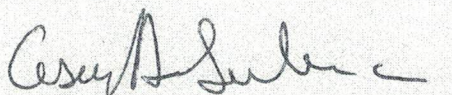


TERMO

A CRISE DO SISTEMA REPRESENTATIVO E A TECNOLOGIA NA UTILIZAÇÃO DOS INSTITUTOS DA DEMOCRACIA
DIRETA

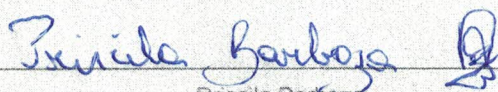
MARINE VANESSA UEDA GONCALVES

Monografia aprovada como requisito parcial para
obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade
de Direito, Setor de Ciências jurídicas da Universidade
Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

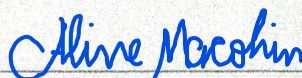


Cesar Serbena
Orientador

Coorientador



Priscila Barboza
1º Membro



Aline Macchin
2º Membro

A CRISE DO SISTEMA REPRESENTATIVO E A TECNOLOGIA NA UTILIZAÇÃO DOS INSTITUTOS DA DEMOCRACIA DIRETA

Marine Vanessa Ueda Gonçalves¹

Prof.º Orientador Cesar Serbena²

Resumo

O presente artigo tem como objetivo iniciar uma discussão acerca dos déficits da democracia representativa dentro da sociedade moderna e, nesse contexto, apresentar a tecnologia da *blockchain* aliada aos mecanismos de democracia direta do plebiscito, da iniciativa popular e do referendo como forma de garantir maior participação da população no sistema político. Propõe-se a analisar como tais mecanismos vêm sendo utilizados no Brasil, e como outros países têm desenvolvido seus sistemas de governo junto à tecnologia. Busca-se assim demonstrar como a tecnologia pode auxiliar o sistema de representação de forma a adequá-lo ao momento em que vivemos, garantindo participação da sociedade na formação de sua política.

Palavras-chave: Democracia representativa. Participação popular. *Blockchain*.

Introdução

A proposta deste artigo é discutir como o modelo de democracia exclusivamente representativo está em crise, falhando em identificar e responder aos anseios sociais e cada vez mais distante da população que já não confia em seus institutos. Para demonstrar esta crise utilizaram-se algumas pesquisas e autores que demonstram em seus trabalhos os problemas e déficits da representação. Como alternativa a este modelo, propõe-se uma democracia participativa e o desenvolvimento de um governo responsivo, em que a população ganhe mais acesso ao cenário político tanto para manifestar suas preferências e contestar decisões de representantes, quanto para exigir respostas às suas

¹Graduanda em Direito pela UFPR. E-mail: marinnev@hotmail.com

²Doutor em Direito pela UFPR e Professor Titular de Filosofia do Direito no Departamento de Ciências Jurídicas da UFPR. E-mail: cserbena@gmail.com

demandas. Tendo em vista que o Brasil adotou mecanismos de democracia direta, nos institutos do plebiscito, da iniciativa popular e do referendo, como meios de dar maior acesso e poder decisório à população, será feita uma análise de como tais instrumentos vêm sendo pouco explorados no Brasil, em decorrência do seu desenho institucional. Como proposta para maior utilização desses mecanismos, será brevemente explicado o funcionamento da ferramenta *blockchain*, tecnologia que registra transações de forma descentralizada de modo que um registro não possa ser alterado retroativamente³, capaz de ser aplicada ao interesse público. Assim, será demonstrado como, através de inovações que utilizam a tecnologia, é possível efetivar o uso dos meios já disponíveis aos cidadãos para que exerçam sua soberania de modo mais efetivo, complementar ao modelo representativo, garantindo maior expressividade dos anseios populares e legitimidade das decisões políticas. Por fim, será feita uma análise de caso de alguns países que utilizam amplamente os meios de participação popular juntamente com as inovações tecnológicas.

O modelo democrático representativo

Quando da origem dos Estados soberanos modernos, complexos e com um número populacional cada vez maior, a democracia representativa surgiu como solução ao exercício do princípio da soberania popular, exercido por representantes eleitos e não diretamente como na Antiga Grécia⁴.

James Madison, considerado um dos pais da Constituição americana, defendia o esquema da representação por propiciar a “delegação do governo a um pequeno número de cidadãos eleitos pelos demais”⁵. Desse modo, a representação

³ALVES, Paulo Henrique; LAIGNER, Rodrigo; NASSER, Rafael; ROBICHEZ, Gustavo; LOPES, Hélio; KALINOWSKI, Marcos. Desmistificando Blockchain: Conceitos e Aplicações. In: MACIEL, C.; VITERBO, J. (Orgs). Computação e Sociedade. Sociedade Brasileira de Computação, 2018. Disponível em: <http://www-di.inf.puc-rio.br/~kalinowski/publications/AlvesLNRLK20.pdf>. Acesso em 20/08/2020.

⁴ZENAIDE, L. Luana. A Democracia Participativa e a efetivação dos direitos humanos no Brasil. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas da Universidade Federal da Paraíba. Orient. Prof.Dr. Giuseppe Tosi. João Pessoa, PB, 2015. p. 41.

⁵KRAMNICK, Isaac. Apresentação. In: MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. Os Artigos Federalistas. Apresentação: Isaac Kramnick; tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Nova Fronteira, Rio de Janeiro, 1993.

seria uma forma de fundar autoridade para que o governo governasse, garantindo que o seu exercício se voltasse ao interesse público. Isso porque, neste modelo, haveria a escolha de indivíduos cuja sabedoria os direcionaria ao bem público, diferente do que ocorreria se o poder estivesse disperso de igual forma entre toda a população.

Décadas após tais considerações, quase todos os Estados seguem o modelo representativo e, apesar do que defendia Madison, nem sempre tal sistema corresponde ao interesse público, sendo identificado cada vez mais descrédito e apatia da população com relação às instituições políticas.

Foi isso o que demonstrou uma pesquisa realizada pelo IPEA⁶ em 2009, na qual verificou-se a adesão dos cidadãos aos valores e ao funcionamento democrático na América Latina. Da análise dos dados, ficou evidenciado que a população prefere o sistema democrático, porém, paradoxalmente, possui desconfiança nas instituições representativas, além de pouco interesse na participação da política convencional. Os partidos e o Congresso Nacional foram percebidos pelos cidadãos com atuação negativa, sem seu reconhecimento como instituições centrais para a formação e sustentação do regime democrático.

São várias as possíveis razões para este descontentamento e apatia. De início, a própria a estrutura da sociedade de massa extremamente complexa. Os grupos são plurais, fragmentados e individualistas, reunidos em centros urbanos sem valores homogêneos sobre os quais se possam estabelecer consensos. Isso por si só é um entrave para que representantes possam identificar os interesses de seus eleitores. O escritor Robert Dahl ao tratar da democracia não idealizada, a que denomina “Poliarquia”, elucida bem uma das consequências da sociedade complexa em grande escala:

Ademais, a maior escala provavelmente estimula uma participação nas decisões coletivas. Pois, à medida que a escala social aumenta, cada pessoa necessariamente conhece e é conhecida por uma proporção cada vez menor de todas as outras. Na verdade, cada cidadão é um estranho para um número cada vez maior de outros cidadãos. Os laços sociais e o conhecimento pessoal entre os cidadãos cedem à distância social e ao anonimato. Nessas circunstâncias, os direitos pessoais vinculados à cidadania – ou simplesmente à condição de pessoa – podem assegurar uma

⁶IPEA. Estado, instituições e democracia: democracia / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2010. v.2, p. 45.

esfera de liberdade pessoal que a participação nas decisões políticas não pode.⁷

Somado a isto, o modelo representativo congrega a vontade popular em apenas um único momento, durante as eleições para escolha dos representantes. Isso é problemático porque permite demasiada autonomia aos governantes para que, durante o mandato, exerçam a política conforme seus anseios ou em um jogo de interesses no qual a vontade popular é mitigada. Archong Fung⁸ destaca este como um dos principais problemas da representação, já que grupos de interesse com maior poder aquisitivo dominariam as agendas legislativas, capazes de organizar estruturas de *lobby* muito eficazes.

Dahl também aponta a imperfeição da representação nas poliarquias, em que embora exista competição pública e participação, “isto não significa que a liderança política e os parlamentos sejam sempre uma amostra representativa das diversas camadas socioeconômicas, ocupações e outros agrupamentos de uma sociedade; eles nunca o são.”⁹

Além destes motivos, a corrupção exacerbada no meio político com a utilização inadequada de recursos ou mesmo a má gestão financeira deles e a falta de qualidade na elaboração das normas também têm contribuído para uma época de maior insatisfação e desconfiança com o sistema de representação. De acordo com o autor Paulo Bonavides, a crise na democracia representativa brasileira, decorre de processos eleitorais viciados, seja por meio de propaganda enganosa seja pela postura das Casas representativas em nítido confronto com os desígnios populares e, não poucas vezes, com os princípios constitucionais. É possível, segundo o autor, identificar uma ruptura entre Estado e sociedade, entre o cidadão e seu representante, entre os governantes e os governados.¹⁰

Já a autora, Maria Victoria Benevides, em seu artigo “Cidadania e Democracia”, elenca como principais fatores de crítica ao sistema de representação

⁷DAHL, Robert. A democracia e seus críticos. Trad. Patrícia de Freitas Ribeiro. WMF Martins Fontes, São Paulo, 2012. p.349.

⁸FUNG, A. Democratizing the policy process. In: MORAN, M.; REIN, M. et al. (ed.). The Oxford handbook of public policy. Oxford: Oxford Univ. Press, 2006. p.667-683.

⁹Dahl, Robert. Poliarquia: Participação e Oposição. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1997. p. 47.

¹⁰BONAVIDES, Paulo. A Constituição aberta. Belo Horizonte: Del Rey, 1993. p. 25.

brasileiro: a privatização da política, em razão do Estado permanecer patrimonialista, com predomínio de relações de conciliação, coronelismo e clientelismo; a valorização excessiva das eleições para os cargos executivos em desfavor dos legislativos, reforçando o peso da cidadania passiva e das práticas populistas; o monopólio da representação pelos partidos políticos; a irresponsabilidade do representante perante o representado; a representação populacional distorcida; e um sistema eleitoral ineficaz no controle do abuso de poder econômico nas campanhas e lobbies. ¹¹ Nesse sentido, para complementar o sistema representativo, a autora defende os mecanismos institucionais de participação direta, de modo a desenvolver uma cidadania ativa, que institui o cidadão como criador de direitos.

A teórica Hanna Pitkin, por sua vez, afirma que “nem toda representação é democrática”, e que, para tanto, são necessários elementos como a autorização da representação, a atuação em prol dos interesses dos representados, e a prestação de contas, *accountability*. Pitkin propõe que a representação deve ser substantiva, isto é, abarcar o que está acontecendo durante todo o período de representação, dentro de uma perspectiva de responsabilidade, para além da mera análise dos métodos de conquista ou fim da atividade de representação, como defendem as teorias formalistas.¹²

Norberto Bobbio apontou a apatia e o cansaço eleitoral ao tratar do futuro da democracia¹³ e John Stuart Mill, em sua obra “O Governo Representativo” elucida este pensamento:

As instituições representativas são de pouco valor e podem ser um simples instrumento de tirania e intriga, quando a maioria dos eleitores não estão suficientemente interessados em seu próprio governo para dar seu voto, ou se votam, não o fazem baseados em fundamentos públicos, mas vendem seu voto por dinheiro, ou votam obedecendo alguém que os controla ou em quem eles desejam favorecer por razões particulares.¹⁴

¹¹BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania e democracia. Lua Nova [online], 1994. n.33, pg.11.

¹²PITKIN, Hanna Fenichel. O Conceito de Representação. In: Política & Sociedade. CARDOSO, Fernando Henrique; MARTINS, Carlos Estevam (org.). São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1979. v. 2, p. 14.

¹³BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia (uma defesa das regras do jogo). Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986. pg. 31.

¹⁴ MILL, John. O Governo Representativo. São Paulo. Escala, 2006. pg. 10.

Como alternativa ao modelo democrático exclusivamente representativo, há o governo responsivo que propõe uma democracia inclusiva, na qual os cidadãos participem efetivamente das construções políticas, que será tratado no tópico a seguir.

Democracia Participativa e Governo Responsivo

De acordo com Robert Dahl, em seu livro “Poliarquia: Participação e Oposição”¹⁵, um governo democrático caracteriza-se pela responsividade que dá às preferências de seus cidadãos, que devem dispor para tanto da possibilidade plena para a formulação e exposição de escolhas e sua consideração pelo governo, sem discriminação. Segundo o autor, essas três condições são essenciais, mas não suficientes à democracia, junto a qual devem estar presentes garantias como a liberdade de expressão, fontes alternativas de informação, participação efetiva e a igualdade de voto. A partir das dimensões da contestação política - capacidade e a liberdade que grupos de oposição têm para contestar as decisões de quem está no poder e de tentar tomar o seu lugar em eleições justas e regulares - e do direito de participação - abertura do sistema político aos seus cidadãos -, Dahl analisa a possibilidade de um governo tornar-se poliárquico, “um regime relativamente democratizado, isto é, fortemente inclusivo e amplamente aberto à contestação pública”. Para o autor, a maior participação obriga o governo a ser mais responsivo, já que a classe política busca apoio de grupos até então marginalizados do processo, além da própria alternância de cargos públicos que possibilita o acesso de tais grupos à política. Nesse sentido, inclusive, propõe uma visão de soberania em que a democracia moderna é formada por diversas minorias concorrentes:

Se há algo a ser dito pelos processos que efetivamente distinguem ou diferenciam democracia (ou poliarquia) de ditadura, ele não será descoberto na nítida distinção entre governo pela maioria e governo por uma minoria. A distinção aproxima-se muito mais de ser entre governo por uma minoria e governo por minorias. Em comparação com os processos políticos das ditaduras, as características da poliarquia aumentam muito o número, tamanho e diversidade de minorias, cujas preferências influenciarão o resultado das decisões governamentais. [...] São nestes e em outros efeitos,

¹⁵DAHL, Robert. Poliarquia: Participação e Oposição. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1997. p. 26.

mais do que na soberania da maioria, que encontramos os valores do processo democrático.¹⁶

Para Bonavides, a democracia é uma forma de exercício da função governativa “em que a vontade soberana do povo decide, direta ou indiretamente, todas as questões de governo”¹⁷. Para ele “a participação é o lado dinâmico da democracia, a vontade atuante que, difusa ou organizada, conduz no pluralismo o processo político à racionalização, produz o consenso e permite concretizar, com legitimidade, uma política de superação e pacificação de conflitos”¹⁸. A democracia, neste sentido, deixa de existir quando não há participação popular¹⁹. Na democracia participativa, a iniciativa e a sanção de normas de elevado interesse político é da população, sendo o sistema representativo instrumental sujeito à vontade popular, para manter a máquina governamental funcionando. Para a realização deste sistema são necessários mecanismos de exercício direto da vontade geral, a fim de restaurar e repolitizar a democracia, em que o fundamental é a disposição de instrumentos de controle de participação política ao povo.²⁰

Outro papel fundamental da participação é o da educação política, ou, como denomina Maria Victoria Benevides, educação para a cidadania ativa. A autora afirma que este é o “ponto nevrálgico” da participação popular, pois a educação se realiza pela prática. Ao conceder aos indivíduos maior participação é possível transformá-los em sujeitos titulares de função pública, criadores de direitos políticos que irão reforçar a reclamação de seus direitos sociais. A autora retoma o filósofo Montesquieu, segundo o qual é impossível a consolidação de um regime político sem a educação para ele.

Assim, para Benevides, a democracia semidireta traz a dimensão da cidadania ativa, possível através da utilização dos mecanismos democráticos diretos (MDDs). A autora destaca que o processo é lento, mas que a educação realizada na prática irá capacitar e incentivar a sociedade de modo a sanar o desinteresse e a

¹⁶DAHL, Robert. A democracia e seus críticos. Trad. Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo. WMF Martins Fontes, 2012. p.132.

¹⁷ BONAVIDES, Paulo. A Constituição aberta. Belo Horizonte: Del Rey, 1993. p. 13.

¹⁸ _____. Política e Constituição: os caminhos da democracia. Rio de Janeiro: Forense, 1985. p. 509- 510.

¹⁹ _____. Teoria constitucional da democracia participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 51

²⁰ _____. Curso de direito constitucional. São Paulo: Malheiros, 1996. 6. ed, p. 28.

possível falta de capacitação da população em utilizar tais mecanismos. Afirma também que a correta institucionalização dos MDDs reduz a distância entre o povo e os órgãos decisórios, que poderia inviabilizá-los²¹.

O cientista Paulo Bonavides defende o uso dos MDDs e a tecnologia como incentivos da participação popular:

Na idade da tecnologia de computadores, em plena era da informática, da instantaneidade dos meios visuais e auditivos de comunicação, não é fantasia nem sonho de utopia antever o grande momento de libertação imanente com a instauração de um sistema de democracia direta. Ele consagrará a plenitude da legitimidade na expressão de nossa vontade política. Chega-se à democracia direta pelos instrumentos normais de capacitação política do povo para efeito de sua intervenção imediata e eficaz, em termos de um razoável decisionismo de soberania. Com efeito, são artefatos institucionais para tornar instrumentalmente eficaz a vontade soberana do povo as seguintes técnicas de consulta, a expressão da nova democracia: o plebiscito, o referendun, a iniciativa, o veto, o direito de revogação (recall), tanto a revogação do mandato individual do agente político como a revogação do mandato coletivo (o Abberufungsrecht do direito constitucional suíço) de uma assembleia, o que permitirá se destitua todo o parlamento ou assembleia infiel à outorga da confiança popular.²²

Assim, conforme aduz o autor, já existe tecnologia e instrumentos institucionais capazes de tornar efetivo o exercício da democracia diretamente pela população, tais como as figuras do referendo, do plebiscito e da iniciativa popular que serão tratados no tópico a seguir.

Institutos da democracia direta no Brasil

A Constituição brasileira de 1988 incluiu o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular como formas legítimas da população exercer sua soberania, determinando em seu artigo 1º, § único, que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”²³. Já a Lei Federal 9.709, 18 de novembro

²¹BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania e democracia. Lua Nova [online]. 1994. n.33, p.9-10.

²²BONAVIDES, Paulo. Os poderes desarmados: à margem da Ciência Política, do Direito Constitucional e da História: Figuras do passado e do presente. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 25.

²³BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1998.

de 1998²⁴ regulamenta o funcionamento de tais mecanismos de democracia direta (MDDs) .

O embate para incluir essas figuras de participação na Constituição de 1988 foi intenso, com muitos parlamentares fazendo oposição. Isso fez com que medidas como o veto popular, não fossem incluídas na redação final da Constituição²⁵. Por fim, o texto aprovado apenas inseriu o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular como forma de consagrar o exercício da soberania popular direta, que serão abordados a seguir.

Tanto o plebiscito quanto o referendo são formas de consulta à população sobre temas de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa. A diferença entre o plebiscito e o referendo é que naquele é feita uma consulta antes da entrada em vigor de uma legislação ou ato administrativo, enquanto o referendo é uma consulta feita após.

Ambas as formas de consulta ocorrem com o voto, semelhante ao do dia de eleição, com a convocação da população por decreto legislativo em data definida e a utilização de urnas eletrônicas.

A consulta popular de atos legislativos e administrativos não é obrigatória, exceto para a criação de novos territórios na formação de municípios. De acordo com a pesquisa²⁶ do Instituto de Tecnologia e Sociedade Rio (ITS) que levantou dados acerca da utilização destes mecanismos, o plebiscito foi aplicado majoritariamente neste sentido obrigatório e, entre as demais experiências, as mais relevantes foram o plebiscito de 1993 para decidir a forma e o sistema de governo do Brasil²⁷ e o referendo de 2005 sobre a comercialização de armas de fogo e munições²⁸. A pesquisa verificou também que as duas experiências não foram bem

²⁴BRASIL. Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 nov. 1998, p. 9.

²⁵BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. A Cidadania Ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 1991. p. 126.

²⁶KONOPACKI, M.; ITAGIBA, G. Relatório Projetos de Lei de Iniciativa Popular no Brasil. Instituto de Tecnologia e Sociedade. 2017

²⁷BRASIL, [Constituição (1988)]. Emenda Constitucional nº 2, de 25 de agosto de 1992. Dispõe sobre o plebiscito previsto no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Lex: legislação federal e marginalia, São Paulo, v. 59, p. 1966, out./dez. 1995.

²⁸BRASIL, Autoriza referendo acerca da comercialização de arma de Decreto Legislativo nº 780, de 7 de julho de 2005.fogo e munição em território nacional, a se realizar no primeiro domingo do mês de outubro de 2005. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 jul. 2005. Seção 1, p. 1.

sucedidas, já que as perguntas foram mal formuladas - as respostas eram apenas 'sim' e 'não', porém as perguntas eram ambíguas -, provocando confusão e dando um resultado incompatível com a realidade dos anseios da população. A utilização de textos simples e claros para a votação é ponto fundamental na construção de um regime participativo que reflita com segurança as decisões do eleitor.

Outro fator que contribuiu para a pouca utilização do mecanismo é que apenas o Legislativo detém o poder de convocar ambos os institutos, deturpando sua função, já que a população perde autonomia em uma ferramenta que deveria funcionar de modo direto, ou seja, sem a necessidade de representação ou intermediação.

A Iniciativa popular, por sua vez, é uma forma de proposição de projetos de lei pela sociedade. É prevista pela Constituição juntamente com os demais instrumentos em seu artigo 14²⁹ e regulamentada pelo artigo 61, §2^{o30}, que determina um número mínimo de assinaturas para a proposta virar um projeto de lei. Este número depende do tipo de norma que se pretende criar, municipal, estadual ou federal, em que são exigidas assinaturas de no mínimo 5% da população, distribuídos entre os cinco estados, com uma representação adequada. O projeto também deve acatar outros requisitos formais como objeto circunscrito a um único assunto e o devido processo legislativo. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados³¹ ainda exige que as assinaturas sejam acompanhadas de dados dos assinantes, como o número do título de eleitor. Preenchidos tais rigores, o projeto tramita no órgão respectivo como um projeto comum, passando pelas comissões, e seguindo para a pauta de discussão e votação nas Casas responsáveis. O Parlamento aqui pode aprovar, rejeitar ou mesmo reformar um projeto, o que pode descaracterizar a essência da iniciativa e ferir o princípio da soberania popular.

²⁹BRASIL.[Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Art. 14.

³⁰BRASIL.[Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Art. 61.

³¹Art. 252 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados: A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um centésimo do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco estados, com não menos de três milésimos dos eleitores de cada um deles, obedecidas as seguintes condições (...). Resolução nº 17, 1989.

A autora Mônica de Melo propõe o uso combinado dos MDD para evitar que os parlamentares desvirtuem as propostas iniciais dos cidadãos, com a realização de referendo após a aprovação dos projetos populares pelo Congresso Nacional³².

Apesar do expressivo número exigido para propor um projeto de lei federal, a quantidade de firmas necessárias em nível estadual é mais factível, pois os requisitos para a apresentação de projetos estão previstos na constituição de cada estado. É o caso dos estados de São Paulo, Bahia, Pará e Minas Gerais que exigem um percentual menor que 1% de seu eleitorado para a propositura dos projetos de iniciativa popular. O restante do país, com exceção dos estados de Roraima e Rondônia, segue a orientação da Constituição Federal, exigindo a assinatura de no mínimo 1% do seu eleitorado. Em esfera estadual conseguir 1% de adesão da população é bem mais fácil do que o necessário para atingir na esfera federal. Já a iniciativa popular nos municípios³³ é regulada pela Constituição Federal, que prevê a subscrição de 5% do eleitorado municipal, e deixa à Lei Orgânica de cada um estabelecer o seu funcionamento.

A iniciativa popular foi muito pouco utilizada no Brasil cabendo, inclusive o questionamento quanto aos MDD realmente funcionarem de maneira direta no Brasil. Tanto o referendo quanto o plebiscito dependem da iniciativa legislativa, e o mecanismo de iniciativa popular, na prática, necessita de subscrição de representantes para entrar na pauta legislativa. Assim, ainda que levem o nome de mecanismo direto, seu curso nas instituições é indireto, o que retira quase que inteiramente o seu sentido.

O expressivo número de assinaturas exigidas, que ainda são coletas fisicamente, gera um dos piores entraves na utilização dos mecanismos, pois dificilmente serão auditadas. O desafio em validar tais assinaturas faz com que raramente um projeto de lei seja proveniente de iniciativas populares, acabando por ser encabeçado um representante político que assina o projeto para possibilitar o seu prosseguimento³⁴.

³²MELO, Mônica de. Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular: mecanismos constitucionais de participação popular. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001. p. 195.

³³BRASIL.[Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Art. 29, XIII.

³⁴Chamada iniciativa compartilhada, previsto na Constituição do Estado do Ceará, em seu art. 5º, inciso IV.

Até hoje, apenas quatro projetos de iniciativa popular viraram lei federal, todos assinados por algum membro do legislativo ou do executivo que o adotou em sua tramitação. É exemplo disso a Lei Federal nº 8.930, de 06 de setembro de 1994³⁵, conhecida como o caso “Daniella Perez” que apesar de recolher 1,3 milhão de assinaturas, teve como autor adotivo o Poder Executivo.

Uma das soluções encontradas para esse problemático desenho institucional foi a criação da Comissão Permanente de Legislação Participativa, responsável por apresentar os projetos populares não decorrentes dos MDD. Em razão da burocracia institucional da iniciativa popular é mais fácil sugerir um projeto de lei e buscar apoio parlamentar por tal Comissão do que utilizar a ferramenta constitucional.

Outro grande entrave é a falta de regulação dos trâmites dos projetos. Estados como Santa Catarina, Goiás e Bahia não contém os detalhes da tramitação de iniciativa popular nos regimentos internos de suas Assembleias Legislativas. Do mesmo modo, em análise do regimento interno das casas legislativas de cidades capitais, verificou-se que seis não mencionaram a iniciativa popular. A falta de regulação e instrumentalidade do instituto faz com que este perca força, podendo inviabilizar a propositura de leis.

Junto ao problema da regulação está a falta de disponibilização de informações à população sobre a existência e a forma de utilizar tais institutos. Muitas câmaras municipais não informam qual órgão seria responsável por receber as iniciativas e como funciona o procedimento. Além disso, muitos portais de informação governamentais não explicam ou divulgam de maneira adequada a existência e procedimentos dos instrumentos de democracia direta.

A autora Maria Benevides trata com bastante propriedade das dificuldades impostas aos MDD por sua forma de regulação e dos desafios que se apresentam para sua maior utilização³⁶. Um deles é a possibilidade de manipulação da sociedade na elaboração dos textos de lei. Isso porque projetos mais simples, fáceis ao entendimento de todos, correm um risco maior de reforma após o ingresso nas

³⁵Sobre o projeto de lei, disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=219155>. Acesso: 11/10/2016.

³⁶BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. A Cidadania Ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 1991. p.178-183.

casas legislativas. Porém, os demasiado técnicos, ao mesmo tempo em que conseguem, por sua rigidez, sofrer menos alteração, são empecilho na compreensão dos cidadãos que podem ser manipulados a assinar algo que não entendem. Pode aí haver posicionamento a favor de interesses de partidos ou grupos de pressão, auxiliados pelos meios de comunicação, expostos ao abuso de poder econômico.

Apesar dos entraves burocráticos na utilização dos mecanismos, já existem muitas inovações em alguns estados como o Rio de Janeiro³⁷ e Santa Catarina³⁸, que regularam a subscrição online das iniciativas populares. Já em nível federal a PEC 286/13 visa a possibilidade de captura de assinaturas por meio digital.

Outro incentivo positivo é a prioridade que certas legislações têm dado ao trâmite dos projetos de iniciativa popular, estipulando prazos para que sejam votados. É o caso do Amapá, Ceará, Maranhão, Mato Grosso e Sergipe. Isso fortalece o instituto porque impede o engavetamento das propostas e obriga a sua discussão e votação. Esse tipo de incentivo também é defendido por Benevides, que apoia o antigo anteprojeto³⁹ à Constituição proposto por Fábio Konder Comparato, no qual era assegurada a inscrição prioritária na Ordem do Dia aos projetos de iniciativa popular⁴⁰. Assim, ainda que não fosse concluída a votação em uma sessão, os projetos seriam obrigatoriamente inseridos na seguinte, mesmo que em nova legislatura.

Priorizar a iniciativa acelerando a sua tramitação também fortalece a confiança da população no sistema democrático, pois ela é capaz de enxergar suas

³⁷ Art. 119 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro: “A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Assembleia Legislativa de Projeto de Lei devidamente articulado e subscrito por, no mínimo, dois décimos por cento do eleitorado do Estado, distribuídos em pelo menos dez por cento dos Municípios, com não menos de um décimo por cento dos eleitores de cada um deles. Parágrafo único. O Projeto de Lei de iniciativa popular poderá ser parcial ou totalmente subscrito por meio de assinatura digital autenticada”.

³⁸ Art. 2º da Lei 16.585/2015: “A subscrição de proposição de iniciativa popular poderá ser feita por meio eletrônico com a certificação de autenticidade da assinatura digital do eleitor ou, na impossibilidade de fornecimento gratuito dos meios de certificação digital a toda a população do Estado, mediante a inserção de dados do eleitor em cadastro específico, mantido em meio eletrônico e administrado pela Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC)”.

³⁹Anteprojeto de Lei Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/110299/1985_ABRIL_052a.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 15/05/2020.

⁴⁰BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. A Cidadania Ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 1991. p. 169.

ideias e contribuições efetivamente chegando nas mãos dos representantes e movimentando as instituições políticas. Como consequência há também a diminuição da apatia dos cidadãos que se mantêm motivados em expressar seus anseios ao visualizar resultados concretos.

Verifica-se assim que, apesar da inclusão das ferramentas de democracia direta na legislação - como parte da intenção constituinte de tornar a população capaz de exercer sua soberania sem representação - , a institucionalização desses mecanismos foi realizada sem o devido cuidado, com pouco incentivo e muitas lacunas que enfraquecem os institutos e levam à sua inutilização.

Uma das formas aqui propostas para aumentar o uso dos MDD e assim formar uma democracia mais participativa, é a regulação abrangente e clara de tais ferramentas, incentivando o uso da tecnologia já disponível, como a da *blockchain* explicada a seguir. Esse posicionamento é seguido por autores como Paulo Bonavides, segundo o qual o emprego de tecnologias de captação e transmissão de opiniões com finalidade política torna possível a participação direta do povo⁴¹:

Mas se o autor da Teoria Pura do Direito vivesse ainda neste fim de século, com certeza teria reformado, já, seu juízo, doravante insubsistente, em razão dos incomensuráveis progressos tecnológicos alcançados na idade da informática. Com efeito, a utilização das máquinas eletrônicas de sufrágio invalida, tecnicamente, o argumento daquele jurista e de outros que pensavam igual a ele, e faziam idêntico reparo. De tal sorte a objeção se desvanece, que o bloqueio à democracia direta, pela suposta natureza das coisas, no caso, a natureza mesma do Estado moderno, que seria, de necessidade, e, portanto, inelutavelmente, um Estado de democracia representativa, já desapareceu de todo; é um anacronismo no transcurso do milênio.

Assim, conforme expôs o autor, a tecnologia atual já permite refletir em que medida o governo representativo ainda se faz necessário, pois em que pese a sociedade moderna seja cada vez mais complexa e fragmentada, é também capaz de transmitir informações em uma alta velocidade, suprir certas distâncias entre as pessoas e congregar ideias em espaços virtuais.

Desse modo, a participação popular ganha espaço dentro da política quando os mecanismos de democracia direta são bem institucionalizados e tornam-se

⁴¹BONAVIDES, Paulo. Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p.64.

funcionais quando agregados ao uso de tecnologias, como a da *blockchain* que será tratada a seguir.

Mecanismos de democracia direta aliados a tecnologia criptográfica da *blockchain*

A tecnologia da criptografia chamada *blockchain*⁴² (ou cadeia de dados) tem sido utilizada para diferentes funções. Inicialmente visava a proteção de transações digitais de criptomoedas como o *bitcoin*⁴³, de modo a manter a segurança e a validade da atividade, sem comprometer a identidade dos usuários. Hoje, porém, esta ferramenta ganhou espaço em outros projetos como a validação de documentos, contratos, compras de imóveis ou de ações⁴⁴.

Seu funcionamento é complexo, mas baseado em uma lógica simples. As informações ficam armazenadas em blocos de dados conectados entre si, sendo que cada um contém uma espécie de assinatura digital que autentica sua validade. Quando um novo bloco é criado carrega a assinatura do bloco anterior junto com a própria, formando assim uma cadeia de blocos. A cada transação há um registro, uma espécie de endereço que é enviado à rede mundial (descentralizada em máquinas independentes) e que, após criar a sua certificação, não permite mais a alteração da informação ali contida. Os dados da transação permanecem encriptados e apenas as partes envolvidas têm acesso a eles, ficando disponível a toda a rede apenas a informação de que a transação ocorreu. A segurança é eficiente porque para decodificar uma informação é necessário quebrar o código do conjunto anterior e assim sucessivamente. Além disso, como as informações dos blocos são espalhadas entre muitos computadores independentes há ainda mais

⁴²TAPSCOTT, Don Tapscott. Blockchain Revolution: Como a tecnologia por trás do Bitcoin está mudando o dinheiro, os negócios e o mundo. Senai. São Paulo. 2017. p. 10.

⁴³ALVES, Paulo Henrique; LAIGNER, Rodrigo; NASSER, Rafael; ROBICHEZ, Gustavo; LOPES, Hélio; KALINOWSKI, Marcos. Desmistificando Blockchain: Conceitos e Aplicações. In: MACIEL, C.; VITERBO, J. (Orgs). Computação e Sociedade. Sociedade Brasileira de Computação, 2018, p. 1. Disponível em: <http://www-di.inf.puc-rio.br/~kalinowski/publications/AlvesLNRLK20.pdf>. Acesso em 20/08/2020.

⁴⁴ALEIXO, Gabriel. A criptografia aplicada para além da privacidade. Caderno Especial. A Regulação da Criptografia no Direito Brasileiro. Vol. 1. Revista dos Tribunais Online. 2018. p. 79.

garantia de segurança, vez que não há um único administrador das informações, mas vários usuários que as regulam coletivamente.

Apesar da sua finalidade inicial dirigir-se para a validação de transações financeiras, a ferramenta tem aplicação para qualquer situação que precise de uma validação segura de informações, como a de votos online.

Com a utilização de uma ferramenta assim seria possível realizar plebiscitos e referendos de forma barata, prática e segura, pois simples aplicativos de celular já dispõem da ferramenta. É o caso de propostas como a do Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio (ITSRio) que desenvolveu o “Mudamos+”⁴⁵, um aplicativo para celulares no qual a identidade dos usuários é registrada com a inserção de seus dados, como a data de nascimento e o número do título de eleitor, protegidos pela criptografia da *blockchain* e da assinatura digital (sensor digital ou facial no aparelho *smartphone*). Feito o registro, é possível criar projetos de lei seguindo um passo a passo disponibilizado pelo aplicativo ou assinar as propostas já criadas por outros usuários. Desse modo é possível auditar as assinaturas, vencendo o empecilho da verificação das firmas físicas que impedia a entrada dos projetos de lei popular nas Câmaras. Iniciativas poderiam surgir com muito mais facilidade, tramitando com a subscrição própria da população e não com a de um político que assuma a proposta. Além disso, o aplicativo é bastante informativo e acessível, guiando o usuário passo a passo em como criar projetos e exibindo os que já existem e estão próximos de sua região.

A invenção ainda é muito recente para que se possa analisar seus efeitos e qual impacto poderá gerar no futuro, porém é uma demonstração de como uma tecnologia pode incentivar o interesse público, aproximando a sociedade do cenário político. Outra modalidade na qual caberia utilizar a criptografia é no próprio plebiscito. Hoje, sua convocação se dá apenas pelo Legislativo para matérias de grande relevância na consulta popular. No entanto, utilizando a *blockchain*, seria possível uma consulta mais frequente e fácil da população, acerca das políticas e serviços públicos, votadas desde um aparelho celular. As urnas eletrônicas utilizadas no dia das eleições são equipadas com um alto nível de encriptação, de modo que é viável refletir a hipótese de usar um sistema similar para decidir demais

⁴⁵Aplicativo para celulares. Disponível em: <https://www.mudamos.org/>. Acesso em: 10/06/2019.

questões importantes na vida dos cidadãos. Ainda que tais consultas não cheguem a dar legitimidade para aprovação ou rejeição de normas, geram um engajamento dos indivíduos em torno de um tema, contribuindo para o debate das matérias e para a educação cívica da comunidade. Também serviriam para refletir as opiniões e interesses da população, quantificável em dados numéricos, criando uma exigência de responsividade dos representantes que, com informações claras acerca dos anseios sociais, ficam obrigados a dar uma resposta, seja acatando tais anseios, seja dando uma justificativa para agir de maneira contrária a eles.

A visão da *blockchain* como ferramenta revolucionária para o direito e para uma democracia mais descentralizada faz parte de estudos como o do autor Aaron Wright, que em seu artigo “*Decentralized Blockchain Technology and the Rise of Lex Cryptographia*”⁴⁶, explora os benefícios e as desvantagens desta tecnologia emergente, argumentando que a sua implantação generalizada levará à expansão de um novo subconjunto de leis, ao qual denominou *Lex Cryptographia*, um conjunto de regras administradas por meio de contratos inteligentes de auto execução e organizações descentralizadas e autônomas. Em suas palavras:

The blockchain also enables the development of new governance systems with more democratic or participatory decision-making, and decentralized (autonomous) organizations that can operate over a network of computers without any human intervention. These applications have lead many to compare the blockchain to the Internet, with accompanying predictions that this technology will shift the balance of power away from centralized authorities in the field of communications, business, and even politics or law.

47

A *blockchain* possui potencial de modificar a forma como são transmitidas informações e assim desburocratizar processos. Quando aplicada ao interesse público e ao cenário político, tal tecnologia é capaz de descentralizar a autoridade e abrir espaço à participação política, como se pôde observar das iniciativas de utilização da *blockchain* no registro de pessoas e votações que permitiram a realização de projetos de lei populares ou referendos e plebiscitos de forma prática e frequente.

⁴⁶WRIGHT, Aaron; De FILIPPI, Primavera. Tecnologia Blockchain descentralizada e a ascensão de Lex Cryptographia. SSRN Electronic Journal. 2015. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2580664. Acesso em: 10/05/2020.

⁴⁷WRIGHT, Aaron; De FILIPPI, Primavera. Tecnologia Blockchain descentralizada e a ascensão de Lex Cryptographia. SSRN Electronic Journal. 2015. p. 1.

Suíça, Estônia, Brasil e outros países, na utilização de tecnologias em seus governos

A Suíça é um país referência na utilização dos MDD. Sua democracia é classificada como semi-direta e explora a iniciativa popular e o plebiscito tanto na esfera federal quanto constitucional. Apesar da antiga institucionalização das ferramentas, as votações ocorrem de forma presencial através de cédula física, já que a Suíça possui perfil conservador em seus cantões, enfrentando desafios em impulsionar uma democracia mais digital⁴⁸. Em um estudo feito em 2015, os pesquisadores em comunicação Ulrike Klinger, Stephan Rösli e Otfried Jarren, da Universidade de Zurique, investigaram a participação comunicativa online nas cidades suíças e perceberam que as administrações vêm com dificuldade a utilidade dos projetos de participação digital, porque os direitos políticos dos cidadãos suíços já seriam suficientemente desenvolvidos e as autoridades não saberiam como integrar a participação dos cidadãos na internet em um processo bem estabelecido institucionalmente.

Apesar dos avanços lentos, há muita iniciativa no país neste sentido, como a da empresa “*Procivis*”⁴⁹ que busca criar uma plataforma de aplicativos estatais utilizando a tecnologia *blockchain*. Além disso, o país está testando um sistema de votação online⁵⁰ que utiliza a mesma tecnologia para poder disponibilizar o serviço a população.

O Brasil tem contado com diversas iniciativas governamentais e privadas dentro da *ciberdemocracia*⁵¹, como portal e-Democracia⁵², em que os cidadãos podem dar sugestões e opinar nos projetos de lei em trâmite na Câmara dos

⁴⁸No índice de 2016 do desenvolvimento da administração cibernética das Nações Unidas, a Suíça estava em 26º lugar. Disponível em: https://www.swissinfo.ch/por/democraciadireta/democracia-direta_em-democracia-digital-a-su%C3%AD%C3%A7a-%C3%A9-um-pa%C3%ADs-subdesenvolvido/43131234. Acesso em: 18/11/2020.

⁴⁹ Disponível em <https://procivis.ch/>. Acesso em 24/05/2020.

⁵⁰ Disponível em: https://www.swissinfo.ch/por/democracia-direta-online_su%C3%AD%C3%A7a-vai-efetivar-voto-pela-internet/44222556. Acesso em: 14/10/2019.

⁵¹LÉVY, Pierre. *A Inteligência Coletiva: por uma antropologia do ciberespaço*. 3ª Edição. São Paulo: Loyola, 2000. p. 60.

⁵²BRASIL. Portal e-Democracia. Disponível em: <http://arquivo.edemocracia.camara.leg.br/web/public/o-que-e#.XzSZYShKg2x> Acesso em: 02/09/19.

Deputados, e que é objeto de diversos estudos para analisar os efeitos da participação popular.

Dentro da iniciativa privada, foi criada a ferramenta do Votenaweb⁵³, em que os cidadãos podem simular a votação de projetos de lei, opinar e discutir com outros usuários. O sistema busca uma redação com textos simples para que todos possam compreender as propostas. Visa assim, que os resultados da participação popular possam ser levados ao Congresso Nacional para que se aproxime da população. O Ministério da Educação recentemente utilizou mecanismo parecido com a criação do site "Future-se"⁵⁴, destinado à consulta pública do projeto de lei com mesmo nome. Através de cadastro o cidadão poderia ler a proposta, enviar comentários e responder a perguntas objetivas sobre o texto da lei, e com estes dados o Ministério da Educação avaliaria a possibilidade de mudanças no projeto. Um dos pontos negativos desta consulta foi a inexistência de um campo de resposta objetiva, para indicar a concordância ou não com o projeto, gerando uma legitimidade fictícia na criação da lei.

Recentemente, diante da pandemia do Coronavírus (COVID-19), a procura por sistemas de votação online aumentou. A Universidade Federal do Paraná (UFPR) utilizou o sistema SIGEleição⁵⁵, desenvolvido e hospedado pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), para realizar a votação online na escolha da gestão 2020-2024 da Reitoria da UFPR.

Além deste programa, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) lançou em setembro de 2020 um edital de chamamento público⁵⁶ para propostas de inovações no sistema eletrônico de votação, como parte do projeto "Eleições do Futuro". A iniciativa tem o objetivo de identificar soluções online de votação de empresas ou instituições de tecnologia, que terão a oportunidade de demonstrá-las no 1º turno das Eleições Municipais de 2020, em simulação de votos nas cidades de Curitiba (PR), São Paulo

⁵³ Disponível em: <http://www.votenaweb.com.br/>. Acesso em: 07/11/2019.

⁵⁴ Disponível em: <http://www.participa.br/future-se>. Acesso em: 10/09/2020.

⁵⁵ SANTOS, Jadson; LINS, Clarissa; MADRUGA, Marcos. SIGEleição: Um novo jeito seguro de votar. Superintendência de Informática. Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

⁵⁶ Edital de Chamamento Público. TSE. Disponível em: http://www.tse.jus.br/transparencia/licitacoes-e-contratos/audiencia-publica/arquivos/edital-de-chamamento-publico-n1-2020-servico-de-votacao-on-line/rybena_pdf?file=http://www.tse.jus.br/transparencia/licitacoes-e-contratos/audiencia-publica/arquivos/edital-de-chamamento-publico-n1-2020-servico-de-votacao-on-line/at_download/file. Acesso em: 15/10/2020.

(SP) e Valparaíso de Goiás (GO). Segundo o projeto, busca-se uma forma mais moderna, barata e com segurança para o processo de votação, considerando ainda a desigualdade de acesso da população à internet e equipamentos.

Outra iniciativa interessante é a do partido político Demoex⁵⁷ na Suécia, cujo nome deriva de democracia experimental. Trata-se de um experimento de democracia direta que se originou na cidade de Vallentuna. O partido funciona online, e seus representantes eleitos são obrigados a votar na Câmara de acordo com os resultados de votações feita por cidadãos em seu website. Neste sítio, qualquer pessoa pode participar dos debates e qualquer residente de Vallentuna com mais de 16 anos pode votar, sendo que o sistema registra o voto a um usuário para garantir autenticidade e anonimato. Utilizando a tecnologia, o Demoex realiza a distribuição estatística nas votações da Câmara para que possa expressar fielmente o resultado das votações online.

Outro país que vem se desenvolvendo como governo digital é a Estônia, onde reduziram a burocracia do país, através da digitalização das informações. Com do “Registro Único” do cidadão é criada uma base de dados do governo para cada indivíduo, sendo o único lugar em que suas informações estão registradas. A população utiliza um cartão de identidade que possui uma assinatura digital com garantia jurídica dos atos processados com ele. E para assegurar o funcionamento deste sistema a legislação é voltada à tecnologia e à proteção de dados. A regulação⁵⁸ da proteção de dados da Estônia é extremamente rígida e utiliza o Regulamento Geral de Proteção de dados da Europa⁵⁹ para assegurar as informações dos cidadãos contra violações de privacidade e vazamentos. Ainda, no país é usada uma série de mecanismos para proteger as informações, como a proibição de que a mesma informação seja guardada em mais de um sistema e a realização de auditorias independentes.

⁵⁷FORD, Bryan. Delegative democracy revisited. Bryan Ford's Home Page, Estados Unidos. 2014.

⁵⁸ES. Personal Data Protection Act (PDPA), 12 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/523012019001/consolide>. Acesso em: 13/02/2020.

⁵⁹Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016. Relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados).

Na América Latina, o Uruguai segue o caminho da Estônia e busca uma maior digitalização. Segundo o ranking da ONU⁶⁰, o Uruguai lidera os países latinos em termos de administração pública digital, contando com iniciativas como o Partido Digital⁶¹ e a Agenda Digital⁶², que delimitou as áreas de trabalho com os principais objetivos a serem alcançados.

Como visto, são vários os países que têm buscado a digitalização, nos termos dos e-governos e e-democracias, com diferentes iniciativas tanto governamentais quanto privadas. O caminho da sociedade da informação e da tecnologia impõe desafios e oportunidades à participação popular na tomada de decisões. O Brasil, ainda que conte com ferramentas institucionais promovidas por sua Constituição, e seja autor de diferentes projetos de democracia digital no campo da comunicação, permanece burocrático e com escassa regulamentação voltada ao uso da tecnologia.

Desafios a superar no caminho da inovação democrática

A digitalização do sistemas democrático ainda é lenta no Brasil. Como já argumentado, há pouca regulamentação quanto a possibilidade de recolhimento de assinaturas digitais, e este não é o único desafio. Importante estabelecer alguns pontos de dificuldade que, mesmo com a implementação mais efetiva dos mecanismos de democracia direta, serviriam de empecilho à efetividade do sistema democrático representativo.

Um dos problemas, apontado por Benevides, é a possibilidade de manipulação da população pelos meios de comunicação em massa. Não basta assim um sistema que dê mais acesso à tomada de decisão pela população, sem fornecer também acesso às informações de forma transparente, para que as decisões tenham o maior respaldo possível. Nesse sentido, aliar o desenvolvimento

⁶⁰Estudo sobre Governo Eletrônico da Organização das Nações Unidas. Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais. Organização das Nações Unidas (ONU). 2018. p. 123.

⁶¹Disponível em: <https://partidodigital.org.uy/>. Acesso em: 19/07/2019.

⁶²POSSAMAI, Ana Julia. Trabalho de Conclusão de Graduação. Instituições e desempenho do governo digital : Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Uruguai em perspectiva comparada. Porto Alegre 2010. p. 107.

das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) à institucionalização dos MDD é essencial, pois são formas complementares de participação política. Não basta uma população informada incapaz de provocar impactos na política ou contribuir para as tomadas das decisões, já que diante de sua impotência restaria apática e se afastaria do processo político⁶³.

Outro desafio é o acesso à tecnologia. O Brasil ainda não conta com acesso total da população à internet ou a equipamentos⁶⁴. Apesar da inclusão digital ser uma meta independente da construção de um modelo democrático mais participativo, vez que é um direito dos cidadãos⁶⁵, é um relevante desafio a ser solucionado quando trazido à luz da iniciativa popular e dos plebiscitos em meios digitais. Afinal qual parcela da população ainda seria excluída desses processos? A participação aqui proposta é um modelo no qual a sociedade se informe e contribua. Assim, tais modos de cooperação precisam ser pensados em relação à acessibilidade.

Mais um ponto importante é a proteção dos dados. A *blockchain* é considerada extremamente segura. Porém, mesmo países com tradição digitalizada como a Estônia, contam com proteção legal em normativas de proteção de dados rígidas o suficiente para dar segurança à população, pois o sistema todo depende desta segurança e da confiança que ela dispõe.

Por fim, resta a questão da fragmentação da sociedade moderna. Do mesmo modo que as informações estão disponíveis em grande quantidade, as iniciativas de participação também tendem a ficar. Se surgirem muitas ferramentas de participação popular, sua viabilidade restará prejudicada. Uma das preocupações do constituinte ao estabelecer normas tão rígidas para propositura de projetos de lei populares, era

⁶³Conforme explica Hannah Arendt em seu livro “O que é política?” a passividade, a apatia dos indivíduos, a renúncia ao exercício da cidadania corresponde a um desejo inarticulado das massas e tem gerado a fuga à impotência. ARENDT, Hannah. O Que é Política?.rad. Reinaldo Guarany. 6ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. p. 28.

⁶⁴Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - Tecnologia da Informação e Comunicação (Pnad Contínua TIC), 4º trimestre 2018, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mostrou que uma em cada quatro pessoas no Brasil não tem acesso à internet. Representando cerca de 46 milhões de pessoas. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2421/pnact_2018_4tri.pdf. Acesso em: 08/10/2020.

⁶⁵BRASIL. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 abr. 2014. p. 1.

a possibilidade do recebimento de um número exorbitante de propostas que não pudessem ser analisadas. Além disso, se cada portal governamental e iniciativa privada criarem um canal próprio de comunicação e consulta da população, receberão informações incoerentes, já que cada parcela utilizaria um mecanismo individual. Assim, os dados com os quais os representantes poderiam trabalhar na responsividade de sua atuação não seriam mais tão confiáveis. Os cidadãos poderiam ainda ficar confusos e desmotivados em ter que utilizar vários portais diferentes para expressar suas opiniões, cada um com um sistema operacional distinto.

Conclusão

Neste artigo pretendeu-se explorar as causas da apatia e queda da confiança da sociedade nos institutos democráticos e como a democracia representativa tem a ganhar com a participação popular. Para isso foram utilizados estudos a respeito da democracia participativa assim como de cibergovernos que buscam a digitalização de seus sistemas para acompanhar os avanços da sociedade moderna.

Ademais, foram brevemente analisados os mecanismos de democracia direta adotados pelo Brasil, verificando-se que pelo desenho de sua institucionalização foram muito pouco explorados. Existem muitas lacunas em sua regulamentação e pouco incentivo governamental para que a população possa exercer seu direito sem intermediários.

Como forma de vencer alguns dos empecilhos e efetivar a disponibilidade das ferramentas de democracia direta, foi investigada a tecnologia da *blockchain*, aplicada ao interesse público como forma de captar assinaturas, capaz de transmitir dados de forma anônima e segura, na medida em que utiliza uma rede ponto a ponto descentralizada⁶⁶. O uso dessa tecnologia poderia auxiliar na execução de plebiscitos, referendos e projetos de lei online, contribuindo para aumentar a

⁶⁶DA SILVA, Clodoaldo Cristiano. Blockchain: um estudo da descentralização da tecnologia da computação na quarta revolução industrial e seu impacto sócio-ambiental. Clodoaldo Cristiano Da Silva; Jean De Oliveira Zahn, orientador. Niterói, 2018. 89 f. p. 28. Disponível em: https://app.uff.br/riuff/bitstream/1/8534/1/TCC_CLODOALDO_CRISTIANO_DA_SILVA.pdf. Acesso em 18/11/2020.

responsividade dos representantes e aumentando a confiança da população nos institutos da democráticos.

Foram também pesquisadas algumas das iniciativas tecnológicas dentro dos governos de alguns países como a Suíça, conhecida por seus bem institucionalizados mecanismos de democracia direta, e a Estônia que reduziu suas burocracias através da digitalização de serviços públicos.

Por fim, foram levantados alguns dos problemas que desafiam o uso da tecnologia para o aumento da participação popular, sendo imprescindível para superá-los a regulamentação efetiva dos MDDs e da tecnologia, como a possibilidade de captação de assinaturas online, e a coordenação de ações entre governo e iniciativa privada para impulsionar o uso das ferramentas de participação pela população. Desse modo, seria possível construir um sistema democrático atualizado e alinhado aos benefícios trazidos pela tecnologia.

Referências Bibliográficas

ALEIXO, Gabriel. **A criptografia aplicada para além da privacidade**. Caderno Especial. A Regulação da Criptografia no Direito Brasileiro. Vol. 1. Revista dos Tribunais Online. 2018.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A Cidadania Ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. Editora Ática. São Paulo. 1991.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **Cidadania e democracia**. Lua Nova , São Paulo, n. 33, p. 5-16, agosto de 1994. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451994000200002&lng=en&nrm=iso. Acesso em 14/10/2020.

BITTAR, Eduardo C. B. **Crise política e teoria da democracia: contribuições para a consolidação democrática no Brasil contemporâneo**. Revista de informação legislativa: RIL, v. 53. n. 211. p. 11-33. jul./set. 2016. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/211/ril_v53_n211_p11. Acesso em: 22/06/2019

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia** (uma defesa das regras do jogo). Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986. 171 p.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BONAVIDES, Paulo. **A Constituição aberta**. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nos 1/1992 a 76/2013, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nºs 1 a 6/1994. 40.ed. com índice. Brasília: Centro de Documentação e Informação (CEDI), 2013. 464 p. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao1988.html. Acesso em: 10 jun. 2020.

DA SILVA, Clodoaldo Cristiano. **Blockchain: um estudo da descentralização da tecnologia da computação na quarta revolução industrial e seu impacto sócio-ambiental**. Clodoaldo Cristiano Da Silva; Jean De Oliveira Zahn, orientador. Niterói, 2018. 89 f. p. 28. Disponível em: https://app.uff.br/riuff/bitstream/1/8534/1/TCC_CLODOALDO_CRISTIANO_DA_SILVA.pdf. Acesso em 18/11/2020.

DAHL, Robert. **Um Prefácio à Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989.

_____. **A Democracia e Seus Críticos**. Trad. Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo. WMF Martins Fontes. 2012.

_____. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1997.

FORD, Bryan. **Delegative democracy revisited**. Bryan Ford's Home Page, Estados Unidos, 16 de novembro de 2014. Disponível em: <https://bford.info/2014/11/16/deleg.html>. Acesso em: 11/08/2019.

FUNG, A. **Democratizing the policy process**. In: MORAN, M.; REIN, M. et al. (ed.). *The Oxford handbook of public policy*. Oxford: Oxford Univ. Press, 2006.

ARENDDT, Hannah. **O Que é Política?** Trad. Reinaldo Guarany. 6ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Estado, instituições e democracia: democracia**. Gráfs., mapas, tabs. Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro; Fortalecimento do Estado, das Instituições e da Democracia; Livro 9. V2. Brasília: Ipea, 2010.

KONOPACKI, M.; ITAGIBA, G. **Relatório Projetos de Lei de Iniciativa Popular no Brasil**. Instituto de Tecnologia e Sociedade. 2017. Disponível em: https://itsrio.org/wp-content/uploads/2017/08/relatorio-plips-l_final.pdf. Acesso em: 13/05/2019.

KRAMNICK, Isaac. Apresentação. In: MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os Artigos Federalistas**. Apresentação: Isaac Kramnick; tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

LÉVY, Pierre. **A Inteligência Coletiva**: por uma antropologia do ciberespaço. 3ª Edição. São Paulo: Loyola, 2000.

MELO, Mônica de. **Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular**: mecanismos constitucionais de participação popular. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001, p. 208.

MILL, John. **O Governo Representativo**. Col. Grandes Obras. Trad. Débora Ginza. São Paulo. Escala, 2006.

ALVES, Paulo Henrique; LAIGNER, Rodrigo; NASSER, Rafael; ROBICHEZ, Gustavo; LOPES, Hélio; KALINOWSKI, Marcos. Desmistificando Blockchain: Conceitos e Aplicações. In: MACIEL, C.; VITERBO, J. (Orgs). **Computação e Sociedade**. Sociedade Brasileira de Computação, 2018. Disponível em: <http://www-di.inf.puc-rio.br/~kalinowski//publications/AlvesLNRLK20.pdf>. Acesso em 20/08/2020.

PITKIN, Hanna Fenichel. **O Conceito de Representação**. In: Política & Sociedade. CARDOSO, Fernando Henrique; MARTINS, Carlos Estevam (org.). São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1979. v. 2.

POSSAMAI, Ana Julia. Trabalho de Conclusão de Graduação. **Instituições e desempenho do governo digital**: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Uruguai em perspectiva comparada. Porto Alegre 2010. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/28382>. Acesso em: 06/07/2020.

SANTOS, Jadson; LINS, Clarissa; MADRUGA, Marcos. **SIGEleição**: Um novo jeito seguro de votar. Superintendência de Informática. Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Disponível em: <http://www.xiwticifes.ufba.br/modulos/submissao/Upload-353/86005.pdf>. Acesso em: 30/09/2020.

SCHLICHTER, Detlev. **Ouro ou Bitcoin**: o que virá no futuro? Disponível em: <http://www.mises.org.br/Article.aspx?id=1362>. Acesso em: 09/06/2020.

TAPSCOTT, Don Tapscott. Blockchain Revolution: **Como a tecnologia por trás do Bitcoin está mudando o dinheiro, os negócios e o mundo**. Senai. São Paulo. 2017.

TEIXEIRA, Leandro Arantes. **A iniciativa popular de lei no contexto do processo legislativo**: problemas, limites e alternativas. Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados. Curso de Especialização em Processo Legislativo, 2008.

URBINATI, Nadia. **O que torna a representação democrática ?**. Lua Nova, São Paulo, n. 67, p. 191-228, 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200007&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 08/10/2020. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452006000200007>.

WRIGHT, A.; De Filippi, P. **Decentralized Blockchain Technology and the Rise of Lex Cryptographia**. SSRN Electronic Journal, 2015. Disponível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2580664> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2580664>. Acesso em: 22/05/2020.

ZENAIDE, L. Luana. **A Democracia Participativa e a efetivação dos Direitos Humanos no Brasil**. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas da Universidade Federal da Paraíba. Orient. Prof.Dr. Giuseppe Tosi. João Pessoa, PB, 2015.