

CROWDLAW: INTELIGÊNCIA COLETIVA E PROCESSOS LEGISLATIVOS*

Crowdlaw: Collective Intelligence and Lawmaking

Crowdlaw: Inteligencia Colectiva y Procesos Legislativos

Beth Simone Noveck

Professora do Departamento de Tecnologia, Cultura e Sociedade da Tandon School of Engineering da New York University e diretora do GovLab (The Governance Lab).

E-mail: noveck@thegovlab.org

Tradução por:

Christiana Freitas, Samuel Barros e Sivaldo Pereira da Silva

Resumo

Nesse ensaio, examinamos o processo de crowdlaw, nomeadamente como as câmaras municipais, localmente, e parlamentos, regional e nacionalmente, estão utilizando as tecnologias para engajar cidadãos em todas as etapas do processo de elaboração de políticas e leis. Temos a intenção de demonstrar que crowdlaw traz consigo a promessa de aprimorar a qualidade e a efetividade dos resultados obtidos, viabilizando a interação dos formuladores de políticas com um público mais ampliado, utilizando métodos desenhados para servir as necessidades tanto de instituições quanto de indivíduos.

Palavras-chave: Crowdlaw. Participação cidadã. Engajamento cidadão. Regulação. Regulação antecipatória. Decisões políticas. Tomada de decisão.

Abstract

To tackle the fast-moving challenges of our age, law and policymaking must become more flexible, evolutionary and agile. Thus, in this Essay we examine 'crowdlaw', namely how city councils at the local level and parliaments at the regional and national level are turning to technology to engage with citizens at every stage of the law and policymaking process. As we hope to demonstrate, crowd- law holds the promise of improving the quality and effectiveness of outcomes by enabling policymakers to interact with a broader public using methods designed to serve the needs of both institutions and individuals.

Keywords: Crowdlaw. Citizen participation. Citizen engagement. Regulation. Anticipatory regulation. Policy making. Decision making.

Resumen

En este ensayo, examinamos el proceso de crowdlaw, especialmente como los ayuntamientos, localmente, y los parlamentos, regional y nacionalmente, están utilizando las tecnologías para involucrar a ciudadanos en todas las etapas del proceso de elaboración de políticas y leyes. Tenemos la intención de demostrar que crowdlaw trae consigo la promesa de mejorar la calidad y la efectividad de los resultados obtenidos, viabilizando la interacción de los formuladores de las políticas con un público más ampliado, utilizando métodos diseñados para satisfacer las necesidades tanto de instituciones como de individuos.

Palabras clave: Crowdlaw. Participación ciudadana. Compromiso ciudadano. Regulación. Regulación anticipatoria. Decisiones políticas. Toma de decisión.

* Tradução a partir do artigo original em inglês "Crowdlaw: Collective Intelligence and Lawmaking", publicado em 2018 pela revista *Analyse & Kritik* (edição 40).

❖ Artigo recebido em 1º de maio de 2019 e aceito para publicação em 1º de junho de 2019.

Introdução

“Muitas mãos fazem a luz funcionar. Muitas mãos juntas fazem a diversão funcionar”.

Jeremy Bentham

Nos Estados Unidos, em 2018, a Amazon anunciou que vinte cidades estavam concorrendo para receber a segunda sede da empresa (HQ2) (Day 2017). Com a promessa de 50.000 novos postos de trabalho colocada diante dos prefeitos e das câmaras municipais dessas cidades, autoridades públicas estavam competindo para oferecer incentivos à corporação de Silicon Valley (Michaels, 2018). Em um processo que geralmente acontece a portas cerradas, a guerra de propostas pela segunda sede da Amazon ofereceu ao público uma visão do processo comum de usar incentivos fiscais para atrair empresas para a cidade, sem qualquer evidência clara de que a cidade iria recuperar os custos dessas transações por outros meios (Oliver, 2017). New Jersey, por exemplo, ofereceu à Amazon USD 7 bilhões em isenções fiscais se a empresa instalasse a sua sede em Newark. Fresno, já não mais na competição depois das finalistas terem sido selecionadas em janeiro, foi ainda mais além, oferecendo ceder à empresa controle sobre a cidade (Holder, 2018).

Oferecer essas formas de incentivo a empresas privadas não é nada novo. Susan Crawford, em uma publicação na Wired Magazine, questionou os benefícios que o acordo realizado entre Toronto e o spin-off da Google, Sidewalk Labs, iriam de fato trazer para a cidade e seus cidadãos. O acordo visava ao desenvolvimento e cabeamento de uma porção de 12 acres da cidade de Quayside. Nesse caso, o incentivo oferecido à empresa foi ter acesso aos dados dos cidadãos. Segundo Crawford,

“a ideia é que a empresa Sidewalk colete dados sobre tudo, desde o uso da água no local, qualidade do ar até os movimentos humanos. Contudo, os funcionários da cidade — e sua população — terão muito pouco acesso ao que a Google irá aprender sobre os seus cidadãos. Enquanto isso, a empresa estará obtendo informações e dados sobre a vida urbana — incluindo uso de energia, efetividade no trânsito, estratégias de mitigação climática e padrões de oferta

de serviços sociais — que poderá, depois, revender para outras cidades do mundo incluindo, talvez, a própria cidade de Toronto (Crawford, 2018).

Esses exemplos são emblemáticos de um problema comum. Comunidades estão deparando-se, hoje, tanto com o dilema relativo à maneira de regular novas tecnologias quanto a maneiras de se posicionarem diante das empresas privadas inovadoras e poderosas que as criaram. Servidores públicos estão, geralmente, mal equipados e sem conhecimento para negociar esses acordos, principalmente quando envolvem avanços científicos desafiadores e complexos, como veículos autônomos, inteligência artificial (IA), edição genética CRISPR ou redes de sensores. Todos esses exemplos envolvem uma série de questões sociais, regulatórias, legais, políticas, morais e éticas.

A demanda governamental por legislar e regular — que se torna mais difícil e urgente em função da natureza ainda em evolução das novas tecnologias — a respeito de uma grande quantidade de questões, de veículos autônomos à imigração está precipitando a necessidade de aumentar a qualidade do processo de elaboração de leis, reunindo mais inteligência coletiva para o aprimoramento de processos legislativos. Fazer uso de expertise e conhecimento de fontes mais diversas e plurais pode colaborar, inclusive, para garantir a tais processos mais legitimidade.

Portanto, nesse ensaio, examinamos o processo de crowdlaw — nomeadamente o processo pelo qual as câmaras municipais, em nível local, e os parlamentos, em nível regional e nacional, estão se voltando para o uso da tecnologia como forma de interagir com os cidadãos em todos os estágios do processo de elaboração de políticas e leis. Exemplos vão desde o aplicativo móvel Mi Senado (Meu Senado) — que visa aproximar os cidadãos colombianos dos processos legislativos por meio de mais acesso à informação, de canais de comunicação com senadores e oportunidades de votação em tempo real —, passando por processos de envolvimento dos cidadãos, via web, em construções colaborativas de leis e atos regulatórios na Finlândia e França até a participação cidadã na construção colaborativa de constituições na Islândia e África do Sul (Oddsdottir, 2017; Barnes/DeKlerk, 2012).

Crowdlaw é uma iniciativa promissora, pois agrega conhecimento cognitivo e perspectivas éticas diversas ao processo de deliberação e tomada de decisão que envolve o processo legislativo e pode permitir, com isso, o aprimoramento da qualidade e da efetividade dos resultados (Rothstein, 2011; Landemore, 2017). Argumentamos que mais engajamento cidadão online não apenas aprimora a legitimidade procedimental, mas, uma vez realizada de forma correta, aperfeiçoa a legitimidade dos resultados. Todavia, como será explorado aqui nesse ensaio e também no ensaio complementar de Marti e Alsina, “The Birth of the Crowdlaw Movement”, práticas atuais geralmente não são bem-sucedidas porque combinam a identificação do problema com a solução do problema, misturando e confundindo implementação com avaliação. Os projetos mais bem-sucedidos em termos de aprimoramento da qualidade epistêmica do processo legislativo são aqueles desenhados para atender as necessidades informacionais específicas de um determinado estágio do processo de solução de um problema. Assim, para promover instituições mais capazes e cidadãos mais ativos, faz-se necessário assegurar que a participação esteja bem delimitada, de forma clara e específica, visando ao alcance dos fins almejados. Ainda que a inteligência coletiva possa ampliar processos legislativos ao reabrir processos encerrados previamente, pode também representar uma ameaça a formas tradicionais de processos representativos. A questão central é saber se as mudanças resultantes aprimoram ou degradam a efetividade dos processos legislativos, entendendo efetividade, aqui, como a habilidade desses processos de oferecerem uma solução para um problema dado.

1. A Necessidade da Inteligência Coletiva

¹ O “dilema do bonde”, ou o “trolley problem” foi primeiramente introduzido por Philippa Foot em 1967. É um experimento no campo da ética em que um problema moral é colocado para tomada de decisão. O dilema é geralmente descrito da seguinte forma: um bonde está fora de controle. Em seu caminho, cinco pessoas estão amarradas no trilho por onde o bonde passará. Felizmente, é possível apertar um botão que o encaminhará para um percurso diferente, mas ali encontra-se outra pessoa também atada. O dilema ético consiste na busca pela melhor alternativa. Qual seria? Salvar cinco pessoas e matar apenas uma ou não tomar qualquer atitude?

Apesar de não apresentarem qualquer treinamento especial para tanto, espera-se que servidores públicos elaborem políticas necessárias que indiquem aos cidadãos quando é seguro adotarem inovações, como os carros sem condutores em contextos reais. Espera-se, da mesma forma, que gestores públicos sejam mestres em todas as negociações; ou seja, que sejam conhecedores de um leque variado de questões. Não é de se admirar que uma grande quantidade de americanos, hoje, tenha perdido a confiança no governo e que a confiança venha decrescendo progressivamente, especialmente em relação ao governo nacional. A confiança da população no governo federal continua a níveis historicamente baixos. De acordo com a Pew Research, somente 19% dos americanos, hoje, dizem confiar no governo de Washington para fazer o que é certo. Desse percentual, 3% afirmaram que o governo faz o que é certo “quase sempre” e 16% afirmaram que isso acontece “na maioria das vezes” (Pew, 2015). O mesmo fenômeno é verificado hoje mundialmente. Em 2018, o percentual médio de confiança nos governos de 28 países era de 43% (Edelman, 2018).

No que tange à questão da regulação de novas tecnologias (apesar de as mesmas preocupações aplicarem-se a outros temas, como o aquecimento global ou a segurança nuclear), servidores públicos geralmente tem que lidar com o conhecido “dilema do bonde” (Cassani Davis, 2015). Existem crenças generalizadas de que os sistemas de inteligência artificial – como os veículos autônomos ou robôs – cometem menos erros do que os seres humanos ou que a manipulação genética irá curar várias doenças. Entretanto, há pouquíssimo consenso em torno das implicações éticas ou legais dessas práticas que nos remetem a inúmeros problemas de segurança e riscos ainda não antecipados. As incertezas incluem determinações sobre quando é o momento certo para

testar tais tecnologias. Qual seria um nível aceitável de risco? Como podemos pesar e avaliar, precisamente, os diferentes benefícios ou malefícios morais?

Os avanços do século XXI apresentam desafios tanto éticos quanto políticos. Embora veículos autônomos possam diminuir o número de acidentes de trânsito, também implicam menos bilhetes de estacionamento, multas, impostos sobre combustível e, potencialmente, recursos que seriam destinados ao setor de infraestrutura para transporte público. Outras inovações levantam questões semelhantes sobre as consequências desse contexto para modelos de receita pública. Todos esses possíveis problemas podem encontrar suas soluções, mas requerem, contudo, o enfrentamento das implicações econômicas das novas tecnologias e uma avaliação orientada por dados a respeito de como, quando e o quanto precisaremos mudar as bases para a tarifação de impostos para colmatar essas falhas e preencher possíveis déficits resultantes.

Existem também as questões relacionadas à perda de postos de trabalho. Quais empregos serão eliminados? Quais serão criados? Há a necessidade de avaliar quais devem ser as respostas políticas a essas ameaças e de refletir sobre as formas possíveis de assegurar que trabalhadores sejam treinados e prontos para assumir os empregos criados a partir do advento das novas tecnologias.

Ademais, todos esses dilemas pressupõem uma visão clara sobre quem deverá regular esse estado de coisas e amenizar os conflitos entre organizações internacionais, nacionais, estatais, locais e não governamentais. Não existe uma visão clara a respeito dessas questões. Tais tecnologias – como os veículos autônomos em Tesla; a frota de veículos autônomos da empresa Uber; robôs para serviços de entrega da empresa Starship ou os drones da Amazon – são, primeiro, implementadas nas cidades sem que haja consultas prévias aos responsáveis pela gestão urbana. As cidades estão sistematicamente perdendo o poder regulatório sobre as questões que lhe dizem respeito (Briffault, 1996). Temos, diante desse cenário, o ex-prefeito de Nova York, Michael Bloomberg, ou o cientista político Benjamin Barber que afirmam a necessidade de os prefeitos passarem a exercer mais poder sobre as cidades (Barber, 2013; Bloomberg/Pope, 2017). Temos que decidir quem deve decidir.

Servidores públicos navegam em um mar de problemas e questões enquanto administram o interesse público e salvaguardam os impostos pagos pelos contribuintes. Se a ignorância em relação à tecnologia, expressa no momento em que os líderes parlamentares entrevistaram Mark Zuckerberg – diretor da empresa Facebook em abril de 2018 depois do escândalo envolvendo a empresa Cambridge Analytica – representa qualquer indicação, pode-se afirmar que os agentes públicos não possuem o conhecimento necessário para lidar com as questões prementes da contemporaneidade no que diz respeito ao uso das tecnologias existentes para fins variados (Kang, 2018).

Sendo assim, mais conhecimento se faz necessário para a elaboração de políticas e leis que irão proteger o interesse público, os cidadãos e, ao mesmo tempo, estimular a inovação e criar postos de trabalho. O mesmo é verdade para outros temas complexos, como a mudança climática, a questão da imigração. Nesses casos, existe um déficit de informações precisas e úteis ou uma quantidade infindável de informações desconstruídas, com fontes questionáveis, tornando difícil a tomada de decisões acertadas pelos formuladores de políticas (ou policymakers). Até os mais capazes servidores públicos ou políticos não possuem todo o conhecimento necessário para compreender as principais causas dos problemas existentes de forma a transformar as informações disponíveis em políticas efetivas e coerentes.

Hayek argumenta que as práticas políticas, desenvolvidas com base nos desafios pelos quais passam os formuladores de políticas – tentando criar ordem a partir do caos representado pelas informações distribuídas e complexas – estão destinadas ao fracasso. O autor argumenta que os mecanismos de fixação de preços pelo mercado são o melhor caminho para fazer sentido do conhecimento disponível. Mas e se outros mecanismos de inteligência coletiva, para além daqueles com base na lógica oferecida pelo mercado de oferta e demanda, pudessem colaborar para construir esse sentido do conhecimento disponível? E se novas tecnologias pudessem descortinar novas abordagens que pudessem viabilizar a ação de mais indivíduos – e não apenas de grupos de interesse – no sentido de permitir que também eles pudessem elaborar mecanismos e práticas para avançar na defesa de interesses de diferentes stakeholders, mas também resolver os problemas públicos, coletivos? E se uma câmara municipal ou um parlamento pudessem realizar

consultas com acadêmicos para que colaborassem, por exemplo, para uma compreensão mais aprofundada a respeito da ciência e da tecnologia?

Precisamos de mais práticas regulatórias que colaborem para o crescimento das ferramentas tecnológicas e, ao mesmo tempo, assegurem a proteção dos cidadãos. Esses métodos novos podem ser descritos como o que NESTA nomeou de “regulação antecipatória” (Esty, 2017; Mulgan, 2017). A regulação antecipatória implica diálogo mais aberto e transparente entre atores, desde empreendedores, criadores até os consumidores para assegurar que a regulação não seja excessivamente pesada nem com baixo efeito protetivo, ou seja, podendo vir a falhar em proteger adequadamente aqueles que necessitam. A regulação antecipatória sugere não um modelo vertical, top-down de prescrições, mas um modelo mais flexível que atenda a natureza dinâmica que caracteriza as tecnologias em questão. Alcançar a combinação adequada demanda regulação que seja mais iterativa do que um produto final ou finalizado, apresentando ciclos de retorno e devolutivas com base em dados disponíveis para avaliação do que está de fato funcionando adequadamente e para saber onde e como resolver questões associadas a recursos regulatórios escassos.

Contudo, para que o processo de elaboração de políticas e leis torne-se mais flexível, progressivo e ágil, os formuladores de políticas precisam interagir com um público mais abrangente, caracterizado por agentes com mais conhecimento a respeito dos assuntos em questão e representantes de um universo mais plural de valores para aprimorar a qualidade dos processos políticos e legislativos. Precisamos de mais conhecimento inovador, criativo e implementável para permitir que os processos regulatórios e as políticas acompanhem as rápidas mudanças advindas do desenvolvimento tecnológico.

Tal proposta implica reimaginar processos pelos quais são desenvolvidas as leis e a regulação, nutrindo os processos administrativos e representativos de elaboração de normas com formas de aconselhamento mais desinteressadas, frequentes e robustas. Isso é menos uma receita para mais deliberação, assegurando maior legitimidade procedimental – a partir do momento em que teremos melhores inputs nos processos de elaboração de leis – do que uma necessidade prática para mais demandas colaborativas para a resolução de problemas que irão fomentar resultados melhores, nomeadamente políticas que atendam os fins almejados. Avanços em ciência

e tecnologia tendem a transformar a maneira como vivemos juntos, com consequências profundas e assustadoras. Para que não sejamos subjugados por sistemas tecnológicos que não conseguimos compreender e poucos de nós podem controlar, precisamos de plataformas e processos para conectar servidores públicos e instituições a fontes robustas de inteligência coletiva (Susskind, 2018).

2. O campo de Engajamento Cidadão Online em Construção: de Normas Processuais à Efetividade Política

Consulta pública não é, obviamente, uma ideia nova. O Administrative Procedure Act (ou Ato Procedimental Administrativo) consagrou em lei, em 1946, o direito de todos os americanos de inserção de comentários em propostas regulamentares e normativas (Noveck, 2014). Entretanto, esse direito é limitado a comentários em propostas já existentes e não implica qualquer poder concomitante para definir a agenda em processos de elaboração de normas nem para participar, efetivamente, dos processos legislativos. No Jefferson Center, Ned Crosby iniciou prática pioneira de convocar, em pequena escala, jurados de cidadãos, tornando-se famoso também por seus experimentos bem-sucedidos representados por convocações, agora em larga escala, de assembleias representativas para deliberar sobre questões políticas (Crosby/Hottenger, 2011; Fishkin, 1991). Ainda que utilizado como um exercício bem-sucedido de engajamento cívico, nem o primeiro experimento – com jurados de cidadãos – nem o segundo, com consultas deliberativas, foram institucionalizados. O mesmo pode ser dito sobre as assembleias de cidadãos como aquelas criadas na British Columbia (Canadá) ou na Irlanda, dentre outros locais (Warren/Pearse, 2008). Representam exercícios de construção de legitimidade política, mas não apresentam impacto sobre o processo formal de tomada de decisão ou de exercício de poder. O objetivo dessas práticas é o de aprimorar a qualidade do discurso cívico e não o de aprimorar os resultados do processo de tomada de decisão (Schuck, 2014).

Ao avançarmos na era da internet, algum sucesso no sentido de reunir esforços para experimentar algumas consultas públicas online e

institucionaliza-las pode ser verificado. Nos Estados Unidos é possível realizar, digitalmente, comentários em uma regulação em processo de discussão e consulta.² Em vários casos, esse processo pouco divulgado e, portanto, pouco conhecido, aumenta as possibilidades de determinados grupos de interesse se apropriarem da ferramenta para mobilizar membros para inserção de comentários que expressam sua insatisfação com determinada norma (Noveck, 2014). O processo participativo, que vem depois de uma regulação ser esboçada, não é especialmente desenhado para aprimorar a qualidade epistêmica do processo de tomada de decisão.

Da mesma forma, durante o período de planejamento que se seguiu às eleições de Barack Obama e antes da sua primeira posse, em 2007-2008, a equipe de transição do presidente pediu aos cidadãos americanos que fizessem sugestões para os primeiros cem dias de sua administração. Esse processo de registro, em um livro chamado *People's Briefing Book*, produziu 84 mil sugestões. Nenhuma delas foi lida nem formalmente considerada (Barris/Jain, 2013; Noveck, 2015). (Eu sei: eu sugeri o projeto, falhando em avaliar os seus desdobramentos). Analisada retrospectivamente, a iniciativa foi uma proeza publicitária desenhada para tornar a participação dos indivíduos mais fácil, mas sem considerar ou planejar as formas pelas quais a administração iria se apropriar das sugestões dos cidadãos.

Na Espanha, o Podemos obteve sucesso ao engajar os integrantes do partido para fomentar, com demandas ou inputs, sua plataforma partidária. Já quando tentou, uma vez eleito, formalizar as práticas de crowdsourcing (ou produção colaborativa de políticas, normas e leis), o sucesso não foi tanto. Na Itália, o movimento Five Star também construiu um sistema online, chamado Rousseau, em que os participantes poderiam responder a propostas feitas por integrantes do parlamento italiano. Os parlamentares que participam do movimento Five Star fazem propostas legislativas, enviam pequenos vídeos explicando-as e, posteriormente, membros do partido inserem comentários e votam a favor ou contra as propostas. Contudo, na prática, a iniciativa é opaca, com discussões online e votos sendo moldados por uma quantidade muito pequena de pessoas. De acordo com Stille,

“a participação em deliberações online vem caindo de forma constante de 2012 a 2017, saindo de uma média de 36 mil participantes e alcançando 19 mil. Como o movimento cresceu consideravelmente à época, o declínio no percentual de participação é ainda mais drástico: de 68% de membros elegíveis em 2012 para meros 13% em 2017” (Stille, 2018).

O campo de democracia digital, hoje em expansão, está, progressivamente, tornando-se mais maduro e sofisticado. Instituições públicas e da sociedade civil (assim como entidades privadas especialistas em tecnologias) começam a desenvolver estratégias que usam a inteligência coletiva para aprimorar a qualidade dos resultados, repensando e redesenhando as maneiras pelas quais as instituições fazem uso dos diversos inputs para o aprimoramento da qualidade dos processos de tomada de decisão e solução de problemas diversos.

Em Monterrey, no México, o governo municipal posicionou-se a favor de inovar mediante a solicitação online aberta ao público de soluções para a resolução dos desafios políticos de alta prioridade. Iniciativas como o projeto Bogota Abierta, na Colômbia, e o RevolucionCR, na Costa Rica, também adotam a internet para transcenderem as práticas de construção de espaços para comentários dos cidadãos. Em vez disso, focam em perguntar aos residentes como solucionar problemas de forma colaborativa. A diferença em Monterrey, contudo, é que o projeto Desafios também mudou a maneira como os servidores públicos trabalhavam. Primeiramente foi oferecido treinamento para a construção e definição de problemas públicos de forma específica e compreensível para os cidadãos. Em segundo lugar, houve uma série de iniciativas, como oficinas para treinamento dos servidores públicos e o público em geral para desenvolver propostas, transformando-as de simples ideias em novas políticas e serviços implementáveis.

Essas novas formas de construção de processos colaborativos para elaboração de leis e políticas – ou *crowdlaw* – alavancam o uso de novas tecnologias para que alcancem diversas fontes de opinião e conhecimento em

² Esse procedimento é possível em: regulations.gov

cada estágio do processo de construção de políticas e de tomada de decisão, visando aprimorar a qualidade epistêmica dos resultados.

Crowdlaw distingue-se em quantidade e em qualidade das formas anteriores de participação pública. A primeira diferença é que as práticas de crowdlaw são institucionalizadas e apresentam o potencial de influenciar a maneira como o poder é exercido, como os recursos financeiros são gastos e as decisões são tomadas.

Ademais, crowdlaw foca na obtenção de conhecimentos e ideias ao invés de opiniões. Não é apenas uma forma melhor de sondagem de opiniões ou uma maneira de conquistar adeptos para causas político-partidárias, mas sim um desenho inovador para trazer inteligência coletiva para a solução de problemas.

A terceira diferença das práticas de crowdlaw para as anteriores está na sua ênfase no desenho institucional necessário para absorver todo o conhecimento coletado, não focando apenas em artifícios desenvolvidos para os indivíduos participarem.

Ainda que possam assumir variadas formas, os processos que envolvem crowdlaw geralmente implicam ceder controle sobre algum aspecto do processo de elaboração e de decisão política para uma audiência mais diversa. Muitas dessas plataformas ainda estão restritas a caixas de sugestões eletrônicas, mas estão, eventualmente, almejando mudar a instituição e transforma-la em uma organização mais responsável.

Ainda que seja cedo, alguns desses projetos estão começando a usar inteligência artificial para colaborar nos processos de construção de inteligência coletiva, impulsionando algoritmos de aprendizado de máquina para busca e classificação de conteúdo; para combinar a demanda por conhecimento e expertise a sua respectiva oferta e tornar o processo de incorporação de demandas mais eficiente e passível de rastreamento.

Com experimentação e teste, as práticas de crowdlaw tem o potencial de ir além da responsabilização relacionada a processos e tornar as instituições públicas mais eficientes ao permitir que tomadores de decisão alavanquem soluções inovadoras e diversas para a solução de problemas de forma mais rápida e, também, inserindo na agenda novos problemas a resolver, como aqueles relacionados à desigualdade estrutural que foi, por tempo demais, negligenciado pelas elites políticas.

3. Crowdlaw como forma de resolução aumentada de problemas: os cinco estágios da formulação de políticas

Um dos grandes desafios existentes para amadurecer as práticas voltadas ao engajamento democrático na governança é o reconhecimento de que, em cada estágio do processo de elaboração de leis e políticas públicas, existem distintas necessidades informacionais. É mais do que apenas melhorar o volume de eleitores nos dias de eleições. Ou seja, o processo de formulação de políticas e de leis começa, primeiro, com a identificação de problemas, que pode se beneficiar tanto da contribuição diversificada e em larga escala daqueles que vivenciaram a experiência e possuem a consciência situacional de determinadas questões quanto daqueles que possuem expertise reconhecida e legitimada sobre o tema. Na verdade, é um momento ideal para aprender sobre os problemas conforme experimentados por diversos membros da sociedade, especialmente aqueles que são os mais desfavorecidos e que, de outro modo, não teriam meios para oferecer informações a respeito das diversas etapas do processo legislativo.

A etapa seguinte, que seria a da resolução dos problemas identificados, requer uma forma diferente de know-how. Isso demanda soluções inovadoras, criativas e viáveis. Aqui, a expertise reconhecida e legitimada com origem em diversas fontes pode ter um papel mais ativo (assim como juízos de valor sobre quais soluções priorizar).

Se o processo requer uma fase específica para elaboração de um projeto de lei, de uma plataforma partidária ou de uma proposta de política pública, isso demanda atores com diferentes habilidades, talento, interesse e capacidade de escrever, não precisando ser, necessariamente, as mesmas pessoas que vão trabalhar na identificação de problemas ou na criação de soluções.

Além disso, em cada estágio — seja da identificação do problema ou da solução, da elaboração, implementação e avaliação —, a melhoria dos resultados pode exigir a aferição de opiniões, além da obtenção de informações e ideias. Ambos são importantes, mas exigem desenhos diferentes.

Assim, para serem bem-sucedidos, os projetos de crowdlaw precisam estar conscientes de seus objetivos e projetados para realizá-los. Um processo online que produz opiniões sobre a gravidade de um problema é altamente indesejável quando o que se busca são soluções inovadoras e baseadas em dados. Se o resultado desejado é uma versão consensual de um projeto de lei, um processo que resulta apenas em reclamações sobre o problema não ajuda. Crowdlaw também requer uma avaliação honesta do compromisso de tempo necessário para participar. O desenvolvimento de abordagens implementáveis requer, potencialmente, mais comprometimento dos participantes ou, pelo menos, um processo mais colaborativo para que um número suficiente de pessoas trabalhe para transformar uma ideia em um projeto de política pública ou de serviço. E depois existem os projetos para processos que ainda não foram testados ou imaginados.

3.1. A Identificação do problema

3.1.1 vTaiwan, Taiwan

Dependendo do processo político, existem diferentes maneiras pelas quais a agenda é definida. Na maior parte das vezes, os agentes públicos propõem tópicos que consideram importantes. Estes tópicos podem ser de sua própria invenção, a pedido de grupos de interesse, do seu partido político ou entregue a eles por um lobista (Jackman, 2017).

Na cidade de Nova York, por exemplo, um membro do Conselho da cidade pode propor uma legislação baseada aquilo que colheram ao ouvir notícias, cidadãos ou grupos de interesse. Nenhum dos 51 membros do Conselho tem qualquer forma sistemática de conhecer as questões mais urgentes e importantes para aqueles que representam ou para diversos segmentos da população dentro dos seus distritos, o que significa que frequentemente as necessidades e preocupações das pessoas com maior necessidade podem ser aquelas menos expressas e conhecidas.

Novas tecnologias – tanto big data quanto as tecnologias que permitem a inteligência coletiva – têm o potencial de mudar a forma como a agenda é definida e oferecer uma maneira mais informada e orientada por dados de identificar problemas.

Tomemos o exemplo de Taiwan. A plataforma experimental de e-consulta vTaiwan, criada e liderada pela CTO taiwanesa Audrey Tang, permite que o público em geral participe de um processo contínuo de identificação de problemas. A vTaiwan é um método multi-plataforma que permite às pessoas evidenciar e definir um problema colocado pelo governo usando um fórum online (Horton 2018).

Os participantes compõem, de modo colaborativo, um glossário online aberto para garantir que os termos sejam definidos e compreendidos por todos. Eles detalham as definições do problema e, se a definição do problema for acordada pelos participantes, eles prosseguem com uma sessão de "descoberta". Eles usam esse encontro para descobrir as questões que todos consideram importantes. Somente após esse processo, cada grupo auto-selecionado parte para a discussão de soluções.

O método vTaiwan utiliza o Pol.is, um software de aprendizado de máquina que classifica e agrupa as respostas em categorias para uma revisão e discussão mais eficiente. Isso permite a formação de grupos de trabalho – não apenas a mera atenção à ideia mais popular – que podem transformar os achados acerca de um problema em recomendações de políticas públicas entregues à administração. Em mais de 80% dos casos, as questões definidas publicamente levaram à ação do governo, em grande parte porque o processo envolve servidores públicos, legisladores, cidadãos e partes interessadas na conversa desde o início. Como explicam os criadores, o processo que persegue é projetado para levar à "coerência" e não ao consenso.

O vTaiwan não é simplesmente uma iniciativa ad hoc da sociedade civil, mas um processo institucionalizado feito em colaboração com o governo nacional. O governo nacional é obrigado a responder às recomendações que surgem da consulta pública. Até agora, 26 questões nacionais, incluindo a regulamentação da tele-medicina, educação on-line, teletrabalho, direito empresarial e Uber foram discutidas com mais de 200.000 participantes. É uma abordagem muito promissora, principalmente porque, através da liderança de Tang, tanto na comunidade de tecnologia cívica da qual ela é oriunda quanto no governo no qual ela serve atualmente, Tang conseguiu assegurar uma conexão entre a participação pública e o poder. Mas também enfrenta desafios em sua evolução. Como um processo em que o público escolhe a si próprio para participar, o vTaiwan tem atraído um público mais

instruído e mais experiente em tecnologia. Isso tem funcionado bem para abordar temas como o futuro do Uber. Não está claro o quão adequado será para lidar com questões de desigualdade social.

3.1.2 Erasmus Dashboard, Europa

Políticas sólidas requerem o que o antropólogo James Scott chama de legibilidade social, ou seja, o acesso a boas informações sobre problemas e suas causas. Essa informação, como no caso do vTaiwan, pode vir de pessoas que contribuem ativamente, mas também pode vir da escuta passiva de informações compartilhadas no fluxo normal de mídias sociais. A análise de sentimento se refere ao processo de mineração de dados para extrair significado do Facebook, Twitter e outras fontes de larga escala de comunicações de dados.

Assim, para entender como as pessoas se sentem em relação a uma agência governamental, política ou programa, os cientistas de dados podem verificar o Twitter, o Facebook e 311 dados de chamadas para ouvir o que está sendo dito. Enquanto as plataformas de engajamento online costumam atrair participantes masculinos predominantemente instruídos, a análise de sentimentos pode ajudar a ouvir segmentos específicos da população, que, de outra forma, não seriam auscultados (Leosk 2016; Aitamurto 2017). Imagine se todos os membros do Conselho Municipal de Nova York, por exemplo, tivessem uma maneira, em tempo real, de ouvir as preocupações de uma ampla gama de cidadãos em seu distrito ou se o orador pudesse, rapidamente, perceber as demandas da cidade como um todo para entender como ser mais responsivo aos membros do público.

O Erasmus Dashboard, um programa experimental e sem fins lucrativos financiado pela União Europeia, identifica o que os jovens estão dizendo sobre a aprendizagem de programas de mobilidade para fornecer inputs esclarecedores aos formuladores de políticas públicas e às partes interessadas. O Erasmus Dashboard "escuta" correntemente as opiniões expressas no Twitter, Facebook, blogs e outros sites de mídia social. Os criadores do DEEP-Linking Youth treinaram um algoritmo de Inteligência Artificial (IA) para filtrar os itens relevantes relacionados com os temas da mobilidade juvenil e programas de aprendizagem, como o Erasmus

Scholarship, em um esforço para educar os formuladores de políticas públicas sobre as opiniões dos jovens europeus. Esse tipo de exercício de escuta passiva não depende da disposição das pessoas em dedicar seu tempo a participar de um projeto governamental ou cívico. Na verdade, isso alavanca a comunicação incidental para aferir significado.

No entanto, ainda há o risco de que, ao abrir um novo canal para influenciar o processo de formação da agenda, isso possa ser mal utilizado por aqueles com vieses ideológicos que desejem driblar o processo para servir aos seus interesses. Isso diminui o controle dos representantes eleitos sobre o processo. Se mal projetadas, essas novas plataformas arriscam sobrecarregar os tomadores de decisão com reivindicações falsas ou desinformadas a respeito de problemas públicos. Há também pouca compreensão de como equilibrar e hierarquizar esses novos inputs, sejam de pessoas ou sensores, e de como priorizá-los. Com a criação desses caminhos mais diretos, novos e menos intermediados para detectar problemas – ou seja, mais democracia plebiscitária – corre-se o risco de distorção dos processos legislativos de maneira imprevisível, especialmente se as instituições representativas forem compelidas a agir em resposta. Ainda assim, com mais experimentações e pesquisas para entender o que funciona e tomando o conjunto – inteligência coletiva e tecnologias de big data –, existe, potencialmente, a possibilidade de construção de maneiras mais robustas de engajamento do público, especialmente os sub-representados, permitindo a identificação de problemas, a medição de sua intensidade, a verificação de quem são os impactados e o aprofundamento da compreensão a respeito das causas enraizadas de cada problema público.

3.2 Identificação da solução

Em contraste com a identificação de problemas, a identificação de soluções requer diferentes tipos de habilidades. O primeiro exige uma experiência diversa e vivida. Este último clama por mais expertise e conhecimento profissional de diversos especialistas que atuam em prol do interesse público. Essas soluções podem ser baseadas no mercado ou não. Podem vir da academia ou da indústria. Podem, simplesmente, ser uma ideia rápida sobre como lidar com um problema. Mas as legislaturas precisam de

maneiras de identificar abordagens inovadoras, baseadas em evidências e alternativas para enfrentar problemas e, especialmente, encontrar soluções que possam funcionar sem a necessidade de legislação.

3.2.1 Better Reykjavik, Islândia, e Rahvakogu, Estônia

Em Reykjavik, na Islândia, após a crise bancária de 2008, a confiança do público nas instituições despencou. Apesar de ter o parlamento mais antigo do mundo e uma democracia estável e funcional, a fé das pessoas em sua liderança política vacilou. Assim, o tecnólogo Robert Bjarnsson criou a Citizens Foundation, uma organização de tecnologia cívica sem fins lucrativos para ajudar a restabelecer a confiança, criando canais para os cidadãos terem uma maneira formal e contínua de participar da política, "aproveitando a criatividade e a inovação da sociedade como um todo" (Hummel, 2018).

A Active Citizens construiu uma plataforma e um processo open source conhecido como Better Reykjavik, uma plataforma web de fórum aberto para "geração de ideias" e "crowdsourcing de políticas públicas" para cidadãos apresentarem e discutirem ideias relacionadas aos serviços e operações da cidade de Reykjavik. O site, que tem sido usado por 20% da população da Islândia (e mais da metade daqueles registrados no site o usam regularmente), foi usado por um milhão e meio de pessoas e atualmente está em uso em projetos mimetizados em 20 países. O website é uma plataforma de ideação em que os cidadãos publicam ideias em subpáginas de tópicos relevantes para educação, transporte, turismo, bem-estar, etc. Eles podem discutir ideias uns dos outros e debater um com o outro na seção de comentários da respectiva ideia.

Um recurso de 'prós e contras' desestimula o conflito enquanto promove argumentos fundamentados simplesmente incentivando os participantes a classificar e organizar seu próprio feedback. O resultado é uma lista de soluções e os melhores argumentos a favor e contra as ideias. O que é verdadeiramente novo, no entanto, não é a tecnologia, mas o processo, que exige que a cidade tente implementar as melhores ideias do público. Cada mês, as cinco principais ideias avaliadas são consideradas por um comitê governamental permanente. Centenas de ideias de cidadãos já foram implementadas, relata Bjarnsson.

Agora, a Citizens Foundation está explorando a integração de algoritmos de aprendizado de máquina para melhorar a participação, oferecendo aos usuários recomendações de propostas que possam interessá-los.

A Estônia imitou o projeto em 2012, durante um piloto de três semanas conhecido como Rahvakogu no qual 60.000 pessoas participaram para "coletar ideias e propostas para alterar as leis da Estônia sobre partidos políticos e seu financiamento" após uma crise de corrupção (Assembleia de Cooperação da Estônia, 2015). Embora 3 das 15 iniciativas mais bem avaliadas tenham sido implementadas na lei e outras quatro tenham sido implementadas como política pública, o projeto foi interrompido após um piloto. Os observadores avaliam a experiência de forma diferente. Alguns a consideraram um sucesso porque as propostas foram implementadas e outros como um fracasso porque o processo foi descontinuado. A iniciativa nasceu de uma crise política que, uma vez diminuída, ameaçou a capacidade das elites políticas de controlar o processo legislativo. Não havia interesse em ceder qualquer poder sobre a política usual.

Assim, a iniciativa oferece várias lições. O exemplo islandês demonstra o exemplo prático de tomada de decisão colaborativa entre o Estado e os cidadãos para resolver problemas, destacando as maneiras pelas quais o público pode informar o processo de formulação de políticas com um pensamento novo, inovador e mais criativo (Olafsson, 2014; Landemore, 2015). Com mais dados, informações básicas e enquadramento, a plataforma pode até mesmo fazer um trabalho melhor de terceirização de soluções acionáveis e implementáveis. Mas a comparação com a Estônia também deixa clara a necessidade de cooperação institucional para que a plataforma faça qualquer diferença real e duradoura. Sem o compromisso de implementar o que o público propõe, a qualidade das contribuições pode diminuir.

3.3 Elaboração

3.3.1 Marco Civil, Brasil

O processo de elaboração de legislação, transformando uma proposta em um documento com validade legal que ofereça instruções para agências

implementadoras e para o público, é tipicamente feito a portas fechadas, muitas vezes por profissionais que ajudam os políticos a garantir formatação, indexação e referências corretas à legislação anterior. Participar dessa etapa é mais desafiador porque exige um alto nível de comprometimento e maior conhecimento do assunto. Qualquer um dos participantes precisa ter o comando dos requisitos legais do processo ou os administradores precisam estar comprometidos com a criação de um esboço inicial em linguagem simples e elaborando os detalhes sem recorrer a jargões ou ao legalismo. Além disso, a colaboração nesta fase invariavelmente invade o santuário interno do campo político – o ritual repleto de jargão da fábrica de salsichas legislativas – e ameaça a essência da democracia representativa.

Obter feedback útil e significativo não é fácil, como menciona Tarik Nesh Nash, do Legislation Lab no Marrocos, ao explicar um processo online engajado que ele organizou no país. O público foi convidado a discutir uma lista de possíveis crimes e suas penalidades prestes a serem tipificados por uma lei. O texto da lei tinha 700 parágrafos delineando definições. Como a plataforma que ele projetou para a redação colaborativa foi aberta, resultou em comentários inúteis como “não nos importamos” ou “não confiamos no sistema” ou “o sistema está corrompido” ou “por que estamos incomodando” ou “vamos voltar à lei islâmica”, comentários que não fizeram nada para melhorar a qualidade do projeto. Na verdade, ele relata, a maioria dos comentários refletia uma desconfiança do Estado de Direito em primeiro lugar. No entanto, feito corretamente, convidar o público a participar dessa construção oferece vantagens importantes, incluindo a abordagem de questões que os legisladores desconhecem. Esse processo pode vir a garantir que os projetos de lei reflitam, de forma mais eficaz, as preocupações das pessoas afetadas por eles. Pode ser mais fácil obter um feedback público útil sobre um primeiro rascunho que explique a abordagem pretendida do que antes, quando o projeto ainda é incipiente.

Em 2009, o Ministério da Justiça do Brasil, em colaboração com uma escola de direito local (FGV), lançou um site interativo aonde publicou o primeiro rascunho do Marco Civil – um novo projeto de lei sobre liberdade na Internet – para comentários públicos. O site permitia que cidadãos individuais e organizações – incluindo ONGs, empresas e partidos políticos – pudessem enviar contribuições. Mais de 800 contribuições foram recebidas

na forma de comentários, e-mails, rascunhos alternativos e referências. Depois de mais três fases de redação colaborativa, o projeto de lei foi enviado ao Congresso em 2011 e sancionado pela presidente Dilma Rousseff com o apoio de quatro ministérios (Souza et al., 2015). A França replicou o processo com a sua lei da Internet em 2015, com um alto grau de sucesso entre os cidadãos e, talvez mais surpreendentemente, a satisfação entre os funcionários do governo. “O Secretário de Estado elogiou a qualidade das opiniões apresentadas ao Governo e a colaboração com a administração pública durante a elaboração do projeto” (Governo da França, 2015).

Nos Estados Unidos, em junho de 2009, a Casa Branca convidou o público a criar os termos da política do Governo Aberto dos Estados Unidos por meio de uma ferramenta de edição colaborativa baseada na Web (também conhecida como Wiki). Esta foi a terceira parte de um processo de elaboração de vários estágios que começou com um brainstorming, depois comentando e, finalmente, redigindo. Ao postar mais de 300 rascunhos e classificar as propostas dos outros, o público “nos ajudou a começar a pensar sobre os termos específicos da implementação e, no processo, aprendeu como pode ser difícil traduzir princípios elevados em uma direção clara e específica para os órgãos públicos” (Noveck, 2015). O que era único sobre esse wiki, em particular, era que ele não pedia a uma pessoa para sobrescrever o que a última pessoa escreveu. Mudanças exigiam o voto de um número configurável de participantes. Se o limite fosse atingido, somente então a edição passava a valer.

Embora os exemplos de participação pública na escrita da legislação ainda sejam poucos e espaçados, uma certa quantidade de projetos-piloto tem sido bem-sucedidos. Ainda assim, mais experimentos são necessários para determinar, por exemplo, qual é o impacto de um processo de desenho mais aberto e de outro, mais fechado. O que acontece quando a equipe técnica do Legislativo participa ativamente com o público, ao invés de simplesmente deixar os cidadãos e a sociedade civil elaborarem o projeto por conta própria? A mudança no desenho das formas de formular e enviar solicitações e demandas afeta a disposição das pessoas em participar e a qualidade de sua participação? Dada a sua natureza técnica, a participação do público no processo de escrita realmente compensa em termos de melhoria da legitimidade ou da eficácia do processo?

3.4 Implementação

3.4.1 MindLab, Dinamarca

Uma vez que a legislação é elaborada e aprovada, ela ainda deve ser implementada, muitas vezes pelo órgão público para o qual a responsabilidade foi delegada. A fase de implementação oferece outra oportunidade para praticar muitas das técnicas já descritas e promover o engajamento em estratégias concretas para a sua execução. Nos últimos dezesseis anos, o MindLab (Dinamarca), um laboratório de inovação interministerial, facilitou o envolvimento ativo de cidadãos e empresas dinamarquesas no desenvolvimento de novas soluções práticas para o setor público. Servidores públicos de ministérios dinamarqueses trazem desafios de políticas públicas para o MindLab. Cidadãos e empresas interessadas participam coletivamente na tomada de decisões e no desenvolvimento de protótipos e experimentos em grande escala com os ministérios.

O MindLab usa métodos do design interativo, como jornada do usuário, entrevista com especialistas, cenários hipotéticos e matriz de prioridade para gerenciar o processo de engajamento. As ideias são reunidas mediante os experimentos e protótipos para determinar como as iniciativas serão totalmente implementadas pelos ministérios dinamarqueses (MindLab, 2018). Ao fazer isso, o MindLab envolveu diretamente o público na criação e no teste de serviços, políticas públicas e programas reais. Essa colaboração oferece vantagens distintas para os órgãos públicos. Os cidadãos podem identificar problemas e melhores abordagens antes que um programa seja totalmente implantado. Eles podem trazer seus conhecimentos para a resolução de problemas junto ao governo. O MindLab, no entanto, foi dissolvido na primavera de 2018. Seria isso um sinal de sucesso? As práticas colaborativas e engajadas do MindLab tornaram-se o procedimento operacional padrão por tanto tempo que não havia mais necessidade de um órgão novo e separado para executá-las. No entanto, a política também parece ter desempenhado um papel. O MindLab foi substituído por uma 'Disruption Task Force', uma unidade criada pelo primeiro-ministro para reformar o serviço público da Dinamarca por meio da tecnologia digital. O MindLab,

que foi pioneiro no design thinking, não era, na verdade, uma agência de tecnologia ou uma unidade de análise de big data e, portanto, foi incorporado a essa nova iniciativa focada em inovação digital e baseada em tecnologia.

O desafio de envolver o público na implementação de políticas públicas e leis – seja por meio humano – centrado no design e na observação, seja por meio de consultas online e ideação – é garantir que o processo forneça informações indisponíveis aos burocratas, em vez de litigar post hoc o processo legislativo. Fazer isso bem dependerá da estreita colaboração entre o público e o governo para co-criar estratégias de implementação. Essa fase administrativa não foi projetada para ser um concurso de popularidade, mas uma oportunidade adicional de obter conhecimentos para garantir uma implementação bem-sucedida. A abertura da fase de implementação à colaboração pública, no entanto, terá consequências inevitáveis para a natureza da prática administrativa.

3.5 Avaliação

Infelizmente, a formulação de políticas públicas e de legislação geralmente terminam com a promulgação. Não há esforço sistemático para entender o impacto que uma lei teve, para quem, como e por quê. A maioria das avaliações ocorre muito tempo depois do fato, com dados limitados. No entanto, a avaliação serve como uma peça importante no ciclo de feedback para melhorar a prestação de serviços e prover informações para a futura formulação de políticas públicas. Alguns dos desafios mais citados para a avaliação incluem a escassez de recursos e o acesso a dados relevantes que limitam os processos de feedback. Isso representa uma oportunidade para o engajamento, inclusive perguntando ao público como medir o impacto, que dados utilizar para esse fim, bem como no processo de coleta de evidências (Dinesh, 2018). Permitida pelas novas tecnologias, uma comunidade vigilante pode melhorar os resultados das atividades governamentais e tornar a legislação, entendida como uma solução para os problemas públicos, mais responsiva uma vez que pode ser avaliada. Às vezes conhecidas como 'auditorias sociais', esses processos participativos têm o potencial de permitir que a elaboração e a avaliação de regulamentos e legislações sejam mais interativas. Infelizmente, os projetos de 'auditoria social' geralmente não têm

relação com a legislação formal ou, como veremos no caso do Chile, não usam tecnologias para ampliar o escopo e a escala. Esta etapa do processo legislativo é a que mais precisa de projetos de crowdlaw.

3.5.1 Auditoria social em Gana: TransGov

O TransGov é uma plataforma criada em 2014 para ajudar os cidadãos de Gana a monitorar o progresso dos projetos de desenvolvimento local, capacitando os cidadãos a responsabilizar o governo por projetos de infraestrutura defeituosos ou incompletos e pelo oferecimento de serviços em suas localidades. Eles selecionaram uma lista de projetos de comunidades locais e permitem que as pessoas façam comentários. Hoje, o TransGov tem 600.000 usuários registrados que fornecem feedback através do site, aplicativo móvel, por SMS ou usando o Interactive Voice Response (IVR). Seis funcionários trabalham no Transgov e lidam com a tecnologia, gerenciamento e comunicações do projeto. Embora não seja de natureza estritamente legislativa, é um exemplo instrutivo de como usar o poder disseminado e a inteligência coletiva dos cidadãos para monitorar os resultados das políticas públicas e criar um ciclo de feedback avaliativo.

3.5.2 Avaliação no Chile: Evaluación de la Ley, Chile

No contexto legislativo, há também um projeto de crowdlaw no Senado chileno, onde eles contrataram um facilitador em tempo integral que dirige grupos focais de avaliação após a implementação de uma nova lei para entender como ela está funcionando (Evaluacion, 2018). "A avaliação ex-post tem como objetivo determinar se o arcabouço regulatório cumpriu os objetivos desejados, se a lei ou regulamento foi suficientemente eficiente e eficaz em sua implementação e em que medida os impactos esperados e inesperados dos regulamentos de intervenção foram adequadamente considerados quando da concepção do instrumento regulador". Esta é uma parte formal do processo legislativo no Chile, como em nenhum outro lugar. O facilitador reúne legisladores, funcionários, partes interessadas e cidadãos para discutir as métricas de avaliação e o sucesso da implementação.

O Departamento de Evaluación de la Ley desenvolveu um projeto de três etapas para avaliar a eficácia de uma lei. É considerado o cumprimento das métricas estabelecidas quando da promulgação da lei. Ele mede a percepção dos cidadãos sobre a lei e sua implementação. Também sugere medidas corretivas para que a lei e sua implementação estejam alinhadas com as métricas estabelecidas. O processo não é aplicado a todas as leis. É usado para leis que não regulam questões altamente ideológicas ou partidárias e são relevantes para um grande número de pessoas. A avaliação também está sujeita a uma avaliação de viabilidade para determinar se é, de fato, possível medir a eficiência ou a eficácia na implementação.

3.5.3 Monitoramento cidadão no Brasil: Projeto Controladoria na Escola, Brasil

No Brasil, um decreto promulgado em 2007 garante que as escolas públicas tenham autonomia para gastar os recursos que lhes são destinados para manutenção e operação da escola. A intenção por trás do decreto (chamado Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF) era ajudar a gestão das escolas públicas a responder de forma ágil às necessidades locais. No entanto, as auditorias realizadas em municípios aleatórios pelo controlador nacional mostraram que há deficiências na qualidade da infraestrutura escolar em todo o país. Estudos têm atribuído várias razões para essas deficiências, incluindo falta de recursos, corrupção e comportamento estudantil, mas há menos informações disponíveis em níveis granulares para identificar onde estão as questões (Ferraz et al., 2012).

Portanto, em 2016, o controlador lançou um projeto experimental chamado Projeto Controladoria na Escola para engajar os alunos em 10 escolas públicas de Brasília no processo de auditoria da infraestrutura escolar, mapeando questões comumente levantadas e fomentando a educação cidadã nas escolas. O projeto pede aos estudantes para coletar dados sobre seus ambientes escolares locais, relatando os principais problemas enfrentados, identificando as causas desses problemas e propondo ideias para corrigi-los. Apenas em uma escola, os alunos identificaram 115 questões e, em apenas 3 meses, 45% das destas foram resolvidas pelo departamento de educação ou, quando possível, pelos próprios estudantes e direção da escola (Moll, 2016).

O sucesso do projeto foi duplo. Ele não apenas ajudou a Controladoria Geral do Distrito Federal a realizar auditorias detalhadas de todas as escolas públicas, mas também gerou grande adesão das escolas para identificar, relatar e corrigir problemas em seus arredores. O modelo de auditoria cidadã empregado no Brasil é um ótimo exemplo de organização de campanhas lideradas por cidadãos para promover a educação cidadã e ajudar as agências de controle do governo a entender os problemas locais com detalhes granulares. Também ajuda a construir um senso de comunidade e, com certeza, motivou os cidadãos a tomarem medidas para corrigir esses problemas. Ainda não está claro, no entanto, se a campanha melhorou os resultados educacionais e se as soluções de médio e longo prazo foram implementadas. A auditoria social e o monitoramento desse tipo, que aproveitam o poder distribuído dos cidadãos para monitorar a eficácia, poderia ser uma melhoria promissora para as práticas legislativas, se sistematicamente implementadas como parte do processo legislativo. Nenhuma empresa inteligente implementa uma política sem medir se ela funciona e o custo no final da linha, da mesma forma o governo não deve gastar dinheiro do contribuinte sem uma avaliação em tempo real. Se os parlamentos distribuírem o trabalho de monitorar a política pública na fase de implementação, por exemplo, para cidadãos com telefones celulares, isso poderia aumentar drasticamente a capacidade de avaliar o impacto resultante da legislação sobre a vida das pessoas, incluindo custos e benefícios (Wilkerson, 2015; Center for Civic Mídia, 2017; Björkman, 2015).

Mas, para ser bem feito, as métricas de avaliação e a tarefa de coleta de dados devem ser claras para todas as partes, ou o processo de auditoria social pode resultar em uma tentativa partidária ou ideologicamente motivada de minar a legitimidade da legislação.

Considerações finais

Segundo John Dewey, a participação pública é essencial para a responsabilização e a legitimidade democráticas. O direito de votar em representantes é uma condição necessária para a democracia. Mas as eleições anuais não serão suficientes para fortalecer os laços entre os cidadãos e seu governo nem usam nossa inteligência coletiva para melhorar a qualidade do

processo legislativo. Votar uma vez por ano não aproveita a oportunidade de considerar o que nós sabemos para resolver problemas sociais difíceis e complexos. Ainda há muito debate sobre a relevância de os cidadãos fazerem mais do que votar, especialmente quando decisões complexas precisam ser tomadas rapidamente. Mas as práticas de crowdlaw demonstram que os cidadãos podem desempenhar um papel mais ativo na maquinaria do governo.

De fato, a expertise enraizada na experiência vivida ou no fato científico é amplamente distribuída na sociedade. Testemunhamos uma mudança da perspectiva dos especialistas com credenciais para o cidadão especialista em tudo, desde resenhas de restaurantes a conselhos médicos (Noveck, 2016). As práticas de crowdlaw fornecem uma maneira de vincular ao governo esse conhecimento distribuído na sociedade. Crowdlaw é mais do que apenas comentar ou debater, é uma série de práticas em cada etapa do processo legislativo concebidas para extrair inteligência coletiva, para informar a formulação de políticas públicas e leis.

Nos próximos cinquenta anos, enfrentaremos desafios maiores do que qualquer geração anterior, especialmente os desafios criados pelas novas tecnologias, bem como aqueles potencialmente resolvidos por elas. Precisaremos administrar nossas instituições de maneira diferente se quisermos ser capazes de responder com rapidez e eficácia. As pessoas podem não estar familiarizadas com o jogo da política, mas possuem perícia em espadas. Aqueles que governam precisam aproveitar esse conhecimento de forma não ocasional, mas contínua, trazendo a inteligência coletiva para transformar o processo legislativo em um exercício prático de resolução de problemas.

Referências

ALTAMURTO, T. ; LANDEMORE, H.; J. Saldívar Galli. Unmasking the Crowd: Participants' Motivation Factors, Expectations, and Profile In a Crowdsourced Law Reform. *Information, Communication & Society*, 20, p.1239-1260, 2017.

ALSINA, V.; MARTÍ, José Luis. The Growing Crowdlaw Movement. *Analyse & Kritik*, 40(2), p. 337-358, 2018.

BARBER, B. R. If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities. New Haven e Londres: Yale University Press, 2013.

BARNES, C.; Klerk, E. de. South Africa's Multi-party Constitutional Negotiation Process. Accord 13, p.26-33, 2002.

BLOOMBERG, Michael; POPE, Carl. Climate of Hope: How Cities, Businesses, and Citizens Can Save the Planet. Nova York, 2017.

BRIFFAULT, R. The Local Government Boundary Problem in Metropolitan Areas. Stanford Law Review, 48, p. 1115-1171, 1995.

DAVIS, L.Cassani. Would You Pull the Trolley Switch? Does it Matter? The Atlantic, 2015. Disponível em : <https://www.theatlantic.com/technology/archive/2015/10/trolley-problem-history-psychology-morality-driverless-cars/409732/>

CRAWFORD, S. Beware of Google's Intentions. Wired. 2018. Disponível em <<https://www.wired.com/story/sidewalk-Labs-toronto-google-risks> >

CROSBY, N.; J. C. Hottinger . The Citizens Jury Process. In: The Book of the States 2011, p. 321- 325, 2011.

DAY, M. Amazon plans to build second, 'equal' headquarters outside Seattle. In: The Seattle Times, Out. 2017, Disponível em < <https://www.seattletimes.com/business/amazon/amazon-plans-to-build-second-equal-headquarters-outside-seattle> >

DINESH, A. Crowdlaw Case Studies: Evaluation and Social Auditing, In: The Gov-Lab (no prelo, cópia do artigo obtido com autor)

EDELMAN TRUST BAROMETER GLOBAL REPORT, 2018. Disponível em: <<https://www.edelman.com/trust-barometer> >

ESTONLAN COOPERATLON ASSEMBLY, 2015. People's Assembly, In: Eesti Koost Kogu, Disponível em: <<http://www.kogu.ee/en/activity/peoples-assembly>

ESTY, D. C. Red Lights to Green Lights: From 20th Century Environmental Regulation to 21st Century Sustainability, In: Environmental Law, 47, p. 1-80, 2017

EVALUACIÓN DE LA LEY, 2018, Disponível em <http://www.evaluaciondelaley.cl/foro_ciudadano/site/edic/base/port/inicio.html >

FERRAZ, C.; FINAN, F.; MOREIRA, D.B. Corrupting Learning: Evidence from Missing Federal Education Funds in Brazil. Journal of Public Economics, 96, p. 712-726.

FISHKIN, James S.. Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform. New Haven: Yale University Press, 1991.

GOVERNEMENT & CITOYENS. Governments & Citizens, last modified july 2017. Disponível em: < <https://gouvernement-et-citoyens.consultation.etalab.gouv.fr> >

GOVERNMENT OF FRANCE. Drafting of the Digital Republic Bill, 2015. Disponível em: <<https://www.gouvernement.fr/en/drafting-of-the-digital-republic-bill-and-year-ii-of-french-tech>>

HOLDER, S. The Extreme Amazon Bidder Just Got Real.In: City- Lab, 2018. Disponível em <<http://www.citylab.com/life/2017/11/the-extreme-amazon-bidder-just-got-real/546857> >

HORTON, C. The simple but ingenious system Taiwan uses to crowdsource its laws, MIT Technology Review, 2018. Disponível em: < <https://www.technologyreview.com/s/611816/the-simple-but-ingenious-system-taiwan-uses-to-crowdsource-its-laws/> >

HUMMEL, K. NCDD Community News. Recap on OurTech Tues Feat Iceland's Citizens Foundation. In: National Coalition for Dialogue and Deliberation, 2018. Disponível em <ncdd.org/25627>

JACKMAN, M. ALEC's Influence over Lawmaking in State Legislatures, In: Brookings, 2017. Disponível em: <<https://www.brookings.edu/articles/alecs-influence-over-lawmaking-in-state-legislatures>>

OLIVER, J. Economic Development, Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=BbiI9RoR7Ic> (acesso 5 nov. 2017)

KANG, C. et al. (2018), Congress' lack of tech-knowledge keeps it weak against Silicon Valley. In: Thestar.com, Toronto Star, Disponível em: <<https://streetlevelpundit.ca/congress-lack-of-tech-knowledge-keeps-it-weak-against-silicon-valley/>>

KANSALAISALOITELAKI, 2018. Disponível em <<http://openministry.info/finnish-citizens-initiative>>

KATZ, J.; BARRIS, M.; JAIN, A. The Social Media President Barack Obama and the Politics of Digital Engagement, Nova York, 2013.

LANDEMORE, H. Inclusive Constitution-Making. The Icelandic Experiment. Journal of Political Philosophy, 23, p. 166-191, 2015.

LANDEMORE, H. Beyond the Fact of Disagreement? The Epistemic Turn in Deliberative Democracy. Social Epistemology, 31, p. 277-295, 2017.

LEMONS, R.; STEIBEL, F.; SOUZA, C.; NOLASCO, J. A Bill of Rights for the Brazilian Internet ("Marco Civil") – A Multistakeholder Policymaking Case. Disponível em: <https://publixphere.net/i/noc/page/IG_Case_Study_A_Bill_of_Rights_for_the_Brazilian_Internet>

LEOSK, N. Beyond Digital Crowdsourcing – How the Estonian People's Assembly Sol..., In: LinkedIn SlideShare, MySociety, 2016 Disponível em: <https://www.slideshare.net/mysociety/beyond-digital-crowdsourcing-how-the-estonian-peoples-assembly-solved-a-crisis-of-democracy>

MIT Center for Civic Media. Initial Findings from Pará, maio, 2017. Disponível em: <<https://promisetracker.org/2017/05/23/initial-findings-from-para/>>

MICHAELS, M. Only 17 US cities are left in the running for Amazon's HQ2 – here are the ones in most dire need of Amazon's 50,000 jobs. In: Business Insider, 2018. Disponível em: <<https://www.businessinsider.com/amazon-hq2-employment-outlook-data-by-city-2018-1>>

MINDLAB, MindLab Methods, 2018 Disponível em: <http://mindlab.dk/en/methods>

MOLL, G. Horta Comunitária Será Usada Na Merenda Do CEF 404, em Samambaia. In: Agência Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2016/11/07/horta-comunitaria-sera-usada-na-merenda-do-cef-404-em-samambaia>

MULGAN, G. Anticipatory Regulation: 10 ways governments can better keep up with fast-changing industries, Disponível em: <<http://www.nesta.org.uk/blog/anticipatory-regulation-10-ways-governments-can-better-keep-up-with-fast-changing-industries>>

NYQVIST, M. Björkman; WALQUE, D. de; SVENSSON, J. The Power of Information in Community Monitoring. In: J-PAL Policy Briefcase, 2015. Disponível em <<https://www.povertyactionlab.org/sites/default/files/publications/the-power-of-information-in-community-monitoring.pdf>>

NOVECK, B. S. The Electronic Revolution in Rulemaking. Emory Law Journal, 53, p. 433-522, 2004.

_____. SmartCitizens, Smarter State: The Technologies off expertise and the Future of Governing. Vol. 53, 2015

_____. Could crowdsourcing expertise be the future of government? In: The Guardian, Guardian News and Media, 2016. Disponível em: < <http://www.theguardian.com/science/political-science/2016/nov/30/could-crowdsourcing-expertise-be-the-future-of-government> >

NOVECK, B. S ; CAPONE, G. Crowdlaw-Online Public Participation in Lawmaking. The GovLab, 2017. Disponível em: < <http://crowd.law>. >

ODDSDÓTTIR, K. Iceland: The Birth of the World's First Crowd-Sourced Constitution? Cambridge Journal of International and Comparative Law, 3, p. 1207-1220, 2014. Disponível em: < <https://www.elgaronline.com/view/journals/cilj/3-4/cilj.2014.04.13.xml> >