras formais que servem de proteção à democracia e ao Estado Democrático de Direito, Levitsky e Ziblatt identificam em dois princípios procedimentais elementos decisivos para o funcionamento e preservação das democracias: a tolerância mútua e a reserva institucional. Por tolerância mútua podemos entender o tratamento de rivais como concorrentes legítimos, ao passo que, a reserva institucional implica em uma espécie de moderação do uso das prerrogativas institucionais a fim de preservar o sistema de freios e contrapesos tão importante para o equilíbrio do sistema democrático. Neste sentido, afirmam:

Quando rivais partidários se tornam inimigos, a competição política se avilta em guerra e nossas instituições se transformam em armas. O resultado é um sistema constantemente à beira da crise. Este enredo cruel salienta a lição central deste livro: quando a democracia norte-americana funcionou, ela se baseou em duas normas que nós muitas vezes tomamos como naturais - tolerância mútua e reserva institucional. Tratar rivais como concorrentes



legítimos e subutilizar prerrogativas institucionais próprias no espírito do jogo limpo são regras não escritas na Constituição dos Estados Unidos. Sem elas, contudo, nosso sistema de freios e contrapesos não vai operar como esperamos. Quando o pensador francês barão de Montesquieu elaborou a noção de separação de poderes em sua obra de 1749 *O espírito das leis*, ele se preocupou pouco como que hoje chamamos de norma. Montesquieu acreditava que a arquitetura inflexível das instituições políticas podia bastar para restringir o poder abusivo – que o projeto constitucional não era diferente de um problema de engenharia, um desafio de elaborar instituições de tal modo que tivessem capacidade de contrabalançar ou neutralizar ambições, mesmo diante da imperfeição de líderes políticos. Muitos de nossos fundadores também acreditavam nisso.

A história não tardou a revelar que os fundadores estavam errados. Sem inovações tais como partidos políticos e as normas a eles associadas, a Constituição que eles construíram tão cuidadosamente na Filadélfia não teria sobrevivido. As instituições eram mais do que apenas regras formais; elas abrangiam o entendimento compartilhado dos comportamentos apropriados que as reveste. (LEVITSKY E ZIBLATT, 2018, p. 410)

2 Contexto de crise no Brasil

No Brasil, a crise vivida em plano global tem suas peculiaridades.

Preliminarmente, cumpre destacar que a história pré-republicana em nosso país é marcada por quase quatro séculos de regime escravocrata. A primeira Constituição do país, posterior a sua Independência da metrópole portuguesa, é marcada pela manutenção desse regime que condenara à marginalização parte preponderante da sua população e força de trabalho.

Já em sua história republicana o país vive longos períodos de instabilidade e de ditaduras que atravessaram as décadas e culminaram com a última ditadura de 1964-1984.

A Constituição de 1988 surge com a expectativa de confluir amplos setores da sociedade para construção de um projeto nacional, democrático e popular, capaz de superar o passado tão sedimentado no autoritarismo, no racismo e na exclusão social. Nesse sentido, o texto promulgado apresentou importante catálogo de direitos fundamentais, robusto na proteção aos direitos de primeira geração, e indicando importante compromisso para a efetivação de direitos sociais e coletivos.

No campo institucional, sobreveio uma realidade de sucessivas crises. Dos quatro presidentes eleitos desde a promulgação da Constituição, dois tiveram seu mandato interrompido como consequência de impedimentos aprovados pelo Parlamento.

Do ponto de vista econômico e social, em que pese o país tenha tido êxito no controle da inflação e em políticas de distribuição de renda para pessoas em situação de extrema pobreza, a frustração em relação a uma das tarefas mais elementares para superação do passado colonial é patente.

Como assevera Abranches (ABRANCHES, 2017, p. 5) “A qualidade da democracia se mede pelo bom funcionamento de suas regras e instituições, pelos bons resultados cumulativos de seus



governos, expressos em boas condições gerais de vida social, da economia, dos serviços públicos e privados.”

Nesse sentido, a qualidade da democracia no Brasil é insuscetível a boa avaliação. Segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA que comparam resultados de 2001 e 2012, extraídos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), podemos ressaltar que:

- negros possuem nível de renda *per capita* familiar menor que os brancos, sendo mais numerosos nas faixas de rendimento com menos de 0,5 salários mínimos, que variou de 65,8%, em 2001, para 38,6%, em 2012;
- em relação à população com renda familiar per capita acima de 1,5 salário mínimo, entre 2001 e 2012 os níveis de disparidade entre brancos e negros se mantiveram relativamente altos, ainda que com redução das desigualdades (em 2012, 36,0% da população branca se encontrava nesta faixa, em contraposição aos 15,6% da população negra);
- considerando a população com mais de 15 anos, em 2012, 23% da população branca tinha menos de quatro anos de estudo; entre os negros, este percentual atingiu 32,3%; na população branca, o percentual de pessoas com nove anos ou mais de estudo era de 39,8%, em 2001, e subiu para 55,5% em 2012; na população negra, o percentual de pessoas com igual escolaridade passou de 22,5%, em 2001, para 41,2%, em 2012; a proporção de pessoas brancas com doze anos ou mais de estudo cresceu de 13,3%, em 2001, para 22,2%, em 2012, enquanto entre os negros aumentou de 3,5% para 9,4%;
- em 2012, o valor obtido pelos negros nunca foi superior a 62,9% do que é pago aos brancos, como é o caso dos que têm rendimentos provenientes de uma única ocupação, nas demais situações, a razão entre os rendimentos é ainda menor, sendo mais desfavorável aos negros. (IPEA, 2014)

Ainda segundo dados do IBGE, de 2014, negros compõem 53,6% da população brasileira, sendo que entre os 10% da população mais pobre do país, 76% são negros. Entre os 1% mais ricos, apenas 17,4% são negros. Em 2014, a chance de pretos serem pobres ainda era 2,1 vezes maior que a dos brancos, enquanto a dos pardos permanecia alta, 2,6 vezes maior.¹

Em relação à violência, segundo dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública -FBSP, o país teve 65.602 homicídios no ano de 2017, convive com taxas de homicídio 2,7 vezes maior entre negros em relação aos não negros. Quanto às vítimas, 75,5% são negras² (FBSP, 2019). Das mortes

¹ Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2487.pdf Acesso 14.01.2020

² Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/06/Atlas_2019_infografico_FINAL.pdf. Acesso 14.01.2020.



em intervenções policiais, entre 2015 e 2016, 76% das pessoas eram negras, enquanto, 56% dos policiais vítimas de homicídio também eram negros. (FBSP, 2017)

No sistema penitenciário, a população carcerária conta com 726.712 presos, sendo 64% negros, cerca de 40% presos provisórios, havendo déficit de mais de 350 mil vagas e cerca de 40% dos presos são provisórios.

Toda essa realidade coexiste com um dado bastante chocante. Segundo a Oxfam Brasil, a concentração de renda do 1% dos brasileiros no topo é a maior do mundo. Os seis mais ricos do Brasil têm a mesma riqueza que os 50% mais pobres da população, enquanto 16 milhões de brasileiros vivem na pobreza. (OXFAM, 2017).

Para o professor Jessé de Souza, na obra *Elite do Atraso*, os ex-escravos e seus descendentes negros formariam a ‘ralé dos novos escravos’, sujeitos que singularizariam o Brasil por sua história e estigmas próprios das camadas inferiores dessa sociedade:

O que permanece do escravismo é a sub-humanidade cevada e reproduzida, a crença de que existe gente criada para servir outra gente, e se um governo existir para redimi-los deve ser derrubado sob qualquer pretexto de ocasião. É necessário reproduzir uma classe de carentes pela ausência de pressupostos para o sucesso escolar como uma forma de continuar a escravidão com outros meios. Uma raça/classe condenada a serviços brutos e manuais desvalorizados. É isso que explica o golpe recente no seu conteúdo mais importante e mais assustador. A manipulação midiática mais grotesca só pôde existir por conta disso. (SOUZA, 2017, p.)

Com efeito, a incapacidade de enfrentar as manifestações mais evidentes do passado colonial não é a única frustração gerada por nosso modelo democrático. Manifestações em junho de 2013 iniciaram um processo de modificação do cenário político no país, apontando para um cenário de insatisfação com o establishment e de defesa de pautas em prol da melhoria dos serviços públicos. Essas mobilizações impactaram fortemente o resultado eleitoral de 2014, especialmente no que tange à eleição presidencial.

A vitória ocorreu por margem inferior a 3,5 milhões de votos, ou, 1,64% dos votos, sendo que a chapa composta por Dilma Rousseff e Michel Temer recebeu 54.501.118 votos (51,64% dos votos válidos) e a chapa integrada por Aécio Neves e Aloysio Nunes Ferreira obteve 51.041.155 votos (48,36% dos votos válidos).³

³ Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2014/Dezembro/plenario-do-tse-proclama-resultado-definitivo-do-segundo-turno-da-eleicao-presidencial>. Acesso 14012020.



Diante desse resultado, o partido derrotado solicitou auditoria do resultado eleitoral, iniciando uma ofensiva que percorreu contestações à chapa vencedora em outras duas ações na Justiça Eleitoral, além de sucessivo apoio a pedidos de *impeachment* apresentados contra a Presidente eleita.

Sem tecer comentários sobre o mérito das acusações, cabe destacar que a defesa da Presidente classificou o processo que resultou em seu afastamento, desde o início, como um golpe parlamentar, não reconhecendo a legitimidade jurídica e política da ofensiva promovida contra o seu mandato.

Em que pese a queda sucessiva de sua popularidade, a Presidente mobilizou sua base social de apoio em torno dessa contestação ao processo, apresentou ações junto ao Supremo Tribunal Federal e manteve seu partido em rígida oposição ao seu sucessor.

A oposição sofrida pelo então presidente Michel Temer atendia à demanda de oposição ao *impeachment*, classificado como golpe institucional pela base de apoio da ex-presidente Dilma, mas também respondia à oposição programática a medidas governamentais que não se alinhavam ao programa sufragado pelas urnas em 2014.

Além desses fatores, a polarização política impulsionou candidaturas que adotavam narrativa antiestablishment, como em certa medida também se colocava o candidato Lula, líder das pesquisas até a impugnação de sua candidatura e, assim como ele, outros assim se colocaram, Ciro Gomes, como o terceiro colocado no pleito, com plataforma de centro-esquerda, além daquele que se sagrou vencedor, com plataforma à direita, Jair Bolsonaro.

Percebe-se, assim, a persistência de uma crise de representação que se arrasta de forma mais aguda, desde 2013. A ascensão ao poder do atual Presidente Jair Bolsonaro remonta às mesmas preocupações alimentadas por Levitsky e Ziblatt, ao analisar os indicadores do governo autoritário (já mencionados nesse texto), e prolongam a crise.

A dificuldade em se vislumbrar a superação da crise tem relação com um fator muito particular de nossa história, de um lado a ausência de uma cultura de negociação que promova sínteses inovadoras e, de outro, o arranjo de soluções que adiam o enfrentamento de conflitos. Nesse sentido, Abranches afirma:

A crise brasileira tem componentes gerais, presentes em todas as democracias do mundo hoje. O desencanto com o desempenho da democracia representativa é global. Mas nossa crise tem elementos endógenos que não devem ser subestimados, suficientes para gerarem uma grave crise de confiança política independente dos fatores gerais.

A heterogeneidade e a desigualdade sempre foram características marcantes de nosso processo histórico de desenvolvimento, e continuam a ser. Grupos sociais diversos e desiguais multiplicam demandas competitivas entre si que contribuem para multiplicar conflitos que cortam as fronteiras sociais horizontal e verticalmente.¹¹ No plano político, havia e continua a haver disparidades de comportamento, que vão das formas mais atrasadas



de clientelismo até padrões ideologicamente orientados. Não temos uma cultura de negociação que promova sínteses inovadoras. A história brasileira tem mostrado que, em geral, a solução sai de alguma forma de compromisso que adia o enfrentamento de conflitos e de clivagens enraizadas em nosso tecido social e que não promove as rupturas necessárias ao avanço efetivo rumo a padrões mais avançados de convivência política e social.

A democracia vai mal em todo o mundo. Não somos o único país a enfrentar desafios e desequilíbrios. Mas temos tido excessivas crises no breve tempo histórico desta Terceira República. (ABRANCHES, 2018, p. 7)

3 Processo Legislativo no contexto de crise

Diante desse contexto, o Poder Legislativo tem papel fundamental no atendimento ou distanciamento das expectativas sociais a respeito da democracia.

O processo legislativo, em particular, assume especial relevo, na medida em que consiste em técnica para coordenar e articular as diversas vontades dos agentes representativos das inúmeras correntes político-ideológicas da sociedade, de modo que a lei que resulte dessa deliberação política seja uma síntese das diversas vontades que concorreram para sua formação. Trata-se, pois, de explicitar o dissenso, na busca do consenso possível. Nesse sentido, como assevera Bernardes Jr, o processo legislativo configura uma densificação técnica do princípio democrático. Tal processo há de ser informado por uma racionalidade procedimental e há de disponibilizar mecanismos assecuratórios de condições simétricas de participação entre as diversas correntes político-partidárias no momento de se estabelecerem as normas que vão reger a vida social. (BERNARDES JR., 2016, p. 27)

Assim, o desenvolvimento de ferramentas de participação social com vistas à qualificação do processo legislativo contribui positivamente para o enfrentamento da atual crise que vivemos. Iniciativas como o portal ‘e-democracia’ da Câmara dos Deputados e o portal ‘e-cidadania’ do Senado Federal, assim como, a abertura de órgãos do Executivo à adoção de mecanismos de participação social na produção normativa configuram passos importantes para aperfeiçoamento do princípio democrático.

Em uma sociedade cada vez mais complexa, heterogênea a lei se torna, não raro, ferramenta para intervenções contingentes nos mais variados setores da vida social, econômica e cultural (MIRANDA, 1997, p. 129). A incorporação de formas de participação direta da sociedade não desgasta ou se opõe ao modelo de democracia representativa, em lugar disso, contribui para a qualificação do processo de elaboração normativa e de debate legislativo, atendendo à demanda de nossos tempos.



Como assevera o professor Soares:

Atualmente, quando falamos em cidadão com poder de participar diretamente das decisões políticas, não estamos nos remetendo a uma eliminação nem a uma substituição das instituições representativas, mas, antes, elaborando sobre elas outras práticas sociais. Em outras palavras, a democracia direta se coloca como complemento das instituições políticas da democracia representativa. (SOARES, 2017, p. 58)

A plataforma de participação da Câmara dos Deputados, portal e-Democracia, criado em 2009, a partir de um projeto piloto e institucionalizado por resolução daquela casa legislativa em 2013, abriga discussões temáticas sobre assuntos específicos em tramitação na Casa, bem como debates livres, criados pelos próprios usuários da plataforma. De acordo com o texto de apresentação da plataforma no próprio portal:

O principal objetivo da plataforma é aprimorar o relacionamento entre cidadãos e deputados, fortalecendo o princípio representativo, de modo a mitigar um dos mais importantes déficits democráticos apontados pela literatura, qual seja a sensação de distanciamento entre a sociedade e seus representantes, em especial os do poder legislativo.⁴

Já o portal e-Cidadania do Senado Federal, criado em 2012, dispõe de ferramenta para que ideias para criação de leis fiquem disponíveis por quatro meses na plataforma para que, uma vez recebendo 20 mil apoios, seja debatida na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa da Casa e, em caso de obter parecer favorável, tramita como proposição legislativa. Desde 2012 a 13 de janeiro de 2020 o portal recebeu 70.621 ideias, as quais contaram com mais de 7 milhões de apoios. São 23 as proposições, originadas deste debate na ferramenta, que foram convertidas em lei.⁵

O próprio Poder Executivo já esteve engajado na adoção de ferramentas de Consulta Pública a fim de engajar a sociedade civil no debate normativo, merecendo destaque a iniciativa que deu origem na lei e na regulamentação do Marco Civil da Internet, Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 e decreto nº 9.771, de 11 de maio de 2016, respectivamente.

4 Marco Civil da Internet: exemplo de legislação de vanguarda

Especialistas identificam a Lei do Marco Civil da Internet como legislação de vanguarda, o que se comprova por seu conteúdo e por seu processo de construção.

⁴ Disponível em: <https://edemocracia.camara.leg.br/sobre/> acesso: 15 jan 2020

⁵ Disponível em: <https://www.senado.gov.br/bi-arqs/Arquimedes/ecidadania/relatorio-simplificado-pdf.pdf>



A iniciativa de estabelecer um marco civil para a internet surge da reação da sociedade civil ao avanço legislativo de proposição que criminalizava uma série de condutas na Internet. Da ampla mobilização contra a iniciativa foram obtidas mais de 150 mil assinaturas contrárias em petição online disponibilizada por organizadores. A mobilização sensibiliza o Poder Executivo que inicia um processo de consulta pública para apresentação de projeto de lei construído a partir das contribuições da sociedade e no ambiente da rede mundial de computadores, argumentando que o país primeiro afirmaria os direitos dos usuários da rede e somente após isso discutiria qualquer matéria penal relacionada ao uso da internet.

Souza e Lemos afirmam:

A noção de que um “Marco Civil” poderia se opor às iniciativas de caráter penal/repressivo então dominantes no Congresso Nacional precisava ainda receber a adesão da seara governamental caso quisesse seguir em frente com maior força. Já apoiado por integrantes do setor acadêmico e da sociedade civil, o discurso em apoio ao Marco Civil chega ao governo e se consolida efetivamente em 2009. Ao discursar no Fórum Internacional Software Livre, realizado em Porto Alegre, o então presidente Luis Inácio “Lula” da Silva, assevera que o Brasil não precisaria de uma legislação penal para a Internet e que a melhor saída seria a alteração do Código Civil para dispor sobre direitos na rede.⁸ Ainda que formulada inicialmente como uma “alteração do Código Civil”, a mensagem presidencial era clara no sentido de privilegiar uma abordagem de direitos civis em detrimento de uma linguagem repressiva para a regulação da rede no Brasil.⁹ O Ministério da Justiça convidou então um grupo de professores, incluindo os autores deste livro, para criar um processo aberto e multissetorial para a elaboração de uma maneira alternativa de regular a Internet. Ficou claro para os envolvidos que não se poderia regular a Internet sem usar a própria rede para esse fim. (SOUZA e LEMOS, 2016, p. 18)

Segundo informa o Ministério da Justiça, em 82 dias de disponibilização de debate público pela plataforma digital, foram produzidos 1.109 comentários, 61.333 visitas, com 192.706 *pageviews*.⁶

A interação criada em torno da construção do debate permitiu que o texto sistematizado após a consulta e apresentado pelo governo tivesse uma especial legitimidade. Atores que estiveram em polos antagônicos no processo de discussão entram em acordo a respeito de pontos estruturais do texto, tendo como base a solidez dos argumentos apresentados ao longo do debate.

Abramovay afirma:

Os atores, antes polarizados ao longo do debate do PL Azeredo, terminavam a consulta com um alto grau de concordância sobre qual deveria ser o texto do projeto. Ou, pelo menos, um acordo sobre 3 pontos essenciais que, como se verá no próximo capítulo, nortearão todo o debate no legislativo. Esses três pontos foram: 1) garantia de liberdade e privacidade para

⁶ Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/marcodecivil/debate-em-numeros/> Acesso em 15 de janeiro de 2020.



os usuários de internet (mantendo alguma guarda de logs para permitir a investigação policial); 2) exclusão de temas de propriedade intelectual do texto e 3) neutralidade da rede. Esses três pontos representavam um acordo que incorporava pontos importantes para todos os setores envolvidos na consulta. Mas o ponto que defendemos aqui é o de que o acordo não foi uma mera barganha típica na qual cada um dos grupos de interesse esconde seu espaço de negociação para obter a maior vantagem possível. O engajamento argumentativo que ocorreu na consulta, em função dos elementos que a constituíram (conforme visto neste capítulo) propiciaram que este acordo fosse realizado a partir da força do melhor argumento. (ABRAMOVAY, 2017, p. 100)

Merece destaque a conclusão feita por Abramovay, uma vez que o tema do Projeto de Lei tinha certo grau de complexidade, envolvia diversos atores, com interesses políticos e até econômicos distintos. A formação de um acordo com bases programáticas e alicerçado na solidez do debate público é elemento decisivo para o desfecho positivo da proposição.

Ressalte-se que o percurso até a aprovação do projeto foi acidentado, com episódios que merecem registro, na esteira de Abramovay (2017): *i*) no debate no Congresso Nacional, notadamente, na Câmara dos Deputados, o lobby das empresas de telefonia, que não foi atuante na consulta pública, esteve mais presente e se opôs às tentativas do relator, deputado Alessandro Molon, de ser mais específico em relação à regulamentação da neutralidade de rede e a autoridade responsável por tratar do tema, matéria que opunha empresas e ativistas de internet, notadamente pela crítica ao papel desempenhado pela Anatel fortemente influenciado, na visão de ativistas, pelas demandas do setor empresarial; *ii*) vazamento de fotos íntimas da atriz Carolina Dieckman provocaram a quebra de um acordo firmado entre congressistas, academia, ativistas e governo, que implicava no compromisso de a discussão sobre a criação de crimes na internet aguardar a aprovação do Marco Civil da Internet, a fim de que crimes apenas existissem após a adequada construção de uma base jurídica que norteasse o uso da internet no país. Após a divulgação das fotos e a repercussão do caso, foi promulgada uma lei penal antes do Marco Civil, a lei 12.737, de 30 de novembro de 2012; *iii*) o episódio de espionagem de autoridades brasileiras pela National Security Agency (NSA) revelado por Edward Snowden, que provocou dura reação do governo brasileiro e, inclusive, a inserção de respostas legislativas no texto do então projeto de lei do Marco Civil, uma delas dizia respeito à tentativa de obrigar a criação de centro de dados (*datacenters*) em território nacional, tema que provocou intensas discussões e polêmicas até ser retirado da proposta; *iv*) as manifestações de junho de 2013 e a crise política que se sucedeu (Souza e Lemos, 2016, p. 24); *v*) engajamento do deputado Eduardo Cunha na formação de um bloco contra agendas do governo (bloco) que, com apoio de empresas do setor de telecomunicações, tumultuava o ambiente de votação da matéria.

Todos esses fatores seriam suficientes para inviabilizar qualquer outro projeto de lei que tramitasse no Congresso Nacional sem o respaldo de um processo de construção tão fortemente enraizado na dinâmica de participação social. Nos momentos de potencial impasse as mobilizações



nas redes e a pressão de ativistas e sociedade civil impulsionava os demais atores a buscar soluções para dar prosseguimento da análise do projeto.

A tese de Abramovay (2017) se confirma e se pode concluir que o processo deliberativo público que deu origem ao Marco Civil da Internet, foi responsável pela construção de uma improvável aliança de diversos setores da sociedade para aprovação de uma proposta alicerçada no melhor argumento forjado no bojo da Consulta Pública.

O êxito do processo brasileiro serviu inclusive de inspiração para o governo italiano que, menciona expressamente o exto brasileiro em sua Declaração de Direitos da Internet:

Uma vez aprovado em 2014, o Marco Civil serviu de inspiração para um processo de construção colaborativa de uma Declaração de Direitos para Internet, realizada pelo governo italiano. Citando expressamente a experiência brasileira e convidando diversos atores envolvidos com o Marco Civil para apresentar as suas contribuições ao Parlamento Italiano, a cooperação entre os dois países demonstra o rápido impacto que a aprovação do texto brasileiro desencadeou. (Souza e Lemos, 2016, p. 32)

5 Participação social como *accountability* do processo legislativo

A experiência do Marco Civil da Internet pode ser entendida como bem-sucedida do ponto de vista da construção de uma legislação de vanguarda, por seu conteúdo material e também pela sua construção formal.

Tratar o engajamento da sociedade civil, por meio de Consulta Pública e participação ao longo de todas as etapas do processo legislativo, como exercício de *accountability*, nos parece bastante apropriado e contribui para o avanço dessas formas de engajamento, etapa fundamental para que o país supere os elementos endógenos de sua crise.

É certo que a noção de *accountability* não é estática e tem ampliado cada vez mais seu espaço nas discussões acadêmicas e da sociedade civil organizada.

Nota-se um visível crescimento da busca pelo exercício do controle social sobre as instituições que compõem o Estado Democrático de Direito e, no que tange ao processo legislativo, a ampliação do acesso a informações e o desenvolvimento dos portais e-cidadania e e-democracia oportunizam a efetivação da participação social como instrumento de *accountability*, em sintonia com a compreensão de Schedler, (1999) que afirma a importância de reconhecer que o significado da *accountability* é antagônico ao poder monólogo, o que contribui para reforçar a ideia anteriormente apresentada sobre a responsabilidade objetiva, exigida de fora, tornando necessário o estabelecimento de um diálogo entre os atores responsáveis e os responsivos. Esse autor ressalta que a verdadeira



razão de ser da *accountability* reside na pressuposição da existência do poder e, nesse sentido, o seu principal objetivo não é eliminá-lo, mas controlá-lo. (Pinho e Sacramento, 2008, p. 8)

Aliar a noção de controle à da participação no processo legislativo, afastando a lógica de desconstrução ou deslegitimação do Poder Legislativo constitui premissa fundamental para a encontrarmos soluções para a crise da democracia liberal.

Considerando que o processo legislativo democrático encontra legitimidade na forma como articula seus procedimentos, é extremamente necessário difundir, valorizar e estimular o exercício da participação social nos debates legislativos, reforçando a soberania popular e até resolvendo impasses que podem se apresentar ao longo do debate.

Uma soberania popular reconstruída em termos procedimentalistas e um sistema político ligado às redes periféricas da esfera pública andam de mãos dadas com uma imagem de sociedade descentrada. O modelo procedimental reinterpreta a esfera público-política enquanto arena para a detecção, identificação e interpretação dos problemas que afetam a sociedade. (CATTONI, 2016, p. 80).

6 Conclusão

Há uma evidente crise que assola as democracias e o modelo representativo em escala mundial. No Brasil essa crise é agravada por diversos fatores históricos que comprometem o sucesso do projeto democrático, com constantes instabilidades e falta de soluções para os problemas fundamentais da construção de um projeto nacional.

Esse contexto associado à nova forma assumida pelos governos autoritários impõe um novo desafio para superação da crise, nos marcos democráticos. E esse desafio é o de promover o engajamento e a participação social no processo legislativo, entendendo esse processo também como uma forma de *accountability*.

Em tempos de revolução tecnológica e ampliação do acesso à informação, à internet e aos canais de participação social no processo legislativo é fundamental que os atores do *establishment* envolvam e invistam cada vez mais no estímulo ao engajamento e aprofundamento da participação social na elaboração normativa, sob pena de contribuírem para o triunfo de projetos autoritários e rupturas democráticas ainda mais traumáticas para o país.



7 Referências

ABRAMOVAY, Pedro. *Sistemas deliberativos e processo decisório congressional: um estudo sobre a aprovação do Marco civil da internet*. Doutorado em Ciência Política, da Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2017.

ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: Raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

BERNARDES JR, José Alcione. *O controle jurisdicional do Processo Legislativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

CASTELLS, Manuel. *Ruptura*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. 6ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.

PINHO, José Antonio Gomes; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability: já podemos traduzi-la para o português?* Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, nov./dez. 2009.

SOUZA, Jessé. *A elite do atraso*. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

SOUZA, Carlos Affonso; LEMOS, Ronaldo. *Marco civil da internet: construção e aplicação*. Juiz de Fora, 2016.

SOARES, Alessandro. *A democracia direta no constitucionalismo latino-americano e europeu*. São Paulo: Liberars, 2017.



Entre a bússola e o GPS: o Senado Federal e os desafios da atividade regulatória em contexto de permanentes transformações

Leonardo de Melo Gadelha

Mestre em Gestão Pública pela Universidade de Brasília (UnB/DF). Especialista em Administração de Empresas pela Universidade da Califórnia (UC Berkeley). De 2007 a 2011, deputado estadual pelo Estado da Paraíba. De 2011 a 2014, deputado federal pelo Estado da Paraíba. Atualmente é coordenador-geral do Instituto Legislativo Brasileiro, Senado Federal, Brasília-DF. E-mail: leogad@hotmail.com

Resumo

O artigo sustenta que a vida em sociedade está sendo remodelada pela disseminação de novos meios e técnicas e que tal transformação exigirá intensos esforços regulatórios. Contudo, ao ponderar o ineditismo e a complexidade de alguns temas, a diversidade do tecido social e a própria natureza da atividade de regulamentação, o texto sinaliza crer que o travejamento de novos códigos morais e legais se mostrará um trabalho bastante árduo. Para fazer frente a esse repto, defende a ampliação do círculo decisório, a atração de segmentos da sociedade civil organizada para as discussões e o fortalecimento de mecanismos de *accountability*. Em sucinto levantamento, mostra que governos, parlamentos e outras instituições já começam a adotar estratégias e criar estruturas que auxiliem no enfrentamento dos desafios contemporâneos. O texto defende, ainda, que o Senado Federal participe mais ativamente dessa concertação de esforços, sugerindo a criação de um corpo técnico multidisciplinar dedicado a subsidiar a Casa na interpretação desses fenômenos e na normatização das relações sociais que deles decorrerão.

Palavras-chave: Ciência. Tecnologia. Regulamentação. Accountability. Senado. Instituto.



The in-between GPS and a compass: the Senate and the challenges of regulating under an ever-changing environment

Abstract

This article argues that social life is in overhauling due to a blooming of new means and technics and that these changes call for strong regulatory efforts. However, by measuring the complexity of some issues, the diversity of the social tissue and the regulatory activity itself, the text points out drawing new moral and legal codes will be a hard task. In order to face this challenge, it supports the idea of enlarging the decision circles, attracting segments of the society to the discussions and strengthening accountability tools. After a quick research, the study shows that governments, parliaments and other institutions have already begun adopting strategies and creating structures that help dealing with these contemporary challenges. The article is also in favor of Brazil's Senate playing a more active role in this scenario and suggests the creation of a multidisciplinary body dedicated to help members of the parliament and bureaucrats on the interpretation of the phenomena and on the process of regulating the new social relations that will surely rise in its aftermath.

Keywords: Science, Technology, Regulation, Accountability, Senate, Institute

Preâmbulo

Vivemos uma época de profundas e inquietantes transformações. Trata-se de uma quadra cujos reptos e promessas ainda não foram integralmente compreendidos, mas que já sinaliza possuir o condão de alterar completamente a forma pela qual produzimos, nos relacionamos e fazemos as nossas escolhas.

Ainda que algumas pessoas vislumbrem, neste contexto, tão somente, a continuidade do curso evolutivo e, por conseguinte, acolham tais mudanças como naturais, esperadas e intrinsecamente benfazejas, a frequência e a intensidade com que as inovações vêm se sucedendo parecem sugerir ser este, na verdade, um movimento sem precedentes. A velocidade com que se configura e reconfigura a vanguarda faz com que muitos estudiosos afirmem estarmos adentrando a mais feérica de todas as eras¹. É certo que avanços técnicos e materiais sempre constituíram faceta visível e definidora do processo civilizatório, mas também é fato que tais ganhos costumavam se consumir em passos lentos

¹ Vouval Harari- Conferência proferida na Câmara dos Deputados, em 07/11/2019



e graduais, entremeados por algumas irrupções de progresso rápido e intenso. Agora, em contraponto, tais surtos desenvolvimentistas passaram a conformar um *continuum*.

No século XX, por exemplo, houve uma “enorme mudança nas atividades básicas da vida, particularmente na produção de alimentos, abrigo, vestuário e outros artefatos manufaturados, na prestação de assistência à saúde e na melhoria dos meios de transporte e de comunicação. Também se assistiu a um prolongamento dos anos de bem-estar. Estar vivo e desfrutar de boa saúde certamente ampliaram o agregado de prazer humano”².

Longe de constituir um mero espasmo, esse rol de conquistas precisa ser encarado como parte de uma nova e revolucionária ordem. No limiar do terceiro milênio estão sendo plasmados arranjos e dinâmicas completamente distintos dos que configuravam o *modus vivendi* tradicional. Travejado sob o signo do câmbio, da instabilidade e da incerteza permanentes, este ‘admirável mundo novo’ que se descortina compele o conjunto da sociedade a refletir, sopesar e agir.

Dessa maneira, debruçar-se sobre o desconhecido e tomar decisões complexas deixaram de ser ofício de alguns poucos profissionais para se tornar um imperativo das atuais gerações e de cada indivíduo, em particular. Em praticamente todas as latitudes e campos de atuação as pessoas perceberão diferenças na forma como fruem a vida, ou deixam de fazê-lo. Não haverá comunidade, atividade laboral ou convicção ideológica indiferentes aos impactos dessa gigantesca vaga de inventos e transformações.

O *aggiornamento* da sociedade e de suas instituições é, por tudo isso, tarefa urgente. Para tanto, necessitaremos de ferramentas que tanto preservem valores tidos como universais quanto assegurem o livre fluxo de ideias e a marcha do progresso, forçando as escolhas decorrentes do advento dos novos meios e modos a se curvar ao Império da Lei e ao interesse coletivo.

Em síntese, estamos diante da difícil e desafiadora tarefa de formatar protocolos para uma realidade cujos pressupostos ainda não compreendemos em sua plenitude. O estudo que se segue intenta jogar luzes sobre a complexidade dessa missão, mas também procura mostrar que ela é imprescindível!

² John Kenneth Galbraith- O assunto inacabado do Século, palestra proferida na London School of Economics, 1999





O *continuum* dos avanços da Ciência em uma perspectiva de 2019

Figura 01³

1 Introdução

1.1 Contextualização

As intensas modificações ocasionadas pelo advento de novas tecnologias, notadamente nos campos da Robótica, da Biotecnologia, da Nanotecnologia e da Inteligência Artificial, conformam um cenário desafiador para a preservação do amálgama social⁴, no médio e longo prazos¹. A distribuição equilibrada das benesses decorrentes do progresso econômico que esses novos meios podem ensejar, a universalização de determinados valores humanos e a própria sustentação do antropocentrismo como *leitmotiv* do mundo hodierno podem depender, em larga escala, das regras que virão a balizar essa escalada de avanços técnico-científicos.

O estabelecimento de novos parâmetros é, portanto, condição *sine qua non* para o soerguimento de um quadro social justo e fraterno. E mesmo que tal afirmativa soe como um truísmo para pessoas mais familiarizadas com a matéria que constitui a substância deste texto, o fato é que, a

³ Disponível em <https://frankdiana.net/2019/07/15/more-societal-factors-added-to-visual>.

⁴ Vouval Harari- 21 Lições para o Século 21



esta altura, a cristalização de novos códigos morais e legais acaba sendo trabalho dos mais árduos e sensíveis. E há diversas razões para tanto.

Inicialmente, deve-se ter em mente a elevada probabilidade de que toda e qualquer área do conhecimento experimente algum tipo de remodelação, no futuro próximo, e que os meios de produção, as formas de labor e o próprio conceito de função social também sejam reconfigurados. Convergentemente, é factível esperar que essas mudanças acabem oferecendo ocasião para dilemas de naturezas ética, moral e econômica.

Para numerosa corrente de especialistas, inclusive, o *Ethos* da nova era abandonará, paulatinamente, conceitos tradicionais como o trabalho físico e o acúmulo de bens e passará a ser pautado no valor dos dados e do poder que eles encerram, na desmaterialização e na busca por um propósito no exercício de novas atividades⁵.

Outro elemento dificultador é a própria natureza da atividade legiferante. Como é no parlamento que as reações mais antagônicas se manifestam, as ideias e os anseios populares soem suscitar discussões acaloradas e passionais⁶. Sendo essa a tônica de períodos de relativa calma, parece plausível imaginar que a torrente de temas delicados que se avizinha venha a tornar as disputas ideológicas, filosóficas e políticas que compõem o processo legislativo ainda mais renhidas e imprevisíveis.

Logo, ao passo em que resta claro que tanto a condução de tais inovações quanto o manejo de suas consequências exigirão intensos esforços regulatórios, não se consegue delimitar, de plano, a forma, a extensão e o momento adequados para se promover essas mudanças. As autoridades encarregadas de levar a atualização das normas a cabo terão muitas dificuldades, quer seja de compreensão dos fenômenos em si, quer de desenho das soluções para os problemas que eles acarretarão.

Obviamente, o papel do Estado segue sendo o de promover o bem comum⁷. Ocorre que a delimitação do que vem a ser o interesse coletivo, nos dias atuais, é tarefa complexa. Logo, produzir leis sob o manto desses dilemas e de uma possível nova exegese não é empreitada comezinha.

Ora, sabe-se que o Direito e as leis surgem como ferramentas que instrumentalizam e, por vezes, legitimam a promoção da organização social pelo Estado. As normas constituem, assim, uma espécie de código de conduta de cada cidadão e da coletividade, como um todo, cabendo sanções aos

⁵ Erik Nybo- O poder dos Algoritmos: como os algoritmos influenciam as decisões e a vida das pessoas, das empresas e das instituições na Era Digital p.7

⁶ Cattete Pinheiro- O papel do parlamento no Estado moderno- Revista de Informação Legislativa

⁷ Dalmo de Abreu Dallari- Elementos de teoria geral do Estado p.113-114



transgressores desse pacto⁸. O que, todavia, não se sabe é se esses postulados permanecerão incólumes ou, mesmo, se terão validade em um cenário no qual as organizações e suas criações começam a prescindir da chancela estatal, promovendo uma revolução na forma como as pessoas interagem.

Tome-se, à guisa de exemplo, o avanço da tecnologia *blockchain*. Ela permite a interligação de computadores em uma rede criada, acessada e gerenciada por seus usuários, não havendo um ente centralizador. Por meio da conexão em nuvem, os registros das transações podem ser auditados, em tempo real, pela comunidade participante. Essa tecnologia e um conjunto de fatores subjacentes ensejam a criação de regras válidas, tão somente, para aquele grupo de pessoas⁹. Ao dispensar a intervenção de terceiros ou do Estado na regulação das relações pessoais¹⁰, o avanço desse tipo de técnica passa a assustar os governos, cientes e ciosos da perda de centralidade nas relações sociais que essa dinâmica enseja.

Diante de tantas incertezas, o que parece irrecorrível, neste instante, é o fato de que os esforços regulatórios, em qualquer sentido ou amplitude, estarão, necessariamente, calcados em construtos teóricos distintos dos que nortearam a normatização da vida em sociedade, até este instante. Tratar-se-ia, nesse contexto, de uma Legística completamente nova e que, por se fundamentar em narrativa ainda sob construção, não estará infensa a equívocos de avaliação que poderiam gerar consequências nefastas.

Não parece haver uma salvaguarda contra essa possibilidade, muito embora esforços venham sendo envidados com vistas a mais bem compreender o fenômeno, notadamente no que tange à mencionada autonomia em relação aos supostos desígnios da opinião pública.

De toda sorte e em face desses crescentes riscos inerentes ao processo de regulação, amplificados pela disseminação de novidades como a Internet das Coisas (IoT) e a Inteligência Artificial (AI), o *Rule of Law* precisa ser encarado como premissa do desenvolvimento tecnológico, ou uma espécie de meta-tecnologia, que deve balizar a forma pela qual a tecnologia molda o comportamento ao invés da lógica inversa que, invariavelmente, resulta na violação de direitos fundamentais. Para que a Lei venha a funcionar como essa adequada meta-tecnologia, deverá estar fundamentada em diretrizes éticas compatíveis com a era da *hiper-conectividade*.¹¹

⁸ Hans Kelsen- Teoria Pura do Direito p.4

⁹ Erik Nybo-O poder dos algoritmos p.82

¹⁰ David Siegel-Understanding the DAO attack. Disponível em <https://www.coindesk.com/understanding-dao-hack-journalists>

¹¹ Eduardo Magrani-New perspectives on ethics and the laws of artificial intelligence, disponível em <https://policyreview.info/articles/analysis/new-perspectives-ethics-and-laws-artificial>



1.2 Escopo

O escopo do presente trabalho se estrutura e justifica a partir de questionamentos e percepções vinculados ao contexto descrito em seu tomo introdutório. Partindo-se do pressuposto de que o cenário projetado venha, ainda que parcialmente, se materializar, o texto sugere que será necessário tomar decisões acerca de uma possível imposição de limites à criação e disseminação de novas tecnologias, bem como da sua amplitude ideal. Ademais, procura jogar luzes sobre o papel de diversos *stakeholders* nesse processo e defende a instituição de novos modelos de comunicação que mantenham a população ciente e atualizada sobre as mudanças e seus impactos. Como consequência das informações aduzidas, o texto deriva para uma sugestão objetiva de ação, qual seja a criação de uma estrutura para acompanhamento, análise e aconselhamento parlamentar no âmbito do Senado Federal.

O núcleo duro da reflexão reside na discussão acerca da possibilidade de compatibilização dos avanços técnico-científicos com a higidez de princípios histórica e universalmente abraçados pela sociedade, tais como igualdade, liberdade e justiça.

Ocorre que, no que tange à estratégia de regulamentação a ser adotada, duas correntes antagônicas expressam pontos de vista igualmente fortes, razão pela qual nenhum deles deve ser desconsiderado, de maneira preliminar, neste debate.

Por um lado, diversos estudiosos advogam a tese de que não podem haver amarras para o livre fluxo de ideias e iniciativas. Tal postura ensejaria as condições para o acúmulo de mais conhecimento e, por consequência, para novos e significativos saltos no processo de desenvolvimento.

Em posição diametralmente oposta, céticos do caráter exclusivamente benéfico dessa acelerada marcha acreditam que um *laissez-faire* jurídico poderia fazer com que grande parcela da população viesse a padecer de algo muito pior do que a desigualdade e a injustiça: a irrelevância¹².

Perscrutando ambas as perspectivas, o trabalho argumenta que a regulamentação, em qualquer extensão, precisará ser construída democraticamente, no seio do Espaço Públicoⁱⁱ. Somente assim será capaz de prover respostas para os novos desafios¹³ da vida em sociedade. Aliás, o texto também deixa implícito que raríssimas foram as vezes em que a integração entre a comunidade e seus representantes foi tão importante quanto agora.

¹² Youval Harari- 21 lições para o Século 21

¹³ Idem



Outrossim, estando-se defronte de um cenário no qual tanto o objeto quanto a forma de regulamentação são, de alguma maneira, insólitos, parece recomendável ampliar o círculo decisório e atrair mais segmentos da sociedade civil organizada para as discussões.

Aqui, a propósito, tangencia-se o ponto fulcral deste trabalho, qual seja a sugestão de criação de um corpo técnico multidisciplinar, no âmbito do Senado Federal, visando a subsidiar o hercúleo esforço que os parlamentares terão, ao longo dos anos porvindouros, na compreensão e normatização desses inéditos fenômenos.

Essa proposta assimila, de certa maneira, a ideia de que, para além das obrigações deontológicas dos parlamentos e dos reptos que, por conseguinte, eles deverão adereçar, esta fase de intensas discussões e deliberações também representa uma oportunidade de recobro de parte do protagonismo perdido pelas casas legislativas ao longo das últimas décadas.

1.3 Delimitação e direcionamento do trabalho

Nas democracias liberais o Poder Legislativo cumpriu, historicamente, um papel de moderador das relações sociais. Contudo, tanto pela peculiar natureza do processo legislativo quanto pela marcha dos acontecimentos, a mesma sociedade que se beneficiou das garantias e direitos assegurados por parlamentos de todo o planeta, hoje, contesta a eficácia de sua atuação e, em casos extremos, questiona a sua razão de ser¹⁴.

Em parte, isso ocorre porque se está tratando de um modelo que privilegia o debate e busca exaurir as possibilidades de construção conjunta de soluções para os problemas sociais. Logo, não consegue ser ágil. E isso acaba cristalizando uma aparência de anacronismo no imaginário popular, especialmente junto às gerações mais novas, cujo *mindset* vem sendo forjado por conceitos como instantaneidade, fugacidade e imediatismo.

Além disso, o acesso ao conhecimento por meio da Internet e de outras ferramentas empoderou a sociedade civil em várias dimensões. Inicialmente, permitindo que fossem engendrados novos instrumentos para o controle da atuação estatal (*accountability*). Mais do que isso, tornando inteligíveis liturgias e arranjos cuja compreensão era limitada a uma pequena parcela da população e, hoje, são amplamente discutidos, a exemplo das decisões do Poder Judiciário ou dos elementos que compõem o processo legislativo.

Como consequência da crença de que as casas legislativas já não são capazes de ofertar as respostas aos desafios contemporâneos com a velocidade e a acurácia requeridas, o mundo viu, ao

¹⁴ Steven Levitsky e Daniel Ziblatt- Como as democracias morrem



longo das últimas décadas, o surgimento de vozes contestadoras da necessidade de preservação do modelo de tripartição de poderes e da própria democracia liberal, mesmo em quadrantes nos quais tais valores pareciam consolidados e imutáveis¹⁵.

Assim, em um flagrante paradoxo, o caldo iconoclasta que se criou acaba por questionar instituições que foram o alicerce da maioria dos avanços experimentados pela humanidade, nos últimos séculos. Em suma, na ânsia de experimentar avanços ainda mais significativos, uma parcela da população rechaça a arquitetura que deu azo à maioria das conquistas auferidas na Idade Moderna e na contemporaneidade.

Há que se buscar compreender as motivações dessa contradição para, eventualmente, desmistificá-la. Nesse sentido, diversas instituições, públicas e privadas, vêm destinando tempo e recursos à interpretação do *Zeitgeist* e ao alinhamento de suas posturas e propósitos ao que predica e requer o Espírito do Tempo. Há um nítido e manifesto senso de urgência entre os atores que se dedicam a essa tarefa.

Governos nacionais e locais, de praticamente todos os matizes ideológicos, vêm adotado estratégias e criando estruturas que auxiliam no enfrentamento dos desafios contemporâneos e porvindouros. Para os atores governamentais, uma abordagem cautelosamente otimista ajuda a entender o contexto presente e as possibilidades futuras. Afinal de contas, a inovação é, antes de tudo, um processo social¹⁶ e os governos são a máxima expressão da organização da sociedade, como já foi dito.

Não por acaso um novo e crucial conjunto de competências começa a ser demandado e posto em ação no âmbito do serviço público. A Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (OCDE), por exemplo, publicou, ainda em 2014, um texto em que exorta os seus membros a investirem em soluções digitais e na capacitação dos seus servidores para manejar as novas incumbências estatais¹⁷.

Em síntese, o Poder Executivo, de diversas nações, parece ter aumentado, rapidamente, o seu nível de atenção para com essa problemática, fazendo com que alguns casos de sucesso já possam ser elencados, como se pretende demonstrar nos capítulos subsequentes.

Por outro lado, percebe-se haver pouca literatura dedicada ao nevrálgico papel que os parlamentos devem desempenhar neste cenário. Trata-se de uma lacuna incompreensível, haja vista

¹⁵ Steven Levitsky e Daniel Ziblatt- Como as democracias morrem

¹⁶ Halima Khan:How can we better support innovation in public systems?- Disponível em <https://www.nesta.org.uk/blog/four-reflections-public-service-innovation>

¹⁷ OECDiLibrary: Skills for a High Performing Civil Service- Disponível em <https://doi.org/10/1787/9789264280724->



estarmos tratando, do ponto de vista institucional, do *locus* adequado para a regulamentação e a normatização de todos os aspectos da vida em comunidade.

Ainda que algumas ações concretas e produtoras, adotadas por determinadas casas legislativas, já possam ser catalogadas, o fato é que o tema parece não ter sido apropriado por legisladores e servidores de parlamentos, de várias partes do mundo, com a atenção e a urgência necessárias. Trata-se de uma constatação perigosa, uma vez que a alienação do Poder Legislativo costuma implicar riscos para a própria democracia.¹⁸

O que precisa ficar claro, então, é que a reafirmação da crença nos valores democráticos- em função de sua capacidade de organizar a sociedade e resolver problemas de maneira ordeira, pacífica e plural- passa, inexoravelmente, pela atualização de temas, ritos e estruturas das casas legislativas, particularmente no Brasil. Afinal de contas, o parlamento “é, como sempre foi, o anfiteatro onde se travam o debate de toda gama de problemas e o entrelaço das correntes de opinião”¹⁹, carecendo, tão somente, de roupagem mais moderna.

Por todo o exposto e diante da premência de se restituir a centralidade do Poder Legislativo, o presente trabalho procura evidenciar a existência de uma pleora de temas que carecerão de regulamentação ao longo dos próximos anos, elencar iniciativas adotadas em outros países e esferas de poder e sinalizar oportunidades de aprimoramento; como a já mencionada criação, no âmbito do Senado Federal, de uma estrutura permanente que aglutine especialistas e que se dedique a subsidiar os congressistas nas inúmeras vezes em que deverão ser instados a deliberar sobre conceitos e construtos que moldarão a vida de todos os brasileiros.

Nesse último tocante, o texto se debruça sobre experiências bem-sucedidas no seio da própria Câmara Alta. Crê-se que exemplos como os do Instituto Fiscal Independente (IFI) e da Comissão Mista de Controle de Atividades de Inteligência possam servir de parâmetro para o vigamento de um órgão devotado ao assessoramento dos Senadores da República nas já referidas matérias de alta indagação que tendem a aportar na Casa, ao longo dos próximos anos.

Cabe sublinhar, ainda, a especial ênfase dada às formas de intercessão entre o trabalho desses órgãos e a sociedade civil brasileira. Propugna-se, afinal de contas, por *outputs* regulatórios que consigam tanto catalisar o desenvolvimento quanto resguardar os interesses e valores nacionais.

Admitindo-se que esse movimento venha a ter um caráter algo exploratório, defende-se que, somente, a integração e o controle sociais sejam capazes de dar a legitimidade necessária para que a dinâmica de tentativa e erro que se instalará possa ser compreendida e abraçada pela população.

¹⁸ Steven Levitsy e Daniel Zibblat

¹⁹ Cattete Pinheiro- O papel do parlamento no Estado moderno Revista de Informação Legislativa



Portanto, além de sugerir emular alguns aspectos materiais do seu sucesso, o trabalho também argumenta em favor da criação de um modelo de comunicação direta junto à sociedade, nos moldes do que faz o IFI, atualmente. Quiçá, ainda mais intensa e periodicamente.

Em resumo, tendo como postulado a necessidade de simbiose entre o Poder Legislativo e a sociedade, consubstanciada no conceito de *accountability*, busca-se mostrar, por intermédio de experiências conduzidas sob a égide desse liame, que apenas um esforço conjunto e permanente poderá extrair o melhor dos novos tempos. É certo que os desafios encerrados pelo fastígio da Ciência se impõem a toda a sociedade, mas é igualmente correto esperar que os parlamentos exerçam um papel mais proeminente nessa conjuntura.

Sem embargo, a forma, a extensão e a oportunidade dessa atuação seguem sendo questões em aberto.

2 Limites e possibilidades da atividade legiferante em um mundo que se transmuta

2.1 Decidir sobre o adequado nível de regulação é uma tarefa cada vez mais difícil

Todo gestor público deve ter em mente que as intervenções do Estado só se justificam por uma real necessidade da sociedade.²⁰ Assim, o Múnus público ganha forma quando resta comprovado que a não interferência estatal é danosa à coletividade.

Ocorre que, no contexto em tela, a linha que circunscreve o que é o interesse comum se configura fluida e volátil, fato que adiciona complexidade ao processo decisório. Essa reflexão, longe de configurar diletantismo, deve servir de alicerce para o debate acerca de uma das mais inquietantes dúvidas dos agentes públicos da hora presente, qual seja a demarcação dos limites da atuação estatal, particularmente no que diz respeito à criação de novas leis.

Não que fazer esse tipo de escolha tenha sido, em algum momento da História, uma tarefa simples. “Aristóteles não insinuou facilidades ao político, de quem sempre se exigiu ação, paciência, tolerância, habilidade e discernimento em torno do bem comum”, lembra Cattete Pinheiro. E complementa dizendo que o agente público “deve operar mesmo quando há escassez de recursos políticos”²¹.

Porém, ao se admitir que a transformação do papel do Estado seja um subproduto das transformações econômicas e sociais²², entender-se-á que, neste instante, a postura dos agentes

²⁰ Avaliação de Impacto Legislativo- cenários e perspectivas para sua aplicação P.89

²¹ Cattete Pinheiro- O papel do Parlamento no Estado Moderno.

²² Carter e Herz



públicos precisa ser distinta da adotada por seus antecessores, haja vista a profusão de mudanças pelas quais a sociedade está passando.

E isso é especialmente verdadeiro para os legisladores. Afinal, a enorme onda de inovações do limiar do novo milênio traz consigo uma significativa inflexão na lógica de sua atuação.

Se as transformações técnico-científicas careceram, ao longo de todo o processo civilizatório, da simpatia e do aval de significativa parcela das pessoas, doravante, elas tendem a condicionar a maneira pela qual os indivíduos vêem o mundo e, portanto, a ditar os padrões de comportamento. A tecnologia não precisará se amoldar à vontade popular. É esta última que precisará se adequar às inovações.²³

Tal percepção torna necessário apontar, uma vez mais, a singularidade deste momento. Como a opinião pública, que constituía a principal ferramenta de balizamento para a atividade do legislador, começa a ocupar um corner mais passivo, esmaecem-se mecanismos de *feedback* que, por incontáveis vezes, permitiram a representantes e representados encontrar uma postura equilibrada na atuação e eficaz na confecção de normas e políticas que redundassem na satisfação coletiva.

Desse modo, a demarcação dos limites da intervenção legal, sob a égide dessa nova ordem, se transformou em missão das mais difíceis, embora crescentemente relevante. Como consequência, de agora em diante, toda e qualquer iniciativa regulamentadora deverá sopesar argumentos que transcendem a velha dicotomia entre o interesse público e o de grupos de pressão²⁴ e que acabam por se encerrar em duas construções retóricas e epistemológicas opostas entre si.

Ainda que de forma redundante, cumpre recapitular os fundamentos basilares de cada uma dessas linhas de raciocínio.

Pois bem, a pedra angular da primeira delas é a sustentação de que não devem haver obstáculos para o livre fluxo de ideias e iniciativas. Tal postura ensejaria as condições para o acúmulo de mais conhecimento e, por consequência, para novos e significativos saltos no processo de desenvolvimento.

Em posição contrária, céticos do caráter auspicioso dessa acelerada marcha acreditam que as inovações em série tendem a criar profundos desequilíbrios sociais. Tão elevado é o grau de temor e desconfiança em relação a esses efeitos que alguns desses críticos passaram a ser conhecidos como Novos Luddistas²⁵. Eles receberam tal alcunha em referência ao Luddismo, movimento social que se

²³ Youval Harari- 21 lições para o Século XXI

²⁴ Azambuja, Darcy. Introdução à Ciência Política: Editora Globo, 2003, p.315

²⁵ Max TegmarK, Life 3.0, p.31,



notabilizou pela destruição de máquinas nos primórdios da Revolução Industrial e que se tornou sinônimo de reação ao avanço técnico.

Essa referência não é fortuita. Naquele momento, como agora, convivia-se com uma miríade de novidades que levavam a humanidade a se dividir entre os que acreditavam que a Ciência e seus inventos atuariam como uma espécie de *Deus Ex Machina*ⁱⁱⁱ, dando cabo a todos os tormentos e aflições, e aqueles que entendiam que as inovações visavam, tão somente, a reconfigurar os meios de produção, de modo a perpetuar o jugo do capital sobre o trabalho²⁶.

A alusão aos embates que a Revolução Industrial ensejou e o seu cotejamento com os dilemas que são a motivação deste trabalho mostram que, ainda que estejamos usufruindo de significativas conquistas materiais, físicas e coexistenciais, é possível dizer que a modernidade segue sendo um projeto inacabado. Afinal, muitas das promessas do iluminismo ainda estão por cumprir, havendo espaço para a melhoria da condição humana como um todo e para o refinamento das relações sociais, em particular.²⁷

Entretanto, tais oportunidades de aprimoramento estão, como sempre estiveram, diretamente associadas à propensão da sociedade a abraçá-las. Historicamente e em larga extensão, as mudanças não prescindiram da construção de consensos mínimos. Como o conhecimento humano é, por natureza, provisório e falível, impôs-se a necessidade de que as sociedades estivessem abertas a diferentes e novos pontos de vista, sob pena de experimentarem a estagnação.²⁸

A observância desse postulado é, excepcionalmente, importante em um instante no qual o ritmo e a abrangência das mudanças parecem exigir uma nova dinâmica por parte dos entes públicos e de seus artífices. Destarte, sob pena de perda generalizada, governos dos mais distintos matizes ideológicos estão se associando a instituições privadas e ao terceiro setor com vistas a encontrar respostas para os reptos lançados pelos recentes saltos técnico-científicos.

Há, como já demonstrado, outros valores e interesses em jogo, neste instante. Existe um risco real, por exemplo, de que determinados movimentos decorrentes das revoluções da biotecnologia e da tecnologia ceifem centenas de milhões de postos de trabalho e ensejem o surgimento de algo que se poderia cognominar de ditaduras digitais, nas quais todo o poder, cristalizado nos dados, estaria concentrado nas mãos de uma minúscula elite. Nesse cenário, a maior parte da população padeceria de algo muito pior do que a exploração: a irrelevância²⁹.

²⁶ Engels, Fredrich e Marx, Karl. O manifesto comunista

²⁷ Jürgen Habermas- A Modernidade: um projeto inacabado. Ed. Vega

²⁸ Karl Popper

²⁹ Youval Harari- 21 Lições para o século 21



Poder-se-ia alegar, como contraponto, que esse tipo de discussão não é, de todo, inédita. No Brasil, mesmo, os legisladores já foram chamados à colação para enfrentar dilemas com algum grau de similitude. A manutenção da figura do frentista nos postos de combustível do país serve de molde para esse argumento. Afinal, mesmo que à custa do pagamento de um sobrepreço a cada abastecimento, a coletividade, por intermédio de seus representantes, convencionou que, para a preservação do tecido social, era relevante manter aqueles postos de trabalho³⁰.

Raciocínio semelhante fez com que legisladores municipais de diversos quadrantes confeccionassem normas que obrigam os transportes públicos locais a contar com a figura de um cobrador em seus deslocamentos³¹. Uma vez mais, não se ignora que o usuário do serviço esteja arcando com uma diferença monetária para que aqueles empregos não sejam ceifados, mas depreende-se que a sociedade considera ser essa uma medida correta, à luz de valores como igualdade e fraternidade.

Por fim, pode se trazer à lúmen as Resoluções 311 e 312, do Conselho Nacional de Trânsito (Contran)³², que instituíram o *airbag* e o sistema de freios ABS (*Antilock Brake System*) como itens obrigatórios nos automóveis fabricados no Brasil. As determinações, que datam de 2009, mas que começaram a vigorar para todos as novas unidades fabricadas, apenas em 2014, ensejou incrementos nos preços de veículos de gama popular que alcançaram o patamar de 8%³³. Novamente, o que parece ter motivado a autoridade regulamentadora parece ter sido uma análise da relação de custos e benefícios vinculados à difusão daquelas tecnologias.

Os três casos, longe de configurar um alento para aqueles que defendem não haver pressão excepcional sobre os legisladores de hoje e de amanhã, constituem um retrato fiel da avassaladora leva de temas com os quais os parlamentares terão de lidar. Se tais regulamentações ocorriam de forma bissexta até bem pouco tempo atrás, passam a ser ubíquas, a partir de agora, não se restringindo ao mercado de trabalho, ainda que este seja um ponto que mereça especial atenção.

Como o presente texto procura mostrar, há um sem-número de temas a exigir novas diretrizes legais, éticas e morais e não se pode desconhecer ou menosprezar o rol de incumbências dos parlamentos neste cenário. Nesse sentido, ainda que aquiescendo os dilemas relacionados aos atos de regulamentar e à extensão dessas incursões, urge que o Legislador, notadamente o brasileiro, busque exercer algum protagonismo no que diz respeito à colocação desses temas na ordem do dia. Ao

³⁰ Lei 9956/2000- Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9956.htm

³¹

https://www.lex.com.br/noticia_277745373_LEI_QUE_OBRIGA_PRESENCA_DE_COBRADOR_NOS_ONIBUS_D_E_CRUZ_ALTA_E_CONSTITUCIONAL.aspx

³² <https://www.infraestrutura.gov.br/resolucoes-contran.html>

³³ <https://g1.globo.com/carros/noticia/2013/12/obrigatoriedade-de-freios-abs-e-airbag-segue-em-2014-diz-mantega.html>



mesmo tempo, ele deve evocar a sociedade civil para que oferte a sua visão de mundo e as suas impressões acerca dos assuntos mais cruciantes dessa era.

Como todo esforço coletivo, trata-se de um trabalho executado a muitas mãos, mas que, nem por isso, pode prescindir de algum tipo de liderança. E nos arranjos democráticos, tal papel, nesse tipo de missão, costuma caber ao Poder Legislativo. Eis uma situação em que a aparição estatal é vital para a sociedade.

Como se vê, a emergência de uma nova consciência coletiva para fazer frente à copiosidade de câmbios pelos quais a vida em sociedade deve passar é um anseio compartilhado por governos, parlamentos, corporações, estudiosos e cidadãos comuns. Sendo tênue a linha que separa o entusiasmo do receio para com as novas tecnologias, a convergência se dá, justamente, na medida em que os atores defendem o estabelecimento de uma espécie de sistema de freios e contrapesos e a multiplicação de instrumentos de *accountability* para preservar valores tidos como universais e, ainda assim, assegurar que não existam entraves ao progresso. O que não resta pacificado é como fazê-lo.

2.2 O que regular? Como regular? Quando regular?

Com vistas a adereçar os questionamentos que introduzem este segmento, um bom ponto de partida parece ser a discussão acerca da ideia de alargar os círculos decisórios.

Como no Espaço Público os desideratos de agentes públicos e privados devem seguir critérios lógicos, pragmáticos e racionais³⁴, a chance de acerto no que concerne à determinação de regulamentar ou não uma dada inovação parece ser função matemática da quantidade e da qualificação dos atores envolvidos no processo.

Há que se admitir, por óbvio, que a lógica prevalente em momentos-chave da História foi a dos governantes, em detrimento do que pleiteavam os indivíduos³⁵, e que, por vezes, os interesses de pequenos grupos se sobrepuseram à vontade coletiva. Mas agora é diferente. Já não existe margem para esse tipo de equívoco e uma das salvaguardas vislumbradas parece ser, justamente, a integração entre a sociedade e os seus representantes, quando dos momentos de análise e deliberação.

“Os planos fracassam por falta de conselho, mas são bem-sucedidos quando há muitos conselheiros”³⁶. O ensinamento bíblico parece particularmente útil em um instante no qual a nova onda progressista empeça a ganhar contornos mais nítidos e as posições de críticos moderados, de Novos Luddistas e de entusiastas desabridos começam a ser contrapostas. Como há vasta e robusta

³⁴ Jürgen Habermas- Mudança Estrutural da Esfera Pública

³⁵ Norberto Bobbio, pág. 63

³⁶ Provérbios 15:22



argumentação em todas as direções, parece de bom alvitre conhecer e esquadrihar todas as suas razões. Trata-se, na essência, da defesa da multiplicidade de visões como primado do processo de normatização.

Uma vez estabelecida a pluralidade como alicerce do ambiente de deliberação, parece ser fundamental, também, estabelecer parâmetros para o próprio processo decisório. Após estabelecer quem deve regular, deveria ser forçoso, então, definir o quê regular, quando regular e como regular.

Nesse sentido, é importante ter em mente, de forma preliminar, que tais decisões precisariam estar alinhadas a um conjunto de princípios e propósitos que seja compartilhado pela maior parte dos agrupamentos sociais.

Afinal, ao longo da História, os mais decisivos câmbios da humanidade sempre estiveram vinculados à intensificação ou à debilitação de determinados valores. Assim, o diagnóstico de uma existência humana; quer seja de um homem, de um povo ou de uma época, precisa ser feito à luz do repertório de suas convicções³⁷. Por isso, a consumação de toda e qualquer alteração normativa e a construção de novos ‘consensos’ não podem desconsiderar as crenças e expectativas da época.

Em síntese, o *Zeitgeist* parece ser o pano de fundo para que as decisões coletivas e individuais acerca dos limites da evolução técnico-científica e da convivência com os seus meios e consequências sejam tomadas. Em outros contextos históricos, tal assertiva soaria acaciana, mas no seio da revolução tecnológica, até o Espírito do Tempo pode ser questionado. Senão, vejamos.

Com o advento daquilo que se convencionou chamar de sistemas sócio-técnicos, consistentes em uma rede que conecta pessoas e objetos ou *personas*, em mescla de agentes humanos e não humanos³⁸, algumas crenças e valores passaram a perder sentido. Um retrato disso é a possibilidade de responsabilização de máquinas por imperícia, imprudência e, até, comportamento doloso.

Tal pensamento soaria estapafúrdio, há algumas décadas. Sem embargo, vários autores já admitem que, em função de sua crescente autonomia, ‘máquinas inteligentes’ precisam ser moralmente programadas de forma a assegurar a incolumidade física e os interesses dos seres humanos³⁹. Como os aparatos passaram a operar em novos ambientes sociais, a exemplo das esferas públicas, tornou-se indispensável desenhar e instalar funcionalidades que sejam sensíveis a aspectos éticos relevantes e aplicáveis em diversas situações⁴⁰. E em face do advento dessa nova classe de entidades, marcos legais consentâneos também começam a surgir.

³⁷ Ortega y Gasset- Historia como sistema y otros ensayos de Filosofia, pág.45

³⁸ Eduardo Magrani- New Perspectives on ethics and the laws of artificial intelligence

³⁹ Wallach e Allen- Moral machines: teaching robots right from wrong- Oxford University Press

⁴⁰ Verbeek- Moralizing Technology: Understanding and Designing the Morality of Things- The University of Chicago Press



Um caso lapidar é o do Artigo 12 da Convenção das Nações Unidas para o Uso de Comunicações Eletrônicas em Contratos Internacionais, segundo o qual uma pessoa (natural ou jurídica) em nome de quem determinado programa foi criado deve ser responsabilizada por qualquer ação gerada pela máquina que o utilize. Tal raciocínio é baseado na noção de que um artefato não possui razão própria. Por outro lado, em caso de dano gerado por uma máquina dotada de AI, e à luz do mesmo artigo, quem maneja-la também poderia ser imputado, em face da percepção de que tais equipamentos ‘aprendem’ pela repetição, ou, treinamento⁴¹.

Pode-se, ainda, tentar aquilatar a habilidade de programadores e usuários com vistas a prever o nível desses riscos. De acordo com esse modelo, tanto os criadores quanto os que fruem dos equipamentos podem ser responsabilizados, caso seja entendido que foram negligentes ou imperitos diante de um evento previsível⁴². Por fim, deve-se atentar para a perspectiva, ainda mais desafiadora, de se começar a imputar responsabilidade às próprias máquinas, tese que já começa a encontrar defensores⁴³.

Em um primeiro instante, a tentativa de tornar computadores e outras máquinas mais confiáveis e *accountable* pode causar espécie. Contudo, a discussão parece alinhada aos clamores de uma expressiva corrente da comunidade científica internacional. Max Tegmark, professor do Massachusetts Institute of Technology (MIT), sintetiza alguns apontamentos desse grupo de especialistas.

Para ele, tudo o que apreciamos na civilização é produto da inteligência humana e, a seu ver, a Inteligência Artificial pode amplificar tais avanços, tornando a vida ainda melhor. Assim, pequenos progressos em AI poderiam se traduzir em significativos avanços em ciência e tecnologia que acabariam por promover a redução de acidentes, doenças, injustiça, guerras, trabalho exaustivo e pobreza. No entanto, com vistas a evitar que os benefícios da Inteligência Artificial sejam apropriados sem a criação de problemas colaterais, ele defende enfrentar algumas importantes questões, tais como garantir que os sistemas de AI sejam cada vez mais robustos e que assegurem a prosperidade sem legar desigualdade ou falta de propósito ao Homem⁴⁴. Não obstante, para efeito deste trabalho, o mais importante das provocações de Tegmark diz respeito a como atualizar os nossos sistemas legais de forma a torná-los mais eficientes e justos, *pari passu* com as transformações no panorama social.

Em face de tantas modificações, parece plausível afirmar que os futuros esforços regulatórios precisarão buscar lastro em construtos teóricos igualmente novos. Já não é possível regular a realidade

⁴¹ Eduardo Magrani-New Perspectives on ethics and the laws of artificial intelligence

⁴² Halley, G: The Criminal Liability of Artificial Intelligence Entities- Akron Intellectual Property Journal

⁴³ Ricardo Maffei Martins e Daniel Guariento- Inteligência Artificial e responsabilidade civil dos robôs Disponível em <https://s.migalhas.com.br/S/70091>

⁴⁴ Max Tegmark: Life 3.0 pág.93



com base nas regras clássicas do Direito, concebidas muito antes do advento dessas tecnologias⁴⁵. Está se tratando, outrossim, de uma Legística que ainda está em construção, posto que fundamentada em narrativas e conceitos que seguem carecendo de validação prática.

Vive-se um período de dúvidas. Logo, soaria incauto, neste momento, vaticinar os postulados que deverão nortear a regulação de um modo de vida substancialmente diferente daquele com o qual nos acostumamos. Destarte, mais prudente e produtora do que digredir sobre o objeto, a forma e o momento da regulamentação, parece ser dotar os indivíduos e as instituições do cabedal suficiente e necessário para lograr êxito na tarefa de harmonizar os interesses que se instalarão.

Uma vez mais, então, deve-se voltar o olhar para as medidas que cumulam o Poder Legislativo e para o seu *status* no tecido social. Se o Parlamento contemporâneo for comparado com as suas origens, ficará notória a amplificação de sua influência política e a sua democratização. Todavia, ele vinha sendo submetido, mais recentemente, a uma força centrífuga que o distanciava do centro das atividades de organização social⁴⁶. Agora, no entanto, o pêndulo da História parece estar se movimentando novamente. E na direção dos legisladores, a quem cumpre lançar mão dos melhores recursos humanos e materiais. Para fazer frente às novas incumbências, o Parlamento precisa estar municiado.

Admite-se que as responsabilidades do Poder Legislativo foram ampliadas enquanto ele perdia algumas de suas antigas referências e isso é, por si só, desafiador. Entretanto, abraçando essas tarefas, os parlamentos têm a chance de recobrar relevância, ao passo em que estarão ajudando a construir o bem comum.

2.3 A magnitude do desafio

Não se trata de missão simples, por suposto. Tanto pela diversidade de tópicos quanto pela sensibilidade dos seus possíveis impactos.

Com o fito de ilustrar isso, elenca-se, a seguir, um conjunto com alguns campos temáticos que tendem a experimentar profundas transformações ao longo dos próximos anos. Como parece plausível imaginar que, praticamente, todas as relações sociais, hábitos e modelos de produção passarão, nos anos porvindouros, por algum tipo de reconfiguração, não se poderia ter a pretensão, neste trabalho,

⁴⁵ Ricardo Maffei Martins e Daniel Guariento- Inteligência artificial e responsabilidade civil dos robôs Disponível em <https://s.migalhas.com.br/S/70091>

⁴⁶ Murilo Gaspardo-O Parlamento e o Controle Democrático do Poder Público- Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.



de apresentar uma lista exaustiva de discussões sobre as quais a sociedade precisará se debruçar. Pelo contrário. O que se tem, afinal, é a expectativa de uma verdadeira revolução do *modus vivendi*.

Ainda assim, a complexidade dos assuntos ora tangenciados e a miríade de possibilidades decorrentes de suas transformações já conseguem dar uma dimensão da magnitude do desafio que se coloca diante de autoridades, acadêmicos, empreendedores e cidadãos mais conscienciosos. Acima de tudo, os exemplos que se seguem denotam haver muito trabalho a fazer no âmbito do Poder Legislativo.

1-Privacidade

Proteção de dados como Direito Fundamental, veto ao projeto de criminalização das *fake news*, Lei de Acesso à Informação, Lei de Proteção de Dados. A profusão de discussões e diplomas legais englobando o tema da privacidade e da proteção dos dados revela a sua importância na era digital. Como já foi dito, diversos estudiosos acreditam que as informações estruturadas se transformarão no principal ativo econômico do século XXI⁴⁷.

Não por acaso, pululam ações administrativas e judiciais envolvendo grandes empresas do setor de tecnologia. Para citar apenas uma delas, alude-se à decisão de uma Corte Europeia, em novembro de 2019, que obrigou o Google a observar, sob pena de multa bilionária, aquilo que se convencionou chamar de ‘direito ao esquecimento’⁴⁸, mecanismo pelo qual a corporação e suas congêneres são obrigadas a retirar, do seu ambiente virtual, menções a indivíduos que assim o desejarem. No Brasil a empresa também tem os seus percalços. Em agosto de 2019, a Secretaria de Defesa do Consumidor anunciou a instauração de um processo contra a filial brasileira em face de uma denúncia do Ministério Público Federal dando conta de que a empresa estaria violando a privacidade de contas de correio eletrônico sob a sua tutela (Gmail)⁴⁹

Parece claro que os parlamentos devem impor limites às corporações e, em determinadas situações, a órgãos do próprio aparato estatal, uniformizando entendimentos acerca do que é permitido ou vedado no manejo dessas informações. E algumas casas legislativas, efetivamente, têm procurado fazer essa demarcação.

À guisa de exemplo, um projeto de lei, de autoria do Senador Ron Wyden, que ficou popularmente conhecido como *Mind Your Own Business Act*⁵⁰ (cuide da sua vida, em tradução livre)

⁴⁷ Revista The Economist Disponível em <https://www.economist.com/leaders/2017/05/06the-world-most-valuable-resource-is-no-longer-oil-but-data>

⁴⁸ <https://www.conjur.com.br/2019-set-24/direito-esquecimento-aplicado-toda-uniao-europeia>

⁴⁹ <https://www.legado.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1549544998.05>

⁵⁰ <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bil/2637>



foi apresentado no Congresso norte americano em outubro de 2019. Segundo o seu autor, a proposta é baseada em três conceitos, quais sejam o de que consumidores devem deter o controle sobre as suas informações privadas, o de que as empresas devem assegurar irrestrita transparência sobre a forma como usam e compartilham dados e o de que os executivos dessas corporações devem ser responsabilizados caso mintam sobre a proteção das informações de outrem.

As sanções da hipotética lei seriam extremamente severas. Altos executivos de companhias que venham a ludibriar as autoridades acerca do uso inadequado de informações pessoais dos cidadãos, poderiam, *in extremis*, cumprir pena de encarceramento por até vinte anos. O diploma também prevê que as empresas envolvidas enfrentem penalidades tributárias vinculadas aos salários dos profissionais responsáveis.⁵¹

O Parlamento Europeu, por seu turno, aprovou, ainda em maio de 2018, um conjunto de regras sobre o tema, denominado Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (GDPR). Ele versa sobre a privacidade e a proteção de dados pessoais e regulamenta a exportação desses mesmos dados para fora da União Europeia. Tem como objetivo dar aos cidadãos formas de controlar as próprias informações.

Por fim, cabe citar um exemplo local. A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), Lei nº13709/2018⁵², é o dispositivo que regula as atividades de tratamento de dados pessoais no Brasil. À feição de legislações de outros países, a LGPD determina que os dados pessoais só podem ser coletados mediante o consentimento do usuário da rede ou em situações expressamente dispostas no corpo do seu Artigo 11. Trata-se de um texto moderno, mas que, a julgar pela velocidade das inovações, logo precisará de ajustes.

2-Comunicação

Existe uma infinidade de novas tecnologias orbitando o universo da Comunicação. Neste instante, a mais comentada delas é rede de quinta geração (5G). Tal frenesi se justifica pelo fato de que ela promete criar as condições para que diversos outros avanços técnicos possam alcançar o estado da arte.

A título de ilustração, a Internet das Coisas (IoT), que permitirá a realização de cirurgias conduzidas remotamente, criará linhas de montagem inteligentes e movidas por dados e ainda fará com que carros fluam nas ruas como cardumes interconectados⁵³, precisa de uma rede extremamente

⁵¹ <https://www.securitymagazine.com/articles/91120-mind-your-own-business-act-holds-corporations-executives-accountable-with-steep-fines-jail-time>

⁵² https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/lei/L13709

⁵³ Revista WIRED, edição de janeiro de 2020, p.39



rápida e confiável para que tais iniciativas possam ganhar escala. A rapidez e a confiabilidade só podem ser asseguradas pela rede 5G.

O conceito de Internet das Coisas (IoT), vale dizer, refere-se à estrutura que integra, valendo-se de tecnologias da informação e comunicação, a prestação de serviços de valor adicionado e o intercâmbio de dados entre artefatos (coisas) com capacidades de conexão física ou virtual⁵⁴. Todo esse potencial tem valor econômico incalculável, o que gera disputas comerciais e até transnacionais, requerendo arbitragem neutra. Esse papel pode, mesmo que parcialmente, ser exercido pelo Legislador.

Outra prova da necessidade de estabelecimento de parâmetros para a comunicação no universo virtual é a utilização de determinados meios para disseminação de informações que cumpram papel estratégico, dos pontos de vista político, econômico e militar. Em 11 de janeiro de 2019, por exemplo, o Facebook, proprietário da rede social Instagram, promoveu a retirada de postagens que expressassem apoio ao general Qassem Soleimani, como consequência das escaladas retórica e bélica que envolveram os Estados Unidos e o Irã e das sanções que foram impostas pelo governo norte-americano naqueles dias⁵⁵.

Todavia, no presente instante, nada parece mais perigoso, no universo das novas formas de comunicação do que a tecnologia que se convencionou chamar de *Deepfake*. Como o nome sugere, ela remete às famigeradas *fake news*, embora seja, potencialmente, muito mais devastadora. Mesclando diferentes arquivos de áudio e vídeo, a *Deepfake* consegue simular a voz e as feições de praticamente qualquer pessoa. Os seus programas usam inteligência artificial para baratear e popularizar uma técnica que, até então, era restrita às grandes produções do cinema ou da televisão⁵⁶. Como se pode imaginar, essa tecnologia impõe dilemas e riscos a diversos segmentos, mas pode ser, particularmente, danosa à democracia. Por isso, urge produzir conteúdo legal para limitar ou, mesmo, banir o seu uso em determinadas situações.

3-Controle estatal

A Rússia anunciou, nos extertores do ano de 2019, ter desconectado parte da sua Internet para, supostamente, testar o programa RuNet, que oferece estrutura digital independente para que o país possa acessar a rede de forma autônoma, sem acesso ao sistema DNS global e à internet externa. As

⁵⁴ <https://www.direitonet.com.br/noticias/exibir/21874/Plano-nacional-de-internet-das-coisas-e-instituido-por-Decreto>

⁵⁵ <https://www.cnn.com/cnn/2020/01/10/tech/instagram-iran-soleimani-posts/index.html>

⁵⁶ <https://www.negociosdisruptvos.com/o-que-e-deepfake-inteligencia-artificial-e-usada-para-fazer-videos-falsos>



autoridades locais justificam a implantação do programa com o argumento de que ele traz segurança contra-ataques cibernéticos.⁵⁷

Críticos apontam a possibilidade de que o governo russo passe a exercer maior controle sobre os indivíduos, haja vista que, em tese, o RuNet permitiria o acesso à maioria absoluta dos dados trafegados no país. Tratar-se-ia de uma rede mantida e monitorada pelo Kremlin, o que dificultaria manifestações de dissenso, preservando o *status quo* e seus interesses.

Outra iniciativa que enseja discussões acerca dos limites do controle estatal sobre os cidadãos é o programa do governo chinês que ficou popularmente conhecido como Sistema de Crédito Social. Por seu intermédio, almeja-se unificar os históricos de indivíduos e empresas.

Ele se vale de um modelo de vigilância de massa, com análises de *Big Data* e o uso de um sistema de reconhecimento facial, composto de centenas de milhões de câmeras de monitoramento para, basicamente, compor duas listas. Na primeira, são dispostos os cidadãos e empresas modelares e, na segunda, aqueles que merecem algum tipo de restrição ou reprimenda. A propósito, as primeiras sanções começaram a ser aplicadas em 2018.

4-Transportes

Neste campo, a tecnologia que mais desperta interesse e controvérsia é a dos veículos autônomos. Tanto em função do seu estágio de desenvolvimento quanto dos seus impactos econômicos e sociais, os veículos robóticos suscitam acalorado debate e já são alvo de numerosas iniciativas regulatórias.

Desde a apresentação do primeiro veículo robótico inteligente, pela Universidade de Tsukuba (Japão), em 1977, governos, montadoras de automóveis e empresas de tecnologia vêm investindo tempo e recursos vultosos no desenvolvimento desses autômatos. O maior impulso, contudo, foi percebido a partir de 2004, quando a DARPA⁵⁸, agência americana criada com o fito de preservar a superioridade tecnológica dos EUA (Estados Unidos), lançou uma competição para estimular pesquisas com veículos terrestres não tripulados. Ao passo em que as edições se sucediam e instituições dos universos acadêmico, governamental e corporativo se assomavam ao projeto, a tecnologia avançava em ritmo acelerado. Mas também os riscos.

Afinal, os testes passaram a ser mais ambiciosos à medida que os novos equipamentos iam sendo introduzidos. Tal marcha culminou com os dois maiores revezes sofridos por esse processo

⁵⁷ <https://www.poder360.com.br/internacional/russia-desliga-internet-para-testar-programa-que-retira-pais-da-rede-mundial>

⁵⁸ Agência Estadunidense de Projetos de Pesquisa Avançada de Defesa



evolutivo. Em 2016, um cidadão de 40 anos morreu a bordo de um veículo autônomo da marca Tesla, que trafegava em modo automático e colidiu com um caminhão, sem que seu sistema pudesse detectar o obstáculo e evitar o impacto.⁵⁹

Em 2018, foi a vez de um veículo autônomo desenvolvido pela plataforma Uber causar uma fatalidade. Uma mulher de 49 anos, que cruzava a via fora da faixa de pedestres, em uma pequena cidade do Arizona (EUA), foi atropelada pelo carro em teste, falecendo pouco depois. Este incidente foi visto como um enorme *setback* para o conjunto global de esforços em favor dos carros autônomos, mormente por duas razões.

Em primeiro lugar, porque aquele estado possuía uma legislação flexível o suficiente para permitir avaliações e testes supervisionados com carros autônomos. No caso em tela, as empresas Uber, Waymo e Intel, em consórcio, empregavam cerca de trezentas pessoas nos estudos, notadamente motoristas que monitoravam e interferiam no controle do veículo em situações imprevistas⁶⁰. Contudo, a principal perda reside, mesmo, no impacto negativo produzido na imagem dessa técnica junto à opinião pública., que passou a demandar regras mais claras para os testes e a eventual implantação dos carros.

No que tange à regulamentação, já existem precedentes dignos de menção e análise. Nos EUA, por exemplo, os estados de Nevada, Flórida e Califórnia⁶¹ permitem o tráfego de veículos autônomos em vias públicas, ressalvada a necessidade da presença de um condutor habilitado para intervir em casos de emergência. E mais regulamentação está a caminho.

Resta saber, no entanto, se o advento de mais normas será suficiente para trazer confiança a usuários e cidadãos, em geral. De acordo com uma pesquisa da firma de consultoria internacional Deloitte, há uma correlação entre a desconfiança em relação à segurança de se locomover em um carro sem motorista e a frequência com que testes são levados a cabo em determinado país. Assim, segundo o estudo, os EUA são o país que possui a maior proporção de pessoas (50%) que acreditam que os carros autônomos não serão seguros.

Por silogismo, depreende-se que em casos como o do Brasil, onde apenas 27% da população diz acreditar que os veículos autônomos não serão seguros, a elevada confiança está atrelada à baixa frequência de testes dessa natureza e à conseqüente reduzida veiculação de notícias negativas associadas à nova tecnologia⁶². O estudo também revela que significativa parcela da população

⁵⁹ www.theguardian.com/technology/2016/jun/30/tesla-autopilot-death-self-driving-car-elon-musk

⁶⁰ www.tecnoblog.net/236695/uber-carro-autonomo-policia-acidente

⁶¹ *With Driverless Cars, Once Again It Is California Leading the Way*. Forbes Magazine, 26 September 2012

⁶² 2019 Deloitte Global Automotive Consumer Study- Advanced vehicle Technologies and multimodal transportation (Disponível em www.deloitte.com)



mundial teme que seus dados sejam *hackeados* em face da maior automação dos veículos e demanda regras mais rígidas quanto a isso.

O aspecto mais complexo envolvendo as novas tecnologias automotivas, no entanto, diz respeito à definição de valores éticos e morais quando da configuração do programa que guiará o automóvel. Diferentemente de uma pessoa, o *software* terá capacidade de fazer cálculos e tomar decisões cruciais, em fração de segundos. Isso implica dizer que, em determinadas situações, ele poderá escolher o destino dos ocupantes ou de terceiros. As possibilidades são, praticamente, ilimitadas. E o número de teses sobre a regulação desse aspecto também.

Em que pese a discussão sobre o desenvolvimento e a regulamentação de veículos autônomos ser ubíqua e, até, perturbadora, outras modalidades de transporte também requererão atenção por parte de legisladores e da sociedade civil, em geral. É o caso dos, aparentemente, prosaicos patinetes elétricos. Enquanto alguns poucos municípios já criaram normas para a utilização dos equipamentos, a maior parte das cidades brasileiras e mundiais não possui qualquer regra e isso tem gerado incidentes graves, alguns deles letais⁶³.

Como resta claro, a revolução dos meios de transporte constitui uma pauta que tende a ser onipresente em parlamentos de todo o mundo. *Urbi et Uber*.

5-Saúde

A confiabilidade e a rapidez da rede 5G prometem dar escala a uma conhecida promessa da Medicina: a cirurgia conduzida remotamente. Para muitos, essa tecnologia eliminará distâncias entre médicos e pacientes de áreas isoladas ou vulneráveis⁶⁴. Com isso, muitas vidas, anteriormente ceifadas por causa da distância de um centro estruturado, tendem a ser salvas. Por outro lado, essa possibilidade incomoda a vários próceres da área, em função da dificuldade de se impor responsabilidade em caso de uma queda ou mal funcionamento do sistema. A sociedade deverá estabelecer os parâmetros para que esse tipo de procedimento seja conduzido e os debates devem redundar em legislação específica para o tema. Como, de resto, para todas as novas técnicas que começam a ser testadas e implementadas no campo da telemedicina.

⁶³ <https://g1.globo.com/mg/minasgerais/noticia/2019/09/08/morre-homem-que-caiu-de-patinete-eletrico-em-belo-horizonte.ghtml>

⁶⁴ Revista Wired, edição de janeiro de 2020, p.40



6- Genética e Reprodução/

Para além da possibilidade de edição cromossômica ensejada pela combinação das tecnologias Crispr e Cas9⁶⁵, das promessas de cura de inúmeras doenças congênitas ou crônicas e do desenvolvimento de órgãos e sistemas, reside um dos maiores dilemas éticos do nosso tempo.

Apesar de a Organização Mundial da Saúde ter se posicionado, em julho de 2019, contra as técnicas de alterações genéticas em humanos, experimentos dessa natureza continuam sendo conduzidos. O exemplo mais notório é o de um grupo de cientistas espanhóis, radicados na China, que anunciou, poucos dias depois do posicionamento da OMS, ter criado um ser híbrido de macaco e homem. A criatura não chegou a nascer, pois a gestação foi interrompida pelos cientistas, mas o debate, sim⁶⁶.

A extensão das discussões e dos esforços de regulamentação é, neste caso, algo incomensurável. Os reguladores estarão estabelecendo limites para a própria Ciência.

7- Educação e Conhecimento

Em larga extensão, os trabalhos de pesquisa empreendidos para subsidiar a confecção deste artigo foram realizados na rede mundial de computadores. Tanto pela plethora de informações disponíveis no ambiente virtual quanto pela incipiência de literatura acadêmica acerca dos temas sob estudo, significativa parcela dos dados aqui dispostos foi coletada na Internet. Trata-se de uma tendência irrecorrível e incontornável: a transferência e a apreensão de conhecimento se darão, cada vez mais, de forma virtual e remota, prescindindo da interveniência humana.

Em função da multiplicidade de meios de transmissão do conhecimento, o tradicional modelo de transferência linear das informações está se tornando obsoleto e inócuo. Em larga escala, aquilo que vem sendo transmitido nas salas de aula espalhadas mundo afora também pode ser encontrado, com a mesma riqueza de detalhes, em um telefone inteligente ou um computador doméstico.

Por isso, muitos pedagogos defendem que as escolas devem se concentrar no desenvolvimento de quatro eixos de competências, quais sejam o pensamento crítico, a comunicação, a colaboração e a criatividade. De forma mais ampla, tais especialistas advogam a tese de que a educação formal precisará colocar mais ênfase em incutir habilidades que ajudem a dar propósito e significado à vida, em detrimento do ensino de técnicas padronizadas. Sob essa ótica, o aprendizado

⁶⁵ Jornal Valor Econômico- 11/12/2019, página B7

⁶⁶ <https://www.revistagalileu.globo.com/Ciencia/noticia/2019/07/cientistas-espanhois-criam-ser-hibrido-de-humano-e-macaco-na-china.html>



mais relevante será aquele que assegurar ao indivíduo as capacidades de lidar com as mudanças, introjetar novos conceitos e preservar o seu equilíbrio mental em situações de desconforto.⁶⁷

Em um mundo no qual todo e qualquer conteúdo inserido nas grades curriculares gera celeuma, parece adequado que especialistas e legisladores comecem a se preparar para um intenso e permanente debate.

8- Trabalho e Empregos

Etimologicamente, o vocábulo Trabalho tem origem no latim. *Tripalium* era, originalmente, uma ferramenta utilizada na lavoura, mas, no fim do Século VI, passou a designar um instrumento de tortura. Contudo, é possível dizer que, mesmo antes de ser associado à tortura, o trabalho já significava a perda de liberdade. Afinal, quem trabalhava em Roma era o escravo e essa lógica perdurou até o medievo⁶⁸.

Com o Advento da Revolução Industrial, o trabalho passou a ser remunerado, mas era executado em condições extremamente desgastantes, como consequência da busca pela mais-valia⁶⁹. Não se afastara, portanto, a ideia de exploração que ensejara a comparação do labor à tortura. Por isso, há que se celebrar o Século XX por ser um período em que significativa parcela dos homens e mulheres escapou do esforço repetitivo e alcançou condições mais salubres para o desempenho profissional. Nesse mister, a informática e outras tecnologias cumpriram papéis muito relevantes.

Também em face do avançar das técnicas, houve o surgimento de segmentos econômicos completamente novos e estes acabariam por gerar as ocupações que substituíram as profissões desaparecidas em função da mesma marcha do progresso.

Aparentemente, a atual onda de transformações difere, radicalmente, das anteriores no que diz respeito à dinâmica de criação de postos de trabalho. Historicamente, o advento de novas técnicas ensejava a modificação da natureza de certos ofícios. Em casos extremos, determinadas atividades, simplesmente, tornavam-se desnecessárias e, eventualmente, desapareciam. Ato contínuo, todavia, o progresso material propiciava as condições para que novas ocupações surgissem. Esse postulado se provou verdadeiro na Revolução Industrial e ao longo do século passado. Agora, no entanto, a perspectiva parece ser um tanto mais sombria.

⁶⁷ Yuval Harari What Kids Need to Learn to Succeed in 2050, disponível em <https://medium.com/s/youthnow/yuval-noah-harari-2>

⁶⁸ http://www.ufrgs.br/e-psico/subjetivacao/trabalho/etim_trab.htm

⁶⁹ Karl Marx- O Capital



Diferentemente do que ocorreu no passado, não haverá a criação de novas ocupações em escala suficiente para realocar todos os trabalhadores que perderão postos de trabalho para a automação e a inteligência artificial.

Você está prestes a se tornar obsoleto. Se você pensa ser especial e acredita fazer algo que não pode ser substituído, está equivocado. Robôs vão tomar o seu emprego⁷⁰

Secundando tal tese, um estudo conduzido pela consultoria McKinsey afirmou que 45% das tarefas já podem ser automatizadas e que mais de sete milhões de empregos formais desaparecerão até 2022, ao redor do mundo, em função da automação.⁷¹ Corroborando essa percepção, muitos teóricos passaram a defender a sobretaxação de processos produtivos majoritariamente robotizados.

O prefeito de Nova York, Bill de Blasio, propôs, no mês de setembro de 2019, incrementar a tributação sobre empresas com alto nível de automação. O ‘imposto sobre robôs’, como parte da opinião pública convencionou chamar a iniciativa, funcionaria, na verdade, removendo incentivos fiscais de empresas de grande porte que estejam automatizando os seus processos como forma de reduzir custos⁷².

Curiosamente, pode-se afirmar que, em determinada extensão, o Brasil é afeito a esse tipo de discussão. Afinal, o País foi um dos poucos a exarar diplomas legais que encerram, expressamente, o objetivo de preservar atividades profissionais específicas, como visto no capítulo anterior. Outros lugares começam a seguir esse caminho.

A legislatura estadual da Califórnia, por exemplo, transformou em lei, em setembro de 2019, uma decisão judicial que estabeleceu que prestadores autônomos de serviços devem ser considerados funcionários. A *California Assembly Bill 05*⁷³, assume que tais prestadores são funcionários da companhia, salvo se a empresa contratante conseguir provar que o trabalhador é livre para conduzir serviços sem o seu controle ou direção, que ele executa tarefas alheias ao curso natural das atividades da companhia ou que o trabalhador é costumeiramente atrelado, em outro ambiente, a um serviço semelhante ao que leva a cabo para aquele contratante.

⁷⁰ Federico Pistono, Os robôs vão roubar o seu trabalho, mas tudo bem: como sobreviver ao colapso econômico e ser feliz

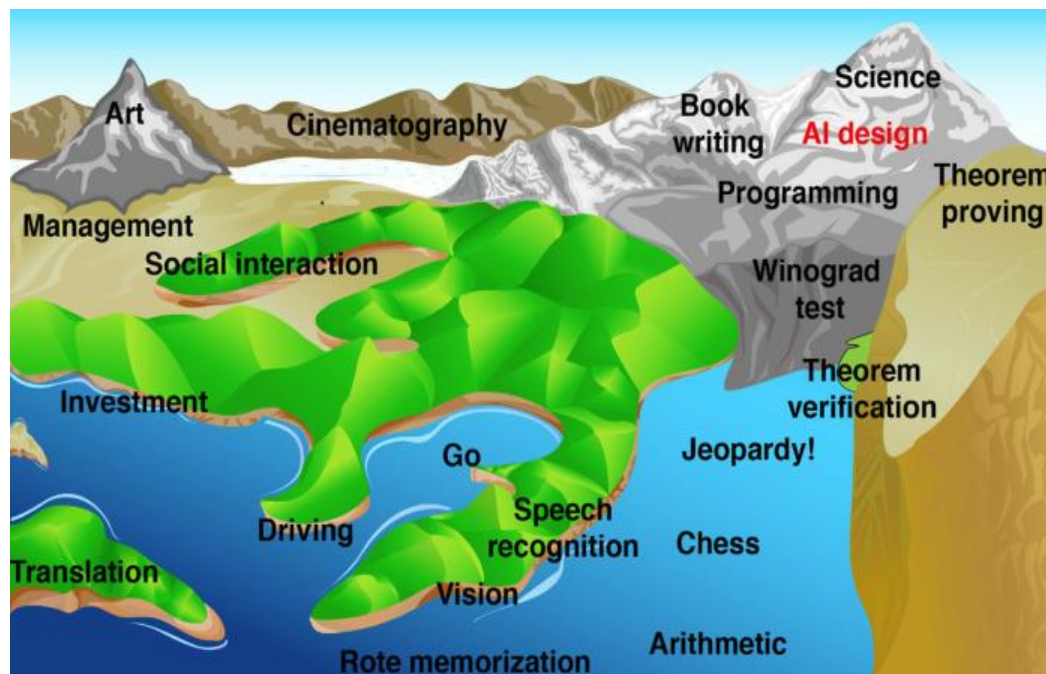
⁷¹ Disponível em <https://www.mckinsey.com/business-functions/operations/our-insights/human-plus-machine-a-new-era-of-automation-in-manufacturing/pt-br>

⁷² <https://cnte.com/news>

⁷³ https://www.leginfo.legislature.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bill_id=201920200AB5



Tais exemplos e a rápida transformação do panorama das competências relevantes no mercado de trabalho do século XXI (figura 2), dão a certeza de que haverá muito espaço para discussão e trabalhos regulatórios nos parlamentos de todo o mundo, em todas as esferas.



O Panorama das Competências de Moravec

Figura 2⁷⁴

9- Renda

A possibilidade de desaparecimento de inúmeros ofícios e ocupações leva a um inexorável e inquietante questionamento: como as pessoas auferirão renda em um mundo sem postos de trabalho? Atualmente, a resposta mais frequente a essa pergunta é aquilo que se convencionou chamar de Renda Mínima Universal (UBI). Por intermédio da taxação do acréscimo de receitas advindo da troca de pessoas por máquinas, criar-se-ia um fundo para a manutenção dos trabalhadores que perdessem os seus empregos.

Obviamente, programas de transferência de renda não constituem novidade. Entretanto, a amplitude do programa de UBI e as razões para a sua adoção são inéditos e configuram objeto de discussão. De forma muito sintética, a sociedade será chamada à colação para se manifestar sobre um círculo no qual novas tecnologias são introduzidas, empregos desaparecem, empresas lucram mais e subvencionam a manutenção dos indivíduos que perderam as suas fontes de renda. Com tal

⁷⁴ Extraído de Life 3.0 Being Human In the Age of Artificial Intelligence p.53



subvenção, as pessoas adquirirão os itens e serviços ofertados pelas mesmas empresas que usaram máquinas para substituí-las. Em algum instante, esse círculo precisará de parâmetros.

10- Finanças e Economia

Nouriel Roubini, um dos poucos economistas que anteviu a crise econômica mundial de 2008, emitiu novo alerta em relação à iminência de um quadro recessivo de escala global. Uma das possíveis causas do fenômeno vem sendo exaustivamente debatida há algum tempo e diz respeito ao embate comercial entre Estados Unidos e China. No entanto, Roubini também lança mão de um argumento novo no debate econômico, qual seja o de que essa possível *debacle* decorra, também, do acirramento da disputa pelo controle das “indústrias do futuro”⁷⁵.

Em sua visão, a luta pela posição de vanguarda nas redes 5G, na robótica e na Inteligência Artificial pode ensejar uma espécie de Armadilha de Tucídides, que é o termo usado para descrever a propensão à disputa entre uma potência estabelecida e uma sucedânea emergente que ameace a sua posição. Tal embate, teria o condão de retardar o ritmo de crescimento econômico dos países envolvidos. No caso em tela, como estamos a tratar das duas maiores economias do planeta, uma disputa em torno da primazia sobre as tecnologias que moldarão o Século XXI, pode redundar, em um primeiro instante, em conflito que freie a atividade econômica de todo o concerto das nações. De uma forma ou de outra, então, os países precisarão tomar lado.

Em outra linha, há que se atentar para a expansão do uso de Criptomoedas a partir da consolidação da tecnologia *Blockchain*. A título de exemplo, no dia 15 de setembro de 2019, o Facebook se reuniu com autoridades bancárias na Suíça para tratar do lançamento de sua própria criptomoeda. A corporação, que já possui acesso a informações pessoais de bilhões de indivíduos, pretende usar a imensa base de serviços instalados em seu ambiente virtual para lucrar à margem do sistema financeiro tradicional. Na sua esteira, outras incursões como essa são esperadas por parte de empresas do setor. Eis mais um imenso desafio para os agentes reguladores de todo o planeta.

11- Gênero

Há um risco real de aprofundamento das diferenças socioeconômicas entre homens e mulheres. Segundo estudos recentes, isso pode se passar porque faltarão mulheres para trabalhar com AI, dados e robótica⁷⁶. Trata-se de uma área do conhecimento que tem atraído menos mulheres, mas

⁷⁵ Nouriel Roubini :The Anatomy of the Coming Recession- Disponível em <https://www.project-syndicate.org/commentary/global-recession-us-china-trade-war-by-nouriel-roubini-2019-08>

⁷⁶ Jornal Valor Econômico, 12/09/2019, pág. B2



que, paradoxalmente, deve gerar as melhores oportunidades de trabalho nos próximos anos. Caso políticas de incentivo não sejam adotadas pelas autoridades, haverá um aprofundamento do fosso salarial e, conseqüentemente, das condições de vida. O assunto precisa ser introduzido na ordem do dia, antes que os esforços de equalização de gêneros, levados a cabo nos últimos anos, sejam desperdiçados.

12- Direito e Justiça

No início do Século XIX, ganhou força uma corrente doutrinária conhecida como Positivismo Exegético, segundo a qual a norma é a expressão de uma análise ampla dos fatos da vida. Por conseguinte, seu enunciado abrangeria todos os sentidos e hipóteses aplicativas possíveis, impelindo o aplicador do Direito a não buscar interpretá-la, mas promover a sua aplicação literal. Agora, cerca de duzentos anos depois, corrente numerosa de profissionais começa a revisitar esses conceitos, ainda que sob outra diretriz. Desta feita, quem advoga tal tese assevera que algoritmos devem ser usados para a prolação de sentenças e a aplicação de penas. As primeiras experiências indicam um elevado nível de acurácia quando considerada, tão somente a letra fria da Lei, o que está longe de ser uma unanimidade entre estudiosos e operadores do Direito.

Em linha auxiliar, as empresas conhecidas como legaltechs (*lawtechs*) vêm buscando engendrar formas de diminuir a tramitação física de processos e, eventualmente, a própria quantidade de lides judiciais.

Muito além de digitalizar documentos e protocolar processos *on-line*, a inclusão de AI está alterando e acelerando a forma com que os sistemas judiciais de todo o mundo operam. A automação tende a reduzir a quantidade de disputas, facilitar acesso a dados e auxiliar juízes e advogados⁷⁷. Contudo, há que se ter em mente que os tempos da Lei são distintos daqueles facultados pela revolução digital. Quem deve se adequar? A tecnologia ao Império da Lei ou o sistema legal à marcha dos acontecimentos?

13-Propósito da existência humana

Joseph Schumpeter, citado por John Kenneth Galbraith, considerava inevitável e até benéfico o processo de destruição criativa, segundo o qual o sistema elimina pessoas e instituições que são demasiado vulneráveis para o serviço econômico útil.⁷⁸ Da leitura desses formuladores, depreende-se

⁷⁷ Jacqueline Lafloufa in <https://tab.uol.com.br/educacao/direito-digital>

⁷⁸ John Kenneth Galbraith- Galbraith Essencial. P.330



que haveria um caráter inexorável nas transformações em curso. Elas seriam parte de um ciclo de permanente irrupção de novos conceitos em detrimento de fórmulas do passado.

Acontece que, nesta quadra, a velocidade dos acontecimentos coloca, até, esse tipo de certeza em cheque. Emergiria, assim, uma nova forma de encarar a marcha do progresso. Não conseguindo acompanhar o ritmo das mudanças, o Homem deve procurar compreendê-las, domá-las e usá-las em seu benefício. Nesse sentido, não deve causar espécie a assertiva de Federico Pistono, segundo quem o objetivo do futuro deve ser o de eximir o ser humano de qualquer atividade laboral, de forma a permitir que ele se dedique a atividades prazerosas⁷⁹. O que traz o presente trabalho de volta ao seu planejamento original.

Existe uma necessidade patente de se estabelecer normas e controlar o ritmo das mudanças, sem tolher a liberdade criativa que é condição *sine qua non* para avanços civilizatórios e mola propulsora do progresso material. Nessa encruzilhada, a humanidade precisa encontrar um ponto de equilíbrio entre tais premissas. Se não lograr êxito em tomar as rédeas e demarcar os limites éticos e morais para os avanços técnicos em curso, a sociedade civil, tal como a conhecemos hoje, corre o risco de se tornar irrelevante. Nesse sentido, governos, parlamentos, empresas, comunidade científica e indivíduos possuem os seus nacos de responsabilidade.

Admitindo-se como possível e não desejável a conformação de um cenário no qual uma pequena elite venha a dominar praticamente todos os meios de produção⁸⁰ e a natureza do trabalho seja drástica e perniciosamente alterada, seria mister promover uma célere e intensa regulamentação dos novos fluxos, processos e relações inerentes a esse período de fastígio da Ciência.

Para significativo contingente de pensadores a criação de instrumentos que empoderem os cidadãos e a poda dos excessos de governos e corporações por meio da regulamentação efetiva e de maior *accountability*, seriam capazes de evitar o cenário de distopia em que a humanidade seria jogada com a relativização do livre-arbítrio e a ascensão de um modelo de vida em sociedade no qual os algoritmos determinem o que queremos. A julgar pela variedade e complexidade das reflexões ora invocadas, não há tempo a perder.

3 Como manter a população informada e atualizada acerca das mudanças e de seus impactos? É hora de criar uma estrutura independente para acompanhamento, análise e aconselhamento

O capítulo anterior ocupou-se de evidenciar as dificuldades que acometerão os *stakeholders* envolvidos no processo de compreensão dos novos fenômenos e de organização do meio social que

⁷⁹ <https://www.tedxvienna.at>

⁸⁰ Youval Harari: 21 Lições para o Século XXI



emergirá em função do seu aparecimento. Ressalve-se que aquela passagem não se pretende alarmista, mas motivacional. Afinal, decisões corretas costumam transformar a marcha dos acontecimentos em aliada da Humanidade

Neste curto tomo, procura-se mostrar que as instituições possuem o cabedal técnico e a vivência histórica necessários para tomar as decisões que irão assegurar a absorção da parte boa da revolução tecnológica e contingenciar os seus aspectos danosos. Por outro lado, também intenta-se deixar claro que isso não se dará por abiogênese. Os interessados deverão articular esforços e encontrar respostas conjuntas para os desafios do novo milênio. Para tanto, precisarão de método, organização e liderança⁸¹.

A metáfora ideal para a construção da ordem social do século XXI é a de um quebra-cabeças. O cenário fica perfeito quando quem conduz a atividade não deixa nenhuma peça de lado e as interliga. Por vezes, mesmo em um contexto de orientação liberal, é o Estado que deve fazer essa condução, ainda que por intermédio de induções suaves, porque nem sempre a opinião pública tem o domínio de todos os fatos ou os compreende em sua plenitude⁸².

Trazendo o debate para a realidade brasileira, a partir dessas reflexões, afirma-se que as instituições podem e devem protagonizar esse processo, mas precisam integrar a sociedade civil. Além disso, como em qualquer outra empreitada, deve haver quem lidere o processo. Nesse tocante, deve-se lembrar que todo este trabalho gira em torno da ideia de que o Poder Legislativo possui, historicamente, a responsabilidade de interpretar os fenômenos sociais e, auscultando os cidadãos, criar regras para a vida coletiva. Sendo o Parlamento o coração da democracia e um dos pilares da modernidade, precisa ocupar posição de destaque e vanguarda em todo esse processo. Como sói acontecer, o papel de liderança deste movimento parece se encaixar bem no Congresso Nacional.

“Desde a primeira vez em que se falou em democracia, desde o discurso de Péricles aos mortos da Guerra do Peloponeso, até hoje, podem dizer tudo do Parlamento, mas não se descobriu instituição melhor para se exercer o processo democrático. No Parlamento encontram-se todas as soluções dos nossos problemas, pois ele é o lugar em que o povo pode questionar tudo, inclusive o próprio Parlamento. No Brasil, O Congresso Nacional é a instituição do povo⁸³”

Logo, longe de questionar a proeminência do Congresso nesse debate, o que se almeja é definir modos e meios para a sua intervenção. Nesse sentido, dois valores parecem inegociáveis, quais sejam

⁸¹ Idalberto Chiavenato- Organização e Método

⁸² Thaler e Sunstein- 2008

⁸³ José Sarney- O Senado ajudou a construir o Brasil, em O Senado na História do Brasil, Volume 1, p.5



a transparência no diálogo com a sociedade e a qualidade nos *inputs*, de modo a assegurar que o saldo de toda essa transformação seja favorável ao povo brasileiro.

No que tange à necessidade de manter a população informada acerca dos desdobramentos da verdadeira metamorfose social que se consubstancia à revolução técnico-científica, aponta-se para um diálogo franco, aberto e sincero. Diante da profundidade das mudanças, parece justo que as pessoas saibam do potencial, mas também dos riscos de cada inovação e da intervenção legal que lhe acompanhará.

Por outro lado, a população precisará exercer o controle sobre as autoridades em geral, e o parlamento, em particular, de uma forma mais frequente e sob nova lógica. Compreende-se que após quinhentos anos de patrimonialismo⁸⁴, haja um elevado nível de preocupação em relação à qualidade do gasto público e isso não deve ser mitigado. Ocorre que se a população não se ativer ao debate que é a *pièce de résistance* deste texto, correrá o risco de, no longo prazo, perder a capacidade de se organizar e contestar esses mesmos malfeitos.

Outrossim, o exercício de atualização da comunidade, no que concerne às mudanças, precisa ser conduzido em uma via de mão dupla. Autoridades dão transparência aos fatos e às suas intenções, enquanto a sociedade civil organizada responde externando as suas angústias, receios, expectativas e esperanças. Com um mecanismo de retroalimentação constituído sob a égide dessa nova ordem, aumentam as chances de se extrair o melhor do que a Ciência está ofertando.

Sem embargo, tal possibilidade cresceria à medida que fossem incorporados quadros mais especializados ao debate. Por isso, o presente trabalho propõe a criação, no arcabouço organizacional do Senado Federal, de uma estrutura independente, composta por pessoas de notória especialização nesses temas, para acompanhamento, análise e aconselhamento em matérias afins à transição digital e à revolução tecnológica.

Aqui, trata-se do segundo valor com o qual não se pode transigir, neste momento: a qualificação dos debates. Por essa razão, a proposta em tela almeja que os quadros da hipotética estrutura sejam escolhidos de maneira plural e democrática, desde que observada a necessidade de conhecimento técnico ou experiência comprovada com a temática da inovação. Assim, a Academia, o ambiente corporativo, as entidades de classe, as organizações não-governamentais e outras instâncias do Espaço Público poderiam ofertar quadros para a instituição. Uma vez comprovado possuírem o *physique du rôle*, os indicados seriam cumulados com um mandato e independência para produzir conteúdo útil à sociedade e subsídios para as discussões e deliberações legislativas.

⁸⁴ Raymundo Faoro- Os Donos do Poder, Formação do Patronato Político Brasileiro



Como algumas nações têm adotado medidas similares, cumpre promover um estudo comparado. Uma vez mais, a pretensão não é de ser conclusivo e peremptório em relação à adequação do que se vem fazendo ao redor do mundo e, muito menos, ser exaustivo na apresentação de modelos. Pelo contrário. Há inúmeras outras iniciativas sendo gestadas ou implementadas nos mais diversos quadrantes do planeta e todas merecem um olhar mais detido por parte dos formuladores brasileiros.

Contudo, apesar de ser sumário nas referências que aduz, o próximo capítulo pode ser a fagulha para que se inicie uma discussão mais concreta sobre a criação da estrutura de assessoramento que foi tangencialmente mencionada neste trecho e da qual tratará, de maneira mais aprofundada, o capítulo F.

4 Esforços Internacionais e iniciativas brasileiras

Este capítulo busca comprovar, por intermédio de experiências conduzidas em outros países, que os temas que estofam o presente trabalho passaram a ocupar posição de destaque no rol das grandes discussões contemporâneas. Em todo o mundo, corporações, organizações não-governamentais, entes públicos e cidadãos organizados têm demonstrado assentir a relevância de se estudar, compreender e regular as novas tecnologias e seus usos.

Em que pese se estar mencionando, na maior parte das vezes, iniciativas bastante recentes, acredita-se que a constatação de que poucas nações e organizações se mantêm inertes diante dessa temática pode servir de estímulo a *stakeholders* brasileiros, no que concerne à adoção de estratégias e ao travejamento de estruturas dedicadas ao assunto.

4.1 Universo corporativo e instituições não-governamentais

Sobre os ombros dos empreendedores, cientistas e das corporações que os subvencionam deve recair o encargo da vigilância mútua. Trata-se de uma visão que começa a se solidificar.

A rumorosa utilização de informações pessoais de usuários do Facebook por parte da empresa de estratégia política Cambridge Analytica (2016-2018) e o atropelamento de uma pessoa por um carro autônomo da Uber, nos Estados Unidos (2018), entre outros fatos, ensejaram uma leva de discussões sobre a necessidade de empresas criarem instrumentos de auto-regulação, a exemplo do Conselho Consultivo Externo em Tecnologia Avançada instituído pelo Google, em março de 2019⁸⁵.

⁸⁵ Jornal National Post: 01/06/2019 Pág. A6



A expectativa é de que outras empresas adotem instrumentos semelhantes, tecendo uma rede que faculte a condição de enfrentar os dilemas filosóficos e conceituais ainda no nascedouro.

Contudo, mesmo que um mecanismo de freios e contrapesos possa ser configurado por formuladores, desenvolvedores e agentes econômicos, é de se esperar que os poderes públicos e os cidadãos organizados assumam as rédeas desse movimento, adotando comportamentos menos passivos.

Nesse sentido, é interessante perceber que algumas organizações não-governamentais já envidam esforços sistemáticos e dignos de menção. No Reino Unido, por exemplo, a Fundação Nesta^{iv}, que declara ter como função precípua da sua atuação o fomento à inovação e o consequente encontro de soluções audaciosas para os problemas sociais, vem dedicando boa parte de suas atenções às problemáticas da absorção de novas tecnologias pelo Estado e da regulamentação dessas novas práticas.

Em um documento intitulado *20 Tools for Innovating in Government*⁸⁶, a Fundação Nesta se debruça, entre outras questões, sobre o tema da regulamentação, argumentando que ela deve ser prospectiva e proativa. Segundo o trabalho, há uma mudança radical tanto na teoria quanto nas práticas de normatização, a partir do surgimento e da consolidação de um novo campo, cognominado de ‘regulação antecipatória’.

Segundo o documento, a regulação antecipatória consiste em um conjunto de posturas e ferramentas desenhadas para ajudar os regulamentadores, em todos os poderes, a identificar, construir e testar soluções para desafios emergentes. Nesse modelo seminal, há três modos de ação, quais sejam o consultivo, o adaptativo e o antecipatório. Tais modos variam quanto aos objetivos, abordagens e pessoas e estruturas envolvidas,

4.2 Governos, parlamentos e organismos

Demonstrando elevado senso de oportunidade e compreensão das premências do nosso tempo, diversas nações vêm abordando o tema da fartamente mencionada revolução técnico-científica em curso por meio de ações estruturadas e do desenvolvimento de estratégias coordenadas de expansão e regulação. Estados Unidos, Alemanha, França, China, Arábia Saudita, Japão e Índia, além do grupo conhecido como Nações Digitais (DN)⁸⁷, composto por Canadá, Estônia, Dinamarca, Israel, México, Nova Zelândia, Portugal, Coréia do Sul, Reino Unido e Uruguai, são alguns dos países que lideram

⁸⁶ <https://www.nesta.org.uk/report/20-tools-innovating-government/>

⁸⁷ <https://leadingdigitalgovs.org>



esse movimento. Com vistas a ilustrá-lo, passa-se a uma sintética apresentação de medidas adotadas por essas e outras nações.

No âmbito do DN, os grandes eixos temáticos foram distribuídos entre as nações-membro. Assim, o Reino Unido é responsável por estudar e produzir conteúdo sobre Inteligência Artificial, o Uruguai se encarrega de apresentar considerações sobre o uso adequado e seguro dos dados e a Nova Zelândia está incumbida de submeter contribuições sobre o novíssimo campo do Direito Digital. São ações coordenadas e cujos benefícios devem ser compartilhados por todos os integrantes do grupo. O que não impede que cada país tenha as suas próprias iniciativas.

O governo do Canadá, por exemplo, anunciou, em maio de 2019, a criação de um Conselho Consultivo sobre Inteligência Artificial, cujo foco recai sobre os aspectos éticos do uso dessas novas ‘ferramentas’. O objetivo do conselho será o de “incrementar a confiança e a *accountability* no uso de Inteligência Artificial (AI), ao passo em que são protegidos os valores democráticos, processos e instituições canadenses”. O documento também afirma que o conselho buscará assegurar que o Canadá tenha “uma abordagem de AI que seja centrada no Homem e fundamentada em direitos humanos, transparência e abertura”⁸⁸.

Em outra frente, aquele país lançou, também em 2019, aquilo que chamou de ‘iniciativa *supercluster*’, direcionando centenas de milhões de dólares para pesquisa e desenvolvimento em cinco campos que tendem a gerar riquezas nos próximos anos, a exemplo de automação e realidade aumentada. Acredita-se que esse investimento possa criar um ambiente que congregue experts, empreendedores, a Academia e organizações não-governamentais com vistas a encontrar soluções para os grandes problemas dos dias atuais. Com tais iniciativas, o governo canadense expressa a vontade de fazer com que a nação encabece a revolução tecnológica do século XXI⁸⁹.

Por seu turno, o governo de Singapura criou, ainda em 2016, uma Comissão sobre Economia do Futuro (CFE); estrutura voltada para a revisão das estratégias econômicas da ilha-estado para a década subsequente, inclusive no que concerne ao papel a ser desempenhado pelos reguladores. A faina da CFE consistiu, entre outras medidas, na auscultação de mais de nove mil agentes, incluindo associações comerciais, agências públicas, sindicatos, empresas, executivos, trabalhadores, membros da Academia, professores e estudantes⁹⁰.

As recomendações da Comissão orientam reguladores no sentido de criar condições para a catalisação do processo criativo vinculado a algumas tecnologias emergentes e para a remoção de

⁸⁸ Jornal National Post, 01/06/2019 pág. A6

⁸⁹ <https://www.wired.com/brandlab/canada>

⁹⁰ Report of the Committee on the Future Economy: Pioneers of the next generation- Disponível em <https://gov.sg/-/media/cfe/downloads/cfe%20report>



barreiras regulatórias, em acepção mais ampla. O trabalho da CFE apoia a criação de um ambiente regulatório que favoreça a inovação e a tomada de riscos, adotando uma abordagem segundo a qual ‘nunca se diz não’ a novos modelos de negócio. Nesse sentido, as agências reguladoras são encorajadas a permitir que novos arranjos sejam testados.

Canadá e Singapura são duas nações cujos governos se proclamam liberais quanto às práticas econômicas, mas cabe pontuar que não há monopólio de determinada visão de mundo entre as nações que vêm adotando esse tipo de medida. Portugal, por exemplo, reelegeu, no segundo semestre de 2019, um governo que se aquilata como de esquerda, ou, em outras palavras, de orientação ideológica socialista. Pois bem, em outubro daquele ano, o seu primeiro-ministro, António Costa, anunciou a criação do Ministério da Economia e da Transição Digital, que passou a ser responsável pela formulação das políticas públicas que auxiliarão o país na adaptação aos desafios do Século XXI.⁹¹

Não sendo um tema restrito a determinada *weltanschauung*, tampouco as discussões acerca da transição digital podem ser confinadas nas regiões mais desenvolvidas e, por suposto, mais afeitas ao contato com as novas tecnologias.

Incorporando essa visão, alguns vizinhos latino-americanos vêm se esforçando para acompanhar o ritmo das mudanças. Uruguai e México foram citados, mas há uma outra experiência importante em curso. No Chile, o Senado, por intermédio de uma comissão cognominada de Desafios do Futuro, Ciência, Tecnologia e Inovação, exarou, em agosto de 2019, um documento intitulado *Hacia una estrategia de Inteligencia Artificial para Chile*⁹², que versa sobre a “oportunidade única e histórica” de desenvolver um plano estratégico para posicionar o país como líder tecnológico na região, abordar os desafios da automação, aumentar a produtividade, ganhar eficiência e fomentar a inovação.

Em linha colateral, o governo do Reino Unido, que é um dos mais pródigos em ações ligadas à transição digital⁹³, anunciou, durante a Assembleia Geral da ONU de 2019⁹⁴, a realização de uma cúpula para discutir os rumos da sociedade vis-à-vis a revolução tecnológica. Segundo o Primeiro Ministro, Boris Johnson, o evento, previsto para o primeiro semestre de 2020, tem por propósito iniciar a articulação de um esforço mundial visando a estabelecer marcos éticos, morais, econômicos e legais para um mundo em permanente transformação.

No mesmo diapasão, organizações multilaterais estão atentas à necessidade de não ficar a reboque nessas discussões. Nessa linha, a União Europeia exarou, no primeiro semestre de 2019, um

⁹¹ <https://tek.sapo.pt/amp/noticias/negocios/artigos/pasta-da-transicao-digital-junta-se-ao-ministerio-da-economia-do-novo-governo>

⁹² Disponível em <https://www.senado.cl>

⁹³ <https://www.leadingdigitalgovs.org/d9-members/united-kingdom>

⁹⁴ <https://www.youtube.com/watch?v=XaN-MbGV4d&feature=share>



conjunto de diretrizes intitulado *Ethics Guidelines for Trustworthy AI*, listando sete vertentes do avanço tecnológico que demandam supervisão humana e ainda carecem de uma definição mais nítida das cadeias de responsabilização. De acordo com o trabalho, os esforços se dividirão em duas frentes. Na primeira delas, o foco é a definição dos limites morais para o uso de Inteligência Artificial e outras tecnologias que remanesçam sob controle humano.

Muito mais complexa é a segunda missão, qual seja a de ajudar a Academia, os empreendedores e os legisladores a criar parâmetros que ajudem as máquinas a distinguir o certo do errado. Estaríamos falando, como chamou o MIT, de um *crowdsourcing*^v para definir o *Ethos* dessa nova era a partir de pesquisas, em larga escala, sobre a intuição moral humana.

A revista científica *Nature*⁹⁵ expôs, de maneira dramática, os desafios que se avizinham e que são o nó górdio das preocupações da União Europeia, do MIT e de tantos quantos se debruçam sobre esse ainda amorfo *Ethos*.

Never in the history of humankind have we allowed a machine to autonomously decide who should live and who should die, in a fraction of a second, without real-time supervision. We are going to cross that bridge any time now

Não por acaso, entre os cinco princípios baseados em valores para a administração responsável de uma AI confiável que os membros da OCDE se comprometeram a observar, em um documento firmado em maio de 2019, destaca-se a determinação para que os sistemas de AI sejam desenhados de forma a respeitar o Império da Lei, os direitos humanos, os valores democráticos e a diversidade⁹⁶.

Como se vê, nada é simples e há poucas certezas nesse novo contexto. Mas, felizmente, indivíduos, organizações e governos de todo o mundo despertaram para a urgência na discussão e adoção de medidas. O Brasil começa a fazê-lo, também.

4.3 Brasil

Em novembro de 2019 foi publicado o Decreto nº9854⁹⁷, que institui o chamado Plano Nacional de Internet das Coisas (IoT). Em seu escopo, o diploma estabelece a premência do desenvolvimento de uma economia digital e a necessidade de se observar diretrizes de segurança da informação e de proteção de dados pessoais.

⁹⁵ Revista *Nature* xxxx

⁹⁶ Disponível em <https://www.oecd.org/going-digital/ai/principles/>

⁹⁷ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos2019-2022/2019/Decreto/D9854.htm



O Decreto Federal também designa uma estrutura para acompanhar a implementação do plano. A Câmara de Gestão e Acompanhamento do Desenvolvimento de Sistemas de Comunicação Máquina a Máquina e Internet das Coisas deverá monitorar a evolução do plano, avaliar iniciativas, propor e apoiar projetos e atuar conjuntamente com órgãos e entidades públicas para estimular o uso e o desenvolvimento de soluções de IoT.

Como visto em capítulos anteriores, o conceito de IoT refere-se à estrutura que integra a prestação de serviços e o intercâmbio de dados entre artefatos (coisas) com capacidades de conexão física ou virtual. Como a exploração plena de suas capacidades é função da qualidade da rede disponibilizada, a chegada da tecnologia 5G, prevista para acontecer em 2020, é vista como a centelha de uma verdadeira revolução.

Segundo uma das empresas desenvolvedoras da tecnologia, a sueca Ericsson, o 5G deve ser encarado como a mais importante tecnologia da próxima década, razão pela qual a companhia pretende investir um bilhão de reais em território brasileiro. Toda essa relevância exigirá detida análise por parte dos agentes econômicos, do Congresso Nacional, das agências reguladoras e do governo, de uma forma mais ampla. Nesse sentido, a Anatel informou que já trabalha em um novo modo de regulação econômica para esse espectro⁹⁸.

Teçam-se loas à iniciativa do governo e à atenção demonstrada pela Anatel. Todavia, há de se lembrar que a IoT é apenas uma das cabeças da Hidra^{vi} técnico-científica. Se nos falta um Hércules que a domine, devemos articular os trabalhos do maior número possível de atores. O parlamento brasileiro precisa constar dessa relação e pode fazê-lo de inúmeras maneiras. No capítulo subsequente, apresenta-se uma das possibilidades.

5 A criação de uma estrutura consultiva exclusiva no âmbito do Senado Federal

Neste capítulo, procura-se tomar de empréstimo conceitos que fundamentam a atuação do Instituto Fiscal Independente e da Comissão Mista de Controle de Atividades de Inteligência para sugerir a criação de uma estrutura dedicada ao acompanhamento, assessoramento e consultoria aos parlamentares em assuntos concernentes às novas demandas regulatórias, em geral, e à transição digital, em caráter mais particular.

Para além da formação de um painel de especialistas que se reuniria ocasionalmente, o que se propõe é integrar o Poder Legislativo, a comunidade científica e os demais *stakeholders* em torno de

⁹⁸ <https://anatel.gov.br/institucional/component/content/article/104-home-institucional/2451-anatel-afirma-que-o-5g-desenvolvera-varios-setores-economicos>



um fórum permanente de discussões, de absorção de novos conhecimentos e de produção de conteúdo para a atividade legiferante.

Argumentar-se-ia, em contraponto à ideia, que as duas casas do Congresso Nacional possuem comissões dedicadas aos temas da Ciência e Tecnologia⁹⁹ e que bastaria dar-lhes mais visibilidade. Não é do que se trata, haja vista tais colegiados não serem dotados de estrutura material e humana para os trabalhos de fôlego que se avizinham e que foram fartamente sinalizados ao longo deste texto. Adicione-se a isso o fato de que tais comissões lidam com diversos outros temas e se terá uma equação desfavorável ao propósito de atualizar a sociedade e o arcabouço legal brasileiros.

Poder-se-ia, também, defender a ideia de, simplesmente, expandir a estrutura de órgãos já existentes, a exemplo da Consultoria Legislativa (Conleg) e da Advocacia do Senado Federal (Advosf). Recorrendo às informações anteriormente aduzidas, deve-se ter em mente a quantidade e o caráter complexo e, por vezes, hermético das novas temáticas. Entende-se que, mesmo para corpos técnicos extremamente qualificados como são os que compõem os órgãos cotejados, será difícil acompanhar a marcha das transformações de forma a oferecer o tipo de *insight* específico para cada situação.

O que se propõe, aqui, é a criação, no seio do Senado Federal, de um órgão de caráter perene, cujas funções precípuas seriam as de servir de fonte de informação confiável para o conjunto da sociedade e de filtro para temas que estejam na iminência de transformar o cotidiano; tornando-os inteligíveis e subsidiando, assim, a formação de juízo de valor por parte dos parlamentares e de outros atores governamentais.

Como se pretende demonstrar, é imprescindível que tal estrutura goze de independência funcional, usufrua de boa estrutura material e possa oferecer condições de trabalho compatíveis com o desejo de atrair alguns dos melhores quadros nacionais. O estado da arte para visitar as fronteiras do conhecimento.

Antes de adentrar a proposta em sua essência, no entanto, cumpre colocar em evidência algumas das premissas sobre as quais ela se assenta.

5.1 O controle em seus múltiplos formatos e a necessidade de transparência

Inicialmente, é importante frisar que tanto o IFI quanto a Comissão Mista de Inteligência são expoentes do que dispõe o Artigo 49 da Carta Magna. Em seu Inciso X, o referido dispositivo estatui

⁹⁹ www.camara.leg.br/atividadelegislativa/comissoes-permanentes/cctci



ser da Competência exclusiva do Congresso Nacional fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta¹⁰⁰.

Ambos os órgãos configuram, dessa maneira, variantes do controle interpoderes, caracterizado pela inexistência de relação de subordinação, convencionalmente conhecido como *accountability* horizontal,¹⁰¹ ou controle horizontal de conformidade. No caso do IFI, é possível afirmar, também, que o Instituto guarda características da variante conhecida como *accountability* societal, uma vez que seus estudos vêm sendo crescentemente utilizados pela sociedade civil organizada para validar ou contrapor dados oficiais e possíveis choques transversais nas políticas públicas¹⁰².

É bem verdade que a expressão *accountability* horizontal ainda é mais comumente empregada, no dia a dia brasileiro, em sua acepção vinculada à responsabilização, mas também é perceptível o crescimento da corrente de defensores de uma atuação mais pedagógica, sob o manto da qual as instituições buscariam complementar deficiências, disseminar boas práticas e aprender pelo exemplo. Por sinal, a própria razão de ser do IFI, disposta no ato de sua criação, e a fundamentação da sugestão de que se ocupa este capítulo vão ao encontro desse movimento.

A *accountability* vertical, por sua vez, está, paulatinamente, deixando de se manifestar apenas no momento do voto¹⁰³ e ganhando contornos de um mecanismo de permanente retroalimentação entre representantes e representados. Em função disso, ferramentas de interação entre instituições e indivíduos e de emancipação da sociedade civil como um todo, a exemplo do e-Cidadania (Senado Federal), do e-Democracia (Câmara dos Deputados) e do ora dissecado IFI têm ganhado proeminência. Desenhados para estimular a participação dos cidadãos nas atividades legislativas, de fiscalização e de representação, tais instrumentos encerram uma característica exaltada ao longo de todo este estudo, qual seja a integração.

É na evolução dessa última vertente e de seus subgrupos, dentre os quais se destaca a referida variante societal, que se inspira a proposta de criação de uma estrutura de assessoramento permanente, tentativamente chamada, aqui, de Instituto Parlamentar para Acompanhamento e Consultoria na Transição Digital (InPACT^{vii}).

¹⁰⁰ Constituição Federal

¹⁰¹ O'Donnell: Accountability horizontal e novas poliarquias- Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>

¹⁰² Você sabe o que é accountability e suas modalidades vertical, horizontal e societal?- Disponível em <https://intralegem.com.br/2019/08/voce-sabeoqueeaccountabilityesuas-modalidades-vertical-horizontal-societal/>

¹⁰³ Marisley Pereira- Perspectiva dos Instrumentos de Accountability sobre a supervisão da atividade parlamentar- Dissertação de conclusão de curso de pós-graduação Disponível em <https://www.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/161535/Monografia%20-%20TCC%20-%20Marise.pdf?sequence=3&isAllowed=y>



Como tem crescido a demanda por informações confiáveis acerca da maneira como a representação popular exerce as suas funções, a publicização dos atos e das próprias discussões vem se tornando a viga-mestra do processo de *accountability*¹⁰⁴. Nesse aspecto, a forma com que o IFI se comunica com a sociedade brasileira merece ser exaltada. Se a translucidez e a publicidade das informações devem ser encaradas como um mandamento moral, político e legal¹⁰⁵, o diálogo construído pelo Instituto Fiscal Independente junto à opinião pública serve de referência para a atuação de instituições com propósitos correlatos. Como esse não é o único aspecto do IFI a servir de modelo para a proposta em tela (InPACT), cabe conhecer a sua história, o seu desenho institucional e o seu modo de operação de forma mais amiadada.

5.2 O Instituto Fiscal Independente (IFI)

O IFI é um recente e bem-sucedido caso de criação de estrutura dedicada a subsidiar o trabalho dos parlamentares e fornecer dados que permitam à sociedade civil organizada cotejar e ponderar as informações fornecidas pelo Poder Executivo Federal. Trata-se, em ambas as frentes, de saudáveis exercícios de *accountability*, cuja fruição plena, note-se, é assegurada pelas seminais características de sua gênese, arquitetura e incumbências.

Criado pela Resolução nº42/2016, o IFI tem sua razão de ser na necessidade de ampliar a transparência no que se refere à análise e ao trato das contas públicas brasileiras. Em tese, tal mister se materializa por intermédio de suas quatro funções precípuas, quais sejam a divulgação de estimativas de parâmetros e variáveis relevantes para a construção de cenários fiscais e orçamentários, a análise de aderência do desempenho de indicadores fiscais e orçamentários às metas definidas na legislação pertinente, a mensuração do impacto de eventos fiscais relevantes e a projeção da evolução de variáveis fiscais determinantes para o equilíbrio de longo prazo do setor público.¹⁰⁶

Com vistas a conferir independência e estabilidade ao instituto, estatuiu-se que aquela estrutura deveria ser dirigida por um conselho diretor, cujos três membros componentes, uma vez submetidos a arguição pública e escrutínio dos Senadores, passam a exercer mandatos, não coincidentes, de quatro anos. Ressalte-se que o múnus decorrente de tal investidura somente poderá

¹⁰⁴ Marisley Pereira- Perspectiva dos Instrumentos de Accountability sobre a supervisão da atividade parlamentar- Dissertação de conclusão de curso de pós-graduação Disponível em <https://www.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/161535/Monografia%20-%20TCC%20-%20Marise.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

¹⁰⁵ Constituição Federal Artigo 37, *caput*

¹⁰⁶ https://www.senado.leg.br/ifi/sobre-1/copy_of_sobre



ser interrompido em caso de renúncia, processo administrativo disciplinar ou condenação judicial transitada em julgado¹⁰⁷.

Tais salvaguardas, certamente, contribuem para garantir a autonomia que se desejava atribuir ao órgão, quando de seu planejamento. Some-se essa independência à qualidade dos quadros que compõem o instituto e tem-se uma estrutura, realmente, eficaz, eficiente e ética, conformando um exemplo para outras instituições públicas¹⁰⁸. Aliás, trata-se de um modelo já testado em cerca de quarenta nações, com resultados especialmente positivos em Portugal, Reino Unido e nos Estados Unidos. No congresso norte-americano, inclusive, encontra-se o “*benchmark* do instituto: o *Congressional Budget Office*, cujo objetivo é o de dar transparência às contas públicas daquele país¹⁰⁹”.

Em que pese a existência de um vasto sistema de controle e análise das contas públicas, do qual fazem parte, entre outros órgãos, o Tribunal de Contas da União (TCU), as Consultorias Legislativas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e a Controladoria Geral da União (CGU), não se divisava uma instituição com independência e dedicação exclusiva para fazer projeções e estimativas a respeito das decisões tomadas pelos três poderes. Publicando relatórios, estudos especiais, notas técnicas e um conjunto de comentários pontuais, o IFI passou a permitir que o conjunto da sociedade pudesse checar informações oficiais.¹¹⁰

Gerar subsídios para que os parlamentares, a imprensa, os especialistas e a sociedade em geral tenham condições de cotejar e, eventualmente, contraditar aquelas fornecidas pelo Poder executivo é uma missão que se aparenta muito com aquilo que seria a essência do trabalho do InPACT. Reitere-se que a proposta é a de criar um órgão cujas principais tarefas sejam as de produzir informação confiável para o conjunto da sociedade e gerar elementos para qualificar o processo legislativo.

Outra semelhança reside nos estudos comparativos que foram conduzidos para a concepção do IFI. Na visão do seu corpo técnico, tais análises foram fundamentais para que se alcançasse o desenho institucional perfeito. Esse caminho também é sugerido para efeito da criação de um instituto nos moldes tencionados neste trabalho. O capítulo anterior revelou a existência de iniciativas parecidas em outros parlamentos. Conhecê-las, replicando os seus acertos, descartando os seus excessos, evitando os seus equívocos e preenchendo as suas lacunas é condição *sine qua non* para a formatação de uma estrutura útil e eficaz.

¹⁰⁷ <https://legis.senado.leg.br/norma/582564/publicacao/17707278>

¹⁰⁸ Roberto Macedo, disponível na coluna Opinião, do jornal O Estado de São Paulo, de 05 de dezembro de 2019

¹⁰⁹ Entrevista pessoal concedida pelo diretor do IFI, Felipe Salto, em 03/12/2019, nas dependências do Instituto

¹¹⁰ Idem



A propósito, este aparenta ser um bom momento para pontuar uma oportunidade de aprimoramento para o IFI e um alerta para um eventual novo instituto. Ao passo em que o IFI conta, entre servidores, especialistas e estagiários com, tão somente, cerca de uma dezena de colaboradores, o seu homólogo de Capitol Hill dispõe de mais de 300 funcionários. Apesar de ser um órgão extremamente prolífico, é plausível imaginar que o instituto poderia ser ainda mais produtivo e proeminente se contasse com uma estrutura mais robusta. Esse raciocínio também se aplicaria ao InPACT.

Contudo, ainda que limitações de ordem material sejam constatadas, o fato é que o IFI é, há algum tempo, uma referência para a formatação de congêneres no âmbito do Poder Legislativo Federal.

Pode se dizer, em síntese, que o binômio formado pela invulgar formação acadêmica dos membros da direção e dos demais servidores públicos ali alocados (60% devem ter titulação de mestrado ou doutorado¹¹¹) e pela inquestionável liberdade de atuação gozada pelo colegiado encerra as razões do sucesso e do respeito angariado pelo IFI. Eis dois parâmetros que precisam ser reproduzidos em um novo instituto.

5.3 Comissão Mista de Controle de Atividades de Inteligência

A Comissão Mista de Controle de Atividades de Inteligência, cujas reuniões são, via de regra, secretas, também serve de norte para a criação do Instituto Parlamentar para o Acompanhamento e Consultoria na Transição Digital (InPACT). A priori, isso poderia soar como contrassenso, haja vista a dificuldade de se tomar conhecimento dos atos sob escrutínio da Comissão

Ainda assim, é possível afirmar que se trata de uma ferramenta de *accountability* horizontal, já que, exercendo o papel de controle externo dos órgãos de inteligência e tendo acesso especial a determinadas informações, a Comissão consegue municiar os Poderes dos dados necessários para coibir eventuais abusos desses órgãos.

O princípio constitucional da publicidade é respeitado na medida em que a Comissão, ao tomar ciência de excesso ou desvio praticado por qualquer dos quarenta e dois órgãos componentes do Sisbin (Sistema Brasileiro de Inteligência)¹¹² lhe dá visibilidade. O resultado final é submetido a

¹¹¹ <https://legis.senado.leg.br/norma/582564/publicacao/17707278>

¹¹² Disponível em <https://www.abin.gov.br>



órgãos competentes, como o Ministério Público ou o Gabinete de Segurança, para a adoção das medidas administrativas e judiciais cabíveis¹¹³.

Além disso, os trabalhos podem derivar para aprimoramentos legislativos. Em 2015, por exemplo, foram realizadas audiências públicas com especialistas visando a recepcionar sugestões de refinamento da legislação do setor. Inclusive, em razão de diversas demandas de órgãos como o Gabinete de Segurança Institucional e Agência Brasileira de Inteligência no sentido de constitucionalizar o sistema de inteligência, uma Proposta de Emenda à Constituição chegou a ser apresentada e segue em tramitação¹¹⁴.

Outro exemplo de interação entre a Comissão e a comunidade do sistema de inteligência diz respeito às discussões que visam a reformular o modelo de recrutamento dos agentes públicos de inteligência. No Brasil, isso se dá por concurso. Em outros países, o processo observa lógica distinta, baseada na aptidão mensurada sob critérios específicos do ofício.

Por todo o exposto, resta pacífico que o trabalho da Comissão pode ofertar bons ensinamentos para o desenho de um órgão como o sugerido neste texto. Tanto porque a integração entre a Comissão e a comunidade (*lato e stricto sensu*) é uma premissa observada quanto pelo peso adjudicado à opinião dos especialistas na matéria.

Por outro lado, não se pode deixar de assinalar que segue faltando atenção do próprio poder legislativo para fazer com que a comissão funcione mais frequentemente e exerça o seu poder com mais desenvoltura. Isso tanto pode ser ocasionado pela falta de cultura, do Parlamento e do País, para versar sobre esses temas quanto pela carência de ferramental humano e material. Reitere-se que a comissão que se sugere criar não poderia incidir nos equívocos de não contar com quadros em número suficiente e de não estabelecer um ritmo de produção mais dinâmico.

Restando comprovado que o IFI e a Comissão de Controle de Atividades de Inteligência são duas boas referências no campo do controle (*accountability*) e que ambas possuem características que deveriam ser emuladas quando da forja de uma estrutura análoga, passa-se à descrição do que seria o InPACT.

5.4 O Instituto Parlamentar para Acompanhamento e Consultoria na Transição Digital

Como foi defendido ao longo de todo este trabalho, os desafios impostos aos parlamentos pelas frenéticas mudanças desta quadra histórica, constituem, ao mesmo tempo, uma rara

¹¹³ <https://www.senado.leg.br/radio/1/noticia/entenda-como-funciona-a-comissao-mista-de-controle-das-atividades-de-inteligencia>

¹¹⁴ PEC 25/2015-Disponível em <https://www.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaomateria?id=120074>



oportunidade de angariar a admiração das mais diversas comunidades e de recobrar o local de destaque institucional que se perdeu na esteira da parcial *débâcle* experimentada pela democracia representativa¹¹⁵.

Com vistas a dar concretude a essa perspectiva, as palavras-chave são diligência e proatividade. Nesse tocante, a criação do InPACT poderia constituir um ponto de inflexão na relação do Senado Federal com os temas mais inquietantes do momento e, por conseguinte, com a sociedade brasileira como um todo. Em razão disso, a sua concepção precisa ser ágil e a sua arquitetura deve obedecer a critérios de racionalidade e eficiência.

A proposta consiste na criação de um órgão de caráter permanente, insculpido na estrutura organizacional da Casa e dotado de relativa autonomia funcional, observando-se, obviamente, os ditames da Lei.

O InPACT seria devotado à análise e interpretação de fenômenos derivados do desenvolvimento e implementação de técnicas e meios inéditos e ao auxílio na atividade legislativa necessária para o estabelecimento de marcos normativos que haverão de balizar um novo pacto social.

Como consequência da variedade e da complexidade dos temas que serão abordados, o instituto deve ser dotado de um corpo técnico multidisciplinar, pinçado junto à comunidade acadêmica, a grupos de profissionais afeitos à temática e a outros representantes da sociedade civil organizada. Acreditando-se que o debate intenso e plural seja peça fundamental para se lograr êxito na missão de compatibilizar um sem-número de métodos e interesses, fica patente que a composição do colegiado deve expressar a diversidade de assuntos resvalados por este texto e de visões atreladas a eles.

A ideia de contar com experts externos, diga-se de passagem, não é completamente nova. Como restou demonstrado, esse modelo foi adotado com sucesso na construção do IFI e é objeto de sugestões semelhantes, nas duas casas do Congresso e em outras esferas de poder. Corroborando essa tese, o capítulo E é pródigo em exemplos internacionais de como os poderes públicos estão desenvolvendo estratégias que envolvem cidadãos e seus agrupamentos com vistas a enfrentar as grandes questões do nosso tempo.

Para além disso, o que se deve ressaltar é a institucionalização do conceito de que a interação entre o Poder Legislativo e a coletividade é algo salutar. Meneguim e Silva (2017¹¹⁶) dão força a esse raciocínio no trabalho em que se debruçam sobre o universo da avaliação de impactos legislativos e no qual asseveram que, além das assessorias, os parlamentares devem contar com a diversidade de

¹¹⁵ Steven Levitsky e Daniel Ziblatt- Como as democracias morrem

¹¹⁶ Avaliação de Impacto Legislativo, cenários e perspectivas para sua aplicação P.107



opiniões e de apoio técnico de universidades, órgãos técnicos dos governos e da sociedade civil organizada.

Já não se prescinde da sabedoria coletiva, que em nada se confunde com a sabedoria convencional, em cujo ambiente se misturam o que é certo e o que é meramente aceitável¹¹⁷. O que os autores citados, a experiência do IFI e alguns processos empíricos evidenciam é que as respostas para as grandes perguntas deste século não são monopólio de poucos indivíduos, grupos ou países. O InPACT seria concebido sob essa lógica. Ele cumpriria a missão de ser um imenso canal de comunicação entre especialistas, Congresso Nacional e cidadãos, em diversos sentidos, exercendo um importante papel no controle social, mas, igualmente servindo de conduto para o trânsito de dúvidas, sugestões e boas ideias em geral.

E para que esse objetivo se concretize, é necessário que os membros do instituto também tenham independência. Obviamente, o dispositivo que criar o InPACT deve dispor sobre as suas atribuições e a necessidade de entrega de produtos e serviços à Casa e ao país. Sem embargo, os componentes da instituição devem gozar de autonomia para expressar os seus pontos de vista sem amarras, na expressão das suas consciências. Nesse sentido, defende-se replicar a solução encontrada pelo IFI, segundo a qual os indicados para compor o instituto são submetidos a sabatina e, uma vez aprovados, passam a exercer mandatos irrevogáveis, salvo situações excepcionais e expressamente previstas, como renúncia, processo administrativo disciplinar ou condenação judicial transitada em julgado.

Outro ponto importante reside na remuneração dos colaboradores do órgão. Reitere-se que esses profissionais estarão dedicados a alguns dos mais relevantes e, por vezes, inexpugnáveis assuntos desta época. Não parece justo, inteligente e aconselhável ofertar vencimentos baixos a pessoas que, em função de possuir elevado grau de conhecimento ou dominar o *savoir-faire* e estar dispostas a se atualizar permanentemente, serão responsáveis pela base teórica que fundamentará boa parte da atividade regulatória no médio e longo prazos. Assim, deve ser desenvolvida uma métrica que promova o alinhamento da remuneração percebida no desempenho das funções no InPACT àquela praticada em estruturas públicas e privadas congêneres.

No que tange à organização interna, o organograma do IFI também serve de inspiração. O estabelecimento de uma junta diretiva dá clareza na interlocução com os parlamentares e os demais *stakeholders*, convertendo-se em mais um mecanismo de aproximação entre o instituto e a sociedade civil organizada. Por isso, a estrutura hierárquica do InPACT precisa contemplar a figura de um corpo de diretores e de um diretor-geral.

¹¹⁷ John Kenneth Galbraith- O conceito de Sabedoria Convencional, in Galbraith Essencial P.30



Por fim, há que se alertar para que as deficiências materiais percebidas no funcionamento do Instituto Fiscal Independente e da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência não venham a ser experimentadas no novo órgão. Em face da premência de se dar respostas ágeis e eficazes para as demandas populares, qualificar o debate e acelerar o processo legislativo, o InPACT precisa nascer forte e robusto. Afinal, seus primeiros resultados definirão o nível do *rapport* que se estabelecerá entre o instituto, os congressistas e a população.

Em resumo, o Instituto Parlamentar para Acompanhamento e Consultoria na Transição Digital se faz urgente em função da dificuldade, comum à maioria absoluta das pessoas e dos seus representantes políticos, de acompanhar o ritmo das inovações e de definir parâmetros para o modo de vida que emergirá em consequência delas. Por conseguinte, justifica-se pela necessidade de integrar o Poder Legislativo, a comunidade científica e os demais *stakeholders* em torno de um fórum permanente de discussões, de absorção de novos conhecimentos e de produção de conteúdo para a atividade legiferante. Não menos importante, o Instituto deve existir para facultar uma maior interveniência da cidadania no processo de formulação e, até, de deliberação das normas que regerão as relações sociais do futuro.

Observadas as premissas para a sua adequada constituição, o InPACT seria um órgão seminal. Afinal, ao se desincumbir de suas funções precípua, ele lograria, ao mesmo tempo, elevar o nível do debate político, gerar produção legislativa qualificada, dar força às práticas de controle (*accountability*) e estreitar os laços entre o Senado Federal e a população brasileira. Metas ambiciosas, por certo, mas factíveis, levando-se em consideração a elevação dos seus propósitos e a excelência dos meios empregados para dar-lhes materialidade.

Antes de concluir essa indisfarçada ode à criação do instituto, há espaço para uma última consideração de natureza sócio-política: a de que a maior parcela dessas novas tecnologias é ideologicamente neutra. Por sinal, o futurólogo israelense Yuval Harari, em sua obra intitulada 21 lições para o século 21, aponta para o ocaso das narrativas que dominaram o pensamento mundial ao longo dos últimos duzentos anos, quais sejam socialismo e liberalismo. E o faz, justamente em face do soerguimento de uma nova *intelligentsia*¹¹⁸, mais vinculada à emergência de novas técnicas e artefatos do que a valores ideológicos em sua acepção mais pura.

Sendo assim, o adereçamento das questões planteadas pela onda de inovações também deve se dar sob o manto da neutralidade político-ideológica e esse é mais um axioma para quem venha a abraçar a causa do Instituto Parlamentar para Acompanhamento e Consultoria na Transição Digital.

¹¹⁸ Yuval Harari- 21 lições para o século 21



Oxalá, ele saia do papel. Neutro na abordagem, positivo na postura e exponencial na entrega de medidas benéficas ao país.

6 Conclusão

Ao fim e ao cabo, reitera-se a percepção de que o Parlamento é instituição dotada de legitimidade, capacidade material e altivez para conduzir o processo de massiva normatização que se avizinha. Contudo, a magnitude do desafio e a fluidez com que as variáveis tendem a se transmutar exigem ações articuladas para a compreensão dos fenômenos, o diagnóstico das vicissitudes e a formulação de respostas. Nesta nova realidade, o único pecado capital parece ser a inércia.

E não só para o legislador. Tal constatação faz Tércio Sampaio Ferraz Júnior formular um questionamento, que deve ressoar como reflexão final: “a capacidade humana de perceber tecnicamente o mundo vivo, a vida e a própria técnica, não elide mistério cada vez mais indevassável; tudo podemos porque queremos ou tudo queremos porque podemos?”¹¹⁹

NOTAS DE FIM

ⁱ Aqui, empregam-se os conceitos de médio e longo prazos utilizados em Economia, um e cinco anos, respectivamente. Referência: Downes e Goodman- Dictionary of Finance and Investment Terms

ⁱⁱ Utiliza-se a expressão na acepção que se tornou notória no trabalho de Habermas

ⁱⁱⁱ Literalmente, tal expressão significa ‘Deus saído da máquina’ e é utilizada para indicar uma solução improvável ou mirabolante

^{iv} nesta.org.uk

^v Crowdsourcing é o processo de obtenção de serviços, ideias ou conteúdo mediante a solicitação de contribuições de um grande número de pessoas

^{vi} Hidra é uma figura mitológica, que possuía diversas cabeças (que podiam se regenerar, quando decepadas). Somente Hércules teria conseguido detê-la

^{vii} A sugestão não possui qualquer caráter vinculativo. O seu uso serve ao propósito de facilitar a compreensão do leitor e dissociar os dois institutos mencionados naquele capítulo

¹¹⁹ Tercio Sampaio Ferraz Jr- Introdução ao Estudo do Direito: técnica, decisão, dominação p.xi

