



Tecnologia da informação e democracia direta

Rubens Penha Cysne

Este artigo analisa os prós e os contras associados a uma maior utilização de tecnologia da informação no suporte a discussões e decisões democráticas. Apesar dos inúmeros problemas potenciais inerentes a consultas diretas à população através da utilização de plataformas digitais, conclui-se que o saldo é bastante positivo. Em particular, porque fomenta uma maior participação cívica e educação política. E, em países em

desenvolvimento, também em função da inclusão digital daí potencialmente advinda.

De 510 a.C., quando Cleisthenes propôs a seus concidadãos atenienses a representação democrática, até hoje a possibilidade da representação popular direta (vis-à-vis a democracia representativa) tem ficado cada vez mais distante. O motivo, evidentemente, é que o número de representados tende a crescer com o tempo. A inclusão digital pode operar em direção oposta, abrindo algumas ruelas rumo à democracia direta.

A contabilização eletrônica do voto popular, por exemplo, foi um avanço que reduziu sensivelmente o custo do sufrágio. Mais recentemente, tem havido tam-

bém uma tendência a se tirar um proveito adicional da queda de custo de organização de informação propiciada pela revolução digital. Tratam-se das consultas diretas à população efetuadas através de plataformas digitais. Tais plataformas têm como ponto central um *software* compilador dos dados introduzidos por diferentes atores. O objetivo final do *software* costuma ser chegar a algum tipo de consenso político sobre temas de interesse comunitário.

Consultas

Uma primeira consequência deste tipo de experimento é a introdução de uma fonte adicional de formação de opinião. Imprensa, indivíduos de maior destaque na sociedade, *think tanks* e grupos de interesse (*lobbies*) passam a dividir as atenções públicas com os relatórios de resultados gerados por consultas diretas à população.

Se na prática tais experimentos justificam ou não seus custos é questão que não encontra resposta unânime. Segundo os mais céticos, há sempre a possibilidade de haver manipulações políticas seja dos questionários, da forma de agregação de opiniões ou mesmo na redação dos resultados finais.

Embora não calcado diretamente em plataforma digital, o orçamento participativo implantado no Rio Grande do Sul entre 1999 a 2002 é um exemplo de aproximação de democracia direta. O interesse político de sua implantação deve-se também ao fato de, à época, o governo não ter apoio da maioria da Assembléia Legislativa, o que impossibilitava a aprovação de projetos (Tolfo, 2004). Como se observa neste caso, tentativas de aproximação de democracia direta podem também ser, e frequentemente o são, motivadas por fatores de ordem política.

Com maior ou menor utilização de tecnologia da informação, e tal como no caso do Rio Grande do Sul, tentativas de consulta direta à população sobre a destinação de recursos alocados para investimentos foram efetuadas também em Belo Horizonte (1993), Londres (2008) e Hamburgo (2006).

Um tipo distinto de consulta popular se deu durante a campanha política de Barack Obama à presidência dos Estados Unidos (através do *website change.gov*).

Tentativas de aproximação de democracia direta podem também ser, e frequentemente o são, motivadas por fatores de ordem política

No caso, não se tratava de priorizar investimentos, mas sim novas ideias. Curiosamente, a pergunta de maior repercussão entre aqueles que participaram da consulta dizia respeito a uma possível regularização do uso de marijuana (maconha) nos Estados Unidos.

A experiência que mais diretamente nos interessa neste artigo, entretanto, é aquela efetuada em Freiburg, na Alemanha, em 2008. Isto porque neste caso houve intensa e bem-sucedida utilização de tecnologia da informação.

Ao invés de priorização de uma pequena parcela do orçamento dedicada a investimentos ou de um fórum aberto à discussão de novas ideias, como nos casos citados acima, os participantes da consulta popular em Freiburg foram incentivados a estabelecer seu

Os participantes da consulta popular em Freiburg foram incentivados a estabelecer seu próprio orçamento para as contas públicas

próprio orçamento para as contas públicas.

Cada rubrica de gasto podia, relativamente ao que fora gasta no ano anterior, ser reduzida a zero ou duplicada. Além disto, era imperativo que a soma das partes não alterasse o total da despesa herdada do passado. Este expediente trouxe consigo uma grande vantagem: aqueles desejosos de alocar mais recursos em alguma área eram automaticamente obrigados a dizer onde gastariam menos.

Além do ganho educacional direto decorrente deste fato, a participação popular através da construção de orçamentos tem duas outras grandes vantagens. Primeiro, os custos de diferentes projetos tendem a ser levados em consideração com maior clareza. Segundo, como veremos abaixo, a

agregação de resultados, grande problema das “caixas de sugestões digitais”, como no caso da campanha Obama, fica bastante facilitada.

Os parágrafos a seguir detêm-se sobre problemas potenciais associados à utilização de consultas diretas à população através de plataformas digitais. Após a apresentação de cada problema, efetua-se uma ligeira digressão sobre possíveis medidas corretivas.

Ameaça

Primeiro, há o eterno e sério problema de possível seleção adversa na determinação daqueles que efetivamente participarão das discussões nas plataformas digitais. Na ausência de determinação prévia dos participantes, grupos de interesse podem manipular os resultados por meio da provisão de incentivos à participação de cidadãos mais favoráveis aos seus interesses.

Uma solução parcial deste problema se dá através da pré-definição de critérios para a seleção de participantes. Estes podem ser, por exemplo, baseados na aleatoriedade de escolha no contexto de cada grupo populacional que se pretenda incluir. Os grupos, por sua vez, devem ser formados com base em algum parâmetro de fácil mensuração e ser representativos da população como um todo. Claro que é preciso impedir também que qualquer participante consiga se fazer representar mais de uma vez (por exemplo, através de acessos à plataforma intencionalmente repetidos). Trata-se este, entretanto, de problema facilmente solúvel por programação.

Segundo, custos facilmente elimináveis por diferentes participantes sentados diante do teclado de seu computador, podem estar demasiado distantes de sê-los na prática (por exemplo, juros da dívida pública e pensões ou salários a funcionários públicos), tornando o exercício algo alheio à realidade.

Uma possível forma de sanar este problema se dá através da restrição da discussão aos itens discricionários do orçamento (basicamente investimentos e outras despesas correntes e de custeio). Outra alternativa seria incluir também os itens não discricionários, encarando o resultado final como uma meta de longo prazo, a se atingir através de legislação extra-orçamentária (uma reforma da Previdência, por exemplo).

Terceiro, a exclusão digital de boa parte da população dificulta a participação de alguns grupos, ponto particularmente importante para países em desenvolvimento como o Brasil. Para resolver isto pode-se pensar na instalação das plataformas digitais em igrejas, escolas e associações, bem como em unidades móveis (ônibus projetados com este fim). Tal medida tem ainda como subproduto positivo a elevação da inclusão digital da população mais carente.

Um quarto problema é aquele conhecido como “formação de agenda”. É fato bem conhecido em ciências sociais que a forma como se organizam as perguntas (ou como se realizam as pesquisas), seja no conteúdo ou mesmo no ordenamento, pode afetar significativamente o resultado final de enquetes. Ainda que não certamente de todo, a construção individual de orçamentos da forma como levada a cabo em Freiburg tende a reduzir bastante este problema.


Agregação

Por último, há o problema da forma como as diferentes contribuições dos participantes são agregadas e divulgadas. Novamente, aqui, a construção individual de orçamentos tem a vantagem de estabelecer, por si só, uma agregação bastante intuitiva. Somam-se as despesas de cada item, da forma como estabelecidas por cada participante, e calculam-se, de forma agregada, as frações de cada despesa no dispêndio global. Trata-se de dados de fácil entendimento, fomentando-se o aporte de credibilidade ao processo.

Lado a lado a tais problemas, há de se considerarem também os aspectos positivos do processo. Como dissemos antes, a maior vantagem decorre do aprendizado não apenas cívico, mas também dos prós e contras associados a cada um dos diferentes projetos ou das diferentes alternativas de política sujeitas à discussão pública. Com este objetivo, elaboraram-se em Freiburg, por exemplo, várias wikipedias (textos didáticos acessíveis pela internet) diretamente relacionadas aos assuntos abordados.

Vários outros subprodutos positivos da utilização de tecnologia da informação neste tipo de contexto podem ser identificados. Por exemplo, a maior transparência e

As consultas dão maior transparência e controle do governo pelos cidadãos, além de agilizar no direcionamento de questões fiscais

controle do governo pelos cidadãos, bem como a maior agilização no direcionamento de questões fiscais, ponto de muita importância na economia global na qual vivemos (a respeito deste ponto, veja Cysne, 2007). 

Rubens Penha Cysne é professor da Escola de Pós-Graduação em Economia da FGV

Referências: Cysne, Rubens Penha. “Câmbio Flexível no Século XXI: Restrição à Irresponsabilidade Fiscal” revista *Conjuntura Econômica*, vol. 61, nº 8, p. 28-30, ago. 2007; e Tolfo, Daniela O. “A experiência do Orçamento Participativo no Rio Grande do Sul (1999/2002) Sistematização e análise” Mimeo, Centro de Assessoria e Estudos Urbanos, Porto Alegre.