

Instituto
Legislativo
Brasileiro

ILB

**Legislação Coletiva e o Senado
Federal: Reflexões sobre
Instrumentos de *e*-Democracia**





Cesar Rodrigues van der Laan
Maria Clara Estevam Pereira
Sílvia Andrea Cupertino

**Legislação Coletiva e o Senado Federal: Reflexões sobre
Instrumentos de *e*-Democracia**

Brasília
2019





Cesar Rodrigues van der Laan
Maria Clara Estevam Pereira
Sílvia Andrea Cupertino

**Legislação Coletiva e o Senado Federal: Reflexões sobre
Instrumentos de e-Democracia**

Trabalho final apresentado ao Instituto
Legislativo Brasileiro (ILB) do Senado
Federal como resultado da conclusão do Edital
nº 9, de 2018, do Grupo de Estudo e Pesquisa
Acadêmica em Governança, Transparência e
Participação Popular (área 11)

Senado Federal
Instituto Legislativo Brasileiro (ILB)

Brasília
2019



Van der Laan, Cesar; Cupertino, Sílvia Andrea; Pereira, Maria Clara Estevam.
Legislação Coletiva e o Senado Federal: Reflexões sobre Instrumentos de *e*-Democracia / Brasília.

2019-
209 p.

Livro – Senado Federal
Instituto Legislativo Brasileiro (ILB), 2019.

Inclui bibliografia.

1. Democracia Participativa. 2. Democracia Digital. 3. Democracia direta. 4. Senado Federal. I. Autores.
II. Título

CDD 320.068



*Os homens não nascem para a cidadania,
mas devem ser preparados para ela.*
(SPINOZA, *apud* GONÇALVES JUNIOR, 2009, p.130)

*A Democracia mais se fortalece quando o Estado
divide parcela desse poder com o povo.*
(BIANCHINI, 2014, p.20)





Apresentação

O Grupo de Estudo e Pesquisa Acadêmica na área de Governança, Transparência e Participação Popular, criado por meio do processo seletivo instituído pelo Edital nº 9, de 2018, do Instituto Legislativo Brasileiro do Senado Federal, tem por objetivo refletir sobre as ferramentas de participação digital no processo legislativo no âmbito do portal *e-Cidadania* do Senado Federal.

Abordamos esse recorte temático num momento em que a democracia representativa, em particular, tem sido questionada como a melhor forma de governo em sociedades modernas complexas.

Passamos por um período muito delicado na história recente do País, em que a corrupção generalizada no poder público aprofundou a distância da classe política em relação à sociedade brasileira. Os questionamentos acerca da legitimidade e da representação da classe política enfraquecem o modelo democrático brasileiro, ainda em construção.

As ferramentas de participação digital podem diminuir essa distância entre a classe política e os cidadãos. Tais ferramentas tendem a acentuar a participação popular no processo legislativo, em direção a uma estrutura democrática que fortaleceria a democracia direta.

Sua adoção no âmbito político tem sido uma tendência crescente observadas em diversas democracias ocidentais. De fato, democracia digital é um caminho em construção, mas, sem dúvida, já estabeleceu seu espaço na relação entre Estado e sociedade: introduziu preceitos e práticas relevantes para o aperfeiçoamento da democracia, como a ideia de governo eletrônico, de participação social, de *accountability* e de promoção da transparência pública por meio da Internet. O passo atual é de consolidação do *e*-processo legislativo.

Partimos de uma inquietação inicial particularmente em relação ao potencial de ampliação das formas de realização de democracia direta por meio de dois instrumentos recentes de *e*-democracia. Quais sejam, *crowdlegislation* e abaixo-assinados *online*. O presente documento condensa os resultados de pesquisa nesse campo temático, colocando em foco o papel do Senado Federal nesse processo de construção da *e*-democracia no País.

Brasília, outubro de 2019.

Cesar van der Laan, Maria Clara Pereira, Silvia Cupertino





Sumário

Resumo	11
Introdução	13
1. Fundamentos da <i>e</i> -Democracia	19
1.1. Concepções Teóricas Contemporâneas de Democracia	20
1.2. Movimentos Sociais Digitais e a Construção da <i>e</i> -Democracia	32
1.3. Benefícios Potenciais da Incorporação da Internet na Democracia	37
1.4. Teoria da Incorporação da Tecnologia na Participação Política	45
1.5. Considerações Finais	58
2. Contornos Jurídicos da <i>e</i> -Democracia e Experiências de <i>Crowdsourcing</i>	59
2.1. Fundamentos Constitucionais dos Instrumentos de <i>e</i> -Democracia	59
2.2. Limites Jurídicos dos Instrumentos de <i>e</i> -Democracia	77
2.3. Validade Jurídica de Abaixo-Assinados <i>online</i>	83
2.4. Experiências Comparadas de <i>e</i> -Petição	89
2.5. <i>Crowdsourcing</i> na elaboração de leis	95
2.6. Considerações finais	100
3. Iniciativas Institucionais de <i>e</i> -Democracia	103
3.1. Desenvolvimento da <i>e</i> -Democracia no Brasil	103
3.2. Modelos Participativos Recentes no Legislativo Federal	107
3.2.1. Portal <i>e</i> -Cidadania	108
3.2.2. Portal <i>e</i> -Democracia	122
3.3. Efetividade e Nível Ótimo de <i>e</i> -Democracia	143
3.4. Considerações Finais	149
4. A Democracia Digital nos Legislativos Subnacionais	153
4.1. Política Pública de Democracia Digital	153
4.2. Literatura Empírica e Abordagem Metodológica	158
4.3. Ferramentas de Democracia Digital nos Legislativos Subnacionais	161
4.4. Considerações finais	168
Conclusão	171
Referências Bibliográficas	175
Anexos	197
Abstract	209



Lista de Figuras, Gráficos, Tabelas e Anexos

Figuras

1.1	Reconfiguração da Relação Eleitor-Representante	41
1.2	Construção Circular da <i>e</i> -Cidadania	44

Gráficos

3.1	Quantidade de Ideias e Autores de Ideias Legislativas	109
3.2	Quantidade de Apoios e Apoiadores de Ideias Legislativas	110
3.3	Participação Popular em Consultas Públicas (2013-2018)	115
3.4	CLP - Sugestões Legislativas (2001-2017)	126
3.5	Enquete sobre o PL 832/2019	132

Tabelas

1.1	Determinantes da <i>e</i> -participação	50
1.2	Potencialidades da <i>e</i> -participação para a Democracia	57
2.1	Instrumentos Constitucionais de Participação Popular	67
2.2	Petições mais Populares no Parlamento Britânico (2016)	93
3.1	Dimensões de <i>e</i> -participação	106
3.2	Evolução da Participação Política Digital na Esfera Pública	107
3.3	Ideias Legislativas (2012-2018)	110
3.4	Tramitação de Ideias Legislativas (2012-2018)	111
3.5	Sugestões Legislativas acatadas decorrentes de Demanda Popular	111
3.6	Sugestões Legislativas acatadas decorrentes de Demanda Popular	112
3.7	Instrumentos de Manifestação Popular Direta	114
3.8	Consultas Públicas (2013-2018)	115
3.9	Matérias mais votadas <i>online</i> (acima de 100 mil votos)	116
3.10	Ferramentas Interativas Digitais do <i>e</i> -Cidadania	121
3.11	Audiências Interativas no Portal da Câmara (2017-2018)	124
3.12	Ideias apresentadas no Banco de Ideias (2016-2019)	125
3.13	Sugestões de Entidades Civas à CLP (2017)	127
3.14	Enquetes com mais de 10 mil votos	129
3.15	Enquetes com Mais de 100 Comentários	130
3.16	Enquetes com Mais de Mil Curtidas	131
3.17	Enquetes com Mais de Mil Votos na Nova Metodologia (2019)	131



3.18	Comentários postados na Enquete sobre o PL 832/2019	133
3.19	Fóruns de Debate Abertos no Expressão	134
3.20	Consultas Públicas Abertas no Wikilegis (2016-2018)	137
3.21	Projetos de Lei selecionados em consulta pública no Pauta Participativa	139
3.22	Ferramentas Interativas Digitais do e-Democracia	140
3.23	Dimensões das Funcionalidades dos Portais	142
4.1	Funcionalidades das Ferramentas Digitais	166
4.2	Matriz de Ferramentas Digitais	167
Anexos		
A	Sugestões Legislativas Rejeitadas na CDH	199
B	Demais Sugestões Legislativas em tramitação no Senado	200
C	Sugestões Legislativas Aprovadas pela CLP/Câmara em 2017	203
D	Enquete no Portal e-Democracia – Comentários ao PL 10.981/2018	206





Resumo

A adoção de ferramentas de participação digital no âmbito político tem revigorado o debate acerca dos benefícios da Internet para a democracia. Os Portais *e-Cidadania*, do Senado Federal, e *e-Democracia*, da Câmara dos Deputados, já disponibilizam uma série de funcionalidades com essa finalidade, em ressonância a manifestações sociais organizadas por diversos atores sociais, que se apoiam no espaço digital da Internet para mobilizar amplo apoio popular. Em face de tal realidade, questionamos quais aspectos derivados das experiências desenvolvidas tanto no âmbito da Câmara quanto à margem do Parlamento podem ser incorporados às iniciativas institucionais do Senado para ampliar a *e*-interação em larga escala dos cidadãos com a Casa Legislativa. Por meio de pesquisa exploratória e de revisão da literatura, teórica e empírica, este projeto busca: (i) refletir sobre o desenho participativo do Portal *e-Cidadania* e analisar seu potencial de interação popular digital; e (ii) extrair subsídios e *insights* sobre parâmetros de *e*-democracia, identificando possíveis contribuições ao aprimoramento do modelo de *e*-democracia institucionalizado pelo Senado. Parte-se do pressuposto de que a participação política também é resultado de uma cidadania construída, na qual a disponibilização institucional de ferramentas participativas permite ampliar o fortalecimento da relação entre sociedade e esfera política. Dentre os resultados da pesquisa, ressaltamos que os modelos institucionais de *e*-democracia possuem funcionalidades distintas em termos qualitativos. Todavia, não devem ser analisados de forma isolada, pois cada Casa disponibiliza instrumentos próprios de participação popular ao processo legislativo constitucional, que é um só. Além disso, devem ser analisados considerando as demais ferramentas institucionais de interação digital das Casas, que também estão presentes diretamente nas redes sociais privadas. Também se constatou que: (i) os instrumentos digitais reinserem o cidadão na atividade política para além do período de ciclo eleitoral, com potencial de reforçar e reconfigurar a relação cidadão-representante, a partir de um círculo virtuoso de interação; (ii) apesar da significativa participação dos cidadãos, a contribuição advinda das funcionalidades disponíveis é de subsídio ao processo legislativo, sem poder de agenda ou de deliberação vinculativo ao sistema representativo constitucional; (iii) a efetividade em termos de efeito sobre o processo legislativo é baixa, mas se observa poder de iniciativa de agenda associado à funcionalidade de sugestão legislativa; (iv) há um potencial amplo de utilização da Internet para ampliação da participação popular na política, especialmente por meio de abaixo-assinados *online*, já patrocinados por iniciativas privadas; no entanto, há restrição jurídica ao Senado para digitalizar o processo de coleta de abaixo-assinados *online*, dado o escopo legal da Câmara; e que (v) o modelo de *crowdlegislation*, apesar de seu potencial de contribuição efetiva à produção legislativa, ainda se mostra incipiente e também desnecessário de ser replicado na tramitação do processo legislativo federal, sugerindo-se a adoção do conceito de nível ótimo como diretriz para a exposição digital do Senado na Internet.

Palavras-chave: Democracia Digital. Democracia Participativa. Democracia Direta. Senado Federal.





Introdução

A democracia representativa, que é a forma de governo predominante no mundo ocidental, tem sido marcada pela insatisfação popular. Isso tem ocorrido em função do descompasso entre a atuação dos representantes eleitos e o interesse de quem vota, em maior ou menor grau, constatado em vários países pelo globo (CARVALHO, 2013). É ilustrativo, desse cenário, a manifestação dos ingleses no referendo de junho de 2016 frente à perplexidade da classe política inglesa diante da decisão popular pelo Brexit a saída do Reino Unido da União Europeia. Sob outro aspecto, naquele mesmo ano, a eleição de Donald Trump nos EUA, um novato na política, pode ser relacionada a uma insatisfação generalizada dos norte-americanos com a classe política tradicional daquele país. O desgaste do *establishment* e da democracia representativa estadunidense deu espaço para a construção do “candidato antissistema” (VIANA, 2018).

A tradicional aversão do brasileiro à política também parece estar sendo mitigada nos últimos anos. Em algum grau, a nova postura do cidadão tem aberto caminho para o desenvolvimento de formas mais ativas de participação popular na política. As manifestações de 2013 contra o aumento das passagens de ônibus em diversas capitais e contra os gastos excessivos da Copa do Mundo, a partir de movimentos em redes sociais gestados inicialmente sem atribuição a um organizador ou líder específico, marcam um ponto de inflexão nesse sentido. De fato, a forma de interação social por meio da Internet não é piramidal, prescindindo da figura de um líder (DI FELICE, 2010).

Há um resgate do conceito de cidadania para além dos períodos eleitorais, com destaque para o novo ator político, o cidadão comum, que exerce suas prerrogativas diretamente, sem vínculo partidário. Revigorado, passa a adquirir maior protagonismo no cenário político nacional por meio de movimentos sociais digitais. Se, no passado, a participação popular era mais esporádica, associada ao processo de democratização do país nos anos 1980 e aos “caras pintadas” no *impeachment* de Collor nos anos 1990, a participação popular ganha nova dimensão. Em 2016, as mobilizações contra a corrupção e em apoio ao processo de *impeachment* da ex-Presidente Dilma consolidaram novos movimentos sociais e políticos como o Movimento Brasil Livre, Vem pra Rua e Avança Brasil, que tiveram destaque nas eleições de 2018. A profunda renovação dos quadros políticos na eleição de 2018 pode ser explicada por um novo ativismo político, digital, ampliado, em que a política ressurgiu como parte do cotidiano do cidadão, de norte a sul do País.



As dúvidas remanescentes acerca da existência e da relevância política desse novo espaço interativo, que dá voz a cidadãos de forma individualizada e horizontal, esvaíram-se após as eleições de 2018. Replicando a recente experiência norte-americana, a campanha presidencial brasileira também inaugurou o desenvolvimento da comunicação direta da classe política tradicional com os eleitores por meio das novas tecnologias digitais de comunicação via Internet.

Segundo o Presidente eleito, Jair Bolsonaro, o poder popular não precisaria mais de intermediação, diante de uma nova forma de relação, mais direta, entre o eleitor e seus representantes políticos¹. A campanha eleitoral, baseada sobretudo no WhatsApp, demonstra o potencial transformador do uso de tecnologias digitais no campo político. Pode-se considerar que o ciberativismo² e a campanha eleitoral digital constituíram fator decisivo no resultado político. Pode-se considerá-los um marco disruptivo do modelo tradicional de propaganda política e da forma de interação entre a classe política e eleitores, em direção à “democracia digital”³, configurando um fenômeno político que ainda está para ser melhor compreendido pelos cientistas políticos.

No âmbito acadêmico, o tema constitui objeto de estudo com vários eixos de pesquisa. A efetividade e o potencial de crescimento das ferramentas digitais de participação democrática têm sido estudados desde a década passada, a partir de análises da incorporação dos cidadãos no processo legislativo como efeito democrático derivado do uso da Internet. A literatura especializada sobre a inovação do meio de interação cidadão-parlamento também tem discutido as possibilidades e limitações sobre participação no processo político, com muitos estudos indicando recomendações e identificando melhores práticas sobre o tema⁴. Uma hipótese e, ao mesmo tempo, conclusão de muitos pesquisadores é que o potencial “déficit democrático” pode ser suprimido por meio do uso da tecnologia para promover mais participação do cidadão

¹ <https://www.huffpostbrasil.com/2018/12/10/bolsonaro-diz-que-governara-para-210-milhoes-de-brasileiros-sem-distincao-a-23614404/>

² O ativismo digital ou ciberativismo refere-se, em termos gerais, à utilização da Internet para dar suporte a movimentos sociais ou políticos, utilizando as arquiteturas informativas da rede como canais de participação e meio para difundir informação, promover a discussão coletiva de ideias e a proposição de ações. Vide Lemos (2003).

³ As expressões democracia digital, democracia eletrônica, ciberdemocracia, e-democracia referem-se em geral às possibilidades de *extensão* das oportunidades democráticas e de incremento das potencialidades de participação civil proporcionadas pela Internet e pela infraestrutura tecnológica das redes de computadores. Nesse sentido, devem ser lidas com um sentido semântico expansivo e não restritivo, já que carregam a ideia de ampliação das práticas e oportunidades democráticas possíveis de interação política. Vide Lusoli (2013). Os termos são utilizados sem diferenciação semântica entre si nesta pesquisa.

⁴ Veja, entre outros, Chadwick (2009), Chadwick, May (2003), Coleman, Blumler (2009); Dahlberg (2004, 2007, 2011), Dahlgren (2005), Maia, Gomes, Marques (2011), Rossini, Maia (2014), Papacharissi (2002, 2004), Alonso, Barbeito (2016), Kneuer, Harnisch (2016).



(PECARIC, 2017; CAPONE *et al*, 2016). Isso porque permite ao cidadão ter voz na arena pública, em contraposição à ausência anterior de canais de expressão por meio digital. A democracia se constitui do processo de dar voz ao cidadão nas questões que lhe afetam ou com as quais se sente afetado.

O presente estudo insere-se nesse cenário de inovação e de construção de novas formas de democracia participativa, com o objetivo de identificar o espaço dos instrumentos institucionais de *e-participação* na democracia representativa. Partimos do pressuposto de que participação política também é resultado de uma cidadania construída, na qual a criação de ferramentas participativas institucionais permite ampliar o fortalecimento da relação entre sociedade e esfera política. Nesse sentido, é dever do Legislativo incentivar e promover a inclusão digital, proporcionando canais que possam dar voz à participação direta dos cidadãos. Essas premissas alinham-se com o que Chadwick (2009) e Coleman, Blumler (2009) já constataram: que há uma lacuna entre as possibilidades de participação política digital e o fortalecimento da relação entre representantes e representados, uma vez que a participação política virtual não depende apenas da vontade do cidadão em participar, mas também da abertura do Parlamento às recomendações e orientações resultantes da participação direta.

Também assumimos que a participação *online* é mais popular que a *offline*, e que os cidadãos estão mais propensos a participar do processo político por meio de tecnologias já disponíveis, do tipo *one-click away*, que permitem rápida interação digital e geram o que, no meio acadêmico, ficou conhecido como *click-ativismo*.

Adota-se um recorte de pesquisa delimitado, de caráter pragmático, buscando analisar o papel e o potencial de interação digital do Senado a partir do Portal *e-Cidadania*. O objeto de estudo é a interação cidadão-Legislativo por meio da interface da Internet, objetivando-se identificar eventuais aprimoramentos na interface de interação digital do Senado Federal, em direção ao aprofundamento da democracia participativa. Parte-se da percepção, em particular, de que as funcionalidades do Portal da Câmara proporcionam maior participação civil no processo legislativo, adotado como padrão de interação digital institucional legislativo no País, já utilizado por outros parlamentos em nível estadual e municipal⁵; e de que abaixo-assinados *online* para apoio de proposição de leis e *crowdlegislation* constituem dois campos potenciais para ampliar o papel do Senado no campo da *e-democracia*.

⁵ Já adotado pela Assembleia Legislativa do Acre e pela Câmara Distrital do DF, e mais 12 municípios. Vide <http://www.interlegis.leg.br/produtos-servicos/portal-modelo>.



O trabalho está estruturado da seguinte forma. Além desta introdução, o capítulo 1 apresenta uma dimensão teórica. Nesta etapa, buscam-se subsídios nas concepções sobre democracia, alcançando o conceito de democracia participativa para situar o alcance e o potencial da influência da Internet e da participação digital na reconfiguração das deliberações políticas (seção 1.1). Examinar-se-á o processo de construção da *e*-democracia a partir de movimentos sociais recentes (seção 1.2) para, com base nas premissas teóricas, entender as mudanças decorrentes da incorporação de ferramentas digitais sobre a interação cidadão-Parlamento e sobre a participação do cidadão no processo político (seção 1.3). Por fim, delineiam-se os efeitos potenciais sobre a forma de realização da democracia (seção 1.4).

O capítulo 2 complementa a investigação do capítulo 1, questionando a autonomia e o alcance jurídico das novas formas de exercício da cidadania. Para isso, situa a ampliação do exercício da *e*-cidadania no sistema político delineado na Constituição (seção 2.1), para então identificar os limites constitucionais e jurídicos das novas formas institucionais de realização da democracia (seção 2.2). Após, identifica a fronteira de expansão da *e*-democracia realizada por meio de abaixo-assinados *online* de projetos de lei como uma ampliação do art. 14 da Constituição (seção 2.3), avançando na pesquisa de experiências comparadas de *e*-democracia por *e*-petições (seção 2.4) e legislação colaborativa (seção 2.5).

O capítulo 3, de viés empírico, situa-se no campo de pesquisa exploratória sobre modelos de *e*-democracia. A abordagem lança um olhar sobre as plataformas institucionais das Casas Legislativas, verificando seus modelos de funcionamento e resultados quantitativos e qualitativos de participação popular. Parte-se de uma análise da construção das experiências institucionais recentes de interação digital no país (seção 3.1), para, em seguida, analisar os modelos participativos adotados no Congresso Nacional (seção 3.2). Também adota uma abordagem de nível ótimo de abertura digital (seção 3.3), em complementação ao esforço desenvolvido no capítulo anterior para balizar limites à incorporação de instrumentos de *e*-democracia participativa.

Por fim, o capítulo 4 traça um panorama sobre as experiências domésticas subnacionais, servindo como um parâmetro adicional às experiências de democracia digital internacionais citadas para avaliar o grau de democracia digital do Senado Federal. Identificam-se, assim, quais tipos de ferramentas de democracia digital as Casas estaduais vêm oferecendo ao cidadão, tendo por baliza o referencial teórico exposto no primeiro capítulo, que culmina nos estudos de *e*-democracia, apto a embasar, a conceituar e a descrever o fenômeno subnacional. Parte-se da concepção de que o Legislativo também executa políticas públicas, por meio da promoção da



participação do cidadão na elaboração de leis por meio da “digitalização” da democracia. Para tanto, utilizam-se as teorias de análise de políticas públicas às atividades desenvolvidas pelo Poder Legislativo (seção 4.1). A parte empírica apresenta a metodologia em contraposição a trabalhos anteriores (seção 4.2) e os resultados da investigação propriamente dita, com base nos sítios eletrônicos dos 26 Estados e do Distrito Federal (seção 4.3). Como critério metodológico, adota-se a utilidade dessas ferramentas para a ampliação da participação do cidadão no processo político regional. Ao final, seguem as recomendações e conclusões finais.





1. Fundamentos da e-Democracia

A participação política direta aparenta ser um ideal perseguido em democracias. Na Grécia Antiga, a ágora era o mais importante fórum de participação dos cidadãos, local público onde se reuniam para discutir assuntos econômicos, políticos e culturais relativos à *polis* (RANCHORDÁS, 2017; ARENDT, 2007). Entretanto, as condições que viabilizaram aquele cenário de democracia direta desapareceram no contexto atual. Além de serem um número reduzido, os cidadãos gregos livres não precisavam ocupar-se com o trabalho, transferido para o escravo, podendo dedicar-se integralmente à coisa pública, frequentando comícios, ocupando tribunas, debatendo e decidindo de forma direta e participativa todas grandes questões públicas (BONAVIDES, 2008). A prática grega mostra-se inviável de concretizar nos Estados Modernos diante do crescimento populacional, da disseminação dos direitos políticos e das maiores complexidade e magnitude dos estados nacionais modernos.

Nos períodos que sucederam à Antiguidade Clássica (Idade Média e Moderna), há o registro de que a democracia direta fora adotada somente na Suíça, no século XII, por meio dos “concílios” (reunião para resolver problemas coletivos) e, no século XIII, por intermédio da *Landsgemeinde* que, uma vez por ano (normalmente num domingo de primavera), concedia abertura para que os cidadãos votassem leis ordinárias, emendas à Constituição e tratados internacionais; emitissem autorizações para a cobrança de impostos e para a realização de despesas públicas de certo vulto; e para decidirem sobre a naturalização cantonal e a escolha de novos juízes (REZENDE, 2012).

Em tempos modernos, o exercício da democracia passou a ser bastante diferente, sobretudo pelo fato de que os Estados não se reduzem a uma única cidade e, no caso do Brasil, uma população de mais de 200 milhões impede que decisões de cunho nacional sejam tomadas da mesma forma como em Atenas. Em regra, vive-se sob um sistema comum de governo baseado na democracia representativa, em que o povo decide as questões públicas por meio de representantes eleitos. De fato, há a percepção de ser impossível, em uma esfera maior do que a municipal, que todos participem pessoalmente de todos os negócios públicos, a não ser de alguns poucos, dificuldade que justifica a adoção do sistema representativo (MILL, 1981).

Uma diferença fundamental reside no fato de que o cidadão se distanciou da política. Se era comum, na Grécia antiga, o envolvimento do cidadão nos assuntos da *polis*, com relevância para a organização da vida dos homens em sociedade, a fragmentação da sociedade contemporânea e o individualismo exacerbado, ao lado da superespecialização do trabalho



exigindo conhecimento técnico especializado nas mais diversas áreas, passaram a predominar nos tempos modernos, afastando o cidadão das decisões de interesse coletivo. A política assim tornou-se algo secundário na vida das pessoas, que deixam de ser cidadãos, na concepção original do termo (GUÉHENNO, 1999).

A noção de cidadania deixa de ser ativa e passa a se restringir a eleições periódicas dos representantes políticos. A participação pública, muitas vezes, é ainda mais restrita em jurisdições em que o voto periódico não é obrigatório, passando as decisões a serem feitas pelos representantes eleitos mesmo com pouco apoio civil.

Há a percepção de que as instituições democráticas dos mais diversos países passam a não atender às expectativas em relação às demandas de bem-estar social da população, as quais perdem a centralidade na política. Um aspecto da crise da democracia representativa – compreendida como aquela em que a tomada de decisão ocorre por meio de representantes escolhidos pelo sistema eleitoral – está em que, no exercício do mandato, os eleitos atuam em prol de seus interesses particulares, desconectados do interesse de quem vota, em maior ou menor grau, em muitos países no mundo (CARVALHO, 2013).

Isso tem gerado muita insatisfação popular, questionando ainda mais o modelo político vigente, baseado na representação. Essa ausência de correspondência da democracia meramente representativa aos anseios populares abre caminho para a democracia participativa, em que os mais diversos grupos de pressão exigem espaço no cenário do exercício do poder político (MORAES, 2003).

A teoria política contemporânea passa a refletir esse processo de recuperação do protagonismo do cidadão e de expansão da participação política, em contraposição à concepção minimalista da democracia.

1.1. Concepções Teóricas Contemporâneas de Democracia

Na teoria política contemporânea, as concepções de democracia divergem quanto ao alcance e à extensão das propriedades do termo. A definição minimalista ou procedimentalista de democracia, às vezes chamada de “democracia eleitoral”, descende de Joseph Schumpeter e enfatiza o poder do voto e das elites. Schumpeter (1984) compreende a democracia como um sistema competitivo de seleção de líderes (elites políticas), o qual se opõe à visão clássica de participação na vida política para a realização do bem comum, reduzindo a democracia às regras



do jogo eleitoral. A democracia tem um caráter procedimental, de natureza formal, que se baseia na competição pelo voto como um mecanismo para seleção de líderes.

Nessa concepção, a democracia restringe-se ao momento eleitoral, que consiste no processo de escolha e legitimação do representante, escolhido dentre os indivíduos que são “superiormente diferenciados” e, portanto, capazes de governar. Fora dos períodos eleitorais periódicos, a democracia é institucionalizada apenas por representantes eleitos, que se reúnem para decidir os temas coletivos, como especialistas que trabalham para promover o bem comum. A participação política restringe-se, assim, a uma autorização prévia concedida pelo eleitor (LOUREIRO, 2009), sendo a abertura institucional restrita para maiores inserções civis.

A participação do cidadão é circunscrita à eleição de líderes mediante eleições periódicas para manter o arranjo institucional representativo funcionando a partir das lideranças eleitas. Portanto, a participação popular não tem um papel central, existindo uma autonomia do representante frente aos seus constituintes.

A competição entre os líderes para angariar votos seria o elemento democrático característico da concepção desse método de condução das decisões políticas (SCHUMPETER, 1984). Ao mesmo tempo, as eleições apresentam um caráter não apenas de seleção, como também de sanção, pois funcionam como o método de controle, momento em que o cidadão avalia o representante, aprovando-o ou não para um mandato seguinte.

A legitimidade do sistema de governo associar-se-ia à escolha de representantes políticos que se julgassem sábios, por deterem um conhecimento mais aprimorado do que a população (MILL, 1981). Nesse modelo, seria fraca a relação entre representação e democracia porque a conexão entre participação popular e representante esgota-se na eleição, que confere poder deliberativo a profissionais que decidem autonomamente em relação ao cidadão. De fato, não há necessariamente uma vinculação estrita de ideias entre ambos, sob a forma de um mandato imperativo⁶.

A alienação do cidadão é implícita a esse modelo de representação, que se reflete tal qual o conhecemos (AMARAL, 2001, p.56). Considerando o baixo nível de informação dos eleitores e seu desinteresse por questões públicas, exceto as que lhe tocam de perto, não há

⁶ Nesse caso, haveria uma representação direta e vinculante de interesses privados no âmbito parlamentar, estabelecida a partir de uma espécie de relação mandante-mandatário, condicionando completamente a atuação parlamentar aos interesses daqueles que o elegeram. Essa visão perdeu força diante dos novos interesses sociais difusos e coletivos, inclusive de gerações futuras, assim como questões técnicas alheias a interesses específicos, que passam a ser discutidos nos parlamentos. Daí o predomínio do mandato livre ou fiduciário, que representa interesses gerais através de agentes fiduciários, os representantes, com mandato livre (CANOTILHO, 2018, p.347).



muita possibilidade de que o cidadão controle o representante eleito além do momento eleitoral, quando lhe negaria mandato futuro (VIEIRA, 2008). Assim, não haveria crise de representação no caso de mudanças em relação a quem são os escolhidos pelos eleitores, independentemente do porquê das escolhas (LOUREIRO, 2009).

Pode-se identificar essa visão teórica como substrato às democracias liberais modernas, estruturalmente projetadas na ideia de que o governo representativo só existe porque há uma separação clara entre esfera civil e esfera política: os primeiros legitimam o poder e os segundos, o operam (SILVA, SAMPAIO, BRAGATTO, 2016). Esse modelo de democracia liberal-representativo, de caráter elitista, dominou o cenário político principalmente após a Segunda Guerra Mundial (GASPARDO, FERREIRA, 2017).

A função destinada ao cidadão era votar naqueles que estariam aptos a governar. Sob esta perspectiva, tal distanciamento seria necessário porque seria pela escolha de elites políticas que se viabilizaria a governabilidade das democracias de massa modernas. A participação do cidadão deveria, assim, ficar restrita basicamente à participação eleitoral garantida de tempos em tempos, com a função de escolher dentre os mais capacitados para gerenciar o Estado. O público não importa ou importa muito pouco na produção da decisão política (PAPACHARISSI, 2002, p. 18).

Já a poliarquia de Dahl (1997, 2003) – relativa à democracia real, não idealizada –, apresenta uma abordagem teórica mais ampla. Para o autor, a democracia é um arquétipo ideal de governo e os sistemas políticos reais apresentam graus distintos de democratização, chamados de poliarquia. Assim, Dahl classifica em diferentes graus os "níveis de democratização" das sociedades industriais desenvolvidas. A base da classificação poliárquica é feita a partir de dois parâmetros: na inclusão popular na escolha dos representantes e na disputa política para essa escolha. Quanto maior for a inclusão popular nas eleições e as disputas por vagas nos três poderes, mais democrática é a sociedade.

Nessa concepção, há uma bidimensionalidade entre contestação política, alinhada à definição minimalista, e direito de participação, mas restrito à noção representativa. No entanto, a participação política do cidadão ainda se restringe ao processo eleitoral periódico. Isso porque Dahl e outros teóricos pluralistas não chegam a perceber a importância da sociedade civil e da esfera pública fora dos períodos eleitorais, constituintes da própria legitimidade da democracia (FEDOZZI, 2012).



Com o advento das teorias da Democracia Participativa e das teorias deliberativas da democracia, a participação política civil recebeu nova abordagem. A participação passa a ser vista como parte integrante do conceito de representação. Calcada no conceito de soberania popular, a participação é considerada, nessa tradição teórica, um instrumento de legitimação, de fortalecimento das instituições democráticas e de ampliação dos direitos de cidadania (AVELAR, 2004).

A eleição perde a centralidade como forma de participação política do cidadão, e passa a ser menos considerada como sinônimo de democracia. Esta passa a ser vista como um regime em que o cidadão participa mais do que um ou dois dias nas eleições a cada quatro anos, que constituem tão somente um requisito ou mera formalidade de legalidade da democracia representativa (NOGUEIRA FILHO, 2007, p.240). A legitimidade da representação e da própria democracia não mais ficam garantidas apenas pelo processo eleitoral, de caráter formal, mas passam a se associar à ideia de proximidade entre cidadão e representante. Novas formas de participação deveriam ser estimuladas e desenhadas (PATEMAN, 1992).

O modelo participacionista ganhou força após as críticas aferidas ao modelo elitista-competitivo até então preponderante, com base nos trabalhos de uma série de autores como Arnstein (1969), Pateman (1970), Barber (1984) e Held (1987), dentre outros. Essa corrente teórica desenvolveu-se a partir do final dos anos 1960 como uma resposta à incorporação do termo “participação” no vocabulário político popular e à onda de reivindicações em vários países pela abertura de novas áreas de participação, perpetradas por estudantes de nível superior e outros grupos que queriam, na prática, a implementação dos direitos que seriam seus em teoria (PATEMAN, 1992, p. 9). Não propunham o fim dos mecanismos representativos, e sim uma transformação baseada no fortalecimento das democracias, aumentando a participação do cidadão nessa estrutura para além do voto periódico, mas sem negá-lo. Essa discussão ganhou diversos outros proponentes e, nos anos 1980 e 1990, tornou-se um modelo conceitual e prático (SILVA, 2016).

O modelo participacionista enfoca a necessidade de abrir novos canais de participação do cidadão nas estruturas do Estado, com a adoção de procedimentos e a construção de uma *cultura política* que permitam a manifestação da soberania popular com maior intensidade, reconectando a esfera civil à esfera dos representantes. Sob essa concepção, o aumento da participação política dos cidadãos nos negócios públicos não apresentaria um perigo ao sistema democrático, ao contrário. Em decorrência da institucionalização de mecanismos participativos



para além do pleito eleitoral, o sistema democrático tornar-se-ia mais legítimo, robusto e eficiente (SILVA, 2016, p.249).

A premissa conceitual parte da concepção de que a participação constitui um componente dentro do sistema político que precisa ser fortalecido juntamente com outros elementos paralelos e interdependentes (SILVA, 2011). Nesse campo teórico, não há uma substituição entre participação e representação tradicional, mas uma complementariedade, alargando o conceito de representação (URBINATI, 2006). A legitimidade da representação política passa a ser considerada de forma mais ampla do que na teoria schumpeteriana de representação, derivada apenas de eleições livres e regulares.

Pode-se considerar que, nessa concepção, há um resgate da forma clássica de democracia e de participação política. No entanto, ao contrário do que ocorre com o modelo liberal-representativo, a democracia participativa não apresenta um arcabouço jurídico-institucional básico para a concretização de seus princípios, como o mandato, os sistemas eleitorais e os partidos políticos. Há diferentes experiências de inovação institucional, como os conselhos de políticas públicas e o orçamento participativo, que, em geral, não resultam de formulações acadêmicas ou de agentes políticos, mas que seriam forjadas pela sociedade civil (GASPARDO, FERREIRA, 2017). Nesse contexto, Bobbio (2000), por exemplo, trabalha com a ideia de uma democracia mista, como uma composição de democracia direta e representativa, que pode gerar inúmeras formas institucionais realizadas em cada sistema jurisdicional. A cada Estado caberia formular um sistema democrático que conjugasse de maneira equilibrada os dois modelos, segundo as particularidades de cada país.

Em particular, o modelo participativo de Carole Pateman (1970) enfatiza a ideia de que todos devem ter a possibilidade de influir na configuração das políticas democráticas. Para isso, sua definição de política não se restringe às esferas de governo e de deliberação tradicionais. Indivíduos e instituições não podem ser considerados isoladamente um do outro e a política não deve ser realizada apenas por profissionais, mas pela totalidade dos cidadãos em seu cotidiano e de forma frequente. Para tanto, a existência de instituições representativas em nível nacional não é suficiente para democracia, que deve ser construída em outras esferas públicas, de modo a desenvolver as atitudes e qualidades intelectuais necessárias ao indivíduo em nível de socialização. Esse processo de aprendizado participativo sócio-político desenvolve um processo social integrativo que gera um sistema democrático estável e autossustentável. Amplia-se o exercício da cidadania e se reduz significativamente a distância entre cidadão e representante político (FREITAS, 2012).



A democracia deliberativa, por sua vez, que tem como maior expoente Jürgen Habermas, reforça a importância da representação, tal qual nas teorias elitistas e pluralistas, e da participação dos cidadãos, como enfatizado nas correntes participativas. Por outro lado, aponta que a participação não precisa ser necessariamente contínua, embora seja imprescindível que obedeça a determinados princípios e parâmetros na interação entre os agentes, para que produza legitimidade democrática das decisões políticas. Dentre eles, a comunicação aberta e irrestrita, que constituiria o meio mais adequado para o aperfeiçoamento das práticas democráticas (PEREIRA, 2015, p.35).

Em tese, podem-se identificar algumas diferenças entre as abordagens. A democracia participativa não se restringiria à participação do cidadão como subsídio à representação, mas envolveria uma dimensão própria de decisão política (FLORIDIA, 2013). A democracia participativa requereria o desenvolvimento de uma forma específica de tomada de decisão política, a ser moldada e realizada. Há, aqui, um resgate teórico do trabalho seminal de Rousseau no Séc. XVIII, teórico central da participação democrática e sua relação com o sistema político⁷, e de certa forma do próprio trabalho de John Mill, que reforça seus argumentos sobre participação e os transplanta para o contexto de um sistema político moderno⁸. A deliberação é vista como uma decisão ou expressão de poder direto dos cidadãos, oposta à ideia de legitimidade de procedimentos democráticos com base na inclusão no processo deliberativo.

Esse ponto diferencia-se essencialmente como perspectiva teórica em relação à noção de democracia deliberativa. Enquanto a democracia participativa se baseia na ação direta dos cidadãos que exercem algum poder de decisão em relação a temas que afetam suas vidas, a democracia deliberativa, por outro lado, se funda na existência de espaços institucionalizados de discussão e argumentação política, com debates públicos que precedem as decisões. A deliberação popular constituiria uma fase de diálogo ou um processo discursivo para subsidiar as decisões parlamentares.

⁷ Em seu modelo de democracia descrito no Contrato Social, Rousseau assume requisitos e condições para a realização da participação direta. O autor parte de um modelo econômico com menos desigualdades, baseado em pequenos proprietários independentes economicamente. Isso possibilitaria serem igualmente independentes (ou que as desigualdades não criem desigualdades políticas), tomando o voto político mais voltado para o benefício do coletivo. Nesse cenário, a única política aceita por todos é aquela em que benefícios e sacrifícios são divididos igualmente.

⁸ “[...] the sovereignty, or supreme controlling power in the last resort, is vested in the entire aggregate of the community; every citizen not only having a voice in the exercise of that ultimate sovereignty, but being, at least occasionally, called on to take an actual part in the government, by the personal discharge of some public function, local or general...” (MILL, 2003, p.312).



Em comum, participacionistas e deliberacionistas consideram falida a representação sob o modelo de democracia representativa. Assim, atuam em favor do incremento de canais institucionais viabilizadores de uma interação direta, cada vez maior, do cidadão com os atores políticos, tomadores de decisão. Essa visão pessimista em relação à representação tem levado ao crescimento de canais participativos e espaços de deliberação (AUGUSTO, 2015).

Quatro características estruturais podem ser identificadas na abordagem da democracia participativa: (i) existência de espaços participativos ampliados para a pluralidade dos atores sociais em igualdade de condições, especialmente para aqueles historicamente excluídos (SANTOS, AVRITZER, 2002); (ii) caráter deliberativo da participação: não basta a inclusão de novos atores para votarem em alternativas que não formularam, devem ser criados espaços para debate público, argumentação e aprendizagem (HABERMAS, 1997, p.137); (iii) pluralidade de desenhos institucionais, pois eleger representantes não é a única forma de participar das decisões políticas (GASPARDO, FERREIRA, 2017); e (iv) papel educativo, visto que a participação capacita o cidadão para participar, permitindo que conheça as questões coletivas e incremente sua capacidade de julgamento (PATEMAN, 1992)⁹.

O debate acadêmico da participação civil também dedica reflexões sobre a própria representação, sob uma abordagem binomial. A representação “não foi inventada pelos democratas, mas desenvolvida como uma instituição medieval de governo monárquico e aristocrático” (DAHL, 2012, p. 43). Passadas poucas gerações, “a representação passou a ser admitida pelos democratas e republicanos como uma solução que eliminou os antigos limites ao tamanho dos Estados democráticos e transformou a democracia” (DAHL, 2012, p. 44). As sociedades complexas puderam presenciar a passagem de uma doutrina que se adequava apenas às cidades-Estado “para uma doutrina aplicável aos grandes Estados nacionais da era moderna” (DAHL, 2012, p. 44).

Alexis de Tocqueville foi um dos primeiros a tratar a representação como subproduto da democracia, promovendo a disseminação do termo “democracia representativa”, anteriormente cunhado por Thomas Paine. Contudo, em Tocqueville a representação não servia para melhorar nem mesmo para modificar a democracia, mas simplesmente para encobrir sua verdadeira natureza: o caráter social. A teoria política contemporânea ecoa a democracia representativa de Tocqueville ao tratar a democracia como princípio fundador da vida política

⁹ Como ensina Bianchini (2014, p.13), aquele que participa ativamente da agenda política, integrando conselhos municipais, frequentando audiências públicas, debatendo o orçamento participativo, operando projetos de lei de iniciativa popular, prestando serviços como jurado ou mesmo apoiando ação coletiva em juízo, torna-se melhor eleitor, melhor candidato e melhor cidadão.



moderna e a representação como “mero apêndice” (VIEIRA, RUNCIMAN, 2008). Como “apêndice”, uma de suas funções essenciais é dar estabilidade para a democracia, o que faltaria num ambiente hipotético de democracia direta. Segundo Urbinati,

Na democracia direta, cada cidadão está aqui por si próprio e não há necessidade de criar uma ligação entre cidadãos e instituições. Contudo, em um governo representativo, o parlamento e as instituições ligam-se sempre de forma mediada com as pessoas de fora. A segunda coisa que a representação faz é dar estabilidade para a democracia. [...] Na democracia direta, as assembleias são locais de confrontação direta dos cidadãos individuais e podem facilmente dar origem a conflitos drásticos e radicais, ou a situações nas quais somente a maioria governa sem qualquer contrapeso, ou a uma situação em que as facções podem facilmente governar. A mediação (representação) é uma boa solução. Mas ela deve ser regulada. (URBINATI, *apud* LANDEMORE, 2016, p.149)

A estabilidade da democracia se construiria também por meio da estabilidade das plataformas políticas, ou de um conjunto de demandas e ideias ao longo do tempo de um mandato, derivado da escolha dos representantes eleitos. Contrariamente a votos sobre questões isoladas (democracia direta), um voto em prol de um candidato estabelece um conjunto de ideias e opinião política ao longo do tempo, o que caracteriza a democracia representativa como um regime de tempo (URBINATI, 2006).

A finalidade da representação política seria viabilizar o exercício da democracia ou, como descreveu Martins (2015), constituir um método de organização do processo de decisão política necessário ao funcionamento das sociedades complexas. A incorporação de mecanismos de participação popular seria um bom caminho para atenuar suas deficiências e garantir o exercício da soberania popular, sem trazer riscos à estabilidade do governo (AUAD, 2004). Isso tem ecoado nos debates contemporâneos no campo da democracia representativa, dedicados à representação política e à participação popular.

Como Pateman (1970) indicou, o final dos anos 1960 marca a demanda de vários grupos sociais para a implementação prática do direito, até então teórico, de participação. Essa demanda contrasta com o papel relativamente mínimo da participação popular no modelo clássico schumpeteriano de democracia representativa, bem como com a percepção de risco de instabilidade derivado da ampla participação popular na política. Essencialmente, esse crescimento da demanda suscita uma questão central da ciência política, relativa à forma e à viabilidade da participação na democracia moderna.

Ao mesmo tempo, o descompasso entre cidadão e representante geraria uma “crise de representação”, ou de “justa representação” (CANOTILHO, 2018), que se traduz em uma perda da centralidade da representação como eixo do regime democrático e em uma quebra do



contrato social baseado em metas e objetivos coletivos que superem os interesses privados. Não haveria uma crise na democracia representativa, mas na representação em si, mais especificamente problemas em aspectos da representação que lhe seriam inerentes, daí chamarem-se déficits de representação (FUNG, 2006). Isso se associaria à delimitação da participação social ao sufrágio universal periódico, que fragiliza a democracia representativa. Dalton (2004) identifica que a maioria das democracias representativas lida com o problema de legitimidade política, diante do aumento do ceticismo em relação aos políticos e da queda em atividades e partidos políticos tradicionais¹⁰. Os cidadãos teriam o sentimento de estar mal representados (CANOTILHO, 2018, p.340).

Num círculo vicioso, esse descompasso entre cidadãos e classe política acentua o espaço para que ocorram demandas fragmentadas, a partir dos grupos de interesse organizados que defendem a preservação de seus interesses corporativos e a implantação de privilégios específicos. O capitalismo de laços – caracterizado pela influência de grandes empresas sobre a gestão política –, ao lado do patrimonialismo brasileiro – já apontado na obra clássica de Faoro, em 1958, que “confunde” o interesse público e o particular na gestão do Estado –, também identificado em outras jurisdições – em que os eleitos atuam em prol de seus interesses particulares, desconectados do interesse de quem vota, em maior ou menor grau em vários países no mundo (CARVALHO, 2013) –, aumenta a percepção de que a democracia representativa não corresponde à representação da vontade geral da população.

Essa ausência de correspondência da democracia representativa aos anseios populares abre caminho para a democracia participativa, em que os mais diversos grupos de pressão exigem seu espaço no cenário do exercício do poder político (MORAES, 2003). A Internet gerou condições mais amplas para o exercício da cidadania, que recupera o significado original para além do momento eleitoral. De certa forma, há um avanço da democracia representativa, ao incorporar elementos de participação direta. A participação do cidadão em termos políticos pode reforçar a democracia representativa, que pode melhor espelhar o anseio correto da vontade geral da população (BIANCHINI, 2014, p.13).

Com efeito, a interpretação mais atual concebe a participação como forma de aprimorar a representação (FARIA, RORIGUES, SATHLER, 2016), e não como a falência da

¹⁰ O Brasil ocupa os últimos lugares nos *rankings* de confiança em políticos, segundo o Relatório de Competitividade Global divulgado pelo Fórum Econômico Mundial (2018), que avaliou 137 países. Uma pesquisa do Instituto IPSOS (2017) apresentou resultados semelhantes, segundo os quais 93% dos brasileiros não confiam nos políticos. Vide <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,brasileiro-e-quem-menos-confia-em-seus-politicos-no-mundo-alerta-forum,70002017300>>.



representação. Em face dessa constatação, os debates sobre a democracia sugerem a necessidade de ressignificação da representação política, bem como de modernização dos procedimentos de tomada de decisão. Um foco de pesquisa discute como se dar mais legitimidade às decisões dos legisladores ou criar uma alternativa para o sistema representativo. Dessa forma, “multiplicam-se teorias normativas, pós-modernas, dos campos da comunicação política, da sociedade civil, das relações internacionais e, claro, da própria teoria democrática” (LAVALLE, ARAÚJO, 2008), o que mostra o amplo espaço para a inovação institucional.

Atualmente, muitas pesquisas objetivam conectar os desenhos institucionais de representação política às demandas sociais, de forma a ampliar a legitimidade da representação, ou reduzir a “crise de legitimidade democrática”. Urbinati e Warren (2008) apontam a necessidade de constante interação entre cidadão e representante para elevar a legitimidade da representação, tornando o contexto político mais integrado e participativo. O envolvimento do cidadão no processo político cria atitudes mais positivas em relação ao sistema político, o que, em tese, aumenta a legitimidade política (COLEMAN, BLUMLER, 2009; LOADER, MERCEA, 2012).

Haverá aproximação entre representante e eleitor quando o representante se mostrar sensível à pressão popular, sobretudo pela necessidade de ser novamente apoiado no período eleitoral. Quanto mais participativo o cidadão, mais conectado estará ao parlamentar e maior será o grau de compromisso a ser assumido pelos políticos. O cidadão pode se inserir no debate de formulação de políticas públicas no âmbito legislativo e adquirir informação sobre o que o parlamentar realiza no âmbito de sua atuação política, assim como sobre as políticas públicas que identifica como mais pertinentes para a sociedade.

A representação passaria, dessa forma, a ser entendida como um ciclo de interação entre agente político e eleitor, reforçando a legitimidade política do representante. Os vários canais de relacionamento, ampliados pela Internet, seriam responsáveis por garantir esse processo (URBINATI, WARREN, 2008). Como argumentam Urbinati e Warren (2008), a interação permanente entre representantes e eleitores se associa à construção da legitimidade política. Haveria, dessa forma, um ciclo de influência mútua, entre representante e cidadão, estabelecido nos vários canais de relacionamento.

Tal visão se baseia na concepção de que participação não exclui representação (URBINATI, WARREN, 2008; DRYSEK, LIST, 2003; AVRITZER, 2007), que passa a ter novos significados. Por essa visão, a representação não seria limitada a um desenho



institucional construído para a substituição da vontade do povo, soberana, mas haveria uma constante negociação, na qual a sociedade se manteria ativa por meio da expressão de suas opiniões. A representação política passa a carregar uma “negociação constante entre eleitores e políticos”, em lugar de um acordo para a substituição da vontade do povo (URBINATI, 2006).

Urbinati (2006) defende uma ampliação do conceito de representação, incluindo a participação, no que ela chama de “representação negociada”, na qual os representantes estão sendo sempre julgados e não somente ao final de seus mandatos. Dessa forma, haveria uma interação contínua entre parlamento e sociedade, potencializando o papel transformador do primeiro ao ter subsídio e legitimação perene para modificar decisões e/ou projetos.

Isso imprime um ressignificado à representação política, pois os mecanismos de interação e pressão popular induzem a que os titulares de mandato eletivo respondam às críticas que lhe são encaminhadas pela sociedade. A “feição aberta” da democracia participativa seria derivada das exigências e requisitos de nossa época, sendo qualificada pela supremacia e presença do povo soberano nas questões vitais de governo (BONAVIDES, 2008). Seria uma versão contemporânea da democracia direta clássica, mas sem a rigidez do modelo ateniense, que seria refratária a quaisquer formas de intermediação representativa.

A representação não pertenceria apenas aos agentes ou instituições governamentais, mas designaria uma forma de processo político que é estruturada nos termos da circularidade entre as instituições e a sociedade, nem é confinada à deliberação e decisão na assembleia (URBINATI, 2006). Os cidadãos cumprem um papel para que as decisões políticas sejam alteradas, ao expressarem livremente suas ideias contra quem detém o poder. Essa participação configuraria uma forma de participação ou cidadania ativa na democracia representativa, mesmo sem poder de comando (URBINATI, 2013).

Numa visão mais recente, a concepção da representação passa a ser compreendida com a incorporação de um elemento de compartilhamento, uma vez que parcela do poder político seria concedida aos representantes e outra exercida diretamente pelos cidadãos. Em certo grau, a representação política estaria sendo compartilhada entre representantes e eleitores em uma dimensão oficial, ainda que a representação política não tenha sido substituída pela noção de participação popular, mantendo seu poder de decisão institucional. Borges (2018) chama essa nova concepção de representatividade de “representação política compartilhada”. O voto passa a constituir apenas uma concessão parcial de autoridade legislativa, enquanto parcela de poder político permanece com o próprio eleitor, que passa a ter voz política ativa por meio da



utilização de ferramentas que incentivam a manifestação dos representados, criando maior interação com os representantes.

Há um empoderamento¹¹ do cidadão, derivado do processo participativo (FLORIDIA, 2013). Essa visão pode ser associada à interpretação de Bonavides (2008), de que o cidadão partícipe passa a constituir outra classe política neste terceiro milênio. E tal autor vai ainda mais longe, pois acredita na elaboração das leis diretamente pelo povo, sem intermediação de representantes.

Entretanto, essa visão não é consensual na literatura, sendo preciso relativizar o alcance da elaboração direta das leis. Segundo Borges (2018), ainda que haja algum grau de compartilhamento da representação política, é impensável a expressão da vontade dos diversos segmentos da sociedade se não fosse pela ocorrência do sistema de representação. Trata-se de uma questão prática, que, mesmo diante dos avanços tecnológicos, ainda encontra limites para concretização. O ideal da democracia direta, na qual cada cidadão pode se expressar autonomamente sobre cada proposição legislativa e ter iniciativa para formular o próprio projeto, não é uma proposta crível, especialmente em uma organização sócio-econômica complexa baseada na divisão do trabalho. Aliás, o ideal ateniense da democracia direta nunca alcançou toda a população civil urbana. Os assuntos da *polis* eram restritos a um círculo de cidadãos com direitos políticos, muito menor do que os cidadãos com plena capacidade civil de nossa época. As mulheres, por exemplo, ficavam de fora.

No mesmo sentido, o autor é cético em relação à representação política plena concretizada por mecanismos de democracia indireta sem espaço para mecanismos diretos. A ideia de que os representantes deveriam atuar, absolutamente, em nome daqueles que lhe elegeram, já revelou sua fragilidade em ser constatada na prática. É a discussão teórica tradicional acerca da autonomia ou vinculação do mandato parlamentar¹². Seria “próximo do impossível” admitir que, para toda a atividade legislativa em sua complexidade, o parlamentar viesse a consultar o grupo que lhe elegeu. Em seu lugar, esse aspecto da democracia representativa é preenchido pela prática parlamentar de contato periódico às bases eleitorais. Ainda que se mostre facilitado pelas redes sociais, não chega a impor poder de comando ao parlamentar, nem alcança todas as demandas de sua atuação no Congresso Nacional. No entanto, as ferramentas digitais não têm o potencial para extinguir a representação política ou

¹¹ O conceito de empoderamento parte da ideia de municiar o cidadão com condições que lhe permita tomar decisões autonomamente e participar ativamente da organização social ou política a qual se insere.

¹² Vide Laurentiis (2011).



promover o ideal da democracia direta, levando à condução popular e direta dos negócios públicos. Seria, portanto, exagerado falar em “coparticipação legislativa”, pois persiste um desequilíbrio do poder em favor do detentor do mandato político (BORGES, 2018).

Nesse caso, a interpretação de Floridia (2013) sobre o significado da democracia pode estar certa, de forma a garantir a todos cidadãos a possibilidade de autogoverno ao menos ocasionalmente, em relação a alguns temas:

Democracia, portanto, significa acima de tudo autogoverno, mas porque é praticamente impossível esperar que tal autogoverno possa ser expressado por todos, em qualquer lugar, sobre todos assuntos e de forma reiterada, devem-se criar condições para que isso ocorra ao menos em relação a alguns assuntos, e ao menos em algumas ocasiões. É necessário garantir para todos cidadãos que a possibilidade de autogoverno seja praticada ao menos em relação a alguns de seus interesses comuns (FLORIDIA, 2013, p.12, tradução livre)

Em termos práticos, a *e*-democracia deve ser pensada sob esse contexto institucional, não devendo ser definida como uma ruptura com a democracia representativa, até porque o *locus* de poder de deliberação permanece no Congresso Nacional. A tomada de decisão fundamental é dos parlamentares (BORGES, 2018). São eles os responsáveis por se pronunciar em definitivo sobre a possibilidade de uma proposição ser convertida em lei, em emenda à Constituição, ou de ser arquivada.

1.2. Movimentos Sociais Digitais e a Construção da *e*-Democracia

Os contornos da *e*-democracia partem da ressignificação do conceito de cidadania, fundamento da democracia. Originariamente voltado à defesa e à proteção da sociedade contra excessos e abusos de poder do Estado, adquire, ao longo do tempo, um novo significado, no qual o cidadão passou a ter prerrogativas de maior participação e um papel mais ativo na definição e no controle das políticas públicas, efetuado além do momento eleitoral. Essa evolução sobre o alcance do significado de cidadania e da própria democracia, para além da visão minimalista, permite identificar o fenômeno da *e*-democracia como uma ampliação das formas de concretização da cidadania, por meio da associação entre tecnologias digitais de comunicação e práticas democráticas¹³.

¹³ O que podemos chamar de *e*-democracia lida com a complexa relação entre tecnologias digitais de comunicação e as práticas democráticas. Também serve para definir um emergente campo de estudo que se consolidou nessas primeiras décadas (também sob a denominação de “democracia digital”, “democracia eletrônica” ou “ciberdemocracia”).



A ampliação da cidadania e o desenvolvimento da *e-democracia* associam-se à consolidação da Internet, cada vez mais, no cenário político como importante ferramenta de informação e de interação entre cidadãos, instituições e demais atores políticos. As novas mídias permitem a realização de novas práticas de cidadania e engajamento cívico, alterando os padrões de participação e comportamento político (CASTELLS, 2003).

Fruto do desenvolvimento tecnológico construído de forma mais ampla a partir dos anos 2000, pode-se dizer que a participação política passa a ser aprofundada de forma mais consistente com a consolidação de Smartphones como meio de comunicação individual predominante, que permitiu a disseminação das redes sociais digitais e a visibilidade de novos atores sociais já no começo dos anos 2010.

Os protestos sequenciais da Primavera Árabe e o movimento *Occupy Wall Street*, em 2011, e, em 2019, o movimento dos Coletes Amarelos na França, são exemplos do quanto a Internet pode atuar como facilitadora da mobilização social massiva (BARROS, BERNARDES, RODRIGUES, 2015). Há um novo cenário que permite a concretização de novas formas de práticas democráticas, cujos efeitos mais relevantes são expressivos em termos de ressonância política.

No País, o ressurgimento das manifestações sociais pode ser inserido nessa onda internacional recente de movimentos populares em todo o mundo, instando a população a abandonar a apatia política e retomando a reflexão sobre a participação na democracia representativa (PORTOCARRERO, 2014). As chamadas “Jornadas de Junho”, manifestações autônomas e apartidárias promovidas em 2013 pelo Movimento Passe Livre, inicialmente contra o aumento das passagens de ônibus em diversas capitais brasileiras e, posteriormente, contra os gastos excessivos da Copa do Mundo, foram organizadas em redes sociais, gerando a mobilização de multidões de pessoas em vários Estados¹⁴. Da mesma forma, novas mobilizações contra a corrupção e em apoio ao processo de *impeachment* da ex-Presidente Dilma, em 2016, consolidaram outros movimentos sociais, gestados na Internet, como o Movimento Brasil Livre, Vem pra Rua e Avança Brasil.

Em comum, é possível indicar que tais iniciativas políticas partiram de fora dos movimentos políticos organizados tradicionais, como os partidos políticos e os sindicatos, e dos movimentos estudantis organizados, como a Une. Os movimentos sociais, inicialmente

¹⁴ São consideradas as maiores mobilizações sociais desde as manifestações pelo *impeachment* do então presidente Collor em 1992. Em geral, foram raras as mobilizações políticas em massa desde o início da vigência da Constituição de 1988 (LINHARES, 2016).



despolitizados, rejeitavam as instituições políticas tradicionais, visando um pragmatismo de "mobilização de resultados" (FREITAS, 2012). Sobretudo, foram construídos de forma *bottom-up*, por meio da comunicação digital estabelecida nas redes sociais na Internet, espaço que vem se firmando como um novo *locus* da vida política nacional e que apresenta vantagens relevantes para mobilização política e compartilhamento de informações (MARGETTS et al., 2012).

Com efeito, o próprio espaço virtual passou a ter autonomia em relação a mobilizações presenciais propriamente ditas. O uso do WhatsApp, Twitter, Facebook e Instagram, as redes sociais, passou a ser tomado como *forma necessária* para discutir política de modo mais amplo a partir das eleições presidenciais de 2014. A despolitização original deu espaço ao surgimento de novos grupos na política assim como à migração de políticos tradicionais para o espaço virtual. As redes sociais acabaram sendo um meio decisivo de discussão política nas eleições em 2018, já com a adesão de políticos profissionais, novatos ou não, que aumentaram suas postagens e interações com os eleitores no meio virtual.

Não se pode, portanto, descartar a conexão entre redes sociais e política, sendo possível atribuir a ampla renovação política no país em 2018 ao papel das redes sociais como arena política. As redes sociais, como novo espaço de construção política acessível a todos, criaram novas formas de articulação, de liderança e de campanha política, permitindo uma participação e um ativismo político mais expressivos da população. Pode-se também identificar um fortalecimento da expectativa de que os titulares das funções públicas sejam mais sensíveis à opinião pública, ou seja, a pressões e reivindicações que se originam em círculos cada vez mais distantes do epicentro partidário e parlamentar do sistema político representativo (ROCHA, 2014).

Nesse cenário, no entanto, Ranchordás (2017) questiona o alcance ou a representatividade de movimentos *grassroots*¹⁵ no cenário político atual, em que não haveria um líder específico para organizar uma demanda política em defesa de benefícios coletivos e difusos. Iniciativas estariam gerando a aparência de um movimento desse tipo, coletivo e disperso, para que petições específicas fossem atendidas pelo poder público. A evolução de movimentos sociais inicialmente não politizados para uma atuação formal e presencial na

¹⁵ *Grassroots* (do inglês "raiz de grama") é a denominação dada a um tipo de movimento social em que se enfatiza o empoderamento de grupos locais e uma hierarquia mais horizontal, em vez de uma hierarquia vertical com uma liderança forte e centralizada. Também pode ser chamado de movimento de raiz. O ativismo *grassroots* é associado a uma estratégia de decisões *bottom-up* (de baixo para cima) ao invés de *top-down* (de cima para baixo) e é normalmente considerada uma forma mais natural e espontânea do que outras estruturas de poder mais tradicionais.



política representativa institucionalizada, com viés ideológico específico, por definição representa interesses parciais, de grupos sociais específicos.

Isso aponta para o que Barros, Bernardes e Rodrigues (2015) já ressaltaram, que a utilização da Internet transformou a ação política de vários atores e *incluiu novos atores*, da mesma forma como já havia ocorrido em relação aos efeitos para a democracia da introdução dos meios de comunicação massivos no século XX. Pode-se induzir daí que a tecnologia não altera o panorama de fragmentação das demandas sociais e políticas que caracterizam os diversos atores políticos, mas dá voz a novos atores com repercussão no campo político.

No entanto, não se pode questionar a legitimidade das demandas fragmentadas, associando-as a um elemento de *lobby* político. Demandas fragmentadas pela Internet dissociam-se do *lobby* político tradicional derivado de grupos de interesse particulares¹⁶. Ambos denotam formas particulares de exercício de pressão sobre os processos de decisão política, baseadas em interesses específicos (GOZETTO, 2008).

Porém, diferenciam-se tanto na forma de atuação dos grupos quanto no grau de transparência envolvido, que impedem essa associação direta. São formas de pressão distintas, engendradas para influenciar as decisões públicas. O *lobby* tradicional ou profissional desenvolve-se na chamada “política de bastidores”, em que grupos ou bancadas organizadas atuam nos corredores do parlamento para influenciar políticos, além de assessores próximos, a aprovar ou reprovar determinada ação pública ou a tomar uma determinada decisão (PENA, 2019). Esse não é o caso das mobilizações digitais.

É possível apontar a defesa de interesses coletivos e difusos nos processos de mobilização social digital. Um abaixo-assinado *online*, coletando o apoio de milhares de cidadãos de forma difusa, dissocia-se de uma demanda em defesa de interesse particular de um grupo econômico, tornando-se um interesse mais coletivo, que pode ser considerado como sua principal característica. A mobilização digital configura-se de forma totalmente diversa de um contato direto de lobistas profissionais, de grandes conglomerados empresariais, com parlamentares, que carrega pouca visibilidade. No caso da mobilização digital, a representatividade social da demanda social tende a ser muito maior e difusa. Muitas vezes,

¹⁶ A teoria pluralista é ponto de partida para os estudos sobre grupos de interesse, pressão e *lobby*, pois chama a atenção para a fragmentação das sociedades e a formação de diferentes grupos sociais e interesses difundidos nas sociedades. Esses grupos competem entre si e se relacionam com as instituições do Estado a fim de influenciar as decisões a seu favor. Vide Dahl (1997).



dissociam-se de questões tão somente econômicas, mas defendem causas ambientais e sociais que, muitas vezes, não têm visibilidade ou inserção da pauta pública.

Mesmo em questões econômicas, a característica de *lobby* perde força. No caso da campanha digital da Uber, por exemplo – que mobilizou a opinião pública para assinar petições eletrônicas em busca da desregulamentação ou da flexibilização da regulação de transporte urbano de passageiros em várias jurisdições –, apesar de carregar uma demanda de interesse econômico específico, a empresa criou poder de pressão para sua demanda específica, transformando-a em demanda social mais ampla. A representatividade social subjacente à tal *e-participação* acabou gerando uma legitimidade muito ampla, formalizada em abaixo-assinado *online* que coletou mais de um milhão de assinaturas, também associada à repercussão, informal, nas redes sociais, ainda que não transformada em uma assinatura. Há um grau e amplitude de engajamento social nesse tipo de ação coletiva, derivada da nova forma de *e-comunicação* no processo decisório público.

A forma como surge a demanda política também ajuda na diferenciação entre *lobby* e ativismo digital, visto que este pode ser tomado como um movimento social de massa. Como Gozetto (2008) já indicou, a principal característica dos movimentos sociais é a espontaneidade de seu surgimento, o que não ocorre no *lobby*. Suas ações sempre foram orientadas pela defesa da autonomia, auto-organização e prática da democracia direta, com um repúdio total às formas institucionalizadas de fazer política, além de uma “profunda desconfiança” com relação a elas. Tais características podem ser identificadas no ativismo digital, particularmente quando adquire ampla mobilização, difusa e não hierárquica, e repercussão social. Pode-se, portanto, diferenciar *e-participação* política de *lobby*, e compreendê-la como uma migração dos tradicionais, e analógicos, movimentos sociais de massa para a esfera digital.

Esse novo momento de participação política foi bem captado por Buarque (2013), que reconhece que houve uma mudança estrutural na forma de organização da democracia, que historicamente foi organizada para ouvir os cidadãos periodicamente para eleger seus representantes. No novo momento, em que cada cidadão já pode influir no próprio processo político, individual ou coletivamente, os parlamentares não podem mais interagir com o eleitor apenas a cada quatro anos, “porque o povo hoje vai para a rua sem precisar de lideranças, sem precisar de um jornal que o convoque, sem precisar da televisão; pela Internet. Qualquer jovem hoje coloca 500 pessoas na rua. Basta estar com raiva de alguma coisa e ter uma boa lista de pessoas com as quais dialoga” (BUARQUE, 2013). Na verdade, não precisa nem ir para rua,



diante da relevância que o espaço digital adquiriu para a concretização da democracia representativa¹⁷.

Concordamos com Gomes (2014, p.17) quando afirma que websites, plataformas e aplicativos para redes sociais digitais se tornaram “arenas essenciais da discussão pública sobre temas de interesse político”, compartilhando da hipótese de que “não há discussão, tema, disputa pela interpretação de fatos e coisas, atrito de ideias sobre os assuntos de interesse político que [...] não passem pela arena representada pelos dispositivos digitais de comunicação projetados para redes sociais”.

A relevância da esfera digital como arena política já levou à inclusão de normas, em 2009, sobre propaganda eleitoral na Internet na Lei das Eleições (Lei nº 9.504, de 1997), como espelho da realidade da conexão da Internet com a política. A Lei veda a propaganda paga na Internet (art. 57-C). Além disso, a Justiça Eleitoral começou a tratar, em 2018, de questões problemáticas da propaganda eleitoral nas redes sociais, como a criação de perfis falsos de candidatos, compra de seguidores, robôs de perfis-fantasma no Twitter, propaganda paga e patrocínio de *links*, promoção de postagens e informações, propagação de *fake news* e *spams*, compra de contatos e listas (vedada pelo art. 57-E, § 1º). Há, portanto, um novo contexto de realização da democracia que não pode ser desconsiderado e que envolve, necessariamente, o espaço digital como *locus* de desenvolvimento da democracia representativa.

Nesse contexto, deve-se questionar não apenas como, mas também quais são as implicações potenciais das novas possibilidades tecnológicas para a realização de uma democracia mais participativa, em termos de governabilidade de um país, considerando que já permitem consultar a população sobre inúmeras decisões políticas e temas da agenda pública (VIEIRA, 2008).

1.3. Benefícios Potenciais da Incorporação da Internet na Democracia

Uma série de implicações pode ser elencada a partir da forma de exercício da cidadania sobre a esfera política e, conseqüentemente, sobre a democracia. O engajamento político não é novo em democracias, mas o uso das ferramentas digitais, em particular das redes sociais, gera ganhos de escala e agiliza a propagação de notícias e de ideias de interesse coletivo, o que abre

¹⁷ Adota-se um sentido amplo do termo cidadão para nominar o indivíduo participativo, e não somente no sentido político, correspondente a quem preencha os requisitos para exercer o direito de votar no País. Isso porque a e-participação fica sujeita à contribuição de não apenas menores de idade inaptos ao voto, como também a de estrangeiros residentes ou não residentes com interesse na política do Brasil.



espaço para o surgimento e a proeminência de novos atores políticos na vida pública. Os movimentos sociais *bottom-up*, construídos e difundidos pela Internet, se apoiam na maior visibilidade proporcionada nas redes sociais para se concretizarem mais facilmente fora da realidade digital.

Além de compartilhar informações e enviar mensagens, as novas tecnologias têm um papel de princípio organizador e estruturador das ações em rede, o que altera a lógica da ação coletiva tradicional, surgindo o fenômeno denominado por Benett e Segerberg (2014) de *connective action*. Com isso, novos movimentos e formas de ação coletiva, como *Occupy Wall Street* nos EUA e *Los Indignados* na Espanha, tendem a se distanciar de conexões com grupos tradicionais, como partidos, igrejas, clubes, e a se organizar por meio de tecnologias digitais.

Para os mais otimistas, a Internet teria um potencial participativo, inclusivo e plural. Seu valor democrático residiria na disponibilização de uma comunicação mais barata, rápida e com alcance entre pessoas que não entrariam em contato de outra forma. A Internet também teria o papel de revigorar a democracia, uma vez que as ideias, e não o *status* dos indivíduos, seriam mais importantes no processo deliberativo (CASTELLS, 2013). Além disso, a Internet mobilizou parcelas da população que eram anteriormente inativas – as “maiorias silenciosas” (BENEVIDES, 2003, p.47). No caso dos jovens, fez reforçar tendências pré-existentes de participação política (MATOS, 2008, p.32).

Gomes (2016) atribui esse fato à expansão e popularização do uso de tecnologias digitais de comunicação nos anos 1990 e, sobretudo, nos anos 2000. As características particulares das redes sociais permitiram o uso de tecnologias para os fins de comunicação, interação e compartilhamento de conteúdo e informação, e ajudam a explicar o fenômeno digital. A conectividade e instantaneidade, ao lado da interatividade e horizontalidade da forma de interação nas redes sociais alteraram a forma tradicional de comunicação (CAVALCANTE FILHO, 2015). Ao contrário dos meios de comunicação tradicionais baseados na verticalização entre emissor e receptor, uma rede social torna o emissor simultaneamente receptor, e vice-versa. Isso permite o maior fluxo de informações entre os membros das redes, com alcance restrito ou não, em um intervalo muito menor do que nos meios de comunicação tradicionais, e exclui o caráter meramente passivo que caracteriza os receptores de meios de comunicação tradicionais.

Com isso, as pessoas foram espontaneamente aderindo a práticas ou experiências com crescente incidência sobre a política, o Estado e a democracia, como campanhas, protestos,



engajamento, mobilização e discussão pública. Como aponta Di Felice (2010), a opinião pública não mais se restringe a se manifestar apenas de quatro em quatro anos. Ela participa, colabora, difunde ideias nas redes sociais para tentar mudar seu território cotidianamente, de certa forma, no lugar do que caberia aos políticos e ao poder público. Há um ressignificado do conceito de cidadão, que passa a se configurar 365 dias por ano, e não mais na simples opinião a cada quatro anos.

Nesse caso, é preciso reconhecer os avanços da *e*-democracia que possibilitam transformações estruturais na forma como se vivencia a democracia (SILVA, 2016). Também é preciso rever a interpretação predominante de apatia e alienação política do cidadão, que perderia o caráter funcional no desenho institucional do sistema democrático representativo (PATEMAN, 2012; FREITAS, 2012). A nova realidade virtual contrapõe-se à funcionalidade da apatia política no sistema político, que deriva da própria distância, institucionalizada, entre cidadão e representante, que caracteriza o mandato representativo fiduciário. A nova realidade pode reduzir a distância entre Estado e sociedade e tornar menos abstrata a relação cidadão-representante (SILVA, 2014, p.141).

Isso pode alterar a percepção de Saes, de que inexistem mecanismos pelos quais os cidadãos poderiam controlar a ação dos representantes no Parlamento, uma característica permanente das democracias (SAES, 1987, p.70). A tecnologia permite a criação de mecanismos de acompanhamento da ação dos representantes políticos, também apresentando potencial de mitigar a apatia política e a própria crise de representação.

A ausência de uma democracia participativa estaria dentre as causas da apatia política (SARTORI, 1994), que também pode ser vista como causadora da crise de representação, ou do distanciamento entre cidadão e representante. Com efeito, a apatia do eleitorado é intensificada por meio do distanciamento do eleitor em relação aos seus representantes e às decisões por eles tomadas – o eleitor é dispensado de exercitar a cidadania depois que passam as eleições, desvinculado do processo decisório e de debates políticos. A melhor representatividade ou o desenvolvimento de uma democracia participativa poderiam superar esse quadro (CANOTILHO, 2018), a partir de espaços digitais que comportam um sentido pedagógico e de aprimoramento do exercício da cidadania.

Barros, Bernardes e Rodrigues (2005) vão além e explicam que a apatia política se deve à ausência de resultados substantivos das instituições políticas que correspondam às expectativas dos cidadãos em relação a mudanças, revelando um descompasso entre o que



chama de esfera formal e esfera substantiva da democracia no Brasil e na América Latina em geral, com implicações sobre a qualidade da democracia. A solução, para muitos pesquisadores, geralmente conectados às teorias de democracia deliberativa e participativa, seria maior participação política e incremento da atuação da sociedade civil nos negócios públicos.

Para autores como Leston-Bandeira (2012) e Ward e Lusoli (2005), o estabelecimento de uma nova interação política entre cidadão e representante por meio das novas mídias abre uma possibilidade de se superar o descrédito e a apatia política das sociedades. O potencial da Internet se encaixa fortemente nessas possibilidades, ao dar visibilidade, divulgar opiniões e, mais ainda, ao permitir que o eleitorado reaja ao conteúdo de forma interativa e influencie o parlamentar, em certa medida, ampliando a cidadania para além do ciclo de conexão eleitoral.

Mais do que isso, a Internet abre espaço para a integração e a colaboração das pessoas em assuntos de interesse coletivo e da pauta pública, como reciclagem de lixo, inclusão digital e o próprio acesso à informação. São assuntos que, naturalmente, devem ser tratados oficialmente pelas instituições públicas, mas não se restringem à esfera pública. Daí o surgimento do ativismo digital, em que se passa a exigir do poder público uma ação em relação aos assuntos específicos que cotidianamente são discutidos em grupos na Internet.

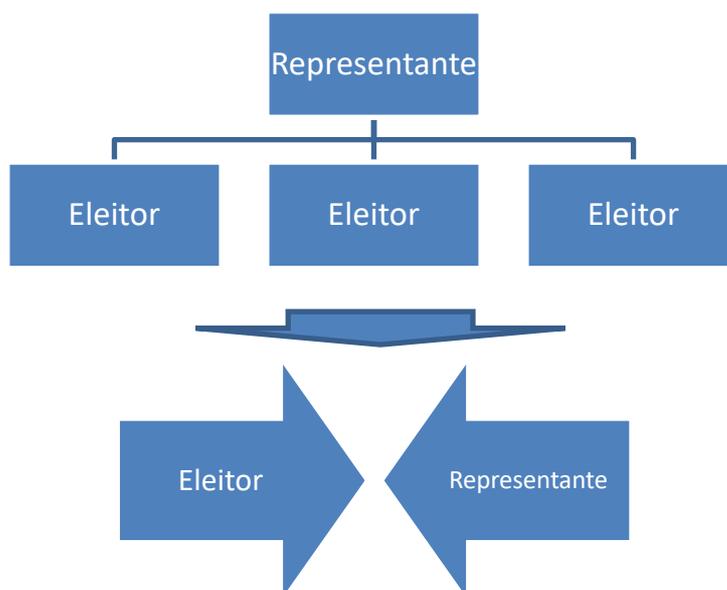
Há um novo fórum de opiniões introduzindo assuntos de interesse coletivo na arena pública, mantendo os políticos e as instituições sob julgamento e acompanhamento diário do cidadão. Há uma maior oportunidade de expressão dos cidadãos, cuja opinião passa a ser pública no momento em que a Internet permite sua divulgação digital, com potencial de influência política sobre as instituições representativas. Opiniões adquirem visibilidade para além do dia de eleição, para formar, expressar, dar voz a ideias e dar a elas um estatuto público e de influência, momento em que a pessoa privada passa a existir socialmente como cidadão, no sentido de ter algum grau de influência sócio-política. A força das opiniões passa a ser uma das características da democracia moderna, maior do que o sufrágio (URBINATI, 2013).

Como reflexo e em resposta aos debates digitais, a pauta pública passa, em certo grau, a ser mais permeável a demandas *bottom-up*. A interação digital passa a subsidiar a política representativa. Alguns autores como Castells (2015) e Di Felice (2012, 2013), inclusive, já apontaram a expectativa de que as redes sociais permitam uma relação mais direta entre esfera civil e política, minimizando a influência da esfera econômica, que exerce forte influência sobre os processos políticos. Nesse cenário, o espaço para representantes pouco conectados aos anseios sociais torna-se gradualmente reduzido (AUGUSTO, 2015). Tecnologias de



informação e comunicação permitem o contato cada vez mais direto entre representado e representante, redesenhando as linhas que definiam uma relação hierárquica entre eles, que passa a ser menos verticalizada (AUGUSTO, 2015). A internet permite que a esfera civil não seja apenas receptora de informação política ou de um fluxo da comunicação política unidirecional, com um vetor que normalmente vai da esfera política para a esfera civil.

Figura 1.1. Reconfiguração da Relação Eleitor-Representante



Fonte: elaboração própria

A aproximação propiciada pela internet trouxe mudanças na relação de representação (VIEIRA, 2008). Por um lado, fortaleceu os laços que unem representantes e eleitores, levando os representantes a agirem mais efetivamente em nome dos cidadãos e em defesa de seus melhores interesses. Isso pode corrigir a tendência intrínseca à representação fiduciária de naturalmente se afastar da sociedade. Por outro, permite uma maior capacidade de os cidadãos vocalizarem suas preferências e opiniões perante os representantes e fiscalizarem e monitorarem suas ações e omissões.

Nesse caso, torna-se cabível questionar a percepção convencional de que “os políticos chegam ao poder por causa de suas aptidões e experiência no uso dos meios de comunicação de massa, não porque estejam próximos ou se assemelham a seus eleitores” (MANIN, 1995, p.6). A exigência de aptidão no uso dos meios de comunicação permanece a mesma, ainda que por novos meios, os digitais, mas a distância dos cidadãos passa a ser menor, configurando uma nova realidade política de maior proximidade entre cidadão e parlamentar.



Em decorrência, a Internet proporciona um meio de empoderamento político do cidadão ao reduzir a distância em relação às decisões políticas. Sua disseminação já atinge quase três quartos dos domicílios no País, permitindo questionar o modelo de democracia representativa corrente para privilegiar a participação mais direta do cidadão nos assuntos da *polis*. De certa forma, isso pode resgatar a tradição da Grécia antiga baseada na prerrogativa de participação direta, que agora pode ser exercida de forma não presencial, ou digital.

Pode-se constatar que as tecnologias da informação e da comunicação estão modificando a forma como os cidadãos se relacionam não apenas entre si, mas com as instituições, governos e representantes e partidos políticos, o que reforça a visão de mudança estrutural da esfera pública, ampliada no meio digital (MARADEI, 2016).

Inovações *top-down*, num processo circular, também alimentam a construção da cidadania *online*, como uma resposta institucional às demandas dos cidadãos para se envolverem no processo político¹⁸. As oportunidades políticas propiciadas pela comunicação digital acabaram “forçando um lugar à mesa para a participação civil fora dos períodos eleitorais” (SILVA, SAMPAIO, BRAGATTO, 2016) e passam a ser parte efetiva do *design* das instituições políticas. Há uma reformulação da natureza das interações entre cidadãos e instituições do poder público, a partir da incorporação das novas tecnologias de informação e comunicação (MENDONÇA, PEREIRA, 2016). Projetos institucionais de democracia digital operam neste contexto, fomentando a democracia participativa¹⁹.

Em paralelo ao surgimento e à propagação dos movimentos sociais via Internet, e ao reconhecimento da esfera digital como novo *locus* político, a Internet passou a ser incorporada tanto pelos parlamentares, como um mecanismo de promoção pessoal e de divulgação de seus trabalhos realizados no Congresso Nacional, como pelos próprios parlamentos, inicialmente como uma forma de dar mais transparência aos trabalhos legislativos e para prestar contas à sociedade. Pode-se identificar presença maciça nas redes sociais dos parlamentos e também de cada parlamentar, que passa a nutrir sua própria presença virtual na Internet²⁰. O eleitor passa a ser seguidor dos parlamentos e dos parlamentares nas redes sociais.

¹⁸ Vide <https://catalog.crowd.law/index.html>, para um panorama de mais de 100 iniciativas em 39 países nos seis continentes que ilustram como se está utilizando a tecnologia para envolver mais pessoas nos assuntos públicos.

¹⁹ No Brasil, destacam-se não apenas as iniciativas digitais do Senado Federal e da Câmara dos Deputados como também de parlamentos em nível estadual, com destaque para a iniciativa pioneira de abertura digital da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Vide Mendonça, Pereira (2016).

²⁰ O uso da Internet entre os atores políticos é uma realidade social na maioria dos países, especialmente entre as instituições legislativas. Segundo dados de 2013, 95,3% dos parlamentos mundiais já mantinham websites institucionais em funcionamento e, já em 2011, todos os parlamentos nacionais nos países da Europa e das



De fato, o uso das ferramentas digitais passa a requerer maior dinamismo da parte dos atores políticos, especialmente aqueles representantes eleitos no plano federal. Atualmente, todos os novos 513 deputados federais e 81 senadores da 56ª Legislatura estão presentes em pelo menos uma das três principais redes de relacionamento. No total, 100% estão no Facebook, 99,3% no Instagram e 87,5% no Twitter (FSB, 2019)²¹. Novos deputados, mesmo novatos na política e sem projeção nacional, como o Sargento Fahur (PSD-PR), por exemplo, chegam a registrar 4 milhões de seguidores, o mesmo número alcançado pelo ex-Presidente Lula, com o Presidente Bolsonaro com mais de 10 milhões.

É possível identificar, mais recentemente, um movimento de evolução do uso desse canal de comunicação. Num primeiro momento, foi utilizado como ferramenta de campanha eleitoral direta, como uma evolução natural dos novos movimentos sociais que projetaram muitos dos novos parlamentares, que se tornaram conhecidos graças à Internet e se elegeram de carona na popularidade que alcançaram com seus vídeos e postagens. Encerrado o período eleitoral de 2018 e iniciada a 56ª Legislatura, já se vislumbra que a comunicação digital direta passa a ter destaque como ferramenta de interação com o eleitor no âmbito dos trabalhos legislativos. Isso destoa da forma tradicional analógica, em que a comunicação de massa, televisiva, encerrava-se com o término da eleição.

A Internet deixa de ser apenas um canal unidirecional de comunicação e passa a servir de ferramenta de *input* direto de subsídios da vontade popular para nortear as próprias decisões tomadas no âmbito dos mandatos parlamentares. O novo Senador Jorge Kajuru (PSB-GO), por exemplo, anunciou que votará conforme enquetes que abrirá regularmente no Facebook, realizando a primeira enquete para nortear seu voto já na eleição do presidente do Senado no começo da nova Legislatura, o que já se concretizou no começo da 56ª Legislatura²². A prática de sondagem direta também é conduzida por outros novos senadores quanto a assuntos em tramitação legislativa, por meio de enquetes no Facebook, como pode ser visto no perfil do Senador Fabiano Cantarato (REDE-ES).

É cabível afirmar que o caráter de oficialidade das ferramentas eletrônicas institucionais pode amplificar, em algum grau, o papel de mecanismo de pressão das redes sociais. Com

Américas tinham websites em funcionamento (JOSHI, ROSENFELD, 2013). Vide Inter-Parliamentary Union (2018) para um panorama comparativo mais recente acerca da digitalização dos parlamentos nacionais.

²¹ https://www.fsb.com.br/wp-content/uploads/2019/02/Release_FSBInfluenciaCongresso_Nacional.pdf

²² <https://www.dci.com.br/politica/redes-sociais-orientam-votos-de-senadores-1.777292>
<https://renovamidia.com.br/kajuru-quer-ouvir-as-redes-sociais-para-definir-voto-no-senado/>
<https://blogs.oglobo.globo.com/politicando/post/kajuru-faz-enquete-no-facebook-para-decidir-voto-na-eleicao-do-senado.html>



efeito, as decisões legislativas dos parlamentares parecem estar sendo influenciadas pela mobilização digital. O resultado da conturbada eleição do presidente do Senado para o biênio 2019-2020 é considerado fruto da vontade não apenas dos membros daquela Casa, mas “das ruas, das urnas e das redes sociais”²³. Nesse cenário, observa-se que os movimentos *bottom-up* e *top-down* passam a ter uma maior sincronia e dinamismo. Disso, pode-se extrair que a interação cidadão-parlamentar é maior, ampliando a legitimidade do mandato político.

Nesse contexto, vislumbra-se a construção de uma *e-cidadania*, gestada a partir da disseminação do uso da Internet, que permitiu a criação de espaço digital de expressão e debate político. Conectam-se movimentos sociais autônomos e aberturas institucionais, de certa forma em resposta a aqueles. Os efeitos delineados podem ser considerados cumulativos, no sentido de retroalimentar e reforçar a *e-democracia*, num círculo virtuoso no cenário digital.

Figura 1.2. Construção Circular da *e-Cidadania*



Fonte: elaboração própria

Esse cenário sócio-político, derivado de inovações tecnológicas que permitiram o desenvolvimento de novas práticas políticas por meio da Internet, indica que há uma nova variável determinante do nível de participação política do cidadão: a tecnologia.

1.4. Teoria da Incorporação da Tecnologia na Participação Política

²³ <https://diariodegoias.com.br/politica/117410-mais-conectados-senadores-deixam-importancia-de-redes-sociais-clara-ja-na-estrela>



O uso da tecnologia no processo democrático mostra-se consolidado, mas é, ainda, incipiente como objeto de estudo e de pesquisa acadêmica. Isso tem suscitado questões relevantes acerca de seus efeitos sobre a democracia representativa moderna, que se apresenta mutável ou instável em sua realização como forma de arranjo social. No entanto, pode-se afirmar que há um tipo de democracia qualitativamente diferente, em que um espaço político relevante se mostra como realidade alternativa à política partidária e ao debate político profissional, considerados inócuos e pouco integrados ao cidadão comum (DI FELICE, 2010).

A tradição de pesquisa de início refletia uma abordagem teórica que adotava a visão minimalista de democracia e definia a participação política como o conjunto de atividades relacionadas ao momento eleitoral, como visto no trabalho de Milbrath (1965), e na análise de Downs (1957, p.38) sobre o voto do eleitor como uma escolha entre partidos políticos. Mas essa concepção passa a ser ampliada à medida que novos acontecimentos não relacionados diretamente com o processo eleitoral passam a ter relevância, especialmente ações coletivas como protestos, boicotes e outras demandas sociais com reflexo político (BORBA, 2012).

Atualmente, a abordagem teórica mais aceita incorpora conceitos da Economia, baseada no postulado de racionalidade econômica. Partindo de uma abordagem metodológica com ênfase no indivíduo, adota-se a perspectiva de análise da escolha racional para explicar o comportamento individual do cidadão. A ideia fundamental é que o indivíduo age com base em ações racionais, que são aquelas que buscam alcançar objetivos da maneira mais eficiente possível, por meio de um processo decisório baseado na racionalidade, que é a “correspondência ótima entre meios e fins” (TSEBELIS, 1998). Qualquer ação busca atingir algum fim, de forma eficiente.

Isso implica na busca racional dos interesses pessoais para compreender as variáveis determinantes da participação política individual. Deriva dessa perspectiva que o indivíduo racional tende a agir quando o assunto em discussão diz respeito às suas circunstâncias de vida, mais imediatas ou de curto prazo (FREITAS, 2012). A racionalidade que caracteriza o comportamento do cidadão permite deduzir a sociedade, considerada como o resultado da agregação das ações individuais dos cidadãos e de sua interação (REIS, 2002, p.47). Assim, os fenômenos sociais são explicados a partir da ação dos cidadãos, racionais, como unidade básica de análise.

O comportamento participativo do cidadão ocorre como o produto de um cálculo racional em termos de custos e benefícios derivado da ação individual do *homo economicus*.



Nesse caso, os recursos mantidos pelos agentes, como tempo e dinheiro, observarão os custos e os benefícios derivados da escolha do agente em relação ao grau de participação política que está disposto a incorrer, inclusive considerando o custo de oportunidade do tempo despendido na ação coletiva.

A Internet entra nessa avaliação subjetiva ao alterar os pesos entre os componentes de análise da racionalidade individual, ao modificar a percepção acerca de custos e benefícios derivados da participação política individual. Potencializada pela tecnologia, a visibilidade política individual torna-se maior, aumentando os benefícios potenciais a serem auferidos pelo cidadão. Mesmo que, por definição, a contribuição individual esperada derivada da participação política de cada cidadão tenha pouca influência sobre os resultados coletivos, a Internet aumenta a percepção de maior efeito político derivado da ação individual, o que estimula o potencial de participação de cada cidadão.

As ferramentas digitais reduzem o custo de transação inerente à atividade de mobilização social e permitem a ampliação do engajamento civil, que ocorre, em um primeiro momento, no próprio contexto virtual. Não se necessita de recursos vultosos para que os cidadãos, descrentes da classe política e da capacidade de atendimento de suas demandas pelas instituições políticas, passem a ser mais ativos no mundo virtual. O efeito é que a participação individual chega a reverberar nas instituições democráticas constituídas de forma mais rápida. O cidadão passa a participar de atividades políticas organizadas nas redes sociais, como a adesão a uma manifestação pública ou a uma greve, o boicote de certos produtos na Internet, ou até mesmo a ocupação de espaços públicos; ou, mais facilmente, assinando uma petição *online* ou escrevendo um *blog* político.

No momento em que as demandas ganham visibilidade nas redes sociais, o cidadão passa a ter poder de pressão, ao lado de ONGs, *think tanks*, movimentos sociais tradicionais, empresas e sindicatos e meios de comunicação (JONSSON, 2015). O novo ativismo político, que se desenvolve por meio da Internet e redes sociais, tem se tornado uma atividade de custo mais reduzido, muitas vezes de custo baixo.

É cabível associar o aumento da percepção de influência do ativismo político individual a esse novo contexto de empoderamento político do cidadão, que é um benefício potencializado pela tecnologia. A utilidade esperada de benefício derivado da ação individual passa a ser maior. Em decorrência, o cidadão reassume o interesse em questões políticas, em contraposição ao



estado anterior de inatividade política que caracterizou o cidadão brasileiro no regime constitucional corrente.

Esse quadro parte da adesão do cidadão à Internet, que explica a relevância que o espaço digital adquiriu como esfera de construção de cidadania e debate político. A indisposição cívica e o ceticismo quanto ao sistema político, que tornavam o engajamento civil qualitativa e quantitativamente de cidadãos e de grupos sociais um problema (ROTHBERG, 2008), passam a ser mitigados, diante do maior ativismo digital, com reflexos sobre a participação política e o próprio sistema representativo.

Formalmente, um modelo básico de participação política do cidadão racional i pode ser representado pela simples equação²⁴:

$$P_i = pi * B - C_i \quad (1)$$

Onde:

P_i é o nível de participação política do cidadão racional i ;

pi , a probabilidade que sua participação gere o bem coletivo ou atinja a política pública esperada;

B , o benefício ou utilidade esperada resultante da ação política, por definição usufruído pelo coletivo, e

C_i , o custo de transação atribuído ao indivíduo i na participação política, mitigado pelo avanço tecnológico.

A intuição básica é que o nível de participação política individual do cidadão racional deriva de um cálculo matemático entre custo e benefício, como mencionado. A probabilidade pi deve ser lida de forma ampla, dependente do grau de abertura política da democracia representativa e da classe política dominante. Espera-se que pi seja extremamente pequena na maioria das situações, denotando ser pouco provável que a ação individual do cidadão contribua significativamente para o processo político coletivo²⁵. Essa probabilidade esperada reduzida impõe uma restrição à participação individual, impedindo que o cidadão racional se engaje no

²⁴ Veja Dalton, Sickle, Weldon (2009) e Whiteley (1995), com estudos mais amplos sobre determinantes de participação política.

²⁵ Esse termo ilustra o que ficou conhecido na literatura de ciência política como *paradoxo da participação*, a proposição de que o agente racional, baseado no autointeresse, não participará de ação coletiva para atingir objetivos comuns, em situações em que possua muito pouca influência sobre o resultado. Vide Whiteley (1995).



provimento de interesses comuns. Esse quadro também se associa ao custo de organização das ações coletivas, uma dificuldade teórica apontada por Olson (2015).

Já o advento da Internet passa a mitigar o custo de transação C_i derivado da participação popular. O novo cenário digital já demonstrou seu potencial em alterar o resultado esperado de participação política individual derivada da equação. A *e*-democracia reduz substancialmente o custo envolvido na participação política, que privava cidadãos que trabalham de participar, ao tornar a participação mais fácil, ágil, conveniente e confortável.

Além disso, potencializa o esforço próprio em termos de alcance de resultado da ação individual. Isso aumenta a probabilidade esperada p_i , que passa a ser maior do que a esperada na situação sem incorporação de tecnologias de informação e comunicação no modelo, intensificando a contribuição individual do cidadão para o processo político coletivo. Nesse caso, a Internet pode ser vista como um componente de incentivo à participação política, que permite alterar a percepção de que a participação política individual numa nação grande não faz diferença, e vale a pena melhor se informar e participar dos debates públicos.

Um efeito da incorporação da tecnologia para a democracia e a participação popular direta é mitigar a percepção de que os cidadãos sejam, quase sempre, “racionalmente ignorantes” sobre política e questões públicas em países continentais (FISHKIN, 2002). Isso porque, mesmo cada cidadão sabendo que seu voto ou opinião é apenas um entre milhões, não necessariamente isso significa mais que sua participação política fará pouca diferença, como ocorria anteriormente à Internet. A Internet reforça os efeitos da participação política individual para além do ciclo eleitoral. A Internet, portanto, se contrapõe e mitiga os incentivos à ignorância política racional.

Isso ocorre tanto pela disseminação de informação na Internet quanto, por exemplo, pela disponibilidade de instrumentos de manifestação política individuais, como um abaixo-assinado digital ou uma consulta de opinião de uma matéria legislativa em tramitação no Congresso Nacional, tornando mais prática e menos onerosa a forma de participação política individual. Há também evidência de que o acesso mais amplo às tecnologias tem o potencial de expandir o interesse pelas questões políticas, pois uma parcela maior da sociedade civil tem chance real de participar (MAIA, 2002). Pode-se, portanto, identificar uma alteração estrutural na composição dos determinantes da equação de escolha de participação política, diante da alteração dos custos de informação, o que gera novo resultado em termos de P_i .



Podemos reescrever a equação anterior de forma ampliada para incorporar outras variáveis identificáveis na determinação da participação política individual, da seguinte maneira:

$$P_i = pi * B - C_i - W_i + E(E_i) + G_i + T_i + I_i \quad (2)$$

Onde: P_i , B , C_i e pi seguem as mesmas definições do modelo (1);

$E(E_i)$ é a percepção de efetividade esperada decorrente da participação política;

W_i , o nível de bem-estar sócio-econômico inicial, como uma variável inversa, *proxy* para a motivação e determinação da participação, considerando o efeito do benefício esperado para o indivíduo i ;

G_i , para a lacuna do descompasso entre as demandas populares e a classe política representativa²⁶;

T_i , para o nível de tecnologia facilitador da participação política; e

I_i , para o nível de incentivo institucional no processo de participação política.

A equação estendida identifica variáveis de incentivo para a participação política individual, como iniciativas institucionais (I_i) e tecnologia (T_i) à disposição do cidadão. Há uma relação direta entre participação política individual e avanço tecnológico, que mitiga o custo de transação envolvido, especialmente em relação a tempo do cidadão despendido para efetivar a participação P_i . Esse instrumental indica, por exemplo, que as facilidades institucionais e tecnológicas associadas alteram o custo de transação tradicional incorrido na determinação do nível de participação política tradicional do cidadão. No novo espaço institucional digital, o custo de transação da *e*-participação se torna irrisório, especialmente quando perpetrada por meio de um Smartphone.

Outra intuição importante é que, no caso de instrumentais institucionais formais oferecidos pelos próprios parlamentos (I_i), também há uma tendência de aumentar a percepção de efetividade da participação popular, afetando $E(E_i)$, já que constitui um canal direto adicional de comunicação com o destinatário da demanda social.

²⁶ Esta variável pode ser considerada como incentivadora da participação política, ou não, no sentido de que a classe política é muito distante das demandas populares, o que seria o caso, por exemplo, de regimes ditatoriais travestidos de democráticos. Entendemos não ser o caso do Brasil nem das democracias ocidentais modernas, onde a participação popular encontra voz e ressonância nas instituições constituídas.



Como já ressaltou Peixoto (2008), a constatação de efetividade dos ferramentais de interação digital com o parlamento é essencial para a adesão dos cidadãos, principalmente por se tratarem de ferramentas novas que ainda precisam ser consideradas úteis. O cidadão é mais inclinado a participar quando identifica uma conexão entre participação e resultado político (PATEMAN, 2012). Essa conexão acentua a participação dos cidadãos, que é vista como condição para descaracterizar a democracia brasileira como meramente procedimentalista (FREITAS, 2012).

A tabela resume os determinantes da *e*-participação política.

Tabela. 1.1. Determinantes da *e*-participação

1	nível de tecnologia disponível à participação civil
2	custo de participação política individual
3	percepção de benefício e efetividade da participação individual
4	descompasso entre as demandas populares e a classe política representativa
5	incentivo institucional
6	bem-estar sócio-econômico inicial

Fonte: elaboração própria

Originalmente restrita ao processo eleitoral (SMYTH, 2012), a participação política hoje é potencializada por meio do diálogo e de respostas aos cidadãos, por meio da interface propiciada na Internet, permitindo-lhe reivindicar, controlar e participar mais facilmente das atividades legislativas.

Essa relação direta entre tecnologia e participação política passa a estar refletida nos estudos recentes com essa temática. Em geral, os autores são unânimes em apontar avanços para a democracia da incorporação da tecnologia no âmbito da política. Sob vários aspectos, a literatura delinea uma série de argumentos e interpretações sobre o fenômeno em construção, identificando o papel e os benefícios derivados da incorporação da tecnologia na realização democrática.



Bonavides (2008) reconhece que o progresso, incremento e expansão dos meios eletrônicos de comunicação facilitou o processo eleitoral direto, tornando-os canais de transmissão de mais informação aos cidadãos, como subsídio para a escolha de representantes políticos. Também têm o potencial de facilitar a realização de plebiscitos, por meio de consultas populares instantâneas sobre todas as grandes decisões de interesse nacional e todos os problemas de soberania afetos à necessidade de soluções imediatas e legítimas. Também facilitam o processo de referendar leis ordinárias ou emendas constitucionais de mesma relevância política, social e jurídica, e tornam viável a vigilância mais ostensiva dos eventos do Congresso Nacional (BORGES, 2018).

As novas configurações de comunicação alteram a forma de comunicar, fornecendo a cada cidadão igual poder de comunicação (DI FELICE, 2008, p.24). A grande mudança está na reconfiguração da relação tradicional estabelecida entre o emissor e o receptor, e na alteração na forma das pessoas se comunicarem. Isso tem o potencial de redefinir vínculos e configurações sociais.

Pela primeira vez na história da humanidade, a comunicação se torna um processo de fluxo em que as velhas distinções entre emissor, meio e receptor se confundem e se trocam até estabelecer outras formas e outras dinâmicas de interação, impossíveis de serem representadas segundo os modelos dos paradigmas comunicativos tradicionais. (DI FELICE, 2008, p. 23)

Com efeito, se “a televisão deslocou o lazer para a privacidade dos nossos lares e nos dispensou dos contatos interpessoais e das redes de relações” (GOMES, 2008, p.250), o compartilhamento de conteúdos pela Internet resgata, em certa medida, uma dimensão de relações mais baseadas na reciprocidade. Com a interlocução mais horizontalizada, o cidadão pode se manifestar em larga escala e ter resposta em suas participações. O processo de fluxo potencializa a participação política individual, construindo o que Di Felice (2010) chama de democracia colaborativa.

No âmbito da realização da cidadania, a novidade está na transformação do cidadão-espectador em cidadão-formulador, que passa a ter mais voz em questões políticas. A esfera civil passa a ser potencialmente não apenas consumidora de informação política advinda da esfera política, mas produtora da informação política para seu próprio consumo e provimento de sua decisão (GOMES, 2005).

Autores como Coleman, Blumler (2009) já afirmaram as potencialidades técnicas dos recursos digitais para resolver problemas ou melhorar o desempenho das democracias



modernas. Em decorrência da natureza informacional e dialógica da atividade política, a Internet carrega o potencial de influenciar a agenda parlamentar, alterando a forma de concretização da democracia por meio de estratégias de conexão eleitoral e de aprimoramento da confiança do eleitor.

Há, sobretudo, espaço para mais vozes serem ouvidas. A literatura recente aponta que a tecnologia abriu novos meios de participação a grupos que (i) não teriam tido acesso a suficiente informação sobre os temas legislativos; (ii) não teriam se mobilizado para participar; (iii) não teriam tido a oportunidade de demonstrarem efetivamente o simples apoio a representantes políticos ou a demandas privadas como a do Uber que gostariam de demonstrar; e (iv) não estariam inclinados a participar de temas regulatórios como a relativa aos aplicativos de transportes (VISSERS, STOLLE, 2014). Ou seja: as tecnologias disponíveis expandiram o escopo, o conteúdo e o impacto da participação popular, como já constatado por Fung (2015).

Permite-se uma abertura a grupos diferenciados na esfera pública, com a inclusão de discursos heterogêneos, de modo que vários interesses coletivos podem ser expressos. Como coloca Gomes (2011), a Internet coopera para a representação de vozes minoritárias (portanto, com reflexos na representatividade no Parlamento) e fortalece uma certa “capacidade concorrencial” da cidadania, com aumento da transparência do Estado, por meio da maior participação e influência civis. O resultado está na ampliação da diversidade de agentes e agendas na esfera pública, com obtenção do pluralismo político (GOMES, 2011, p.29-30).

A opinião pública torna-se mais plural, mediante a inclusão de diversos atores sociais no cenário digital, o que estaria reconfigurando a democracia e a própria opinião pública (DI FELICE, 2010). Nos espaços políticos institucionais tradicionais, não há espaço para expressão de tantos atores. Por definição, há uma restrição à participação política plena numa democracia representativa, que se concretiza essencialmente por meio da eleição do representante.

Daí a participação popular, concretizada e potencializada pela *e*-democracia, ser vista como algo que pode melhorar o sistema político, a partir do uso de tecnologias digitais, para realizar o ideário democrático (SILVA, SAMPAIO, BRAGATTO, 2016). Numa democracia representativa, há novas possibilidades de reduzir o distanciamento, natural, entre representantes e representados, diante da possibilidade de maior participação do cidadão na esfera pública por meio das novas tecnologias (GOMES, 2005).

Associado à relevância de meio de compartilhamento de informação, um dos principais fatores que explicam a força e o poder da Internet, do ponto de vista de sua potência política, é



de fato a lógica da reciprocidade social. A reciprocidade social da Internet ocorre em função de seu potencial de agregar pessoas em torno de demandas, ideias, opiniões e projetos que mobilizam interesses, desejos, vontades e sonhos, tanto no plano individual como coletivo. Destaca-se ainda seu potencial de estabelecer redes de engajamento cívico, com um potencial de mobilização muitas vezes mais poderoso do que o dos partidos (BARROS, BERNARDES RODRIGUES, 2015). Essa lógica envolve uma gama de associações na qual o conteúdo é compartilhado, gerando um “capital” ao cidadão ativo na Internet. Há uma maior eficácia de uma indicação feita por alguém com quem já existe algum tipo de vínculo, relação de reciprocidade e de confiança pelas redes sociais do que para uma audiência aleatória e casual.

A opinião pública passa a ser forjada diariamente em listas de discussão, fóruns, blogs e demais dispositivos de comunicação, próprios às comunidades digitais. No espaço virtual, a interligação acontece facilmente, com feições de uma arena conversacional. Debates, conferências virtuais, entre outros, ocorrem com agilidade e sem obstáculos burocráticos (ELIE, 2002). Pensamentos e opiniões são expressos potencialmente por todos atores sociais que utilizam ferramentas digitais e dispositivos móveis, sem a intermediação da mídia tradicional, com liberdade de produção e consumo e ampla circulação das informações (LEMONS, LÉVY, 2010, p.89). Há um maior potencial de contribuição individual para a sociedade: as concepções mais diversas de soluções para diversas questões de nossa vida em comum podem ser mais facilmente divulgadas, com ganhos para todos.

Nesse cenário, a forma de construção da opinião pública se altera. Os suportes por *likes* e compartilhamentos pela Internet denotam um dinamismo e potencial interativo, a partir de um papel ativo do cidadão, seja na seleção dos conteúdos seja no compartilhamento com outros usuários. Essa característica sustenta a formação de grupos e comunidades de interesse, com relação continuada e novas trocas.

No entanto, esse compartilhamento de informações não se vincula, necessariamente, a projetos de participação política imediata. Porém, cria uma educação política difusa, podendo resultar em aprendizado político de médio e longo prazo (PETITAT, 2011). A arquitetura das redes sociais permite que cada indivíduo não se limite ao simples encaminhamento de informações, mas que se difundam ideias consideradas relevantes, num processo de interação e construção do fato social ou da informação relevante. A interação entre cidadãos, grupos, entidades e tecnologias de informação gera novas formas de exercício de cidadania.



Esses debates públicos digitais passam a ecoar na própria mídia tradicional, que em tese passa a concorrer com a nova esfera de formação de opinião pública, digital. O posto de principal meio de comunicação e informação ocupado pela mídia televisiva passa a concorrer com o contato direto e interativo efetuado por meio das mídias sociais, que se mostra mais ágil na retransmissão dos fatos e opiniões. Se a TV é apontada como responsável pela fragilização das relações de engajamento cívico (NORRIS, 1996; GOMES, 2008), a Internet destaca-se pelo seu potencial na construção de redes de confiança, cooperação e compartilhamento virtual (MATOS, 2008).

Esse capital é um dos fatores apontados por Nancy Fraser (1992) para a formação de “públicos fortes”, em contraposição com a televisão, apontada na literatura especializada como formadora de “públicos fracos”. Os fortes conseguem se organizar e interferir nos processos decisórios, a exemplo das elites, enquanto os fracos são aqueles desprovidos de coesão social, de organização e que agem desvinculados de redes de cooperação e de conversão do capital social em participação política (MAIA, 2009). Isso permite o surgimento de novos atores que não acumularam capital político em processos tradicionais de participação política.

Pode-se afirmar que as novas tecnologias proporcionam condições vantajosas em relação à comunicação presencial, permitindo interação profunda entre participantes não situados necessariamente no mesmo espaço. A comunicação digital permite a troca de informação mutuamente compartilhada. Além disso, os participantes podem elaborar coletivamente conteúdos de forma espontânea e não planejada, com a possibilidade de mudar de ideia, reescrevendo ou reeditando suas participações. Essas características têm sido observadas em ferramenta de construção colaborativa como fóruns, blogs e wikis, amplamente utilizados na Internet, que permitem a organização e a comunicação entre pessoas em diferentes momentos e por diferentes formas, com alta capacidade de recuperação de conteúdo das contribuições dos participantes – o que não é possível de ser realizado pelas formas de interação convencionais (SAYURI, 2014).

A Internet também facilita o armazenamento e o compartilhamento das informações arquivadas, a um clique de distância de cada usuário. O potencial de conhecimento a ser compartilhado tem dois efeitos: de extinguir o monopólio da informação, tornando mais difíceis práticas de retenção de dados por empresas privadas e pelo próprio Estado; e empoderar o cidadão, capacitando-o a participar mais ativamente de debates públicos (CASTELLS, 2009). Com isso, há uma diversidade mais ampla de expressões e visões sobre os fatos políticos passando a ter projeção social, ao final enriquecendo o processo político.



O estabelecimento de um espaço virtual para debates e interação política aumenta a equidade entre as pessoas (ELIE, 2002). Independentemente do nível de informação, conhecimento e de renda, todos se veem em condições de exprimir seus pensamentos no espaço virtual, que passa a refletir mais fielmente o mundo real, com toda sua diversidade. Há uma maior liberdade de expressão num espaço público à disposição de cada cidadão, que amplia a igualdade política e potencialmente mitiga a distância entre cidadão e classe política.

Outra contribuição para o processo político seria a formação de novas lideranças, com a emergência de cidadãos habilitados a exercerem o papel de “editor social”, termo usado na teoria da mobilização social. O novo ativismo digital permite ampliar a participação política, dissociando-a da concepção tradicional do militante ativo nos grêmios universitários e nos partidos políticos. Os novos espaços de conexão permitem que todo cidadão possa, potencialmente, atuar, a partir do simples compartilhamento de fatos e opiniões políticas a grupos de amigos nas redes digitais.

A *e-participação* popular também tem gerado uma atuação mais transparente dos representantes no poder. Pode-se identificar o potencial aumento da transparência e da *accountability*²⁷ parlamentar derivados da reconfiguração da relação cidadão-representante engendrada pelo aumento da participação popular. O fenômeno da *e-participação* estimula a *accountability* no campo político, como resposta ao ativismo digital que gera cobrança, por parte da sociedade, de mecanismos que promovam transparência, responsabilização, controle, participação e prestação de contas, entre outros. Com isso, tanto a prestação de contas como a responsividade dos parlamentares podem ser aprimoradas por meio da abertura e da criação de instrumentos de conexão desenvolvidos na *e-democracia*.

De fato, as novas possibilidades digitais são importantes particularmente no caso da “*accountability* política”, pois permitem que a participação popular passe a se contrapor de forma mais acentuada à autonomia, elevada, do representante em relação ao cidadão. Não há qualquer fator inerente à representatividade que impeça, legalmente, o representante contrariar os interesses de seus eleitores (ARATO, 2002, p. 91). No entanto, a autonomia do parlamentar passa a ser circunscrita a novos instrumentos digitais de divulgação de informações, prestação de contas e demanda *online* do cidadão, restringindo sua prerrogativa de decisão sobre se e como responder à avaliação externa. A conexão entre representante-cidadão passa a ocorrer por

²⁷ *Accountability* origina-se, segundo Morais e Teixeira (2016), da ideia de controle externo e do limite de poder dos governantes. Não há, no entanto, consenso acerca do conceito de *accountability*, não existindo termo no português *que capte toda a sua carga semântica*. De qualquer forma, envolve conceitos como prestação de contas, participação, transparência, controle e responsabilização (DUARTE *et al.*, 2018).



meio da *accountability* digital, que amplia a capacidade de se exigir que o representante explique seus atos. Potencialmente, isso reduz não apenas a distância entre representante e eleitor, como também a própria dicotomia tradicional entre mandato vinculado e mandato fiduciário. É possível, assim, ampliar a legitimidade do Poder Legislativo por meio de mecanismos de *accountability* operados, diretamente, pelos cidadãos.

O fenômeno dos portais institucionais dos parlamentos na Internet demonstra essa forma de *accountability*, atualmente reconhecida como a base da gestão pública bem-sucedida (FORRER *et al.*, 2010). No Brasil, multiplicaram-se, nos anos recentes, iniciativas do gênero não apenas no âmbito federal, como também estadual e municipal no sentido de democratizar o acesso às informações públicas com o uso da Internet. Um fator importante nesse sentido foi o esforço desenvolvido pelo Senado Federal desde 1997, por meio do Programa Interlegis do ILB, em modernizar as casas legislativas brasileiras nas demais esferas federativas - basicamente, disponibilizando ferramentas para a criação de portais na Internet personalizados para as câmaras municipais e outras instituições conveniadas; além da automação de todo o processo legislativo, inclusive painel de votação.

O Programa Interlegis também disponibiliza a plataforma *e-Democracia* desenvolvida pela Câmara dos Deputados, para câmaras municipais e assembleias legislativas, com potencial de se tornar o paradigma de interação digital parlamento-cidadão no país. A ferramenta aproxima os parlamentares municipais e estaduais dos cidadãos, dando mais visibilidade às proposições legislativas e ampliando a interação com a sociedade, ao permitir a participação do cidadão dos debates e da elaboração das leis.

Outro fator, mais recente, esteve na promulgação da Lei nº 12.525, de 2011, a Lei de Acesso à Informação (LAI), que regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas. Incentivou-se a formação de cultura apta a tornar o setor público mais aberto ao cidadão, agora em todas as suas esferas.

Essa nova forma de *accountability* se enquadra no conceito de *accountability* societal cunhado por O'Donnel e reproduzido no texto de Pinho e Sacramento (2009), que abrange as reivindicações sociais livremente proferidas, assim como aquelas efetuadas por meio dos canais institucionais de comunicação social com os cidadãos. Adiciona-se a participação popular às formas de *accountability* tradicionalmente exercidas: (i) entre os Poderes um em relação ao outro, bem como por agências responsáveis por fiscalização, e (ii) por meio do controle



realizado pelo eleitor no momento das eleições, via reeleição ou não dos mandatários políticos (PINHO, SACRAMENTO, 2009).

Pode-se afirmar, portanto, que a incorporação das tecnologias de informação e comunicação de forma efetiva torna os parlamentos mais abertos, acessíveis e *accountables*, a partir do conceito de *e-parlamento* que enfatiza os princípios de colaboração, inclusividade, participação e abertura (INTER-PARLIAMENTARY UNION, 2018).

Dessa forma, atualmente, o cidadão ou a sociedade civil podem reivindicar, controlar e participar das atividades legislativas por mecanismos diretos como as ferramentas de interação digital disponibilizadas pelas Casas Legislativas, ou a consulta às atividades dos parlamentares, com base na Lei de Acesso à Informação, entre outros instrumentos de contato entre cidadãos e legisladores.

A tabela resume as potencialidades de *e-participação* para a democracia representativa.

Tabela 1.2. Potencialidades da *e-participação* para a Democracia

1	Alcance de público mais amplo e de forma regular; possibilidade de contribuições efetivas à produção legislativa, com temas adicionais às agendas dos partidos políticos
2	Maior legitimidade da representação, por meio da interação em larga escala e mais direta entre agentes políticos e sociedade, convergindo a autonomia parlamentar às demandas de seus eleitores
3	Influência no processo político, sem intermediação
4	Poder de iniciativa de agenda
5	Transparência e <i>Accountability</i>
6	Espaço a novos atores sociais, dissociados das formas tradicionais de política (partidos, sindicatos, associações)
7	Expansão do aprendizado e estímulo ao interesse do cidadão pelas questões políticas
8	Ressignificação do conceito de cidadão para além do conceito de eleitor, consultado no período eleitoral
9	Papel educativo e formador do cidadão

Fonte: elaboração própria



1.5. Considerações Finais

A interação virtual mostra-se virtuosa para o aprimoramento da democracia, por meio da participação popular. Pode-se identificar que a literatura, em geral, é receptiva à incorporação de diversos instrumentos de *e-democracia* no âmbito da democracia representativa. Há um reconhecimento do potencial de expansão de instrumentos de *e-participação* política derivado da incorporação de tecnologias de informação e comunicação. Geram-se amplos benefícios e o fortalecimento da democracia representativa, em especial com a reconfiguração da relação cidadão-parlamento e cidadão-parlamentar, a partir do resgate do conceito de cidadania para além do período eleitoral, gerando empoderamento político do cidadão.

Esse cenário teórico fundamenta as iniciativas institucionais do Senado Federal na promoção ativa da *e-cidadania* bem como a avaliação de incorporação de outras funcionalidades adotadas por outras casas legislativas.

No entanto, a participação popular não se mostra homogênea dentre a população, havendo o aproveitamento mais intenso do uso de ferramentas digitais por novos grupos políticos com poder associativo e de mobilização de massas forte. Isso pode impor um limite à ampliação do caráter democrático da Internet como espaço institucionalizado para concretização da democracia participativa. Da mesma forma, há limites ao potencial de desenvolvimento de instrumentos de *e-participação* popular sob o ordenamento constitucional vigente.

No próximo capítulo, passamos à análise dos contornos jurídicos da participação popular no âmbito do sistema representativo e do processo legislativo constitucional.



2. Contornos Jurídicos da *e*-Democracia e Experiências de *Crowdsourcing*

O ordenamento de 1988 estabeleceu uma combinação de sistema representativo com instrumentos de democracia direta para o exercício da soberania popular (BONAVIDES, 2009; COMPARATO, 2006; SILVA, 2014), elencados no art. 14 da Constituição. No entanto, as demandas contemporâneas de participação democrática fortalecem o entendimento de que o poder popular age não somente com base nos instrumentos do art. 14 – voto, plebiscito, referendo, iniciativa popular –, mas também por outros instrumentos não inicialmente previstos, construídos em harmonia com direitos sociais e coletivos de estímulo à atuação popular na política.

Com efeito, ainda que inicialmente centrados nos instrumentos clássicos de participação popular, os meios para a participação popular são mais amplos e podem ser resumidos como compreendendo: (i) os direitos políticos relacionados à eleição; (ii) os instrumentos clássicos de democracia direta – plebiscito, referendo e iniciativa popular; (iii) os demais previstos de forma dispersa no texto constitucional; e (iv) aqueles inovadores, que consistem nas mais variadas formas de participação da sociedade, como meio de legitimação do poder e exercício da soberania popular, derivados dos princípios constitucionais.

Passamos a discorrer sobre essa visão.

2.1. Fundamentos Constitucionais dos Instrumentos de *e*-Democracia

Com a abertura política e a redemocratização do país, consubstanciada na Constituição de 1988, criou-se a expectativa de que a cidadania ganharia novos contornos e que a vontade da população se faria representar concretamente no Estado. Essa expectativa foi, em parte, atendida, pois ocorreram conquistas e a efetivação de vários direitos fundamentais, com o fim da repressão política e o ressurgimento do voto livre para escolha dos representantes políticos (KIERECZ, 2016). A Constituição Federal também trouxe um grande avanço ao conceder ao cidadão a competência para a iniciativa das leis, prerrogativa que não foi assegurada pelas Constituições anteriores (DIAS, LOPES, LOPES, 2017).

O próprio processo de elaboração da Carta de 1988 pode ser visto como um marco da participação popular, quando o Congresso distribuiu formulários nas agências dos correios de todo o país para que a população mandasse sugestões que pudessem servir de base para o novo texto constitucional (REZENDE, 2008). A iniciativa foi um reflexo da vontade popular de participação direta, em ressonância ao processo de redemocratização do País com amplo apoio



popular, que ficou conhecido como “diretas já” (AMARAL, 2001), que veio a reinstalar a liberdade política plena do cidadão como fundamento constitucional.

Nesse contexto, pode-se dizer que os movimentos sociais pró-redemocratização da primeira metade dos anos 1980 concorreram diretamente para a mobilização social pró-participação popular na elaboração da Constituição. A atuação de sindicatos, da Igreja Católica que apresentava um ativismo político mais proeminente, e das ONGs ligadas à promoção da cidadania, promoveram o engajamento de importantes setores da classe média nas práticas participacionistas (LYRA, 1999).

Esses movimentos geraram importantes repercussões na esfera jurídico-institucional, materializadas na Constituição, ainda que, das sete sugestões populares apresentadas à Constituição que conseguiram recolher mais de 500.000 assinaturas, apenas a emenda 21, sobre participação popular, tenha efetivamente sido incluída no texto constitucional. No caso específico da emenda sobre participação popular, aquelas organizações lideraram a coleta de assinaturas em todas as regiões do país. Como resultado, foi a partir de mobilização social ampla consubstanciada em uma emenda popular que se consolidaram alguns dos princípios fundamentais da democracia direta, como o plebiscito, a iniciativa popular de lei e o referendo (LYRA, 1999, p.24). Os mecanismos centrais de democracia direta inseridos na Constituição decorreram, portanto, de ampla mobilização nacional gestada com o objetivo de participar da elaboração da nova Carta Política.

Há, assim, uma característica na Constituição de 1988 de incentivar a participação crescente do povo (SILVA, 2014, p.121). Como resultado do processo constituinte, o Brasil adotou sistema constitucional democrático híbrido ou semirepresentativo, composto da conjugação de democracia representativa e de mecanismos de participação popular. A combinação entre representação e participação direta também é chamada de democracia participativa. Em essência, a democracia participativa pode ser vista como um processo político que possibilita e *estimula* a participação do cidadão e da comunidade nas questões públicas (SILVA, 2000).

O cerne constitucional da participação popular se baseia já no parágrafo único do art. 1º da Constituição, que estatui que todo o poder emana do povo e este o exerce por meio de representantes eleitos ou *diretamente* nos termos da Constituição. Na ordem jurídica brasileira, esta é a base constitucional de todas as formas de participação política do cidadão, como fundamento para os direitos políticos especificados nos arts. 14, 15 e 16 (Título II, Dos Direitos



e Garantias Fundamentais, Capítulo IV, Dos Direitos Políticos). Dizem respeito à atuação do cidadão na vida pública, correspondendo ao direito de sufrágio, em suas diversas manifestações, bem como a outros direitos de participação no processo político. Os direitos políticos incluem um conjunto de possibilidades referentes à participação popular direta no processo legislativo.

Os termos para o exercício direto da soberania popular encontram-se definidos no art. 14 da Constituição, que estabelece os três instrumentos clássicos de participação popular direta.

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, *nos termos da lei*, mediante:
I - plebiscito;
II - referendo;
III - iniciativa popular.

Plebiscito e referendo são as modalidades clássicas de consulta popular, mas podem ser considerados instrumentos semidiretos, pois dependem de deliberação legislativa, *ex ante* ou *ex post*, para se concretizarem como direito constitucional²⁸. Não possuem restrição material, podendo tratar de qualquer tema (PEDRA, 2005, p.281)²⁹. São abertos em relação a importantes questões políticas, “de relevância nacional, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo” (art. 3º da Lei nº 9.709, de 1998). Há previsão constitucional para uso do plebiscito para aprovação prévia da população, em caso de incorporação, subdivisão ou desmembramento de Estados (Art. 18, § 3º), e para aprovação das populações dos Municípios envolvidos, para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios (Art. 18, § 4º)³⁰.

No entanto, são raramente utilizados, podendo ser considerados instrumentos esporádicos na democracia representativa, com um caráter de norma de eficácia limitada ou aplicabilidade condicional. Os termos da lei, exigidos pelo art. 14, sugerem a intenção do

²⁸ O plebiscito (do latim *plebiscitum*) originou-se na Roma antiga, sendo utilizado como uma formalidade para chancelar decisões dos Imperadores. Originado nos cantões suíços, no século XV, o referendo (*ad referendum*) consistia em uma apreciação popular relativa às deliberações tomadas pelas *Landsgemeiden* (DIAS, LOPES, LOPES, 2017).

²⁹ O controle de constitucionalidade é feito pelo Congresso Nacional, responsável pela autorização das consultas, que analisa *ex ante* eventual colisão com cláusulas pétreas constitucionais.

³⁰ A 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. Conforme seu art. 3º, “Nas questões de relevância nacional, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, e no caso do § 3o do art. 18 da Constituição Federal, o plebiscito e o referendo são convocados mediante decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional, de conformidade com esta Lei”.



legislador de utilizá-los em poucos casos, apenas “nas questões de relevância nacional” (art. 3º da Lei nº 9.709, de 1998)³¹.

Além disso, há limitações intrínsecas ao formato dessas consultas populares diretas que impedem a sua utilização mais ampla como forma de deliberação democrática. Instrumentos como plebiscito e referendo restringem-se à manifestação binária (sim ou não) do cidadão, sem abrir espaço para negociações ou acordos entre interesses para se chegar a um texto mais consensual. A submissão de uma questão à decisão popular impede que sejam formados acordos para conciliar posições divergentes (PEDRA, 2005, p.314). Isso pode ser muito rígido no caso de inúmeras questões que exigem regulação complexa, restringindo as possibilidades de consultas a questões bastante determinadas.

O plebiscito foi realizado poucas vezes no País. Apesar de, em tese, poderem ocorrer mudanças constitucionais mediante plebiscito, só o Congresso Nacional pode convocá-lo, o que aponta para uma restrição do instrumento, de se sujeitar à conveniência política (GARCIA, 2005). Fora das previsões do art. 18, §§ 3º e 4º, são convocados de forma *ad hoc* para canalizar a participação popular em um determinado momento esporádico. Com efeito, em âmbito nacional, ocorreu apenas uma vez, para consulta da população sobre a forma e o sistema de governo. No caso, o plebiscito de 1993 já estava previsto na Constituição de 1988, no artigo 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias³². Em nível estadual, ocorreu apenas em 2011 para consulta da população interessada sobre a divisão do Estado do Pará, também seguindo expressa previsão constitucional do art. 18, § 3º, para deliberação sobre o tipo de matéria³³.

Apenas em nível municipal o instrumento chegou a ser de ampla utilização, como base para a criação de 1.181 municípios pelo País nos anos 1990, predominantemente micro e pequenos. A Carta de 1988 havia tornado mais fáceis as normas para emancipação, elencadas no § 4º do art. 18, que estabeleceu apenas duas condições para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios: a preservação da continuidade e da unidade histórico-cultural do ambiente urbano, de acordo com requisitos previstos em lei complementar estadual,

³¹ Art. 3º *Nas questões de relevância nacional*, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, e no caso do § 3º do art. 18 da Constituição Federal, o plebiscito e o referendo são convocados mediante decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional, de conformidade com esta Lei.

³² Art. 2º No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) a vigorarem no País.

³³ Tecnicamente, há uma controvérsia em chamar a consulta popular de 1993 como plebiscito. As regras objeto de consulta popular já estavam em vigor, definidas na própria Constituição, o que indicaria ser o caso de referendo. No entanto, seguimos a tradição de chamar a consulta de plebiscito.



e a consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas. Porém, esse movimento foi sustado com a aprovação da emenda constitucional nº 15, de 1996, que enrijeceu as regras de criação de novos municípios³⁴.

O referendo foi realizado apenas uma vez em nível nacional no País, em 2005, para consultar a população sobre a proibição da comercialização de armas de fogo e de munições, prevista no Estatuto do Desarmamento em 2003. É considerado a terceira consulta popular direta da história nacional, junto dos plebiscitos de 1963 (sobre a permanência do parlamentarismo como forma de governo³⁵) e de 1993, sendo o único referendo. Da mesma forma que o plebiscito, depende de autorização do Congresso Nacional para sua realização na esfera federal, nos termos do art. 49, XV.

Já a prerrogativa de iniciativa legislativa popular carrega um potencial maior de exercício, pois é o único dos instrumentos constitucionais realmente autônomo, que independe de autorização parlamentar para ser realizado. É o que mais atende à “exigência popular de participação” nos atos legislativos (BONAVIDES, 2008). Trata-se de uma inovação no ordenamento jurídico, sendo a primeira vez que tal instrumento de exercício da soberania popular passa a ser autorizado no país (GONÇALVES JUNIOR, 2009, p.146).

Em nível federal, a iniciativa popular circunscreve-se à apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, observadas as exigências do art. 61, § 2º, da Constituição. Tais disposições estão replicadas na Lei nº 9.709, de 1998, que regulamenta a execução de todos os instrumentos previstos no art. 14 da Constituição, estabelecendo apenas uma limitação formal adicional, que o projeto se limite a um só assunto³⁶. No entanto, também se mostra um instrumento pouco efetivo em termos de produção final de lei.

Passados mais de 30 anos da promulgação da Constituição, foram poucas as vezes que a prerrogativa de participação popular direta foi concretizada por meio de iniciativa legislativa

³⁴ Ao comparar o dispositivo constitucional estabelecido em 1988 às regras do regime constitucional de 1967, fica claro que a ausência de parâmetros mais restritivos, aliada ao aumento de recursos do Fundo de Participação dos Municípios, foi decisiva para que na década seguinte à promulgação da Constituição ocorresse uma “verdadeira explosão” de novos municípios no País. Veja Brandt (2010).

³⁵ Na consulta de 6 de fevereiro de 1963, o povo deveria se manifestar sobre a permanência do sistema parlamentarista instaurado em setembro de 1961 como solução para a crise provocada pela renúncia do então presidente Jânio Quadros. Vide Benevides (2003, p.39).

³⁶ A Constituição prevê, ainda, a iniciativa popular em projetos de lei em nível municipal e estadual. No caso municipal, requer o apoio de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado (art. 29, XIII). Em nível estadual, a Constituição delega ao legislador ordinário dispor sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual (art. 27, § 4º). Esse dispositivo levou os Estados a regulamentarem a iniciativa popular e a criarem, alguns deles, a Comissão de Legislação Participativa, facilitando a participação popular no processo legislativo (MACEDO, 2008). Veja ITS (2017), para um panorama geral de como o instituto da iniciativa popular está estruturado legalmente nas demais esferas federativas.



popular, e efetivamente transformada em lei. Apesar de se verificarem diversas tentativas para se concretizar a prerrogativa constitucional, esteve, efetivamente, na origem: da Lei “Contra a Compra de Votos” (Lei nº 9.840, de 1999), fruto de mobilização da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e dezenas de entidades nacionais³⁷; da Lei nº 8.930, de 1994, que alterou a Lei de Crimes Hediondos com base no caso Daniella Perez³⁸; e da Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135, de 2010). Uma quarta iniciativa pode ser identificada como origem do projeto de lei da Câmara nº 4.850, de 2016, ainda em tramitação no Congresso, que visa transformar em lei as 10 Medidas contra a Corrupção, a partir do esforço do Ministério Público Federal em angariar apoio popular.

O uso restrito do instrumento é associado às condições estabelecidas pela própria Constituição para o exercício da prerrogativa constitucional, que é coletiva. A exigência constitucional (art. 61, § 2º) de apoio de 1% do eleitorado nacional – cerca de 1,47 milhão de eleitores –, distribuído por pelo menos cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles, mostra-se como o maior empecilho para a utilização da iniciativa popular de lei, praticamente tornando-a inviável (CAVALCANTE FILHO, 2016)³⁹. A magnitude da exigência constitucional de que os projetos de lei de iniciativa popular sejam assinados por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional inibe e quase chega a inviabilizar a mobilização em torno da apresentação de projetos de iniciativa popular. Entretanto, ao trabalho de coleta de assinaturas é preciso acrescentar o trabalho, ainda maior, de controle dessas assinaturas, indispensável à prevenção de fraude.

Outra esfera de dificuldade está na conferência de assinaturas coletadas em apoio do projeto. Se, em termos absolutos, o número de assinaturas pode não ser considerado tão elevado, tem-se até hoje se revelado quase inviável a conferência dessas assinaturas em confronto com a comprovação da condição de eleitor do subscritor da iniciativa (VIEIRA, 2008). Esse aspecto explica por que o projeto de lei da Câmara nº 4.850, de 2016, tenha inicialmente tramitado como de iniciativa de parlamentar, ainda que tenha a iniciativa popular

³⁷ A Lei nº 9.840, apresentada no Congresso Nacional por iniciativa popular e aprovada em 1999, tornou possível a punição, pela Justiça Eleitoral, de políticos já eleitos, com a perda do mandato. Os processos por “corrupção eleitoral” geralmente envolveram a compra de votos ou o uso da máquina administrativa pública para se beneficiar nas eleições. Para conseguir sua aprovação, foram recolhidas mais de um milhão de assinaturas por várias entidades da sociedade, lideradas pela OAB e a CNBB. Vide <http://www.cnbb.org.br/credibilidade-politica/>

³⁸ Após a morte da atriz Daniella Perez, em 1992, com grande repercussão nacional, a mãe dela, Glória Perez, autora de novelas, mobilizou uma campanha que conseguiu assinaturas suficientes para incluir homicídio qualificado no rol de crimes hediondos, que têm penas mais duras.

³⁹ A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. (Art. 61, § 2º)



atendido as exigências constitucionais, alcançando o apoio de mais de 2 milhões de signatários⁴⁰. De qualquer forma, mesmo que os parlamentares sejam receptivos de projetos de lei com apoio popular significativo, o instrumento é utilizado de forma muito pontual.

A tramitação da iniciativa legislativa popular também pode ser apontada como empecilho a um maior espaço institucional desse instrumento direto. Isso porque não há vinculação do parlamento na aprovação do projeto, muito menos prazo temporal de tramitação. Não há prazo legal ou regimental para apreciação da matéria pelos parlamentares, como ocorre com o instrumento similar na Argentina (PEDRA, 2005, p.290). Trata-se de limitação, de caráter formal, ao uso do instrumento constitucional direto. O modelo de tramitação adotado, não vinculante, faz com que a iniciativa popular se esgote na proposição do projeto. A partir daí, o Legislativo é livre para aprovar, emendar ou rejeitar a matéria, como no caso do Projeto de Lei nº 4.850, de 2016, que acabou desconfigurado na Câmara dos Deputados, onde os deputados retiraram 6 das 10 medidas anticorrupção⁴¹.

O Legislativo também não observa prazo regimental algum para deliberar sobre propostas de iniciativa popular. Essas características se contrapõem, por exemplo, ao modelo semivinculante, em que, caso altere ou rejeite um projeto popular, o Legislativo deve obrigatoriamente convocar referendo, tal como ocorre no Uruguai^{42 43}. Esse modelo também contrasta com o modelo português. A iniciativa legislativa cidadã portuguesa exige que seja apoiada por vinte mil cidadãos, por escrito ou por via eletrônica, dirigida ao Presidente da Assembleia da República. Uma vez que a iniciativa legislativa cidadã cumpra o requisito, é analisada por uma comissão especializada para que se elabore um relatório e parecer técnico num prazo de 30 dias, para ser apreciada e votada pelo plenário em até 10 sessões plenárias.

⁴⁰ Na tramitação do PL, a CCJ da Câmara acabou deliberando por a Mesa reatuar o autor do projeto como de iniciativa parlamentar, passando, assim, a ser o primeiro a tramitar dessa forma na Casa. Desde 1988, nenhum outro projeto tramitou formalmente como de iniciativa popular na Câmara dos Deputados, nem os que geraram as leis anteriormente citadas.

⁴¹ A tramitação foi suspensa pelo STF, que determinou retorno do projeto do Senado à Câmara para que trate o anteprojeto de lei anticorrupção como projeto de iniciativa popular, “observando o rito correlato previsto no seu regime interno”, que prevê seja debatido na “sua essência”, “interditando-se emendas e substitutivos que desfigurem a proposta original”. Vide <https://www.estadao.com.br/noticias/geral/fux-determina-que-projeto-de-10-medidas-de-combate-a-corrupcao-retorne-a-estaca-zero-a-camara.10000094654>

⁴² A proposta de Cavalcante Filho (2016) visa superar ambas limitações, corrigindo os problemas nos requisitos da iniciativa popular diretamente na Constituição. O autor propõe uma PEC estabelecendo o referendo obrigatório, em caso de rejeição ou alteração substancial do projeto proposto pelo povo, e uma quantidade menor (e mais razoável) de assinaturas, de 200 mil, de forma a viabilizar a tramitação, que se daria em regime de urgência.

⁴³ Nesse caso, sugerimos a aprovação da PEC 8, de 2016, que acrescenta o § 3º ao art. 61 da Constituição Federal para aplicar aos projetos de lei de iniciativa popular o mesmo rito de tramitação de urgência, de 45 dias em cada Casa, para ganharem mais agilidade em sua tramitação, trancando a pauta até a conclusão da votação da matéria. Trata-se de mecanismo de fortalecimento da democracia que prioriza a participação popular no processo legislativo nacional. Vide <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/125040>



Em todo caso, uma comissão representativa dos cidadãos é constituída para acompanhar o processo e estará devidamente informada em todas as etapas (GONÇALVES, 2016).

Esses aspectos seriam mitigados diante da repercussão social da iniciativa, que pode ter o condão de colocar o projeto na pauta pública. No entanto, isso reforça o caráter esporádico do instrumento, restringindo sua utilização a projetos que gerem ampla mobilização social.

Pode-se apontar uma limitação adicional do instrumento, de caráter formal, que consiste na circunscrição da iniciativa popular à apresentação de projetos de lei ordinária. Não é estendida, portanto, a propostas de emenda à Constituição nem a matérias de propositura privativa do Presidente da República.

A Constituição também não estabeleceu a possibilidade de emendas populares a outras proposições legislativas. Nesse caso, há um limite claro da autonomia de iniciativa não institucional no ordenamento constitucional vigente, ao menos em nível federal⁴⁴.

Também existe uma crítica de que a Constituição brasileira não adotou outras formas clássicas de instrumentos de democracia direta. Não temos o chamado *recall* ou direito de revogação, que permite ao eleitorado pôr fim antecipado ao mandato de autoridades ou parlamentares. Também não existe o veto, a faculdade do eleitor de se manifestar coletivamente contra determinada medida governamental ou lei, já devidamente aprovada, ou em vias de ser posta em execução. Diferentemente do referendo, possuiria autonomia de iniciativa.

Dessa forma, apesar de estarem insculpidos diretamente na Constituição, pode-se considerar aqueles instrumentos limitados e poucos eficazes como meio para canalizar a vontade popular. Embora a participação popular esteja estabelecida na Constituição e fundada no postulado da soberania popular, na prática os instrumentos clássicos – plebiscitos, referendos e projetos de lei de iniciativa popular – acabam mais restritos ao campo teórico do que efetivamente concretizados na vida real (ROCHA, 2014). Nesse caso, ganha relevo a observação de Nogueira Filho (2007, p.209), de que, na democracia representativa, são poucas ou raras as vezes em que o cidadão decide diretamente sobre algum problema ou questão real. Como frisa o autor, até mesmo a eleição, que é considerada instrumento central na democracia,

⁴⁴ De forma diversa, o legislador porto-alegrense estabeleceu na Lei Orgânica da Capital gaúcha a prerrogativa de apresentação de emenda popular a outros projetos, prevendo que “durante o período de pauta regimental, poderão ser apresentadas emendas populares aos projetos de lei do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, desde que firmadas por, no mínimo, trezentos eleitores ou encaminhadas por três entidades representativas da sociedade, [...]” (art. 121, § 3º, LOM). Também se observa concessão de poder de emenda ao cidadão gaúcho em relação a projetos de lei em discussão na Assembleia Legislativa do RS, prevista no § 6º, do art. 152, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.



é um processo de decisão indireta, que permite ao cidadão apenas decidir sobre quem vai decidir pelo cidadão.

Além disso, é exagerado chamar a iniciativa legislativa popular de instrumento de democracia direta. Falta a característica de deliberação autônoma exigida para a prática de um instrumento concretizador direto da soberania popular, que se pode constatar tanto no plebiscito quanto no referendo, instrumentos por meio dos quais o poder popular se concretiza e vincula a democracia representativa. Por isso a preferência de chamá-lo de instrumento de democracia participativa. Sob essa ótica, a existência de instrumentos clássicos de exercício direto de poder político do cidadão deve ser vista como um reforço à qualidade das deliberações representativas, pois possuem restrita autonomia para serem perpetrados, seja no âmbito da iniciativa, ou do poder de deliberação parlamentar.

Essa rigidez dos instrumentos de democracia direta se explica pela concepção constitucional que deixa apenas as mais importantes decisões para os cidadãos individualmente se manifestarem, enquanto delega as demais ao parlamento formado por membros eleitos pelo voto. Isso pode ser explicado pelo contexto tecnológico, analógico, em que foi escrita a Carta, que tornava muito mais restrita não apenas a disseminação de informação e conhecimento, como também a manifestação política individual, dada a inexistência dos instrumentos digitais atuais que facilitam o exercício da cidadania. Numa economia baseada na especialização e divisão do trabalho, seria altamente inconveniente e difícil para todo cidadão deliberar sobre muitos temas coletivos de forma mais sistematizada, inclusive interagindo pessoalmente com os demais cidadãos (DAHL, SHAPIRO, CHEIBUB, 2003).

A rigidez dos instrumentos clássicos de democracia direta também pode ser explicada, entre outros fatores, pelo receio parlamentar de influência excessiva da participação popular. A Assembleia Constituinte formada para elaboração da Carta, aberta à participação popular, recebeu a formulação de 122 propostas de iniciativa popular, o que teria sido considerado excessivo pelos parlamentares constituintes (BAZILIO, 2017). Na época, a exigência era de subscrição por 30 mil assinaturas e três entidades promotoras para apresentar uma iniciativa popular. Preocupados com a incipiente mobilização social e com a sua influência sobre a Carta Magna, os legisladores teriam limitado a participação popular no processo legislativo, inclusive excluindo a possibilidade de apresentação de emenda constitucional popular.

De fato, a participação popular direta aparentemente possui dificuldades que precisam ser enfrentadas (PEDRA, 2005, p.302). Ainda que, em tese, seja inatacável seu valor como



instrumento de condução da vontade popular, na prática a participação popular em democracias de massa é suscetível não apenas a limitações constitucionais. Outra dificuldade consiste no potencial de manipulação dos pleitos populares. Isso parece ser muito proeminente com os avanços das tecnologias de comunicação em massa, ocorrendo de forma mais ampla no cenário de redes sociais, onde a propaganda política dominada por *fake news*, muitas vezes incitando o ódio, se propaga com extrema rapidez, instantaneamente. A desinformação passa a adquirir status de verdade, mas sem o compromisso de sê-lo, que se torna secundário ou irrelevante, impondo uma nova dificuldade à democracia.

Além disso, quanto mais técnica e complexa for a matéria submetida à apreciação popular, mais a decisão do cidadão pode ser influenciada pela propaganda externa que assimila, com o intuito de direcionar seu posicionamento pessoal. Nesse contexto, consultas populares diretas poderiam, paradoxalmente, constituir uma ameaça à democracia⁴⁵. A capacidade do cidadão em atuar no processo legislativo com racionalidade e eficiência é limitada (BENEVIDES, 2003, p.46). Nesse caso, a restrição de instrumentos diretos no âmbito da democracia representativa não é necessariamente considerada como negativa à realização da democracia.

No entanto, os instrumentos clássicos de exercício do poder político do cidadão não são exaustivos na ordem constitucional vigente, não sendo os únicos elencados em reforço à deliberação representativa. Além desses instrumentos centrais de participação popular “direta”, permeiam o texto da Constituição diversos dispositivos de abertura institucional à participação popular. Há outras previsões constitucionais que proveem oportunidades de contribuição do cidadão em diversos aspectos da vida pública no País, não apenas na condição de eleitor ou de legislador. São baseados na ideia de participação crescente do cidadão, participação que não significa necessariamente decisão, mas colaboração.

Castro (2018) elenca, por exemplo, a previsão constitucional de participação de trabalhadores em colegiados de órgãos públicos (art.10); a legitimidade do cidadão para denunciar irregularidades perante o Tribunal de Contas (art.74, §2º); a participação de trabalhadores, empregadores e aposentados na gestão da seguridade (art. 194, parágrafo único, VII); a participação da comunidade no SUS (art. 198), e a gestão democrática do ensino público

⁴⁵ No limite, o caráter democrático do plebiscito e do referendo pode ser desvirtuado por regimes autoritários disfarçados pelo chamamento das massas para referendar decisões de líderes carismáticos como Hitler e Mussolini, ambos políticos com amplo apoio popular no século XX (PEDRA, 2005, p.303). Não parece, entretanto, ser o caso do regime constitucional de 1988, que atribui o poder de convocação das consultas populares ao Congresso Nacional, mas o que não afasta o espaço para manipulação.



(art. 206, VI). A Constituição também é clara ao prever formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, inclusive para fins de avaliação periódica da qualidade dos serviços (art.37, §3º).

A participação da comunidade na saúde pública (art. 198, III) e na área de assistência social (art. 204, II) também são asseguradas pela Constituição, da mesma forma que é garantida a participação de organizações não governamentais na promoção da assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem (art. 227, §1º), e a cooperação das associações representativas no planejamento municipal (art. 29, XII). Silva (2014, p.145) também reconhece que a Constituição adotou outras formas de participação democrática além das previstas no art. 14, elencando a prerrogativa de colaboração da comunidade com o Poder Público na promoção e proteção do patrimônio cultural brasileiro (art. 216, §1º). Ainda se podem elencar a importante previsão do art. 187, que abre o planejamento da política agrícola à participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes. Também se observa uma maior concretização da gestão democrática no ensino público, como determina a Constituição Federal (art. 206, VI)⁴⁶.

O art. 5º também traz enunciados relativos à garantia da democracia participativa, podendo ser identificados por meio de: (i) obrigação de os órgãos públicos prestarem informações de interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, no prazo da lei (inc. XXXIII); (ii) direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder (inc. XXXIV); (iii) reconhecimento da competência do Tribunal do Júri, de caráter eminentemente popular, de participação da sociedade no Poder Judiciário (inc. XXXVIII); e (iv) legitimidade de qualquer cidadão para propor ação popular, em defesa de direito difuso, objetivando anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (inc. LXXIII).

A tabela elenca enunciados constitucionais que garantem a democracia participativa no Brasil e que inspiraram a criação, por lei, de diversos outros instrumentos de participação da sociedade nos assuntos coletivos.

⁴⁶ Já os comandos constitucionais que garantem a participação de trabalhadores e aposentados na gestão da seguridade social (art. 194, § único, VII), de trabalhadores rurais na definição da política agrícola (art. 187) ou da comunidade na proteção do patrimônio cultural (art. 216, § 1º) não parecem ter efetividade. Vide Alves e Souza, (2018).



Tabela 2.1. Instrumentos Constitucionais de Participação Popular

Matéria	Excertos
Princípios Fundamentais e Democracia Participativa	Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: II - a cidadania. (...) Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos <i>ou diretamente, nos termos desta Constituição.</i>
Dos Direitos Fundamentais	Art. 5º: [...] XXXIII - obrigação de os órgãos públicos <i>prestarem informações</i> de interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, no prazo da lei; XXXIV - <i>direito de petição</i> aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; XXXVIII - reconhecimento da competência do <i>Tribunal do Júri, de caráter eminentemente popular, de participação da sociedade</i> no Poder Judiciário; LXXIII - legitimidade de qualquer cidadão para propor <i>ação popular</i> , em defesa de direito difuso, objetivando anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural
Dos Direitos Sociais	Art. 10. É assegurada a <i>participação dos trabalhadores e empregadores</i> nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação
Dos Direitos Políticos	Art. 14. A soberania popular será exercida pelo <i>sufrágio</i> universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I- plebiscito; II- referendo; III- iniciativa popular
Dos Partidos Políticos (participação via sistema partidário)	Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos
Da Organização Político-Administrativa	Art. 18. [...] § 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e <i>dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito</i> , às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.
Dos Municípios (direito)	Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: [...] XII- <i>cooperação das associações representativas</i> no planejamento municipal
Dos Municípios (controle popular)	Art. 31. [...] § 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de <i>qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade</i> , nos termos da lei

Poder Legislativo	Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação. Par. 2º. [...] II - adoção nominal pelas comissões do Congresso Nacional, nas matérias de sua competência, de <i>audiências públicas com entidades da sociedade civil</i>
Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária	Art. 74. [...] § 2º <i>Qualquer cidadão</i> , partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.
Da Política Agrícola e Fundiária e Reforma Agrária	Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a <i>participação efetiva do setor de produção</i> , envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta [...]
Participação na Seguridade Social	Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. <i>Parágrafo único</i> : Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: [...] VII- <i>A participação da comunidade</i> nas decisões sobre a seguridade social
Diretriz do Sistema Único de Saúde	Art.198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: [...] III – <i>A participação da comunidade</i>
Diretriz da Assistência Social	Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: [...] II- <i>participação da população</i> , por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis
Educação	Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VI – <i>A gestão democrática</i> do ensino público, na forma da lei
Participação no Sistema Nacional de Cultura	Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais. § 1º O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios: [...] X - <i>democratização dos processos decisórios com participação e controle social</i>

Fonte: elaboração própria, adaptado de Amaral, Guimarães, Daumerie (2015)

O rol constitucional disperso na Carta estabelece, assim, um paradigma de democracia participativa, reconhecendo não apenas o sufrágio universal, como também diversas outras formas inovadoras de participação social na esfera pública (MACEDO, 2008, p.186).



A Constituição também estabelece uma base para o desenvolvimento de outros tipos de participação da população. Há diversos instrumentos de democracia participativa que não estão direta e expressamente previstos na Constituição, mas na legislação infraconstitucional. Existem espaços institucionalizados de participação direta popular como conselhos de direito, conselhos gestores de políticas públicas e orçamentos participativos, além de iniciativas institucionais como as próprias ouvidorias e comissões de legislação participativa no Congresso Nacional, que não encontram sede constitucional. Isso significa que não somente os mecanismos e instrumentos atualmente conhecidos, mas diversos outros podem vir a integrar o elenco das formas que compõem a democracia participativa no Brasil, sob a égide da Constituição Cidadã (MACEDO, 2008).

Com efeito, pode-se identificar a existência de uma tradição da participação popular em conselhos de consulta, como os conselhos consultivos permanentes nas áreas sociais, cujo formato passou a ser bastante influenciado pela teoria da democracia participativa (SILVA, 2016, p.249). O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), criado pela Lei nº 8.069, de 1990, garante a participação popular na discussão de políticas públicas de proteção à criança e ao adolescente por meio dos Conselhos da Criança e do Adolescente, obrigatórios em nível nacional, estadual ou municipal. Mais recentemente, ganhou destaque a atuação dos conselhos gestores de políticas públicas como mecanismo de participação popular.

Recentemente, o governo federal veio a ampliar os mecanismos de participação popular no Executivo federal, de forma a reforçar a participação social naquela esfera. Por meio do Decreto nº 8.243, de 2014, instituiu a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, com o objetivo de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil (art. 1º), inclusive nas agências reguladoras, quanto a realização de audiências e consultas públicas (art. 20). O Decreto nº 8.777, de 2016, veio a complementar o esforço em promover transparência e participação social, ao instituir a política brasileira de dados abertos, com abertura a cidadãos, instituições e comunidades para participarem de grupos de discussões temáticas no portal governodigital.gov.br.

Como citado, o ordenamento constitucional também abre espaço para a deliberação direta do cidadão integrante de tribunais de júri, que podem ser considerados como um fórum democrático formado diretamente por cidadãos, especialmente criado para julgar crimes contra a vida. No âmbito do Judiciário, também há mecanismos positivados de participação democrática no processo de decisão do próprio STF, como o *amicus curiae* e as audiências



públicas, que reforçam a legitimidade das decisões proferidas em processos de jurisdição constitucional (GAIA, s/d).

Há uma percepção maior de que tais comandos estejam sendo concretizados de forma sistemática. Nesse caso, pode-se dizer que há instrumentos para o exercício efetivo de democracia participativa, sob uma estrutura e processos que oferecem ao cidadão efetivas possibilidades de participar e de exercer algum controle crítico das decisões públicas.

A Constituição também estipula a realização de audiências públicas com a presença de representantes de entidades da sociedade civil nas comissões do Legislativo (art. 58, II). Tal inovação em sede constitucional (AMARAL, GUIMARÃES, DAUMERIE, 2015), já é uma tradição nas Casas Legislativas.

Pode-se considerá-las como a prática mais visível da participação pública no processo legislativo nas três esferas federativas. Em nível nacional, é praxe no Congresso que todas as matérias de relevante interesse sejam debatidas em audiência pública pelas Comissões antes de serem apreciadas em Plenário, a menos das proposições legislativas sob regime de urgência. São realizadas frequentemente pelas comissões temáticas das duas Casas Legislativas, sendo a forma mais comum de abertura do Legislativo para o debate com a sociedade em torno de temas em discussão no Congresso Nacional (VIEIRA, 2008).

Além disso, as Comissões Temáticas recebem estudos, pareceres, relatórios e exposições de vários segmentos da sociedade, que têm, em geral, o propósito de subsidiar e influenciar o processo de formação das leis. Conforme dados disponibilizados em seu portal, o Senado realizou 1.321 audiências públicas interativas desde 2012⁴⁷, angariando a participação de quase 20 mil pessoas dentre parlamentares, autoridades, representantes de empresas e instituições da sociedade nesses fóruns. No mesmo período, a Câmara realizou 3.884 audiências públicas, o que representa uma média de 554 eventos por ano⁴⁸.

Além de audiências públicas, as Casas Legislativas têm disponibilizado outros instrumentos viabilizadores da participação popular no processo legislativo nacional, dividindo a mesma característica predominante de subsidiarem a democracia representativa. Esse é o caso dos portais *e-Cidadania* e *e-Democracia*, do Senado e Câmara, respectivamente, que permitem

⁴⁷ Relatório de Eventos Interativos, gerado em 2.3.2019.

⁴⁸ A funcionalidade de audiências interativas passou a funcionar efetivamente no Portal da Câmara em 2017. Desde então, realizou 641 eventos interativos entre 2017 e 2018.



a maior participação dos cidadãos nas atividades das Casas Legislativas⁴⁹, que são os órgãos constitucionais especializados de mediação política na sociedade.

No caso das Cartas estaduais, o STF⁵⁰ já reconheceu ser plenamente compatível com a Constituição Federal a autorização de iniciativa popular para proposta de emenda a Constituições estaduais, admitida em diversas constituições estaduais. Embora a Constituição Federal não autorize expressamente proposta de iniciativa popular para emendas ao próprio texto, mas apenas para normas infraconstitucionais, não há impedimento para que as constituições estaduais prevejam a possibilidade, ampliando a competência constante da Carta Federal. Segundo o Ministro Fachin, essa sistemática para a proposição de emenda constitucional nada mais seria do que uma forma de exercício da soberania popular, que não é restringida pelo princípio da reserva de iniciativa⁵¹.

Essa característica de abertura do ordenamento constitucional à participação popular também pode ser vislumbrada logo após a promulgação da Constituição em 1988, com a introdução do chamado orçamento participativo em nível municipal no país. A consolidação da iniciativa pioneira demonstra que mecanismos de participação popular podem ser institucionalizados plenamente no regime constitucional corrente, ainda que não diretamente positivados ou previstos inicialmente no texto original da Carta.

O modelo se baseia na realização de reuniões ou assembleias de cidadãos, que elege as prioridades no direcionamento de recursos destinados para investimento público, como subsídio ao processo orçamentário municipal⁵². É considerado como instrumento de fortalecimento da participação popular, de forma complementar à democracia representativa. Essa iniciativa permitiu que a população começasse a decidir, de forma direta, sobre a aplicação de recursos em obras e serviços a serem executados pela administração municipal (PEIXOTO, 2009; SAMPAIO, MAIA, MARQUES, 2010). O orçamento participativo não apenas fornece a todos os cidadãos a oportunidade, mas o direito de participar nas decisões sobre parte do orçamento público anual (PATEMAN, 2012), e tem obtido adesão expressiva da esfera civil (WORLD BANK, 2008).

⁴⁹ As funcionalidades dos portais serão analisadas no próximo capítulo, detendo-nos agora aos aspectos mais jurídicos nesta etapa dos novos instrumentos de participação popular, não constitucionalizados.

⁵⁰ Na ADI 825/DF.

⁵¹ Com efeito, iniciativas estaduais, fundadas na autorização constitucional, abriram caminho para novas experiências participativas. Exemplo é a emenda constitucional no 7 aprovada pela Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, que agregou a participação como um princípio da administração estadual, como comando explícito da Constituição gaúcha (AMARAL, 2001).

⁵² Há uma vasta literatura sobre o tema, da qual citamos: Sanchez (2002), Genro e Souza (2001), Calderón e Chaia (2002), Maricato (2001), Teixeira (2001), Dutra e Benevides (2001).



O modelo se iniciou em Pelotas, Rio Grande do Sul. Em seguida, foi levado para a administração de Porto Alegre no começo dos anos 1990, onde se consolidou como mecanismo de construção de democracia local, oficializado na Lei Orgânica do Município⁵³ ⁵⁴. Também ocorreram experiências intermediárias de orçamento participativo, de caráter meramente consultivo, como na Prefeitura de Recife (MAGALHÃES, 2008). Nesse caso, as assembleias servem apenas para ouvir a população, e depois o Executivo faz as suas próprias escolhas e as remete para a Câmara de Vereadores. O modelo brasileiro também foi adotado por várias outras cidades pelo mundo.

Essa disseminação do orçamento participativo demonstra a compatibilidade da democracia representativa com a participação popular de forma mais sistematizada e perene nos assuntos coletivos. Esse aspecto torna-se mais pronunciado ao se constatar o desenvolvimento de uma funcionalidade adicional do orçamento participativo para o processo democrático, em termos de *accountability* (WORLD BANK, 1996; CASTRO, 2018), que tem sede no princípio constitucional da transparência. Com efeito, o orçamento participativo passa a ser positivado como um instrumento de transparência fiscal. O § 1º, I, do art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000) considera a participação popular no processo orçamentário como mecanismo de transparência do setor público:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

I – *incentivo à participação popular* e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

O orçamento participativo, no entanto, não encontrou penetração nas esferas estaduais e federal. Pode-se, entretanto, traçar um paralelo do modelo orçamentário participativo municipal com a introdução, em 2015, do chamado “orçamento impositivo” em nível federal. A alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015, tornou obrigatória a execução de emendas individuais de parlamentares ao orçamento da União até o limite de 1,2%

⁵³ Veja o portal da Prefeitura de Porto Alegre para maiores detalhes: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/>

⁵⁴ Existem algumas outras experiências em nível municipal, especialmente no processo de deliberação sobre os planos-diretores, que atrai o envolvimento e interesse de amplas parcelas da população. Veja Coutinho *et al* (2017) para um estudo de caso sobre o plano diretor da cidade de São Paulo, cujo processo prevê a participação pública sob a forma de várias consultas ao longo do processo. Os conselhos municipais de saúde e de educação também são uma realidade nas cidades brasileiras, que acompanham a aplicação dos repasses das verbas federais setoriais.



da receita corrente líquida realizada no ano anterior. O novo mecanismo pode ser considerado um avanço para a democracia em geral, e para a democracia representativa em particular, já que tem o potencial de aproximar os deputados federais das demandas de suas regiões, tornando a atuação parlamentar aberta e conectada com a sociedade civil.

Na última década, outros instrumentos institucionais de participação popular também têm sido desenvolvidos de forma mais acentuada, a partir da incorporação de tecnologias de informação e comunicação na política. Com isso, a interlocução entre os cidadãos e os membros do Congresso tem, ano após ano, se fortalecido em virtude da disponibilização de novas ferramentas de interação. São ferramentas legislativas que, juntamente com outros meios disponíveis nas redes sociais, aproximam a sociedade civil das decisões políticas. Além das audiências públicas, citam-se as consultas públicas, os debates nos portais dos poderes da República, o encaminhamento de ideias legislativas, os serviços de atendimento ao cidadão e os demais canais de comunicação, dentre outros.

Essa prática de abertura das Casas Parlamentares à participação popular pode ser vista como um plano adicional de participação popular na política, derivada da soberania popular, ainda que, inicialmente, não previsto na Constituição Federal. Há a abertura digital do Parlamento à iniciativa popular em permitir a apresentação não propriamente de uma proposição legislativa de iniciativa popular com o apoio constitucional estabelecido no art. 61, § 2º, mas em estruturar canais digitais que permitem a interação cidadão-Parlamento, “dando voz” ao cidadão no processo legislativo. Isso amplia a coexistência entre uma esfera de democracia “participativa” e uma “representativa”, que passa a ser cada vez menos procedimentalista.

Com efeito, os canais digitais das Casas permitem, dentre outras funcionalidades, que os cidadãos apresentem ideias que podem ser aproveitadas por deputados federais na Câmara. No Senado, quando atingem apoio de 20 mil cidadãos, as ideias são apreciadas pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) e, caso aprovadas, passam a tramitar como projeto de lei daquela Comissão. Há, assim, novas oportunidades de aproximação das Casas e do processo legislativo com os cidadãos.

Nesse caso, a esfera da sociedade civil amplia o exercício da cidadania, que é considerado central no regime democrático, passando a desenvolver uma função complementar ao arranjo constitucional representativo, que originalmente lhe atribui a função predominante de formar e autorizar a esfera política por meio das eleições. A participação torna-se, assim,



mais real e menos formal, atrelada ao momento eleitoral, podendo influir em algum grau nas decisões políticas, configurando uma “verdadeira participação democrática” (AMARAL, GUIMARÃES, DAUMERIE 2015). Amplia-se, portanto, o vínculo constitucional da esfera política com a esfera civil, de natureza basicamente eleitoral (GOMES, 2005), fortalecendo a democracia.

2.2. Limites Jurídicos dos Instrumentos de *e*-Democracia

Como se observa, a Constituição está aberta a novas formas de participação popular, em todas esferas federativas, presenciando o desenvolvimento de várias iniciativas institucionais com esse fim. Não se pode afirmar, portanto, que a Constituição seja fechada a práticas inovadoras de democracia participativa, uma concepção afastada já a partir dos fundamentos do comando constitucional central do art. 1º.

A Constituição de 1988 elegeu, já em seu preâmbulo, a opção do ordenamento jurídico brasileiro pelo estado democrático, que tem, dentre os seus fundamentos, o exercício da cidadania e da participação da população no processo de tomada das decisões fundamentais. Vários instrumentos ampliam o direito constitucional à participação política, que engloba o direito de participar de audiências públicas como instrumento de democracia participativa. Além disso, o espaço constitucional é amplo para recepcionar inúmeras novas formas de participação popular na política, que é central para uma democracia.

Como Amaral (2001) já pontuou, democracia e participação se exigem, tornando a expressão democracia participativa uma tautologia. Isso porque não há democracia sem participação, sem povo, sujeito ativo e passivo do processo político, no pleno exercício da cidadania. O regime institucional será tanto mais democrático quanto tenha mais canais e menos obstáculos à livre e direta manifestação da vontade do cidadão (AMARAL, 2001, p.56).

Todavia, esse espaço encontra limitações no próprio texto constitucional. A questão central da democracia participativa não passa por restringir a representação inerente à democracia indireta, nem substituir a representação assim como a conhecemos pela manifestação direta da soberania (PEDRA, 2005). A participação não compreende o banimento do Poder Legislativo, mas a compatibilidade daqueles instrumentos de participação popular à institucionalidade vigente. A abertura constitucional a novas formas de participação popular distancia-se amplamente de concepções de democracia participativa como uma “representação negociada” (URBINATI, 2006) ou “representação compartilhada” (BORGES, 2018), que venha a impor restrições à representação (AMARAL, 2001), ou até mesmo que vise à superação da



representação, diante de uma suposta fragilização do modelo constitucional (BONAVIDES, 2008).

A participação civil que se observa é de subsídio e não substituição do processo político representativo, fundamentada na premissa da democracia constitucional, que exige que as decisões políticas sejam tomadas pelos representantes eleitos (GOMES, 2005). A concepção constitucional é de estímulo efetivo à democracia participativa, que legitima a participação na esfera pública institucional. A participação reforça a representação, sendo ambos concebidos como atributos centrais para a estabilidade e o progresso em si da democracia moderna (BIANCHINI, 2014, p.19).

Isso se alinha com a abordagem de Bobbio (2000), que analisa a participação no sentido de complementação com a representação. O autor adota uma perspectiva de ampliação do processo de democratização a partir da participação civil na vida pública, identificando a construção de uma democracia social. Haveria uma possibilidade de “conduzir ao alargamento da democracia sem desembocar necessariamente na democracia direta” (BOBBIO, 2000, p. 76).

Nesse contexto, cabe lembrar o papel constitucional do Parlamento como contrapeso ou freio político, em nome do cidadão, em face do Poder Executivo, aspecto atrelado à sua origem na contraposição a regimes monárquicos. Grande parte da doutrina política considera a representação um dos principais acontecimentos da história política moderna. Trata-se de uma conquista que se mostra necessária para a democracia. Historicamente, a rejeição da representatividade e da democracia representativa desembocou em regimes que não asseguraram o princípio democrático – tido como a amplitude da participação popular na formação da vontade do governo –, levando a regimes ditatoriais ou belicosos (BIANCHINI, 2014, p.159).

No esteio desse papel, o contorno constitucional abre a esfera de decisão política, baseada na representativa, à incorporação de espaços públicos com a presença direta do cidadão, mas sem autonomia deliberativa. Não há a criação de espaços paralelos de decisão, mas a abertura institucional por meio de mecanismos consultivos à sociedade civil, sem avançar fora dos limites constitucionais, consentidos pelo Poder Legislativo, o qual se legitima pelo sufrágio universal. A estrutura política representativa permanece com suas prerrogativas constitucionais de centro de tomada de decisão, mas passa a ser mais permeável à participação civil, a partir de instrumentos digitais de interação institucionalizados, abertos a todo cidadão.



Essa característica da estruturação constitucional do estado impõe, naturalmente, um limite relativo ao caráter dos novos meios de participação civil no processo legislativo, que não podem extrapolar o modelo constitucional vigente.

Isso ocorre até por uma questão de representatividade geral, pois, por mais participação popular que venha a subsidiar o processo político, falta legitimidade para a tomada de decisão dos “novos atores societários”. Como salientam Lavalle, Houtzeger, Castello (2006), os novos atores que passam a ocupar os espaços criados e que funcionam sob os princípios do participacionismo ou do deliberacionismo acabam sendo novos representantes de interesses de determinada *parcela* da população. Ainda que militem nos ambientes participativos pelos objetivos de um coletivo que não tem condições de se manifestar ou de estar presente (AUGUSTO, 2015), não há uma delegação formal do cidadão ao novo ator para lhe representar. A existência de uma gama mais ampla de atores e instituições que exercem influência política e social sobre o conjunto da sociedade não reflete a participação generalizada da sociedade, impedindo o abandono do referencial da democracia representativa. Por isso, há uma impossibilidade de vinculação de “deliberações” populares, derivadas da participação em instrumentos digitais do tipo votação *online*, sobre decisões parlamentares.

O processo legislativo delineado na Constituição atribui poder de deliberação à decisão parlamentar coletiva, tomada em assembleia, que, por sua vez, carrega traços do princípio democrático que informa nossa Carta, pois pressupõe a representação de toda a sociedade na deliberação de temas coletivos. Apesar de suas limitações em termos de vinculação à vontade do cidadão, a representação parlamentar abre espaço para a expressão de todos os segmentos sociais, e não apenas de grupos majoritários, protegida em âmbito constitucional. O Parlamento é o local onde o princípio democrático se realiza, onde as deliberações observam o princípio da maioria, mas respeitando a participação de todos segmentos sociais. É um sistema de garantia da liberdade política do cidadão e da minoria, portanto, do pluralismo democrático (BIANCHINI, 2014, p.164).

Esse princípio democrático possui um caráter duplo, pois, ao mesmo tempo em que abre a deliberação política à participação popular, também limita a forma como ela se concretiza. O princípio democrático impõe um procedimento que passa pela garantia do direito de participar e de expressar a opinião pelas minorias e todos segmentos sociais. Isso adentra no chamado princípio do pluralismo político, que também informa nossa organização constitucional, e que se torna imprescindível para se alcançar a legitimidade da deliberação política.



O modelo de deliberação legislativa constitucional também se baseia no princípio da igualdade de representação, derivado do processo eleitoral aberto a todos cidadãos. Por isso, a organização institucional da democracia é rígida ao atribuir aos parlamentares eleitos o poder de deliberação coletiva, baseado no processo legislativo, cujos contornos também estão definidos no corpo do texto constitucional. Não há espaço institucional para a prevalência do agente popular sobre o agente político. Dessa forma, não se pode considerar que consultas públicas *online* vinculem a atuação parlamentar. Quaisquer “deliberações” no espaço digital carecem do atributo de soberania para prevalecer sobre as deliberações representativas institucionalizadas, sem força vinculatória ou validade *erga omnes*.

A democracia participativa delineada na Constituição a partir da conjugação desses princípios associa-se ao próprio princípio da unidade da Constituição. A coesão das normas constitucionais aponta para a necessidade de uma compreensão lógica do texto constitucional, a fim de evitar contradições internas entre suas normas ao longo do texto. As normas constitucionais são preceitos integrados de um sistema unitário de normas e princípios, não estando dispersos isoladamente (PEDRA, 2005, p.318). Isso impõe que um comando constitucional deve ser sopesado em relação aos demais, *a la* Alexy, para situar o espaço e o alcance de instrumentos de democracia participativa no regime constitucional, o que indica que o princípio participativo deve ser conjugado ao princípio representativo da Constituição. Com isso, o exercício da soberania popular na forma direta encontra limites no texto constitucional, ou “nos termos da lei” (art. 14, *caput*), que o disciplinam.

Dessa forma, embora a abertura dos parlamentos seja uma prática a ser estimulada e incorporada à cultura política do cidadão, a estrita vinculação da vontade popular *online* encontra limites jurídicos nos contornos da própria Constituição, que adota a forma representativa de deliberação coletiva. No contexto constitucional, o mecanismo vinculatório entre consulta *online* e atuação parlamentar concretiza-se tão somente de maneira informal, basicamente por meio do maior conhecimento da atuação dos parlamentares em relação ao (não) atendimento da vontade popular expressa nos Portais institucionais que passa a subsidiar a relação cidadão-representante.

Também não existe espaço para se constituir fórum *online* autônomo de deliberação. É o que pode ser deduzido da leitura dos arts. 48, 49, 51 e 52, que estabelece a exclusividade do poder deliberativo do Congresso Nacional e de suas Casas, com e sem a sanção presidencial, nas matérias da União. Torna-se temerário considerar a *e-participação* popular como um novo fórum de decisão e não somente de provimento de ideias e opiniões como subsídio ao processo



legislativo representativo constitucional. Não se vislumbra, portanto, o alcance de um modelo de democracia direta digital, em que o cidadão assume a decisão política baseado no voto eletrônico e em plebiscitos *online*, restando à esfera política a função da administração pública (GOMES, 2005). Nesse caso, correr-se-ia o risco de extinção da representação, em confronto com o art. 60, § 4º (voto direto, secreto, universal e periódico), uma cláusula pétrea, que remete ao regime representativo estabelecido no parágrafo único do art. 1º da Constituição.

Também se corre o risco de tais consultas serem vistas como um novo atalho institucional para que parte da população, conectada, seja mais influente do que o resto dos brasileiros no processo legislativo. Isso porque os instrumentos de *e-participação* não garantem o acesso a todos de participar e exercer influência na vida política.

Nesse ponto, é preciso resgatar outra lição de Bobbio (2000), de que democracia pressupõe o estabelecimento de regras mínimas procedimentais para se chegar a um acordo social, como aspecto central de distinção de uma autocracia, para que a decisão tomada por indivíduos possa ser aceita como decisão coletiva. As regras devem estabelecer quais são os indivíduos autorizados a tomar as decisões vinculatórias para todos os membros do grupo, e sob quais procedimentos formais. Tais regras estão postas no texto constitucional. Alterar ou ampliar essa configuração, redefinindo atribuições deliberativas, exigiria alteração constitucional.

Dessa forma, pode-se reconhecer um caráter de democracia em novos instrumentos de *e-participação*, mas limitados por não terem força deliberativa. A democracia representativa mantém seu papel formal, com base constitucional, de centro de deliberação coletiva da sociedade. Não há como se garantir o pressuposto da igualdade de “possibilidades” de participação política nos instrumentos de *e-participação* institucionais.

De todo modo, pode-se afirmar que nosso ordenamento constitucional respalda toda iniciativa tendente a permitir a *abertura* das instituições políticas e jurídicas à participação popular. Pode-se falar não apenas em compatibilidade, mas em *incentivo* em direção a uma participação política mais acentuada do cidadão, dentro dos limites constitucionais. De acordo com o sistema de princípios estabelecidos na Constituição, a dinâmica democrática se encarrega de criar tantos mecanismos quantos forem necessários para a efetiva e real participação popular, baseados em diversas formas, com o próprio poder público a fomentar essa participação. Os princípios constitucionais permitem a criação, a renovação e a reinvenção constantes das formas de participação da sociedade nos atos do Estado (MACEDO, 2008, p.191).



Os princípios da participação popular, informada por instrumentos de democracia direta, do pluralismo político e da liberdade de expressão, dentre outros, apoiam a manifestação mais ampla do cidadão nas decisões coletivas, dando espaço a novas formas de concretização do poder do povo. O princípio da democracia participativa ou da participação direta do cidadão, que permeia a Carta constitucional (AMARAL, 2001) traz a ideia de permissão a todos os cidadãos, sem exceção, na atividade colaborativa com a vida pública (GAIA, s/d).

Tal princípio constitucional estaria enraizado com outros princípios constitucionais, também relacionados com o princípio da dignidade da pessoa humana, manifestando-se como realização de princípio da soberania popular. Nesse sentido, o princípio da democracia participativa se traduz na estruturação de processos que oferecem aos cidadãos efetivas possibilidades de aprender a democracia, participar nos processos de decisão, exercer controle crítico na divergência de opiniões e produzir *inputs* políticos democráticos (CANOTILHO, 2000). Isso implica que a democracia participativa não se limita ao processo eleitoral, mas se circunscreve ao espaço possível do regime constitucional doméstico⁵⁵.

Nesse caso, diante da unidade lógica e axiológica da Constituição com o fulcro de concretizar os princípios ali insculpidos, a exigência de concretização direta do poder do povo *nos termos da Constituição* deve ser interpretada de forma ampla. Ou seja, de modo que quaisquer iniciativas de participação popular nas questões públicas, compatíveis ainda que não expressamente previstas no texto constitucional, sejam plenamente desenvolvidas. O sistema político constitucional admite um grau de flexibilização e ampliação de práticas democráticas em sua concretude no que se refere a formas de participação popular nas decisões públicas, desde que compatíveis com iniciativas que privilegiam a maior abertura das instituições políticas e jurídicas à participação popular.

2.3. Validade Jurídica de Abaixo-Assinados *online*

A Internet tem favorecido a promoção de abaixo-assinados e de “petições” *online* voltados para conduzir demandas autônomas de produção legislativa popular no Parlamento. A arena digital tem canalizado diversas demandas com amplo apoio popular, com novos atores políticos promovendo a articulação social por meio digital. Há *sites* especializados de ONGs

⁵⁵ Essa ótica contrasta com a posição de Bonavides (2008) e outros autores que entendem a democracia participativa como algo que deva ir além do contorno da democracia representativa, como forma de até “refundar um novo estado de direito”. No entanto, a abordagem de seu mérito extrapola o escopo desta pesquisa, contentando-nos a tratar a democracia participativa dentro dos limites constitucionais atuais.



como o Avaaz.org e o Change.org que promovem abaixo-assinados *online* ou petições digitais, com um trabalho já consolidado em vários países.

Já em 2012, o Avaaz.org promoveu um abaixo-assinado *online* atingindo dois milhões de assinaturas colhidas digitalmente com apelo à então presidente da República pelo veto total do projeto de reforma do Código Florestal aprovado na Câmara dos Deputados. Em 2016, a ONG também angariou mais de 1,3 milhão de assinaturas em apoio ao afastamento do então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha. O pedido atraiu as lentes das câmeras, em especial, por reunir mais de 1,3 milhão de assinaturas. Ambas as iniciativas obtiveram forte repercussão nas redes sociais e também na grande imprensa. Também mantém em aberto uma coleta de assinaturas com já quase 2,5 milhões de apoiantes à transformação em lei da proposta de 10 medidas contra corrupção.

Além do Avaaz, responsável pelas petições mais “barulhentas” no País, há várias outras páginas que servem de hospedagem para petições. Há algumas específicas para um determinado motivo, como a “Não foi acidente” (que milita por punições mais severa para quem dirige sob efeito de álcool) e outras que servem para as mais distintas causas possíveis como a change.org, peticaopublica.com.br e a petitiononline.com. Outros *sites*, como abaixoassinado.org, também provêm um espaço digital, sem custo, para coleta, armazenagem e encaminhamento de *e-petições*, que permitem que as pessoas possam se manifestar e alcançar algum impacto político.

O Projeto de Lei da Câmara nº 4.850, de 2016, foi promovido de modo similar, a partir de iniciativa do Ministério Público Federal que promoveu campanha digital apoiada no *site* change.org, em favor das “dez medidas contra a corrupção”, que alcançou mais de 2 milhões de signatários e foi encaminhado à Câmara dos Deputados.

Ao final de 2018, o Partido Novo, outro novo ator político, patrocinou um abaixo-assinado *online* contra o reajuste dos ministros do STF, angariando mais de 3 milhões de assinaturas coletadas por meio da plataforma change.org, um portal na Internet aberto à coleta de abaixo-assinados *online*. Ainda que a iniciativa não tenha impedido a aprovação do reajuste salarial dos ministros, a iniciativa reforça a percepção de que um *locus* autônomo passa a ter repercussão social ampla, inclusive na grande imprensa nacional e, portanto, com potencial poder de influência sobre a pauta pública – a resolução do Judiciário de vigência do reajuste apenas a partir de janeiro de 2019 e não imediatamente ainda em novembro de 2018, não pode ser dissociada da mobilização pública associada à questão.



Com efeito, a Internet também tem sido utilizada por empresas privadas para angariar apoio popular como ferramenta de pressão em defesa de posições políticas com efeito econômico, efetivamente alcançando relevância política. Esse teria sido o caso da empresa de transporte privado Uber, que mobilizou a opinião pública para assinar petições eletrônicas em busca da desregulamentação ou flexibilização da regulação de transporte urbano de passageiros em várias jurisdições.

No País, em 2017, uma mobilização digital em nível nacional foi promovida pelo Uber e demais aplicativos de transporte (Cabify, 99), contrários ao Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 28, de 2017, que fora aprovado na Câmara dos Deputados no final de março de 2017 com regras que poderiam inviabilizar o setor. No ínterim de seis meses, o Uber e demais aplicativos de transporte fizeram uma ampla campanha, sobretudo digital, por meio de envio de e-mails e SMSs, além de propagandas em canais da televisão aberta, para conscientizar a população acerca do risco do projeto de lei que afetaria “o direito de escolha de 20 milhões de usuários da Uber no Brasil e a renda de 500 mil motoristas parceiros”. A mobilização pelas mídias sociais também ajudou a incentivar passageiros a escreverem *posts* e *reviews* positivos em apoio ao serviço de transporte como sustentação para a elaboração de regulação mais favorável a partir de sua popularidade e reconhecimento pelos legisladores.

A mobilização gerou uma *e*-petição, um abaixo-assinado *online* em apoio ao novo sistema de transporte privado, entregue em papel ao Senado com 815 mil assinaturas em apoio à derrubada do projeto de lei. Com a volta do projeto à Câmara, houve a continuidade da mobilização das empresas, com envio de novos e-mails aos usuários do serviço. Como resultado, a Câmara voltou atrás e aprovou uma versão pró-Uber do projeto de regulamentação dos aplicativos de transporte, derrubando uma série de exigências aprovadas inicialmente que aproximavam aos táxis os serviços do Uber e similares, ainda que mantendo a previsão de as prefeituras regulamentarem os serviços.

No entanto, há dúvidas consistentes que questionam a validade jurídica de tais documentos digitais, que são enquadrados juridicamente como uma petição ao Poder Público. O abaixo-assinado encontra respaldo na própria Constituição, que assegura a todos, independentemente do pagamento de taxas, o “direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidades ou abuso de poder” (art. 5º, XXXIV). Depreende-se do texto constitucional que qualquer pessoa tem o direito de fazer uma petição tendo como destino os Poderes Públicos, que, por sua vez, significa basicamente qualquer órgão ou instituição pública na esfera do Poder Executivo, Judiciário ou Legislativo. No caso de



direcionamento ao Congresso Nacional, a Constituição atribui-lhe o dever de “receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas” (art.58, IV).

Com relação aos abaixo-assinados voltados à produção legislativa, há que se observar também o art. 14, III, que exige o cumprimento dos “termos da lei” para exercício da soberania popular, conjugado com o §2º do art. 61, que estabelece condições para o exercício da iniciativa popular no caso de projeto de lei, que consiste numa prerrogativa coletiva. Nessa modalidade, uma lei é proposta pela população e, para ela ser avaliada e votada pelo Congresso Nacional, é necessária a assinatura de, atualmente, mais de 1,4 milhão de pessoas.

Os Projeto de Leis de Iniciativa Popular são regulamentados pela Lei nº 9.709, de 1998, e seguem a mesma tramitação no Congresso que os projetos de iniciativa de parlamentares. Ou seja, são submetidos à aprovação dos Deputados, Senadores e do Presidente da República como todos os outros projetos de lei. No entanto, como já mencionado, angariar o número de assinaturas exigidos pela Constituição é um trabalho que requer ampla mobilização social, ainda mais pela exigência de as assinaturas serem distribuídas em pelo menos cinco Estados da Federação. No caso de coleta exclusivamente manual e escrita, a missão torna-se mais árdua, exigindo tempo, esforços e recursos por parte dos organizadores da referida iniciativa.

Na Câmara dos Deputados, a tramitação de iniciativas populares de projeto de lei segue as disposições do art. 252 do Regimento Interno da Casa, o RICD. Para tanto, as seguintes condições devem ser ainda observadas, dentre outras:

- I - a assinatura de cada eleitor deverá ser acompanhada de seu nome completo e legível, endereço e dados identificadores de seu título eleitoral;
- II - as listas de assinatura serão organizadas por Município e por Estado, Território e Distrito Federal, em formulário padronizado pela Mesa da Câmara;
- III - será lícito a entidade da sociedade civil patrocinar a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular, responsabilizando-se inclusive pela coleta das assinaturas;
- IV - o projeto será instruído com documento hábil da Justiça Eleitoral quanto ao contingente de eleitores alistados em cada Unidade da Federação, aceitando-se, para esse fim, os dados referentes ao ano anterior, se não disponíveis outros mais recentes;
- V - o projeto será protocolizado perante a Secretaria Geral da Mesa, que verificará se foram cumpridas as exigências constitucionais para sua apresentação.

Tanto a lei quanto as normas regimentais fazem referência apenas à subscrição ou assinatura em papel de eleitores para tramitação do projeto de lei, que pode ser visto como reflexo do momento analógico em que se estabeleceu o instrumento de participação popular, em 1988, gerando as dificuldades para sua concretização, como exposto na seção anterior.



Com a Internet, surgem mecanismos digitais que permitem uma melhor organização das iniciativas populares, centralizando a arrecadação das subscrições aos abaixo-assinados. Surge, então, uma “nova” modalidade de abaixo-assinado, o abaixo-assinado digital ou *online*. É notória a utilidade desta modalidade de abaixo-assinado, que possui forte capacidade no sentido de estreitar as distâncias entre os cidadãos e facilitar a angariação do apoio constitucional mínimo.

Essa forma de abaixo-assinado substitui o documento em papel, utilizando de estruturas eletrônicas e de informática para reunir as assinaturas dos cidadãos. As assinaturas não são mais aquelas apostas no papel a caneta pelo subscritor, junto de dados de identificação tradicionais, como nome completo e legível e endereço, e até mesmo da exigência de dados identificadores do título eleitoral (RICD, art. 252, I). A nova “assinatura eletrônica” passa a ser um conjunto de informações pessoais que caracterizam o eleitor, podendo ou não serem certificadas por uma assinatura digital (com certificação digital, por exemplo).

Não há, porém, autorização legal ou suporte jurídico à coleta digital de assinaturas em apoio às iniciativas populares, embora já existam projetos de lei tratando do tema. Existe, assim, uma controvérsia quanto à validade jurídica de “assinaturas” coletadas por meios eletrônicos. Há obstáculos de duas naturezas a serem consideradas. O primeiro, de ordem técnica, envolve resolver como validar e garantir a autenticidade de cada assinatura digital, suprimindo o rigor e a legitimidade exigida para o exercício do instrumento. Além disso, é preciso garantir: (i) a autenticidade de que cada participante “assinou” apenas uma vez o documento de apoio à causa; (ii) a integridade do documento digital, que não tenha sido alterado após a coleta das assinaturas; e (iii) a lisura da coleta de subscrições, afastando fraudes, inclusive automatizadas.

Para superar essa restrição, alguns dados têm sido solicitados pelos organizadores dos abaixo-assinados digitais para angariar um por cento do eleitorado nacional. O endereço do cidadão caracteriza o Estado em que reside – para a questão do requisito de manifestar vontade popular em pelo menos cinco estados –, mas também tem sido substituído pelo telefone para entrar em contato, com o DDD indicando o Estado, e até mesmo o CPF, que pode ser cruzado com a base de dados da Receita Federal, para validação; e data de nascimento, como requisito da maioria eleitoral para ser votante. No caso de coleta de assinatura por Apps, permite-se apenas uma assinatura por celular, o que é checado por meio do rastreamento do celular via código IMEI. Há, portanto, mecanismos de segurança que não existem na coleta de assinatura em papel, o que significaria menor risco de fraude do que na coleta tradicional por papel–



restaria o risco do próprio App patrocinador, que pode ser superado por meio do ativismo do Legislativo na promoção desse tipo de iniciativa.

Já há iniciativas no setor privado que buscam facilitar e ampliar a democracia direta no processo legislativo com base no uso de ferramentas tecnológicas. O aplicativo de celular Mudamos, por exemplo, colhe assinaturas digitais de apoio a projetos de iniciativa popular, o que facilita e agiliza o envolvimento popular em assuntos de grande interesse nacional. O App também resolveria o entrave existente nos projetos de lei confeccionados a partir de iniciativa popular: a conferência de quase um milhão e meio de assinaturas.

Na verdade, há um trabalho de conferência digital a ser feito em cima do arquivo de coleta de assinatura, por meio do cruzamento das assinaturas com os registros da Justiça Eleitoral.

Uma solução passa pela Câmara desenvolver seu próprio instrumental em seu portal e-Democracia, para facilitar a promoção dos abaixo-assinados digitais, o que permitiria a eleitores endossar projetos diretamente pelo *site* da Casa. Alternativamente, o setor de informática da Casa pode credenciar e autorizar e validar Apps já existentes no mercado para esse fim, que já faça a checagem eletrônica das assinaturas em projetos de iniciativa popular⁵⁶.

O segundo obstáculo envolve, como mencionado, respaldo jurídico. Essa forma "moderna e mais acessível" de abaixo-assinado não é capaz de obrigar alguém ou mesmo o ente público a atendê-lo, por falta de previsão legal. Isso porque a inovação, apesar de conduzir uma iniciativa popular com respaldo constitucional (artigo 61, § 2º), ainda é recente e faltam dispositivos legais tanto para evitar fraudes, quanto para atribuir maior eficácia a esses documentos. Também há que se observar a necessidade de especificação legal exigida no art. 14 para o exercício da prerrogativa constitucional.

Com efeito, a Constituição e a lei reguladora do tema não estabelecem qual deve ser o meio de coleta do apoio a um projeto de iniciativa popular, se limitando a exigir a "subscrição de assinaturas" ao projeto, que é uma das limitações formais e materiais delineadas para seu exercício.

A Constituição especifica que a iniciativa popular será exercida nos termos da lei, que não dispõe sobre a forma digital de coleta de assinatura. Porém, a Constituição não especifica a forma de exercício da iniciativa popular, que está aberta a receber qualquer tipo. Também

⁵⁶ Vide <https://oglobo.globo.com/brasil/mentor-do-ficha-limpa-vai-levar-maia-proposta-de-aplicativo-para-analisar-assinaturas-20967763>



não veda a possibilidade de que a subscrição da iniciativa popular de lei nela prevista possa ser efetuada por assinatura digital nem veda a coleta *online* de assinatura. Na verdade, o requisito constitucional do art. 14 atribui à lei a definição sobre as condições de exercício da iniciativa popular, que se dará “nos termos da lei”.

É, portanto, a falta de previsão legal que compromete a validade da petição *online*, pela falta de previsão normativa sobre a assinatura digital e questões relativas à própria integridade do documento digital como um todo.

No entanto, ainda que não vincule nenhuma autoridade, a petição *online* já serve de elemento de pressão, dada a mobilização potencial que causa. O volume de adesões e a repercussão nas mídias sociais geram a atenção dos parlamentares e influenciam sobre o posicionamento político sobre o tema⁵⁷. Com efeito, até hoje, apenas o PL nº 4.850, de 2016, tramitou como projeto de iniciativa popular, apesar de milhares de subscrições de apoio a outros anteriores, mas apenas após decisão da CCJ. Nas poucas iniciativas populares que chegaram à Câmara no atual regime constitucional, apesar do expressivo apoio popular, *nenhuma* tramitou sem o apoio ao menos inicial de um parlamentar para dar legitimidade à tramitação formal do projeto. Em regra, acabam tendo curso como de iniciativa parlamentar, até diante da própria dificuldade inerente de conferência das assinaturas pela Secretaria da Câmara dos Deputados⁵⁸.

Sobre o tema, uma série de projetos de leis já foi protocolada no Congresso Nacional com o objetivo de superar os entraves ao instrumento de iniciativa popular digital de projeto de lei. O mais recente partiu do esforço da Comissão Especial para Análise, Estudo e Formulação de Proposições relacionadas à Reforma Política, que resultou na apresentação do PL nº 7.574, de 2017, que *institui novo marco legal para o exercício da soberania popular direta nos termos referidos no art. 14, incisos I a III, da Constituição Federal*, em substituição à Lei nº 9.709, de 1998.

Em linhas gerais, a proposição viabiliza a checagem de assinaturas que constam em projetos de iniciativa popular, por meio digital, com o portal da Câmara disponibilizando as minutas de projetos registrados na Câmara. A Casa também disponibilizará “plataforma tecnológica de sua propriedade destinada à coleta de subscrições de projetos de lei”. O projeto estabelece princípio para a coleta dos dados dos eleitores subscritores, “apenas aqueles

⁵⁷ <https://noticias.uol.com.br/tecnologia/noticias/redacao/2013/03/13/peticoes-online-servem-como-pressao-popular-mas-nao-tem-valor-juridico.htm>

⁵⁸ Vide <https://g1.globo.com/politica/noticia/em-quase-30-anos-congresso-aprovou-4-projetos-de-iniciativa-popular.ghtml>



considerados indispensáveis pela Câmara dos Deputados à confirmação de sua identidade”, deixando ao RICD elencá-los. A Câmara verificará junto à Justiça Eleitoral a regularidade da situação eleitoral e a consistência dos dados do subscritor.

O PL tramita em conjunto com outros projetos que já dispõem, da mesma forma, sobre o tema, como o PL nº 6.928, de 2002, apensado ao PL nº 7.005, de 2003, que estabelecem a possibilidade e as condições de subscrição eletrônica para endosso à apresentação de projeto de lei de iniciativa popular. O PL nº 6.827, de 2013, de mesmo teor, ampliam a validade jurídica das assinaturas eletrônicas para outras consultas no campo político, como o requerimento para registro de partido político, que também possui limitações para sua realização⁵⁹.

“Art. 14-A. Nas proposições legislativas de iniciativa popular, na criação de novos partidos e em outras consultas assemelhadas, nas quais a lei exija a participação popular, o apoio será processado por meio de abaixo-assinados *online*, baseados na Internet, com verificação de autenticidade e certificação a cargo do Tribunal Superior Eleitoral, que deverá realizar o cadastramento dos eleitores e fornecer *login* e senha aos interessados”. (NR)

Esse projeto tramita apensado ao PLS nº 129, de 2010 (PL nº 7.005, de 2013) e mais 24 outros projetos. Todos esses Projetos visam que o Legislativo acompanhe a evolução tecnológica, a fim de que os instrumentos democráticos constitucionais se tornem mais proeminentes na esfera política. Nesse caso, são meritórios e devem ter o apoio do Senado para alavancar o potencial da ferramenta digital, que se mostra bastante receptiva pela população em vários países pelo mundo.

2.4. Experiências Comparadas de e-Petição

Em geral, a participação popular no processo legislativo foi formalmente construída, em vários países ocidentais, basicamente por meio de consultas e audiências públicas. Mais recentemente, tem-se constatado o desenvolvimento de movimentos de abaixo-assinado *online* ou *e-petição*, bem como canais institucionais dos parlamentos para envio de sugestões legislativas.

Ainda que incipiente, observa-se uma certa tendência internacional na institucionalização de abaixo-assinados *online* junto aos parlamentos em vários países. Isso decorreria inclusive da atuação de plataformas digitais como Change.org, que vêm promovendo

⁵⁹ O art. 8º da Lei dos Partidos Políticos exige que o requerimento para registro de um novo partido político tenha o apoio de, pelo menos, meio por cento dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em brancos e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de um décimo por cento do eleitorado que haja votado em cada um deles.



e-petições em vários países pelo mundo. Vários países convivem com *sites* patrocinados por entidades não governamentais e *sites* oficiais voltados para promover a participação popular na política. Algumas vezes, há a disseminação de uma mesma campanha digital promovida por vários *sites*, oficiais ou não, o que tem sido considerado como um tipo de *crowdsourcing*^{60 61}.

A institucionalização do abaixo-assinado *online* mostra-se bastante consolidada na Austrália, o que pode ser considerado como uma evolução por meio da incorporação da tecnologia ao instrumento clássico da petição ao poder público, um elemento fundante daquela democracia. Há, no país, uma tradição na apresentação de petições ao parlamento, tanto ao Senado quanto à Câmara, que decorre da consolidada garantia constitucional do direito de petição. Diferentemente do formato brasileiro, a requisição de ação do Parlamento, geralmente direcionada para produção legislativa, é feita individualmente, com base no direito individual de petição garantido desde a fundação daquele país, como forma de o cidadão direcionar-se ao Parlamento. Nesse caso, não existe uma mobilização social diretamente em apoio à apresentação de demandas ao parlamento.

No entanto, tem-se observado uma resposta do poder público a demandas sociais individualizadas conduzidas na Internet, que tem sido utilizada para canalizar novos temas de interesse social na agenda pública australiana. Desde 2014, mais de 32 mil petições foram iniciadas no *site* change.org, com mais de 3,5 milhões de pessoas subscrevendo campanhas nos mais variados temas como redução de tarifas de estacionamento público, casamento homoafetivo, entre outros⁶². Em 2016, uma petição atraiu o suporte de cem mil pessoas para apressar uma cirurgia de câncer que dependia de recursos na rede pública de saúde para efetuarem mais cirurgias, esforço que teria salvo sua vida⁶³.

Em 2016, o *House Standing Committee on Petitions* introduziu um sistema de *e*-petição no portal do parlamento australiano, considerando o potencial de engajar um número mais amplo de cidadãos nos trabalhos legislativos. O Comitê entendeu que a não autorização de *e*-

⁶⁰ Uma das acepções do termo engloba a colaboração na ampliação de uma *e*-petição de um cidadão hospedada em um *site* para outros *sites* complementares de hospedagem e coleta de assinaturas, formando um movimento *grassroot* de compartilhamento de uma iniciativa legislativa.

⁶¹ Essa característica pode ser identificada no movimento de defesa das 10 Medidas contra a corrupção no Brasil, em que houve o co-patrocínio de *sites* para promover a coleta de assinaturas. Também se identifica esse aspecto no projeto de lei que institucionaliza a iniciativa popular digital de projeto de lei, que permite o credenciamento de vários *sites* para coleta de assinaturas de um mesmo projeto. Esse também é o caso finlandês, onde iniciativas individuais ficam hospedadas no *site* oficial do governo, mas também são potencializadas por plataformas de entidades do terceiro setor, que proveem espaço digital para discussão de propostas de iniciativas de cidadãos.

⁶² <https://www.smh.com.au/technology/australias-most-popular-online-petitions-and-crowdfunded-projects-20180124-h0nqn3.html>

⁶³ <https://www.change.org/p/don-t-let-me-die-waiting-for-cancer-surgery-i-m-begging-you-health-minister-act-now>



petições na era digital passou a ser vista como um empecilho para que um número crescente de cidadãos tivesse a oportunidade de expor suas demandas ao setor público⁶⁴ ⁶⁵. Cada *e*-petição fica por quatro semanas no site para coletar assinaturas. Em dois anos, 256 *e*-petições e 263 petições em papel foram apresentadas à Câmara⁶⁶. Pode-se considerar a iniciativa, em parte, como uma resposta a demandas privadas promovidas em sites como change.org que atuam no país, que promovem abaixo-assinados *online* para efetuar poder de pressão sobre o poder público como um todo.

No Canadá, o sistema de *e*-petição requer o suporte de 5 pessoas para entrar no *site* do parlamento por 120 dias e, após, o mínimo de 500 assinaturas coletadas em apoio para que a petição seja encaminhada para apreciação da *House of Commons*⁶⁷. Da mesma forma, há no país mobilizações *online* promovidas por plataformas como Change.org, NationBuilder e Care2, muitas envolvendo questões diversas, não relacionadas diretamente com a produção legislativa local. Mais de 270 mil canadenses assinaram o abaixo-assinado para que o governo canadense inicie a livre movimentação de cidadãos entre Canadá, Austrália, Nova Zelândia e Reino Unido⁶⁸.

Por sua vez, a experiência finlandesa tem sido reconhecida na literatura como bastante avançada em termos de incorporação de tecnologia para a promoção da participação popular. O país introduziu a prerrogativa de iniciativa popular em sua Constituição em 2012, que obriga o parlamento a deliberar sobre qualquer iniciativa coletiva que alcance 50 mil apoios digitais (LASTOVSKA, 2015). O suporte de 50 mil cidadãos para a submissão ao parlamento da proposta legislativa deve ser coletado no prazo de 6 meses, e conta com um serviço *online* oficial para hospedar a *e*-petição e coletar assinaturas: www.kansalaisaloite.fi. A deliberação é obrigatória pelo parlamento, que pode aprová-la com emendas ou rejeitá-la. O caráter é, portanto, de iniciativa de agenda, ou *agenda-setting power*, com registro de ampla repercussão

⁶⁴ https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/House/Petitions/Inquiryintoe-petitions/Report_1/section?id=committees%2freportrep%2f024135%2f25564

⁶⁵ o processo parece ainda em fase de consolidação. Não há informações no portal sobre quantidade de apoios necessários para ser debatido no parlamento australiano. Vide https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Petitions/House_of_Representatives_Petitions/Frequently_asked_questions

⁶⁶ https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/House/Petitions/Inquiryintoe-petitions/Report_1/section?id=committees%2freportrep%2f024135%2f25564

⁶⁷ <https://petitions.ourcommons.ca/Documents/poster-e.pdf>

⁶⁸ Veja em <https://www.change.org/p/parliaments-of-canada-australia-new-zealand-and-the-united-kingdom-advocate-and-introduce-legislation-promoting-the-free-movement-of-citizens-between-canada-australia-new-zealand-and-the-united-kingdom>. Já o abaixo-assinado *online* mais popular promovida pelo Change.org no Canadá angariou 1,8 milhão de assinaturas para que o governo chinês bane um festival local de carne de cachorro, naturalmente sem efetividade em resultados práticos. Veja em <https://www.change.org/p/president-of-china-compassion-for-canines-please-end-the-yulin-dog-festival>



na mídia sobre iniciativas discutidas no parlamento finlandês (CHRISTENSEN, KARJALAINEN, NURMINEN, 2015). Há o registro de seis iniciativas populares que passaram o limite de apoio e foram discutidas no parlamento. Ainda em 2014, o parlamento finlandês aprovou a primeira iniciativa popular da espécie, que conceder direitos iguais ao casamento homoafetivo (BRIA *et al.*, 2014)⁶⁹.

O Reino Unido talvez seja o país que tenha adquirido maior proeminência na institucionalização de *e*-petições coletivas, onde os abaixo-assinados digitais angariam mobilização social ampla, promovidos por plataformas como Change.org e 38degrees.org.uk. Em 2016, por exemplo, mais de 1,3 milhão de britânicos assinaram uma *e*-petição direcionada à Primeira-Ministra para banir a visita do Presidente dos EUA ao país⁷⁰. Esse caso pode não ter tido efetividade, mas não se pode desconsiderar o poder de agenda decorrente do instrumento, quando associado a um amplo trabalho de mobilização social subjacente. No caso da tentativa de privatização da administração dos parques de florestas nacionais, mais de meio milhão de britânicos assinou uma *e*-petição promovida pelo 38degrees.org.uk, que também promoveu pressão sobre os parlamentares, diretamente ou por meio de publicidade em jornais de alcance nacional. O processo, que durou 27 meses de trabalho, levou à revogação da medida pelo governo britânico⁷¹.

A partir de 2015, o Executivo e o Parlamento britânico passaram a disponibilizar uma ferramenta conjunta de *e*-petição, que canaliza demandas tanto para o Executivo quanto para o Parlamento, que tem a facilidade de acompanhar e fiscalizar o tratamento das demandas no outro Poder. O site facilita o levantamento de questões coletivas e a demanda por ações públicas, e o compartilhamento do tema em campanhas nacionais, muitas vezes promovidas por organizadores como o Change.org. Para ser considerada pelo *House of Commons Petitions Committee*, a *e*-petição deve ser criada no site petition.parliament.uk. O criador da *e*-petição deve colher a assinatura de outras cinco pessoas, para então serem disponibilizadas para apoio no portal durante seis meses. Quando alcança 100 mil assinaturas, a *e*-petição é considerada para debate numa câmara de debates da Casa⁷². Para tanto, considera, dentre outros

⁶⁹ Lastovka (2015) reconhece o potencial de aprimoramento da qualidade da democracia derivado do aumento da participação popular, a partir da experiência finlandesa. Trata-se de uma oportunidade para engajar o cidadão e aumentar a legitimidade do processo legislativo, em resposta ao aumento do questionamento da forma de exercício da política e dos meios de participação popular.

⁷⁰ <https://www.bbc.com/news/uk-38795998>

⁷¹ <https://www.theguardian.com/environment/2011/feb/17/forest-sell-off-people-power>

⁷² <https://www.parliament.uk/e-Petitions-and-the-Backbench-Business-Committee>



fatores, se o tema suscitado já foi debatido na *House of Commons*, se tramita de outra forma, se há um interesse amplo dos parlamentares.

Alternativamente, o *Committee* possui autonomia para decidir por outra ação a ser tomada, como iniciar uma investigação formal ou solicitar subsídios ou mesmo encaminhar formalmente o assunto para alguma área do Executivo. Como resultado, o sistema não apenas engajou milhões de pessoas com o trabalho do parlamento britânico como também impactou no trabalho legislativo⁷³. Mais de 30 mil *e*-petições foram abertas no site no período de dois anos, gerando o debate de 47 temas no Parlamento inglês⁷⁴. Houve mais de 31 milhões de assinaturas, registradas por meio de 14 milhões de e-mails individuais, sugerindo mais de um quinto da população do Reino Unido usa o sistema oficial de *e*-petição no país.

A tabela resume as *e*-petições mais populares endereçadas ao parlamento britânico em 2016.

Tabela 2.2. Petições mais Populares no Parlamento Britânico (2016)

<i>E</i> -PETIÇÃO	ASSINATURAS	<i>SHARES</i>	RESULTADO
Segundo Referendo do Brexit	4.150.260	785.700	Debatido, sem aprovação
Universalização da vacina contra meningite B para todas crianças, não apenas bebês	823.348	536.300	Debatido, sem aprovação
Veto à entrada de Donald Trump no Reino Unido	586.930	379.700	Debatido, sem aprovação
Banimento da venda de fogos de artifício ao público	149.992	288.300	Não debatido
Fechamento de todas lojas durante o feriado de Boxing Day	144.453	278.000	Debatido, sem aprovação
Voto de não confiança no secretário de saúde Jeremy Hunt	339.925	252.600	Não debatido
Revogação de multas por faltar na escola e retorno da autorização de 10 dias de ausência	204.790	180.300	Debatido, sem aprovação

⁷³ <https://www.parliament.uk/documents/commons-committees/petitions/Your-Petitions-A-Year-of-Action.pdf>

⁷⁴ <http://digitaldemocracy.parliament.uk/chapter/7-widening-opportunities-for-genuine-participation>



Creche de graça quando ambos os pais trabalham, não apenas de baixa renda	133.921	176.000	Debatido, sem aprovação
Reversão de corte do benefício de deficiências físicas da ESA	136.890	145.600	Não debatido
Convocação de eleições gerais em 2016	177.014	135.600	Não debatido

Fonte: <https://petition.parliament.uk>

No entanto, há uma crítica de que a efetividade do instrumento seja baixa. Em 2016, das dez principais *e*-petições, 4 foram negadas o debate parlamentar, e nenhuma das campanhas obteve o resultado esperado⁷⁵.

Pode-se deduzir desse quadro que a institucionalização de abaixo-assinados *online* (*e*-petições) *per se* aumenta o poder de iniciativa de agenda do cidadão, muitas vezes trazendo temas que não têm destaque ou prioridade suficiente para entrarem na pauta pública. Trata-se de instrumento que ajuda a colocar novos temas na agenda pública a partir de parcelas amplas da população que são politicamente sub-representadas, ainda que o poder de agenda efetivo no parlamento possa ser considerado baixo. Porém, podem ser vistos, sobretudo, como instrumentos de promoção e ampliação da democracia.

Esse aspecto já foi apontado por Christensen, Karjalainen e Nurminen (2015). Iniciativas de coleta de um certo número de assinaturas em apoio a uma proposição permitem aos cidadãos trazer novos temas que geram mobilização social diretamente à arena política. Isso constitui poder de iniciativa de agenda, que é institucionalmente controlado pelos parlamentares e, muito fortemente, pelo Presidente da República, no caso da democracia representativa brasileira. No entanto, o abaixo-assinado não necessariamente tem poder de agenda parlamentar e, menos ainda, poder de pressão efetiva sobre o resultado em termos de deliberação parlamentar. O resultado efetivo dependerá do movimento social por trás do abaixo-assinado, no sentido de mobilizar as forças políticas representadas no Parlamento. Nesse caso, o que se deve esperar de instrumentos institucionalizados de *e*-democracia é uma maior facilidade para a participação e a canalização de demandas diretas do cidadão nos assuntos públicos.

⁷⁵ <https://www.newstatesman.com/science-tech/2017/01/do-online-petitions-actually-work-numbers-reveal-truth>



2.5. *Crowdsourcing* na elaboração de leis

Também se observam outras experiências incipientes de *crowdsourcing* na elaboração coletiva de leis. Uma forma de colaboração coletiva digital parte de instrumental aberto para recepcionar contribuições populares na forma de textos de lei, a partir da tecnologia que tem sido desenvolvida com a Internet para facilitar o trabalho coletivo em diversos setores profissionais. Trata-se de uma nova forma de interação dos parlamentos com o cidadão, que se aproxima do modelo participativo mais horizontal e colaborativo de Rossini (2014)⁷⁶.

Diferente de uma *e-petição*, em que se recolhem assinaturas em apoio a uma proposta inicial, a ferramenta de legislação coletiva coloca em discussão um tema ou problema, que passa a ser analisado em busca de uma solução consensual, que fica refletido num texto final a ser encaminhado ao parlamento.

Segundo Ranchordás e Voermans (2017), com o desenvolvimento de *crowdsourcing*, a participação popular alcança uma nova dimensão. Os processos de interação cidadão-representante passam a ser mais horizontais, do tipo *peer-to-peer*. O modelo tradicional de organização social e produtiva das sociedades contemporâneas, baseado na regulação *top-down* e em regras direcionadas por especialistas, é alterado. Uma premissa importante subjacente ao modelo de legislação colaborativa é que o conhecimento não é mais exclusivo de profissionais especialistas, mas se encontra disperso entre atores com distintas expertises (RANCHORDÁS, VOERMANS, 2017), o que reconfigura, em algum grau, o arranjo de relação cidadão-representante.

No âmbito dos parlamentos, com a ajuda da tecnologia, passa a ser possível colher e processar *inputs* dispersos de forma a aprimorar o processo legislativo (RANCHORDÁS, VOERMANS, 2017) e escrever melhores leis (ARISTA, 2016). O resultado tem sido chamado no meio acadêmico de *crowdsourcing legislation*, mas pode ser abreviado como *crowdlegislation*, ou legislação colaborativa. A legislação colaborativa é um dos instrumentais emergentes para engajar o cidadão comum na produção legislativa em democracias

⁷⁶ *Crowdsourcing* pode ser definido como um modelo de produção e resolução de problema descentralizado e digital, que alavanca a inteligência coletiva de comunidades *online* para contribuir em direção a um objeto organizacional específico, diante de um fenômeno que conecta as possibilidades proporcionadas pela Internet (BRABHAM, 2013, p.19). Também conhecido como *peer-production*, o termo pode ser definido como o ato de “terceirizar” uma função ou tarefa antes executada por um grupo de pessoas especializadas, para uma rede de pessoas indefinida previamente, na forma de uma chamada pública ou aberta, resultando em um trabalho essencialmente colaborativo (PECARIC, 2017).



representativas (CHRISTENSEN, KARJALAINEN, NURMINEN, 2015), baseado no conceito de disponibilização de oportunidade de cooperação.

A funcionalidade da legislação colaborativa amplia os benefícios potenciais das novas tecnologias de informação e comunicação para os parlamentos, já apontados por estudos de Leston-Bandeira (2007), Braga (2008), e Faria (2012), entre outros. A nova funcionalidade digital pode auxiliar e permitir a participação qualificada do cidadão no processo de discussão e elaboração das leis (FARIA, 2012). Apesar de que cidadãos que trabalham profissionalmente no processo político são mais prováveis de se engajarem na legislação colaborativa do que os demais, essa iniciativa, em tese, transfere potencialmente a prerrogativa de elaboração legislativa dos políticos para o cidadão comum (BRABHAM, 2012). Nesse sentido, o *crowdlegislation* compartilha afinidades com teorias de democracia deliberativa e participativa, que enfatizam o valor da participação para o funcionamento da democracia (PATEMAN, 1992; SMITH, 2012).

A experiência de Taiwan talvez seja a mais expressiva já reconhecida pela literatura. Desde 2016, observa-se o uso de ferramentas digitais de *crowdsourcing* pelo governo local para redigir colaborativamente proposições de leis no país. Abrem-se consultas populares apoiadas em uma plataforma não governamental (vTaiwan.tw) assim como em uma plataforma com suporte oficial (Join), ambas para redigir textos colaborativos. Segundo Horton (2018), as experiências mostram-se complementares ao sistema representativo, servindo para coletar colaborações dispersas para regular determinados assuntos específicos.

Ambos constituem fóruns *online* em que um tópico é colocado para debate, ficando sujeito a postagens de comentários, que também são avaliados pelos demais participantes, aprovando (*like*) ou não (*dislike*). O foco é de produzir consenso, priorizando os comentários que tenham aprovação ampla, para construir um rascunho de texto que tenha aprovação predominante, baseado em aspectos consensuais do grupo virtual. Por exemplo, uma proposta recente em discussão, que defendia prisão como punição para dirigir bêbado, acabou mudando de foco para métodos para prevenção desse tipo de crime, incluindo confisco de licença de dirigir e restrição de venda de álcool. Isso aponta que a pergunta inicial, apoiar a prisão ou não, não era tão essencial do que focar em outros aspectos da questão. Esse tipo de resultado não teria emergido de uma simples *e*-petição, em que oferece a opção de votar sim ou não. A contribuição potencial esperada é, portanto, distinta e mais ampla do que a derivada de uma ferramenta de votação binária, ou de um abaixo-assinado *online*. O espaço deliberativo criado é um avanço em termos de construção de consenso em direção a uma solução para uma problemática-base.



No vTaiwan, o governo tailandês optou por colocar em debate questões apenas relativas à economia digital, como a regulação do Uber, dado que atrairia as pessoas mais acostumadas a usar uma plataforma de discussão digital. Já teria sido utilizado para debater 26 casos de proposições legislativas. Ainda que não tenha vinculação do resultado para o setor público, 80% das deliberações resultaram em algum tipo de ação de governo.

No caso da discussão da regulação do Uber, dois grupos opostos, pró e contra, foram identificados. À medida que cada grupo buscava angariar mais apoio, do outro lado, passou-se a priorizar os comentários em aspectos que todos poderiam concordar como importante, como seguro de responsabilidade civil e equipamentos de segurança. Gradualmente, chegou-se ao resultado de um conjunto de sete comentários que adquiriram quase aprovação universal. A divisão inicial entre visões favorável e contrária deu lugar ao consenso em como criar condições regulatórias mínimas para firmas de taxis e de aplicativos de transporte, proteger consumidores e criar mais competição. O resultado com regras para aplicativos de transporte no país teria sido utilizado para a regulação oficial no país.

Em 2016, no caso de legalização de vendas *online* de bebidas alcólicas, a discussão na plataforma vTaiwan.tw angariou a contribuição de 450 cidadãos, propondo soluções e recebendo votos nas demais sugestões. Chegou-se a um resultado de um conjunto de recomendações posteriormente endereçadas ao governo, que no mês seguinte incorporou-as numa proposição legislativa para tramitar no parlamento⁷⁷.

A plataforma Join seria mais ampla que a vTaiwan, direcionando não apenas assuntos relativos à economia digital, mas uma variedade de questões como a conveniência de construir um hospital numa região, ou o banimento da pesca em um parque nacional marítimo no país. Enquanto 200 mil pessoas teriam participado de discussões no vTaiwan, em torno de 5 dos 23 milhões de cidadãos taiwaneses estariam cadastrados na plataforma. Ainda que não seja vinculatório o resultado das consultas para o governo, qualquer agência governamental que concorde em participar em uma consulta *online* deve, caso a petição alcance 5 mil assinaturas, responder ponto a ponto por que concordou ou rejeitou a proposta⁷⁸.

Já nos EUA, a incorporação de plataformas de edição digital de projetos de lei mostra-se extremamente incipiente. A prática não foi testada em nível federal, mas tem sido observado

⁷⁷ Por exemplo, as vendas online deveriam se limitar a poucas plataformas de *e-commerce* e distribuidores. As transações devem ser pagas apenas com cartão de crédito, e as compras devem ser coletadas em lojas de conveniência, impedindo o acesso a menores de idade.

⁷⁸ Vide <https://boingboing.net/2018/08/22/reasoning-together.html>



algum grau de abertura promovida diretamente por parlamentares, que utilizam de plataformas como Wikispaces e GitHub para compartilhar a proposição e edição de textos de projetos de lei *online* com o cidadão norte-americano⁷⁹. Isso foi observado ainda em 2012 na Califórnia⁸⁰, e também na cidade de Nova Iorque (BAUTISTA, 2015). O texto coletivo teria sido aprovado pela assembleia legislativa na Califórnia⁸¹.

Na União Europeia, o cidadão tem a oportunidade de canalizar demandas por três canais digitais. O *European Citizens' Initiative* permite ao cidadão europeu solicitar diretamente à Comissão Europeia para legislar sobre algum tema específico, caso angarie 1 milhão de assinaturas em ao menos sete países-membros (ECAS, 2016). Por meio da *Online EU public consultations*, consultas públicas são sistematicamente lançadas *online*, permitindo a participação do cidadão europeu no processo de formação das leis europeias. Por meio do *Petitions to the European Parliament*, é possível canalizar demandas individuais do cidadão sobre políticas correntes da União Europeia. No entanto, mostram-se inefetivas (ECAS, 2016). Apesar da previsão institucional do abaixo-assinado *online*, não há notícia sobre o uso do instrumento. Também há uma crítica de dificuldade de seu uso, que seria pouco amigável (*user-friendly*). As consultas públicas seriam abertas sobre temas muito técnicos e desconhecidos do grande público, limitando a participação popular. As petições seriam utilizadas apenas para canalizar problemas diretos de cada cidadão, não servindo para solicitar novas regulamentação⁸².

Nesse contexto, a experiência brasileira mostra-se bastante confortável em termos de abertura das Casas Legislativas à *e-participação* popular.

Como se poderá verificar em mais detalhe no capítulo seguinte, a experiência de interação do Portal da Câmara, a partir da funcionalidade do Wikilegis, apresenta uma oportunidade de cooperação, mais horizontal e colaborativa, ao processo legislativo federal. Ainda que parta de iniciativa promovida por alguns parlamentos, o Wikilegis permite a produção de textos legais de forma coletiva, angariando a contribuição coletiva dos cidadãos no sentido de aprimorar a proposição legislativa antes de se tornar lei. Dessa forma, a

⁷⁹ <http://www.govtech.com/gov-experience/Experts-Predict-More-Legislation-Will-Be-Crowdsourced.html>

⁸⁰ Promovida pelo deputado estadual Mike Gatto. Vide http://mikegatto.wikia.com/wiki/MikeGatto_Wiki.

⁸¹ <http://www.govtech.com/internet/California-Experiments-with-Crowdsourced-Legislation.html>

⁸² Inovações democráticas são identificadas em vários países europeus (SETÄLÄ, SCHILLER, 2012), com a literatura registrando experiências mais notórias na Finlândia e na Islândia. No âmbito municipal no velho continente, observa-se o desenvolvimento de projetos de *e-democracia* nas cidades de Barcelona, Helsinki e Reykjavik (BRIA *et al.*, 2014).



funcionalidade do Wikilegis constitui um modelo mais próximo de interação horizontal, incorporando o conceito de *crowdsourcing* na produção legislativa doméstica.

Esse foi o caso da construção da Lei que ficou conhecida como Marco Civil da Internet. A primeira iniciativa de *crowdsourcing* de sucesso foi desenvolvida a partir de uma consulta pública virtual aberta pelo Poder Executivo entre 2009 e 2010, resultando na aprovação do chamado Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965, de 2014). O processo pode ser visto como uma iniciativa do tipo *top-down*, que propiciou uma ampla participação da sociedade civil em sua elaboração legislativa. Segundo Ranchordás (2017), a lei derivada teria sido o resultado da primeira iniciativa em larga escala conduzida pelo Governo Federal por meio da Internet para expandir e diversificar as vozes no processo legislativo, servindo de modelo para iniciativas futuras em consultas *online* no País. Esse processo teria sido muito desafiador para o Ministério da Justiça não apenas por ser o tema muito relevante, como também por ser considerado o pioneiro derivado de um esforço de *crowdsourcing* no País (SOUZA, STEIBEL, LEMOS, 2017).

A concepção inicial partiu da ideia de angariar contribuições de um conjunto diverso de especialistas. Para esse fim, a consulta pública foi dividida em duas fases. Na primeira, iniciada em outubro de 2009, com duração de apenas 45 dias, todas as partes interessadas poderiam submeter suas contribuições acerca de tópicos pré-definidos. Um pequeno conjunto de princípios foi inicialmente proposto para que os participantes pudessem aderir, sugerir outros ou até mesmo propor uma nova abordagem em substituição a um princípio sugerido. Nessa fase, houve a recepção de mais de 800 comentários de usuários individuais, acadêmicos, organizações civis e representantes do setor privado, tanto associações empresariais quanto companhias individualmente. Cada contribuição foi individualmente analisada, sendo identificadas as principais tendências que poderiam guiar a feitura da minuta da proposição legislativa. A segunda fase durou outros 45 dias para apresentação de contribuições autônomas, com base em uma minuta de projeto que poderia ser comentada artigo por artigo. Em torno de 1.200 comentários foram recebidos, incluindo contribuições de empresas de mídia e de tecnologia, bem como de outros órgãos de governo interessados.

Cada participante podia concordar ou não com o texto ou sugerir emendas, sendo todos comentários disponibilizados para visualização por todos os demais participantes. Esse modelo permitiu que as opiniões, críticas e emendas sugeridas não ficassem, naquele estágio, restritas aos gabinetes dos parlamentares, podendo ser revisadas e comentadas por todos os *stakeholders*, como ocorre em qualquer fórum de discussão na Internet. O texto da minuta foi,



assim, construído a partir dos comentários e sugestões apresentadas na plataforma aberta, que também ficava disponível a qualquer outro interessado para visualização do texto proposto e comentários, ainda que não contribuísse efetivamente. A versão final seguiu muitas das sugestões derivadas da consulta pública, enquanto outras não foram acatadas, resultando em mudanças relevantes na minuta de texto enviada ao Congresso Nacional em 2011 (RANCHORDÁS, 2017).

Algumas discussões correlatas também teriam apresentado ampla participação em alguns momentos, com objetivos diversificados e impacto menos direto no texto final, mas com reverberação no processo legislativo. Esse teria sido o caso da discussão relativa a crimes na Internet. Tendo em vista o caráter polêmico do assunto, houve contribuições variadas refletidas nos *chats* de audiências públicas interativas e nos fóruns de discussão, além do próprio Wikilegis (FARIA, 2014). Tal participação só é possível em razão da transparência dos dados e acesso à ferramenta de participação, o que gera capacidade de influenciar decisões, ainda que não diretamente decidindo.

Atualmente, essa funcionalidade já se encontra bastante sistematizada no Portal da Câmara, já servindo de espaço para a discussão de uma série de outros projetos de lei.

2.6. Considerações finais

A Constituição abre caminhos à efetivação de um modelo amplo de democracia participativa, indo além dos instrumentos clássicos de participação popular. O texto constitucional prevê uma série de formas adicionais ao rol do art. 14 para a concretização da participação civil na esfera pública. Além disso, também é bastante plástico em recepcionar outros instrumentos, não clássicos, de participação popular complementares. O limite da democracia participativa não se atém, portanto, ao rol de instrumentos clássicos do art. 14, sendo a Constituição plenamente receptiva de novas formas de *e-participação* popular como subsídio à democracia constitucional representativa. Pode-se, assim, dizer que a Constituição de 1988 fomenta a cultura de participação social nas esferas públicas de decisão.

Nesse contexto jurídico, a ordem constitucional permanece a mesma, enquanto as novas tecnologias propiciam um novo e vasto ambiente potencial para conexão entre cidadãos e seus representantes, aumentando a probabilidade de se efetivar a democracia participativa prescrita na Constituição Federal.



Apesar da plasticidade constitucional, os limites constitucionais da concretização da democracia participativa são claros, apontando para um espaço como subsídio à democracia representativa constitucionalizada. Não há que se falar em uma *agora* digital, como novo espaço de deliberação soberano no âmbito da democracia constitucional brasileira. O constitucionalismo delimita a forma de concretização da democracia, que passa necessariamente pela centralidade das deliberações dos representantes constituídos pelos cidadãos, cláusula pétrea constitucional. O poder que emana do povo é exercido indiretamente por meio de representantes eleitos, e diretamente nos termos da lei observando os *limites* da Constituição, que impõem compatibilidade com o regime representativo.

Outrossim, há alterações jurídicas pontuais a serem agregadas, para dar legalidade a abaixo-assinados *online*, por exemplo. Como nova fronteira de expansão participativa da *e*-democracia, constata-se que o instrumento do abaixo-assinado *online*, que digitaliza o instrumento de iniciativa popular de projeto de lei, não possui suporte jurídico. Nesse caso, é importante que, após a deliberação da matéria que se encontra na Câmara, o Senado também o faça, aprovando o PL nº 7.574, de 2017.

Nesse caso, é relevante reconhecer que o protagonismo do Senado se mostra mais limitado como promotor da participação popular digital, *vis-à-vis* a Lei nº 9.709, de 1998, que já atribui unicamente à Câmara dos Deputados o papel de Casa receptora dos projetos de lei de iniciativa popular, também com fulcro constitucional. Cabe à Câmara dos Deputados a disponibilização institucional de ferramenta de coleta e verificação de assinaturas digitais, que constituirá importante instrumento de aprimoramento da democracia participativa. Não se pode esperar que as funcionalidades disponibilizadas em cada um dos Portais sejam as mesmas.

Além dos abaixo-assinados *online*, outra forma de participação popular tem se mostrado promissora, havendo uma tendência, incipiente, de disseminação de modelos de *crowdlegislation* ou elaboração coletiva de leis. A experiência do Portal da Câmara também se mostra bastante consolidada quanto a essa funcionalidade.

No próximo capítulo, partimos para um olhar específico sobre as funcionalidades de *e*-interação de ambos os Portais.





3. Iniciativas Institucionais de *e*-Democracia

A literatura aponta para uma série de benefícios potenciais derivados da incorporação do uso de tecnologias de informação e comunicação para a política, como pôde ser visto no capítulo 1. No entanto, como Barros, Bernardes e Rodrigues (2015) já salientaram, a tecnologia, por si só, não é capaz de alterar completamente o nível de participação política do cidadão. Para isso, é preciso que as práticas e a própria cultura política se modifiquem, a partir das facilidades geradas pela Internet.

Se o desenvolvimento de tecnologias de participação abre a possibilidade de o cidadão comum sentir que pode se envolver no processo legislativo (RANCHORDÁS, VOERMANS, 2017), a institucionalização de ferramentas digitais pelas Casas Legislativas concretiza essa possibilidade. Isso se alinha com o que Borges (2018) já apontou, de que há uma tendência de a sociedade estar mais envolvida com os temas políticos e mais informada sobre a existência de ferramentas eletrônicas, e que as ferramentas eletrônicas disponibilizadas pelos Portais do Senado e da Câmara dos Deputados contribuíram para a maior participação popular nas atividades legislativas. Daí a relevância da abertura digital dos parlamentos. Mecanismos institucionais podem incentivar a participação popular na vida pública, considerando que o interesse político e o engajamento cívico não são elementos dados.

No País, há o registro de uma série de iniciativas institucionais desenvolvidas nos anos recentes com esse intuito.

3.1. Desenvolvimento da *e*-democracia no Brasil

As tecnologias de informação e comunicação permitiram efetivar uma participação política mais ampla do cidadão, a partir da abertura gradual do Poder Público e da implementação de uma série de iniciativas institucionais em compasso com o desenvolvimento tecnológico.

A ideia central da interação digital passa a funcionar como um elo entre a esfera de representação e a esfera particular do cidadão, como já apontado por Smith (2009). Dois aspectos são essenciais: (i) que as instituições engajem diretamente os cidadãos; e (ii) que a inovação democrática envolva formas institucionalizadas de participação democrática, nas quais os cidadãos tenham um papel formal no processo legislativo. A experiência brasileira recente demonstra adesão a ambos os aspectos, pelo menos no âmbito federal.



Pode ser identificada a construção de níveis crescentes de *e-participação* na esfera pública. Num primeiro momento, foi desenvolvido um nível informacional, baseado em um fluxo de informações unidirecional. Consiste num mecanismo de transparência, por meio do qual os governos produzem e disponibilizam informações do setor público para os cidadãos, com o objetivo de aprimorar o acesso à informação do cidadão e o próprio provimento de serviços públicos. Ainda que nesse estágio o cidadão assuma o papel de cliente ou usuário de serviços públicos digitais, esse acesso à maior quantidade de informação passa a permitir-lhe maior engajamento e participação mais efetiva posteriormente na formação de políticas públicas.

Esse primeiro estágio de aproximação entre Estado e cidadão por meio da Internet foi desenvolvido pelo setor público a partir dos anos 2000. Passou-se a prover uma quantidade muito mais ampla de dados e informações ao cidadão-receptor, acessadas a qualquer tempo e lugar, do que a capacidade de transmissão em larga escala, por exemplo, do programa A Voz do Brasil, que, desde 1962, veicula notícias relacionadas ao Congresso Nacional e demais Poderes⁸³.

Gradativamente, o poder público, nas três esferas federativas, passou a disponibilizar informações na Internet, constituindo não apenas um novo meio de promoção de transparência e *accountability* das ações e contas do poder público, como também um meio de facilitar o acesso a serviços públicos, sob a concepção de governo digital, ou e-governo. Dessa forma, o papel do uso disseminado da Internet no País como instrumento de construção da cidadania também se associa à disponibilização de infraestrutura e serviços digitais de governo que facilitam a vida do cidadão. Isso permitiu que, em 2018, o País tenha ficado na 12ª posição mundial no *E-Participation Index* (EPI) calculado pela ONU, na liderança dentre os países na América Latina.

Um segundo estágio agregou a concepção de consulta pública, por meio da qual os cidadãos proveem *feedback* sobre políticas públicas em avaliação pelo governo. O Estado passa a consultar os cidadãos pela Internet para averiguar a sua opinião a respeito de temas da agenda pública e até, eventualmente, para a formação da agenda pública. Nessa “democracia digital de segundo grau” (GOMES, 2005), a esfera política possui algum nível de porosidade à opinião pública e considera o contato direto com o público uma alternativa às sondagens de opinião.

⁸³ A Internet potencializa a divulgação de conteúdo antes restrito a ferramentas tradicionais de comunicação analógica. As próprias rádios institucionais do Senado e da Câmara disponibilizam na Internet notícias e programas, que são retransmitidos por mais de 1.700 emissoras pelo País, assim como as TV Senado e TV Câmara disponibilizam conteúdo em seus canais no YouTube, com quase 190 mil e 80 mil inscritos cada.



Nesse momento, a participação popular na esfera pública passa a ser desenvolvida como subsídio a governos e parlamentos digitais (GOMES, 2016). Em ambos os estágios, o fluxo de comunicação vai do governo para o cidadão (*government to citizen*), que retorna algum *feedback* para a esfera política.

Nesse momento, consolida-se a prática de colocar em consulta pública na Internet regulamentações gestadas no âmbito do Executivo. Considerando que mecanismos digitais de participação aumentam o nível de legitimidade das decisões políticas, a participação digital mostra-se mais ampliada em áreas mais técnicas do Poder Executivo. Ainda que sem caráter vinculativo, consolidou-se a prática de as agências reguladoras setoriais colocarem resoluções em consulta pública para colher contribuições dos setores diretamente interessados. Isso pode ser observado em áreas técnicas como a do Banco Central, da CVM, da Susep, da Aneel, dentre outras. Tais iniciativas digitais trazem uma dimensão adicional à participação tradicional da sociedade civil nas deliberações públicas, paralelas, por exemplo, à participação civil corrente em conselhos técnicos em diversos órgãos do Executivo.

Já num terceiro nível, mais recente, a participação passa a permitir que o cidadão *per se* passe a definir, em algum grau, a tomada de decisão e o conteúdo de políticas públicas (KOMITO, 2005, p.39-40). Há algum fluxo de comunicação cuja iniciativa está na esfera civil ou que produz efeito direto na esfera de decisão política. As ferramentas digitais ampliam os meios de interação cidadão-representante, permitindo o público se manifestar em larga escala em canais institucionais.

Esse terceiro momento de democracia digital utiliza ambientes digitais para viabilizar processos de participação popular, incorporando instrumentos de democracia participativa à representativa. O Estado se torna mais poroso à participação popular, permitindo que o público não apenas se mantenha informado sobre a condução dos negócios públicos, mas também possa intervir no processo de tomada de decisão, *pari passu*. Nesse caso, cria-se uma abertura à participação mais ampla ao cidadão, que não restringe sua função ao ciclo eleitoral para constituição da esfera política.



Tabela 3.1. Dimensões de *e*-participação

DIMENSÃO	FUNCIONALIDADE
<i>e</i> -informação	Provimento e acesso à informação, sem ou sob demanda do cidadão
<i>e</i> -consulta	Contribuição e deliberação do cidadão sobre políticas e serviços públicos
<i>e</i> -tomada de decisão	Cidadão provê seus próprios <i>inputs</i> em processos de tomada de decisão, por meio de: (i) <i>e</i> -voto direto e (ii) identificação de opções e propostas preferidas classificando-as por funcionalidades de redes sociais como <i>Like/Dislike</i> ou <i>plus/minus</i>

Fonte: ONU (2018)

Com efeito, instâncias participativas institucionalizadas, como as audiências públicas e orçamentos participativos, encontram na democracia digital elementos capazes de dinamizar ou fortalecer as relações políticas entre gestores, representantes e destes com o público mais amplo (SILVA, 2016). No Congresso Nacional, as audiências públicas passam a ser interativas com o cidadão por meio da Internet, contando não apenas com transmissão pela Internet ou pelas TV Senado e TV Câmara, como também permitindo a interação remota online do cidadão com os palestrantes. Tanto Senado quanto Câmara dos Deputados passam a ser mais permeáveis a *inputs* dos cidadãos por meio dos portais *e*-Cidadania e *e*-Democracia, que recebem ideias legislativas e manifestação dos cidadãos sobre proposições em tramitação, dentre outras funcionalidades.

O orçamento participativo, que se tornou digital em Belo Horizonte (MG) a partir de 2006, tem sido considerado uma iniciativa digital *top-down* pioneira no País, como uma evolução do orçamento participativo presencial introduzido no município em 1993. Diferentemente do formato anterior, dividido em assembleias regionais, o modelo passou a prescindir da presença física dos participantes. Os eleitores da capital mineira passam a votar nas obras que julgam mais importantes para a cidade por meio do acesso à Internet e do cadastramento do título de eleitor na prefeitura (SAMPAIO, 2009; ABREU, PINHO, 2014).

A Assembleia Legislativa mineira também foi uma das precursoras na abertura do poder legislativo à participação popular no país por meio de outras formas digitais. Visando à incorporação da participação de cidadãos comuns, o parlamento mineiro abriu espaço para a



expressão direta de cidadãos desmobilizados politicamente (as entidades civis organizadas já encontravam meios de participar de outros processos participativos da instituição, como os seminários legislativos e os fóruns técnicos). Desde a reformulação do portal em 2011, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais estabeleceu vários mecanismos interativos, incluindo enquetes de opinião, consultas públicas *online*, para coleta de opiniões dos cidadãos sobre projetos em tramitação naquela Casa, canais de comunicação direta com a Assembleia e com deputados e a possibilidade de envio de sugestões de projetos de lei⁸⁴.

As consultas públicas *online*, instituídas em 2009, chegaram a ser utilizadas como subsídio à tramitação de seis temas naquela casa legislativa: (a) Plano decenal de educação (212 contribuições); (b) Reforma Política (752 contribuições); (c) Fórum democrático para o desenvolvimento de Minas Gerais (715 contribuições); (d) seminário Legislativo Pobreza e Desigualdade (179 contribuições); (e) mobilidade urbana (210 contribuições); e (f) revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental PPAG (55 contribuições) (MENDONÇA, PEREIRA, 2016).

Tabela 3.2. Evolução da *e-Participação* na Esfera Pública

Nível de Abertura	Funcionalidade via Internet
1	Disponibilização de informações e serviços públicos
2	Consulta pública de normas regulamentares
3	Orçamento Participativo Digital*
3	Audiência pública interativa
3	Recebimento de opiniões, ideias e sugestões legislativas

Fonte: elaboração própria; * Belo Horizonte

3.2. Modelos Participativos Recentes no Legislativo Federal

No âmbito do Congresso Nacional, duas interessantes inovações legislativas se integraram ao cenário político: o portal *e-Democracia*, implantado na Câmara dos Deputados, em 2011⁸⁵, e o *e-Cidadania*, no Senado Federal em 2012⁸⁶. São instrumentos de interação direta

⁸⁴ http://www.almg.gov.br/participe/fale_assembleia/

⁸⁵ <https://edemocracia.camara.leg.br>

⁸⁶ <https://www12.senado.leg.br/ecidadania>



do cidadão com o Poder Legislativo provendo funcionalidades para fomentar e possibilitar a maior participação popular virtual nas atividades parlamentares, por meio da Internet. Para a interação, ambos requerem a realização de um cadastro simples diretamente em cada portal, basicamente informando nome completo, unidade federativa de residência, e-mail válido e o cadastro de uma senha de acesso.

A neutralidade política dos Portais é apontada como um fator relevante para a credibilidade e o crescimento das ferramentas institucionais. Ambos constituem um mecanismo institucional, sem qualquer conotação ideológica ou ligação partidária. São, portanto, abertos à participação e expressão de todos os cidadãos.

3.2.1. Portal e-Cidadania⁸⁷

O e-Cidadania, lançado no ano de 2012, consolidou-se como a principal forma de contato oficial entre o cidadão e o Senado. Cerca de 65% dos acessos virtuais do Senado ocorrem por essa ferramenta, seguida dos acessos às notícias, com 15% do fluxo (BORGES, 2018).

O Portal é dividido em três eixos principais de participação do cidadão. Um primeiro eixo consiste no Evento Interativo. Aqui, permite-se que o cidadão participe em audiências públicas, sabatinas e outros eventos abertos, por meio da transmissão ao vivo. Também disponibiliza espaço para publicação de comentários, além de consulta a apresentações, notícias e documentos referentes aos eventos. Pode ser visto como uma das principais formas de participação popular nos trabalhos do Senado. Em funcionamento desde 2012, atingiu a realização de *mais de 1.700 eventos interativos*, recebendo *mais de 50 mil comentários*, dos quais mais de 3,5 mil foram lidos ao vivo nos eventos. Pode-se considerar um instrumento consolidado em termos de abertura e de participação da sociedade civil.

Um segundo eixo é a Ideia Legislativa, porta de acesso a contribuições legislativas. A funcionalidade permite ao cidadão enviar e apoiar ideias legislativas, seja por sugestões de alteração na legislação vigente, seja para criação de novas leis. As ideias postadas têm prazo de 4 meses para receber 20 mil apoios de outros cidadãos, quando passa a se chamar “Sugestão Legislativa”. As que recebem 20 mil apoios são encaminhadas para a Comissão de Direitos

⁸⁷ Os dados brutos utilizados nesta seção são provenientes do próprio Portal e-Cidadania, no caso do Senado. Para a Câmara, derivam de consulta efetuada com base na LAI, já que a Casa não disponibiliza os dados que foram aqui utilizados sobre a participação do cidadão no Portal. Nesse caso, o Portal do Senado mostra-se mais adequado em termos de transparência e *accountability*, permitindo uma avaliação mais fácil pela sociedade civil.

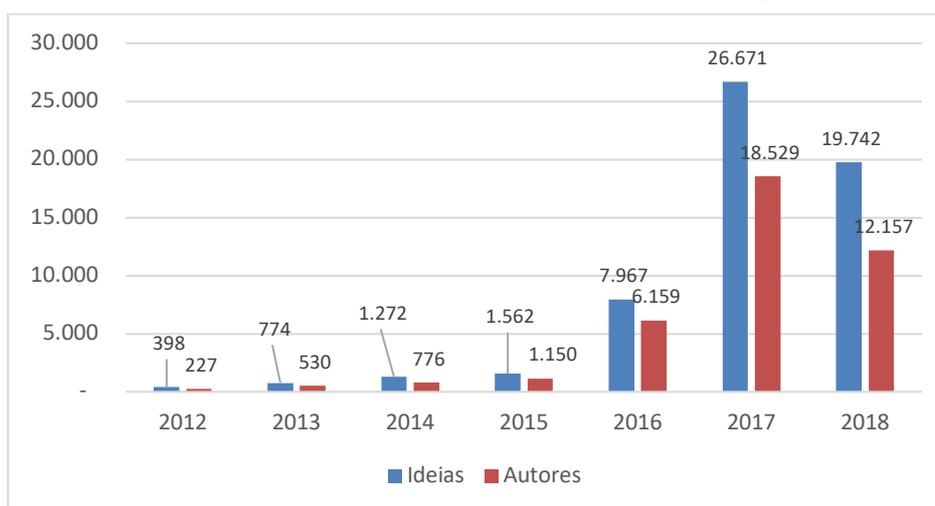


Humanos e Legislação Participativa (CDH)⁸⁸, onde serão debatidas e, caso aprovadas, transformam-se em proposição legislativa, podendo ser deliberadas em plenário. Uma característica é que é aberto apenas a pessoas físicas, já que contribuições de pessoas jurídicas já são institucionalmente recepcionadas diretamente na CDH⁸⁹, sem passar pelo Portal.

Os dados⁹⁰ dão dimensão da importância que o instrumento adquiriu. Em 2013, foram apresentadas 774 ideias legislativas por 530 autores, que atingiram 55.694 apoios. Em 2017, ano em que se registrou o pico de participação, foram apresentadas 26.671 ideias legislativas por 18.529 autores, que angariaram *mais de 3,2 milhões de apoios* de terceiros. Cumulativamente, houve o registro de mais de 6 milhões de apoios a Ideias apresentadas desde sua implantação.

Os gráficos espelham esses dados.

Gráfico 3.1. Quantidade de Ideias e Autores de Ideias Legislativas



Fonte: senado.leg.br

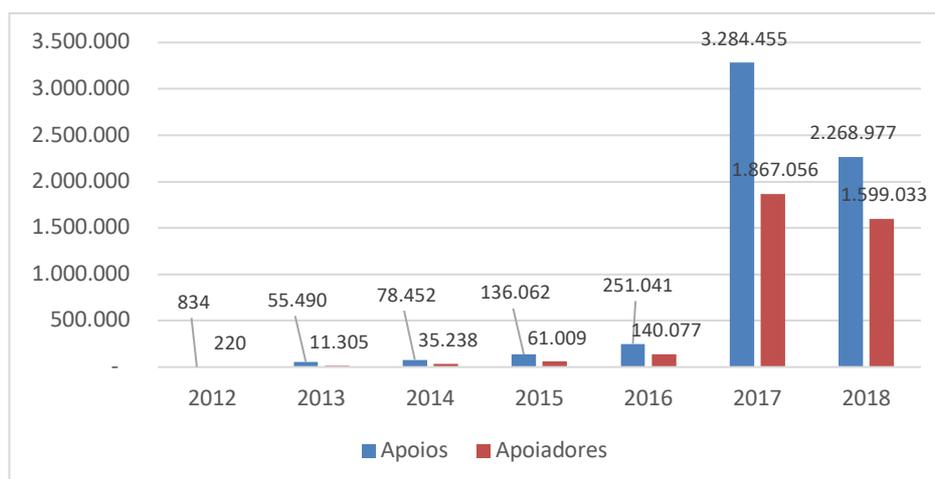
⁸⁸ Conforme o par. único do art. 6º da Resolução do Senado Federal nº 19, de 27 de novembro de 2015, que regulamenta o Programa e-Cidadania.

⁸⁹ Dispõe o Regimento Interno do Senado Federal, art. 102-E, inciso I, que compete à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) opinar sobre *sugestões legislativas apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos com representação política no Congresso Nacional*. No caso das sugestões de pessoas físicas, a Comissão tem apreciado ideias legislativas de cidadãos com base no Ato da Mesa no 3, de 2011, que instituiu o Programa e o Portal e-Cidadania, com o objetivo de estimular e possibilitar maior participação dos cidadãos, por meio da tecnologia da informação e comunicação, nas atividades legislativas, orçamentárias, de fiscalização e de representação da Casa.

⁹⁰ Fonte: < <https://www.senado.gov.br/bi-pdf/Arquimedes/ecidania/rel-ideia-legislativa-completo-pdf.pdf> >. Acesso em 7 mar. 2019.



Gráfico 3.2. Quantidade de Apoios e Apoiadores de Ideias Legislativas



Fonte: senado.leg.br

Tabela 3.3. Ideias Legislativas (2012-2018)

TOTAIS (2012-2018)	
Ideias	58.386
Autores	39.528
Apoios	6.075.311
Apoiadores	3.713.938

Fonte: senado.leg.br

Além da popularidade que pôde ser constatada, a efetividade da funcionalidade pode ser avaliada sob duas óticas complementares: em termos de tramitação da Ideia na Casa e de sua transformação em proposição legislativa na CDH.

Os dados constantes na tabela seguinte mostram que 277 ideias efetivamente adquiriram condições para tramitar no Senado (mais de 20 mil apoios), sendo encaminhadas à CDH.

Esse número pode parecer pouco expressivo se considerado o total de ideias já apresentadas no Portal desde sua inauguração, de 58 mil. No entanto, essa comparação precisa ser sopesada, pois, dentre as 58 mil ideias legislativas apresentadas, mais de 51 mil foram arquivadas por falta de apoio ou por ferir os termos de uso do Portal⁹¹, enquanto 6,7 mil encontram-se ainda abertas para recebimento de apoio.

⁹¹ Especialmente, por tratar de assuntos diversos ao ambiente político, legislativo e de atuação do Senado Federal, ou conter declarações de cunho agressivo, pornográfico, pedófilo, racista, violento, ou ainda ofensivas à honra, à



Tabela 3.4. Tramitação de Ideias Legislativas (2012-2018)

IDEIAS LEGISLATIVAS - TRAMITAÇÃO	
Aguardando moderação	151
Abertas para receber apoio	6.734
Aguardando envio à CDH	21
Em avaliação na CDH	58
Convertida em Lei/PEC	10
Não acatada pela CDH	37
Arquivada por ferir os termos de uso	9.237
Encerrada por apoio insuficiente	42.138
TOTAL	58.386

Fonte: senado.leg.br

A tramitação da Ideia Legislativa baseia-se na concepção de demanda coletiva, ainda que parta de uma ideia postulada individualmente. É de se observar, portanto, que uma Ideia apenas vai ser avaliada pelos senadores no caso de atingir apoio de 20 mil assinaturas.

Já em relação à transformação efetiva da Ideia em proposição legislativa, há o registro de conversão de 10 Ideias em proposições legislativas. É o caso, por exemplo, das Ideias que resultaram nas Sugestões nº 7, de 2016, e nºs 1, 10 e 11, de 2018, dentre outras, as quais foram convertidas em projeto de lei ou de emenda constitucional pela CDH (tabela 3.5).

Tabela 3.5. Sugestões Legislativas Acatadas decorrentes de Demanda Popular

	SUGESTÃO	TEOR	TRAMITAÇÃO
1	SUG 7/2016	Proibição de corte ou a diminuição da velocidade por consumo de dados nos serviços de internet de Banda Larga Fixa	transformada no PLS 100/2017
2	SUG 6/2017	Psicólogos com piso salarial de R\$4.800,00, por 30 horas semanais	transformada no PLS 511/2017

vida privada, à imagem, à intimidade pessoal e familiar, à ordem pública, à moral, aos bons costumes ou às cláusulas pétreas da Constituição.



3	SUG 15/2017	Redução de impostos sobre games dos atuais 72% para 9%	transformada na PEC 51/2017
4	SUG 21/2017	Criação de Centros de Atendimento Integral para Autistas nos estados brasileiros no SUS	transformada no PLS 169/2018
5	SUG 25/2017	Descriminalização do cultivo da cannabis para uso próprio	transformada no PLS 514/2017
6	SUG 28/2017	Criminalização da homofobia para punição de pessoas que atacam outras pessoas por serem LGBT	transformada no PLS 515/2017
7	SUG 40/2017	Desconto de 30% na compra de automóveis por professores	transformada no PLS 512/2017
8	SUG 59/2017	Enquadramento de Desenvolvedores e Programadores como MEI	transformada no PLS 220/2018
9	SUG 1/2018	Cumpra-se o art. 37 da CF: garantia de Data-Base aos servidores públicos	transformada no PLS 228/2018
10	SUG 10/2018	Proibição de distribuição de canudos, sacolas plásticas e uso de microplástico em cosméticos	transformada no PLS 263/2018
11	SUG 11/2018	Alteração da Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998, que "dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde", para incluir o tratamento do tabagismo entre as coberturas obrigatórias	transformada no PLS 363/2018

Fonte: senado.leg.br

Também se observa que a funcionalidade, precipuamente voltada para acatar propostas de lei, também serve para recepcionar outras demandas de ação pelo Senado. Com efeito, outras duas Ideias foram apresentadas propondo a realização de audiência pública sobre temas específicos e, efetivamente, foram concretizadas (Sugestões nºs 10/2013 e 10/2014).

Tabela 3.6. Sugestões Legislativas Acatadas decorrentes de Demanda Popular

	SUGESTÃO	TEOR	TRAMITAÇÃO
1	SUG 10/2013	Propõe a realização de Audiência Pública sobre a inclusão do Fisioterapeuta na Norma Regulamentadora nº 4 do Ministério do Trabalho	Audiência realizada na CAS



4 SUG 10/2014	Sugere audiência pública, para discutir a descriminalização do porte de drogas para consumo pessoal e o reconhecimento da inconstitucionalidade do art. 28 da Lei nº 11.343, de 2006, que define as penalidades para quem adquirir, guardar, tiver em depósito, transportar ou trazer consigo, para consumo pessoal, drogas sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar	Audiência realizada na CCJ
---------------------	--	----------------------------

Fonte: senado.leg.br

Em resumo, de todas as mais de 58 mil ideias apresentadas desde 2012, 277 receberam mais de 20 mil apoios. Destas, 58 ainda tramitam na Comissão de Direitos Humanos, 37 já foram analisadas e rejeitadas, e 10 se converteram em proposições legislativas – 10 Projetos de Lei do Senado (PLS) e 1 Proposta de Emenda à Constituição (PEC).

Em termos comparativos, ainda que tenha caráter de demanda coletiva para que efetivamente venha a tramitar na Casa, pode-se dizer que há maior efetividade da participação do cidadão quanto à apresentação de sugestões legislativas do que no Portal da Câmara. Isso porque o parágrafo único do art. 6º da Resolução do Senado Federal nº 19, de 2015, que regulamenta o Programa *e-Cidadania*, é claro ao estabelecer que a Sugestão deve ser discutida no âmbito da CDH se preenchidos os requisitos que estabelece. Trata-se de comando obrigatório, que impõe que a Sugestão seja automaticamente encaminhada à apreciação pela Comissão. Essa característica constitui uma forma de participação efetiva do cidadão no processo legislativo.

Em contraste, a funcionalidade similar no Portal da Câmara recebe ideias postadas individualmente de cidadãos que ficam tão somente armazenadas no “Banco de Ideias”, disponíveis apenas para consulta pelos deputados, que podem aproveitar alguma ideia e apresentar uma proposição legislativa a partir dela, ou não. Em contraste com o Portal do Senado, em que existe tramitação regimental vinculatória condicionada, não há abertura para apoio de ideia no *site* nem previsão regimental para posterior encaminhamento à deliberação parlamentar. Pode ser visto como um depósito virtual de ideias, sem existir um tratamento institucional estabelecido para a consideração das propostas. Nesse caso, a efetividade pode ser considerada baixa. A funcionalidade da Câmara prevê direcionamento à



sua Comissão de Legislativa Participativa (CLP) apenas no caso de sugestões encaminhadas por entidades civis, que, no caso do Senado, são recepcionadas diretamente pela CDH.

Pode-se elencar essa funcionalidade do *e-Cidadania* como um quarto instrumento de participação direta na democracia representativa, ao lado dos instrumentos clássicos constitucionais do art. 14. Ao lado da iniciativa legislativa popular, caracteriza-se pela autonomia da vontade do cidadão em apresentar demandas coletivas ao parlamento, que fica permanentemente aberto *online* para recebê-las.

Em contraste com os instrumentos clássicos constitucionais de participação popular, sugestões de iniciativa legislativa ganham destaque por serem diretamente canalizadas à análise parlamentar em uma comissão permanente no Senado. Em particular, pode-se afirmar que a iniciativa do Senado avançou em relação à iniciativa popular constitucional, em amplitude, oportunidade e flexibilidade processual, oferecendo ao cidadão um procedimento célere e mais simples para apresentação de proposições ao Congresso Nacional.

Pode-se identificar o mesmo poder de iniciativa de agenda derivado da iniciativa popular de projeto de lei, ainda que desprovido do mesmo poder de agenda, que se associa à maior repercussão da iniciativa popular na pauta pública. O poder de iniciativa de agenda da Sugestão Legislativa se baseia no comando regimental de ser analisada na CDH. No entanto, não possui *per se* poder de pressão similar que impulse sua tramitação efetivamente nas demais comissões e no próprio plenário da Casa. A “janela de abertura” da funcionalidade no processo legislativo é bem delineada, restrita à deliberação na CDH.

Tabela 3.7. Instrumentos de Manifestação Popular Direta

INSTRUMENTO	CARACTERÍSTICA
Plebiscito	Poder deliberatório
Referendo	Poder deliberatório
Iniciativa Legislativa Popular	Poder de agenda
Sugestão Legislativa	Poder de iniciativa de agenda

Fonte: elaboração própria

Por sua vez, o terceiro eixo de Consulta Pública permite ao cidadão opinar sobre projetos de lei, propostas de emenda à Constituição, medidas provisórias e outras proposições em tramitação no Senado Federal até a deliberação final sobre a matéria (sanção, promulgação,



envio à Câmara dos Deputados ou arquivamento). A funcionalidade foi introduzida em 2013, por meio da Resolução, nº 26, de 2013, do Senado Federal, que rege os mecanismos de participação popular digital no processo legislativo na Casa, estabelecendo esse mecanismo de participação popular na tramitação das proposições legislativas no Senado Federal, nos seguintes termos.

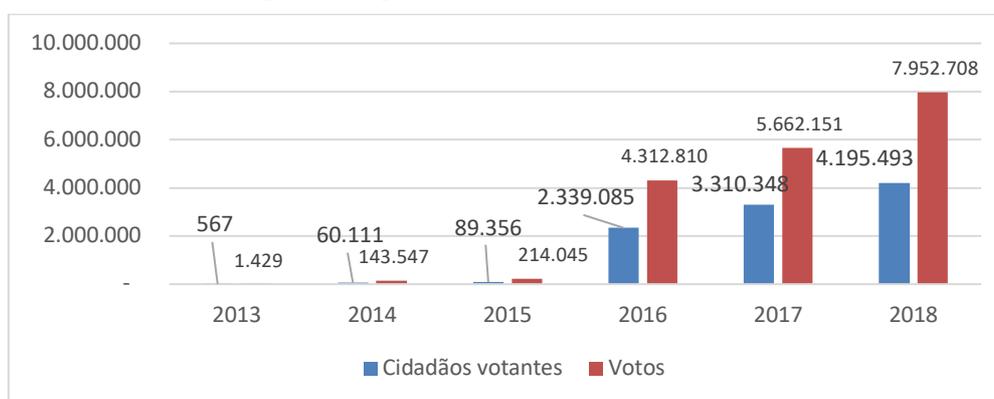
Art. 1º O sítio na internet do Senado Federal abrigará mecanismo que permita ao cidadão manifestar sua opinião acerca de qualquer proposição legislativa.

Art. 2º Qualquer cidadão, mediante cadastro único com seus dados pessoais de identificação, poderá apoiar ou recusar as proposições legislativas em tramitação no Senado Federal.

Parágrafo único. No acompanhamento da tramitação legislativa constará, em cada passo, o número de manifestações favoráveis e contrárias à matéria.

Assim, conforme a Resolução nº 26, de 2013, todas as proposições em tramitação no Senado estão abertas para receber opiniões do público. Segundo os dados do Senado, a funcionalidade passa a adquirir popularidade e adesão mais ampla e gradativa do cidadão a partir de 2016. Desde sua implantação, o Portal já recebeu *mais de 18 milhões de votos* em proposições tramitando no Senado.

Gráfico 3.3. Participação Popular em Consultas Públicas (2013-2018)



Fonte: senado.leg.br

Tabela 3.8. Consultas Públicas (2013-2018)

TOTAL ACUMULADO 2013-18	
Proposições que receberam votos	7.031
Cidadãos votantes	7.782.035
Votos	18.287.452

Fonte: senado.leg.br



Tabela 3.9. Matérias mais votadas *online* (acima de 100 mil votos)

MATÉRIA	EMENTA/ ASSUNTO	SIM	NÃO	TOTAL
PEC 106/2015	Dá nova redação aos arts. 45 e 46 da Constituição Federal para reduzir o número de membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal	1.859.116	10.699	1.869.815
SUG 30/2017	Fim do auxílio moradia para deputados, juízes senadores	1.709.614	8.879	1.718.493
PDS 175/2017	Convoca plebiscito sobre a revogação do Estatuto do Desarmamento	731.680	950.220	1.681.900
SUG 2/2018	Criminalizar o MST, MTST e outros movimentos ditos sociais que invadem propriedades	521.018	388.888	909.906
SUG 15/2014	Regular a interrupção voluntária da gravidez, dentro das doze primeiras semanas de gestação, pelo sistema único de saúde	423.404	381.117	804.521
SUG 24/2018	Tornar crime o ensino de ideologia de gênero nas escolas brasileiras	319.176	248.290	567.466
PDS 106/2013	Susta os efeitos da Resolução nº 175, de 2013, do Conselho Nacional de Justiça, que dispõe sobre a habilitação, celebração de casamento civil, ou de conversão de união estável em casamento, entre pessoas de mesmo sexo	28.964	430.121	459.085
SUG 11/2017	Anistia ao Senhor Deputado Federal Jair Messias Bolsonaro	223.094	221.433	444.527
PLS 515/2017	Criminalização da Homofobia	419.439	7.004	426.443
PLS 193/2016	Inclui entre as diretrizes e bases da educação nacional, de que trata a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, o "Programa Escola sem Partido	199.873	210.819	410.692
SUG 2/2015	Sugere o fim da imunidade tributária para as entidades religiosas (igrejas)	164.687	209.072	373.759
PEC 55/2016	Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.	23.766	345.656	369.422
SUG 24/2017	Criminalização da apologia ao comunismo	175.338	174.368	349.706



PLC 28/2017	Altera a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, para regulamentar o transporte remunerado privado individual de passageiros	44.857	262.113	306.970
PLS 280/2016	Define os crimes de abuso de autoridade e dá outras providências	4.671	277.463	282.134
PLS 445/2012	Concede isenção do Imposto de Renda sobre a remuneração de professores, nas condições que estabelece	272.112	7.642	279.754
PEC 20/2016	Inserir artigo no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para prever a realização de eleições presidenciais simultaneamente às eleições municipais de 2016	202.997	16.581	219.578
PLS 116/2017 - Complementar	Regulamenta o art. 41, § 1º, III, da Constituição Federal, para dispor sobre a perda do cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável.	42.605	149.387	191.992
PLS 350/2014	Altera a Lei nº 12.842, de 10 de julho de 2013, que dispõe sobre o exercício da Medicina, para modificar as atividades privativas de médico	76.820	114.696	191.516
PLC 38/2017	Reforma Trabalhista	16.789	172.166	188.955
SUG 9/2018	Voto impresso em 100% das urnas	90.391	74.180	164.571
SUG 20/2018	Pela obrigatoriedade das disciplinas de Filosofia e Sociologia no Ensino Médio	138.463	19.087	157.550
SUG 15/2017	Reduzir os impostos sobre games dos atuais 72% para 9%	156.189	552	156.741
SUG 25/2017	Descriminalização do cultivo da cannabis para uso próprio	126.387	13.891	140.278
SUG 5/2016	Propõe a criminalização da discriminação por orientação sexual e identidade de gênero, equiparando ao crime de Racismo	132.769	6.916	139.685
PLS 378/2017	Dispõe sobre a fabricação, importação, comercialização, registro, posse e porte de armas de fogo e munição em todo o território nacional	106.750	16.742	123.492
PLS 514/2017	Altera o art. 28 da Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, para	119.568	3.779	123.347



	descriminalização do cultivo da cannabis sativa para uso pessoal terapêutico			
PLS 439/2015	Dispõe sobre o exercício de atividades nos campos da Administração	59.956	57.777	117.733
PEC 51/2017	Acrescenta a alínea f ao inciso VI do art. 150 da Constituição Federal, instituindo imunidade tributária sobre os consoles e jogos para videogames produzidos no Brasil - Decorrente de Ideia Legislativa do e-Cidadania	111.979	636	112.615
MPV 657/2014	Altera a Lei nº 9.266, de 15 de março de 1996, que reorganiza as classes da Carreira Policial Federal, fixa a remuneração dos cargos que as integram e dá outras providências.	4.235	103.081	107.316
PLS 495/2017	Altera a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, para introduzir os mercados de água como instrumento destinado a promover alocação mais eficiente dos recursos hídricos	1.031	102.293	103.324
SUG 66/2017	Retificação de registro civil transexuais	84.400	16.833	101.233

Fonte: Portal e-Cidadania

Uma crítica comum é feita à falta de previsão regimental acerca da utilização da coleta de opiniões, como um subsídio a ser considerado pelo relator e demais parlamentares na tramitação de cada proposição. Disso decorreria uma baixa efetividade da participação popular no processo legislativo.

No entanto, isso precisa ser sopesado, pois uma série de benefícios pode ser derivada de iniciativas como essa e de outros instrumentos de e-participação política, em seu formato corrente. Sem dúvida, podem ser considerados avanços no processo democrático, funcionando como meio de abertura do Parlamento. Há um claro movimento de aproximação, institucionalizada, com a sociedade civil que possui o potencial de resgatar a legitimidade das decisões políticas no regime representativo.

As funcionalidades disponibilizadas no Portal tanto do Senado quanto da Câmara não objetivam servir de canal de voto direto propriamente dito, de forma a substituir a deliberação parlamentar. Sob a ótica do processo legislativo, o instrumento de voto *online* consiste numa



funcionalidade que busca tão somente efetuar uma pesquisa direta sobre a opinião, favorável ou não, do cidadão a determinada proposição, dando-lhe visibilidade dentro do Parlamento. Sob essa ótica, não há como estabelecer um compromisso de se contemplar a vontade expressa pela maioria dos participantes no Portal, pois se trata apenas de uma amostragem, por definição parcial.

Tal “amostragem”, na verdade, carece de valor científico, não representando, necessariamente, a opinião de toda a sociedade. Não há como garantir que diferentes vozes ou setores sociais sejam ouvidos durante uma consulta pública, que é aberta a todos, ou lidar com a baixa adesão de *e-participação* e garantir a própria legitimidade da representatividade da participação direta no Portal da Casa.

Outro aspecto é que esses instrumentos de *e-participação* política carecem de base jurídica e legitimidade constitucional para que a manifestação do cidadão seja tratada de forma mais contundente do processo legislativo, que observa contornos constitucionais, como mostrado no capítulo 2.

Um terceiro aspecto, tecnológico, também é envolvido. Há um limite tecnológico claro, visto que os Portais não possuem capacidade para introduzir um sistema direto de votação em larga escala para realizar consultas diretas à população. Não se vislumbra possível uma consulta direta com alcance do tipo *Big Brother*, que angaria mais de 140 milhões de participações. Além disso, com o passar do tempo, as novas tecnologias no ambiente digital acabam sujeitas a ataques de *hackers* e possíveis fraudes no uso dos sistemas de voto popular, com o uso mal-intencionado de robôs ou de múltiplos navegadores por uma única pessoa na hora de votar contra ou a favor de uma proposta, para distorcer os resultados das votações. Sobre esse aspecto, a Câmara já reconheceu que os recursos de segurança do sistema acabam não sendo seguros o bastante, apesar dos esforços e recursos de segurança adotados. Nesse sentido, já houve a necessidade de suspender a veiculação de enquetes no Portal da Câmara recentemente, em 2017, diante de tentativa de manipulação estatística por parte de grupos de usuários⁹².

O caráter do desenvolvimento e incorporação das funcionalidades é tão somente de subsídio ao processo legislativo constitucional. Há um aspecto informacional nos dados coletados, que são considerados pelos parlamentares. O próprio cadastro do cidadão nos portais permite traçar um perfil dos participantes, que auxilia as Casas na análise das regiões e dos

⁹² <https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/institucional/materias/INSTITUCIONAL/522754-NOTA-DE-ESCLARECIMENTO-SOBRE-AS-ENQUETES-NO-PORTAL-DA-CAMARA.html>. Acesso em 8 mar. 2019. O sistema de enquetes retornou ao ar em 2018.



grupos da sociedade que mais têm atuado nas ferramentas e que apresentam maior interesse no processo legislativo, associando, dessa forma, os temas em destaque à relevância que a população tem apontado.

Os resultados da participação popular servem como um termômetro para os parlamentares, indicando a relevância que o público tem aplicado a determinado tema. No caso de proposições com tema muito técnico e específico, afeito a um determinado segmento da população – como, por exemplo, relativo à regulamentação de alguma profissão –, os votos coletados podem subsidiar os parlamentares no sentido de identificar o apoio popular do projeto assim como o grau de visibilidade da matéria na sociedade, a partir da vontade manifestada pelo segmento da sociedade civil afetado⁹³.

Porém, a decisão dos parlamentares, durante as votações em comissões ou no plenário, não necessariamente vai refletir o resultado das manifestações nos Portais. Não há garantia nem da utilização dessa informação pelo parlamentar. De fato, não se pode estabelecer uma relação direta entre a *e-participação* e sua influência sobre a opinião dos parlamentares e, conseqüentemente, em suas decisões sobre as proposições legislativas. No caso do rol das proposições mais votadas, não apenas a proposição mais votada (PEC 106/2015) não encontra respaldo parlamentar, como também nenhuma outra das proposições mais votadas, arroladas na tabela anterior.

No entanto, a ampla discussão sobre uma proposição legislativa, aberta à consulta pública e que pode ser facilmente compartilhada pelas redes sociais, pode chamar a atenção dos parlamentares e da sociedade civil organizada e da imprensa, que passa a abrir mais espaço para debater o assunto. A repercussão permite que mais pessoas acompanhem a tramitação das proposições legislativas, aprofundando o debate público e aumentando o volume de

⁹³ Em paralelo, o Senado ainda dispõe de outro serviço de pesquisa de opinião em seu *site*, que permite a realização de enquete digital para aferição da opinião pública sobre proposições legislativas em andamento na Casa. Não se trata propriamente de uma funcionalidade do *e-Cidadania*, pois é conduzido por outro componente administrativo, o Instituto DataSenado, restrito a um tema específico aberto para consulta. O Instituto já realizou 157 enquetes e pesquisas *online*. As enquetes são realizadas uma por mês, com o objetivo de “estimular o debate na sociedade de temas em pauta no Congresso Nacional”. Para tanto, uma pergunta fica disponível no Portal do Senado na Internet para todos que queiram participar, que podem votar favoravelmente ou não, e até mesmo enviar mensagens a respeito. Segundo o Instituto, os dados levantados auxiliariam em decisões de parlamentares e contribuiriam para uma melhor compreensão sobre como pensa a população brasileira. Desde 2005, o Instituto realiza pesquisas e enquetes junto à opinião pública brasileira sobre o Senado Federal, a atuação parlamentar e temas em discussão no Congresso Nacional. Nesse período, o DataSenado ouviu mais de 4 milhões de cidadãos, em enquetes, pesquisa *online*, pesquisas telefônicas e pesquisas internas, sobre temas como violência doméstica, segurança pública, reforma política, meio ambiente, violência contra a juventude negra e Estatuto da Criança e do Adolescente. Vide <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/sobre>



participações na ferramenta – porventura aproximando o resultado do processo legislativo da expectativa da sociedade.

Há, sobretudo, os objetivos de (i) estimular o debate sobre as propostas em tramitação na Casas Legislativas, (ii) propiciar oportunidade e canal para os cidadãos se manifestarem, participando, dessa forma, mais ativamente do processo legislativo; e (iii) ampliar o conhecimento dos cidadãos sobre os projetos em análise, aumentando a possibilidade de consciência crítica e o envolvimento da sociedade na votação de suas leis.

No caso de consultas públicas, sob a ótica do cidadão, há um caráter educativo e formador de cidadania no instrumento, ao trazer para dentro de uma instituição política como o Senado o interesse popular. Nesse caso, pode-se elencar o benefício para o processo democrático como um todo, que passa a ser mais acompanhado pelo cidadão comum. Pode-se identificar o benefício de propiciar maior interação a questões políticas e aos trabalhos realizados no Senado. Além disso, gera uma sensação de participação mais ativa, com a possibilidade de ter a opinião individual algum grau de visibilidade e consideração no processo legislativo.

Sob essa ótica, também não se pode concluir, até o momento, que a expressão da opinião do cidadão por meio do voto *online* careça de alguma vinculação regimental para que tenha serventia à democracia participativa, ou que haja uma percepção mais robusta de baixa efetividade do voto *online* que venha a limitar a adesão popular. Trata-se de uma funcionalidade nova, ainda em fase de consolidação e adesão do cidadão, com os dados mostrando crescimento da participação popular por meio do voto nas proposições.

Com efeito, a interação com a sociedade civil é ampla e inegável. O Portal do Senado registra o acúmulo de mais de 18 milhões de votos coletados acerca de proposições legislativas em tramitação na Casa; mais de 6 milhões de apoiamentos a ideias legislativas e mais de 50 mil interações nas mais de 1.700 audiências públicas interativas realizadas desde 2013. Tais dados impedem desprezar ou reduzir o papel, relevante, de interação e abertura do processo legislativo à sociedade civil.

A tabela resume as funcionalidades disponibilizadas pelo Portal.

Tabela 3.10. Ferramentas Interativas Digitais do e-Cidadania

FERRAMENTA	FUNCIONALIDADE	UTILIZAÇÃO DO <i>INPUT</i>
------------	----------------	----------------------------



Evento Interativo	Acompanhamento ao vivo e participação por envio de perguntas aos senadores e convidados palestrantes	Abre os eventos à participação remota do cidadão, como subsídio ao processo legislativo
Consulta Pública	Permite ao cidadão opinar sobre todas as propostas legislativas em tramitação (consulta pública)	Objetiva apresentar aos parlamentares uma sinalização do perfil de apoio ou rejeição da população às propostas (não há obrigação de que a opinião da maioria dos usuários da ferramenta seja refletida na atuação parlamentar no Plenário e nas Comissões)
Ideia Legislativa	Permite ao cidadão postar uma ideia diretamente ao Senado, que pode virar lei	São analisadas pela CDH e, aprovadas, viram PLs

Fonte: elaboração própria

3.2.2. Portal *e-Democracia*

A Câmara também vem desenvolvendo instrumentos de *e-participação* popular por meio de seu *site* na Internet. O Portal *e-Democracia* foi construído a partir de 2011 num processo gradual de incorporação de novas funcionalidades de interação com o cidadão, permitindo a participação crescente do cidadão no processo legislativo. O conjunto das distintas funcionalidades de interação que disponibiliza pode ser visto como uma rede social política, similar a outras redes sociais, com o diferencial de ser patrocinada por uma instituição legislativa⁹⁴. O modelo é disponibilizado e distribuído para outras casas legislativas por meio do Interlegis⁹⁵.

O principal objetivo da plataforma é aprimorar o relacionamento entre cidadão e deputado, fortalecendo o princípio representativo, de modo a mitigar um dos mais importantes déficits democráticos apontados pela literatura. Qual seja, a sensação de distanciamento entre

⁹⁴ A representação dialógica de Urbinati (2005), citada no capítulo 2, descreve justamente a dinâmica nessa aproximação entre a opinião popular e a atuação dos parlamentares.

⁹⁵ O modelo já é utilizado pela Câmara Distrital do DF. Vide <https://edemocracia.cl.df.leg.br>. Para uma avaliação da interação legislativa via portais das câmaras municipais, se cita Raupp, Pinho (2012), que apontam que a maioria dos portais ainda apresenta baixa capacidade em promover o processo de participação.



a sociedade e seus representantes, em especial os do poder legislativo (CÂMARA, s/d). Além disso, objetiva contribuir com a ampliação da transparência no processo legislativo e com uma melhor compreensão, pela sociedade, da complexidade do trabalho legislativo⁹⁶.

O portal passou por completa reformulação em 2016 para se tornar uma ferramenta mais horizontalizada, em que as manifestações populares não se limitam ao posicionamento favorável ou contrário às proposições legislativas abertas à opinião pública, podendo conter opiniões de cunho analítico (BORGES, 2018). Novas funcionalidades foram implantadas, incluindo o Wikilegis, que consiste em um editor colaborativo de leis, de forma que várias pessoas possam contribuir para a elaboração de proposições; e a audiência pública interativa, uma ferramenta destinada a promover a audiência e a interação em tempo real com os eventos da casa. Também foi introduzido um *login* unificado das funcionalidades de interação, destinado a otimizar a participação do cidadão na plataforma⁹⁷.

É composto atualmente por seis funcionalidades principais, com condições diferentes de diálogo e participação: Audiências Interativas, Sugestões de Propostas de Lei, Enquetes, Expressão, Wikilegis e Pauta Participativa⁹⁸.

A funcionalidade de Audiências Interativas disponibiliza o acompanhamento ao vivo de audiências públicas e reuniões parlamentares transmitidas pela Internet. Permite a interação com os participantes presenciais, por meio de envio em tempo real de perguntas e sugestões aos deputados e convidados. Os cidadãos de qualquer ponto no País passam a participar remotamente dos eventos em Brasília, superando a questão geográfica e o custo envolvido em estar presente pessoalmente em Brasília para exercer sua cidadania.

A funcionalidade passou a funcionar efetivamente a partir do ano de 2017. As 641 audiências interativas realizadas registraram o alcance de mais de 4,5 mil pessoas de forma virtual.

⁹⁶ <https://edemocracia.camara.leg.br/sobre/>

⁹⁷ Câmara dos Deputados. *Relatório de gestão do exercício de 2016*. Brasília: 2017. Pág. 109. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/gestao-na-camara-dos-deputados/contas-da-camara/ano-de-2016/relatorio-de-gestao-2016>>. Acesso em: 17 mar. 2019.

⁹⁸ O acesso a todas funcionalidades de e-participação no Portal pode ser feito por <https://www2.camara.leg.br/participacao>. Acesso em: 9 mar. 2019.



Tabela 3.11. Audiências Interativas no Portal da Câmara (2017-2018)

ANO	AUDIÊNCIAS	MENSAGENS	PERGUNTAS	VOTOS	PARTICIPANTES
2017	467	6.107	3.095	10.285	2.773
2018	174	5.238	1.503	5.849	1.772
TOTAL	641	11.345	4.598	16.134	4.545

Fonte: Câmara dos Deputados/ Laboratório Hacker. Obs. A coluna “Mensagens” corresponde aos comentários (bate-papo). “Votos” referem-se ao total de votos nas perguntas

Anteriormente, a Câmara já realizava a transmissão ao vivo de audiências públicas pela TV Câmara, da mesma forma que o Senado. Por meio das TVs, o cidadão acompanha as sessões e, no caso de querer participar, pode enviar pergunta por email ou telefone à Comissão em que se realiza o evento. O Portal *e-Democracia* vem a ampliar as formas de interação do cidadão com a Câmara. Assim como o Senado, a Casa mantém a transmissão das audiências públicas pelos canais de TV institucionais e pelo Portal na Internet, cada qual permitindo a interação remota do cidadão. Pode-se considerar um instrumento consolidado em termos de abertura e participação da sociedade civil, que passa a adquirir espaço de interação diretamente pela Internet.

Uma segunda funcionalidade consiste na Sugestão de Proposta de Lei. Como mencionado, recebe dois tipos de sugestões: (i) ideias de cidadãos, apresentadas por mensagem individualmente (“banco de ideias”), e (ii) sugestão legislativa, apresentadas por entidades sociais e diretamente encaminhadas à Comissão de Legislação Participativa (CLP). Há, ainda, menção no Portal da Câmara acerca da recepção pela Casa de projetos de lei de iniciativa popular. No entanto, o Portal não disponibiliza a opção de recebimento de projeto de iniciativa popular digital.

O Banco de Ideias também é uma funcionalidade recente do Portal da Câmara, introduzida em 2016. Como já mencionado, recebe ideias postadas individualmente que ficam disponíveis para consulta pelos deputados, que podem aproveitar alguma delas e apresentar uma proposição legislativa.

Verifica-se o registro de 445 ideias apresentadas em 2017 e de outras 1.280 em 2018⁹⁹.

⁹⁹ As informações oficiais sobre o número de ideias apresentadas por pessoas físicas somente foram formalizadas a partir de 20/12/2016, quando a Câmara dos Deputados aprimorou seu sistema de informações e passou a disponibilizar os dados diretamente no site. Antes disso, a CLP recebia e respondia as sugestões de pessoas físicas via e-mail e não há um registro disponibilizado desse histórico.



Tabela 3.12. Ideias apresentadas no Banco de Ideias (2016-2019)

ASSUNTO	2016	2017	2018	2019	TOTAL GERAL
Constituição, Justiça e Cidadania	2	74	285	14	375
Trabalho, Adm e Serviço Público	7	72	169	10	258
Seguridade Social e Família	2	34	142	15	193
Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado	1	62	103	12	178
Finanças e Tributação	1	28	130	13	172
Viação e Transportes	2	36	67	4	109
Educação	2	29	73	3	107
Total Geral	24	445	1280	99	1848

Fonte: Câmara dos Deputados; * até 14.1.2019

Quanto ao uso efetivo das ideias pelos deputados, a CLP, responsável por gerir a funcionalidade, informa que não dispõe da informação acerca do número de Ideias que se transformaram em projetos, pois não existe um vínculo oficial e específico entre uma determinada Ideia do Banco e uma proposição em tramitação na Câmara. Não há uma comunicação formal dos deputados à CLP quando ideias do Banco são transformadas pelos parlamentares que se tornam autores de propostas legislativas com essa origem. Um aspecto a ser observado é que uma Ideia pode ser aproveitada parcialmente no texto de um projeto de lei já em tramitação – por meio de emendamento — que, por sua vez, pode se basear em ideias originárias de outras fontes^{100 101}.

No caso das sugestões legislativas, que são contribuições de entidades da sociedade civil, o Portal serve apenas como um meio para recepcionar as sugestões que são encaminhadas por entidades organizadas da sociedade civil¹⁰² para a Comissão de Legislação Participativa (CLP). Pode ser visto como um instrumento de transparência, mais pronunciada do que a recepção de sugestões de entidades civis no Senado, diretamente pela CDH. Nesse caso, a forma

¹⁰⁰ Resposta à consulta formulada por meio do canal Fale Conosco, de 30 jan. 2019.

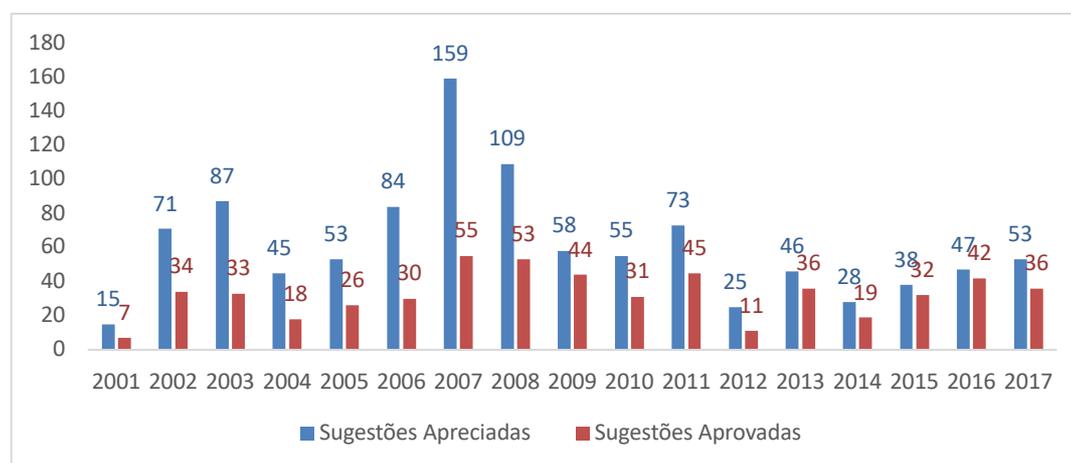
¹⁰¹ Neste estudo, não são contabilizadas as mensagens ou sugestões enviadas diretamente aos gabinetes, mas somente aquelas recepcionadas por meio do Portal da Câmara.

¹⁰² Estão aptas a enviar sugestões legislativas as Organizações Não Governamentais (ONGs), associações de classe, sindicatos e órgãos da Administração Pública Direta e Indireta que tenham participação paritária da sociedade civil e outras entidades. Podem ser apresentadas sugestões de Projeto de Lei Complementar; Lei Ordinária; Decreto Legislativo; Resolução da Câmara dos Deputados; Consolidação de lei; Requerimento; Indicação; Emenda; Proposta de Emenda à Constituição; Requerimento de Convocação; Requerimento de Criação de Comissão Parlamentar de Inquérito (CLP, 2018).



de protocolo digital pode representar um contraponto ao *lobby* legislativo, na acepção negativa do termo. Os dados mostram que a CLP aprecia, em média, mais de 61 sugestões legislativas, com aprovação de mais da metade.

Gráfico 3.4. CLP - Sugestões Legislativas (2001-2017)



Fonte: Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, Relatório Anual 2017

Das sugestões apresentadas desde 2001 à CLP, até o começo de 2019 duas delas foram transformadas em lei. Quais sejam: (i) Lei nº 11.419, de 2006, que aperfeiçoa as regras sobre a informatização do processo judicial, originária de uma sugestão apresentada em 2001 pela Associação dos Juízes Federais do Brasil (Ajufe); e (ii) Lei nº 12.694, de 2012, que autoriza a formação de colegiado de juízes para julgamento de crimes hediondos cometidos por grupos organizados, originária de uma sugestão apresentada em 2006 também pela Ajufe.

O instrumento também tem sido utilizado não apenas para sugerir proposições legislativas como também a realização de eventos, seminários e audiências públicas sobre diversos temas específicos. Desde o começo de 2013, a Câmara registra o recebimento de 282 contribuições de entidades civis apresentadas, o que representa uma média de 47 por ano. Desse total, houve aprovação da CLP de 155 delas, das quais mais da metade das sugestões apresentadas desde 2013 voltou-se à realização de evento na Câmara.

Uma amostra do teor das sugestões aprovadas pela CLP também pode ser visualizada na tabela apresentada no anexo. Das 31 sugestões aprovadas em 2017, 13 solicitavam a realização de audiências públicas e seminários na Câmara dos Deputados.

Em relação às sociedades civis que apresentaram sugestões à CLP em 2017, num primeiro momento, pode-se identificar uma maior utilização do instrumento por poucas



entidades. No entanto, não se pode *a priori* generalizar o dado, pois pode refletir a pauta pública corrente no ano de 2017, em que determinados projetos de lei afetaram mais uma parcela da sociedade civil do que outra. Também é preciso lembrar que muitas entidades estabelecem relação direta com os deputados, solicitando suas demandas ao próprio parlamentar, que as formaliza na Casa em seu nome. Não se pode, entretanto, desconsiderar o aspecto de maior transparência dispensada a demandas de setores organizados da sociedade civil.

A tabela resume as entidades que apresentaram sugestões legislativas à CLP em 2017.

Tabela 3.13. Sugestões de Entidades Civas à CLP (2017)

ENTIDADE	QTD
Sindicato dos Trabalhadores de Serviços Gerais <i>Onshore</i> e <i>Offshore</i> de Macaé, Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Conceição de Macabu, Quissamã e Carapebus/RJ	13
Associação dos Funcionários do Banco do Nordeste do Brasil	6
Centro de Desenvolvimento Social Convida	5
Associação Antiga e Iluminada Sociedade Banksiana	4
Associação Energia Solar Ocidental-Asfour ES0-A	3
Instituto Nacional e Logística Reversa	2
Sindicato Interestadual dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico do Distrito Federal e dos Estados de Goiás e Tocantins	1
SOS Segurança Dá Vida	1
Associação dos Defensores Públicos do Estado do Ceará	1
Sindicato dos Servidores das Justiças Federais no Estado do Rio de Janeiro	1
Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Urbanas, nas Atividades de Meio Ambiente e nos Entes de Fiscalização e Regulação dos Serviços de Energia Elétrica, Saneamento, Gás e Meio Ambiente no Distrito Federal	1
Associação dos Servidores do Arquivo Nacional	1
Instituto de Estudos Socioeconômicos	1



Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência	1
Coletivo de Entidades Negras da Bahia - CEN-BA	1
Associação Nacional dos Aposentados, Deficientes, Idosos, Pensionistas e dos Segurados da Previdência Social – ANADIPS	1
Associação Civil Educacional Carrossel de Esperança	1
Total	44

Fonte: Relatório Anual 2017 da CLP

Uma terceira funcionalidade é chamada de Enquete¹⁰³, que oferece mais uma forma institucional de manifestação direta do cidadão. Da mesma forma que a Consulta Pública do Portal do Senado, a Enquete permite a coleta de opiniões sobre qualquer proposta legislativa em discussão na Câmara, condicionada ao término de sua tramitação na Casa. Pode-se manifestar de três formas: (i) por meio de mensagem escrita com opinião própria, onde se pode consignar sobre os pontos positivos e negativos da proposta; (ii) por “voto” diretamente na proposição (concorda ou não), e (iii) por “curtida” (*like*) nos comentários dos demais cidadãos (denotando aprovação ou não), que serve para expressar apoio ou desapoio aos comentários postados por outros cidadãos.

O sistema de enquetes atual entrou em funcionamento no início de 2018, com duas opções de resposta (concorda ou não) e, no final de 2018, passou a disponibilizar 5 opções de resposta: discordo totalmente, discordo na maior parte, estou indeciso, concordo na maior parte e concordo totalmente. A alteração visou contribuir “para enriquecer o debate acerca das propostas em trâmite, para além da polarização” (CÂMARA, s/d)¹⁰⁴.

No formato binário, a Câmara registra o total de *1,75 milhão de votos* para 4.380 proposições legislativas abertas ao voto externo. No entanto, apenas 49 proposições alcançaram mais de mil votos, das quais 11 ultrapassaram 10 mil votos, que podem ser vistas na tabela seguinte.

¹⁰³ Em termos de visualização no *site* da Câmara, a funcionalidade é disponibilizada em <https://www.camara.leg.br/enquetes/>. Acesso em: 8 mar 2019.

¹⁰⁴ <https://forms.camara.leg.br/politica-de-uso>



Tabela 3.14. Enquetes com mais de 10 mil votos

PROPOSIÇÃO	DESCRIÇÃO	NÃO	SIM	TOTAL
PL 7.180/2014	Inclui entre os princípios do ensino o respeito às convicções do aluno, de seus pais ou responsáveis, dando precedência aos valores de ordem familiar sobre a educação escolar nos aspectos relacionados à educação moral, sexual e religiosa	564.514	536.531	1.101.045
PL 9.818/2018	Revoga prerrogativa do Conselho de Arquitetura e Urbanismo de definir área de atuação privativa dos arquitetos e urbanistas e áreas de atuação compartilhada.	115.208	118.793	234.001
PDC 901/2018	Susta os efeitos da Resolução nº 51, de 12 de julho de 2013, editada pelo Conselho Arquitetura e Urbanismo	33.995	25.846	59.841
PDC 956/2018	Susta os efeitos da Resolução nº 23, de 18 de janeiro de 2018, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que "Estabelece diretrizes e parâmetros para o custeio das empresas estatais federais sobre benefícios de assistência à saúde aos empregados".	1.914	39.827	41.741
PL 10.981/2018	Altera a Lei nº 8.234, de 17 de setembro de 1991, que "regulamenta a profissão de Nutricionista e determina outras providências"	34.005	2.283	36.288
PL 3.347/2015	Torna obrigatória a disponibilização ao consumidor do conteúdo da obra publicada em formato digital, através da rede mundial de computadores ou em dispositivo de mídia digital, no caso de aquisição de livros por meio físico	31.371	45	31.416
PL 3.423/2012	Autoriza o biólogo a exercer a responsabilidade técnica pela produção, beneficiamento, reembalagem ou análise de sementes em todas as suas fases	14.576	13.757	28.333
PL 6.299/2002	Dispõe que o registro prévio do agrotóxico será o do princípio ativo; dá competência à União para legislar sobre destruição de embalagem do defensivo agrícola	23.703	2.184	25.887



PL 10.372/2018	Introduz modificações na legislação penal e processual penal para aperfeiçoar o combate ao crime organizado, aos delitos de tráfico de drogas, tráfico de armas e milícia privada, aos crimes cometidos com violência ou grave ameaça e crimes hediondos, bem como para agilizar e modernizar a investigação criminal e a persecução penal.	12.981	447	13.428
PL 8.347/2017	Tipifica penalmente a violação de direitos ou prerrogativas do advogado e o exercício ilegal da advocacia, estabelecer novas infrações disciplinares e dispor sobre a notificação para atos processuais no âmbito da OAB	2.376	8.502	10.878
PL 4.488/2016	Acrescenta parágrafos e incisos ao art. 3º da Lei 12.318/2010 que dispõe sobre a alienação parental	5.060	5.008	10.068

Fonte: Câmara dos Deputados/Ditec; Obs. Enquete no formato antigo (sim/não), realizadas em 2018

Em relação aos comentários por escrito, a Câmara registra o recebimento de quase 10 mil postagens, ao lado de mais de 140 mil curtidas e descurtidas sobre tais postagens, acerca de 756 proposições objeto de enquete digital desde 2018. As duas próximas tabelas elencam as proposições que receberam maior quantidade de comentários postados e curtidas recebidas.

Tabela 3.15. Enquetes com Mais de 100 Comentários

ITEM	PROPOSIÇÃO	QTD COMENTÁRIOS
1	PL 832/2019	1.995
2	PEC 300/2016	659
3	PL 121/1999	636
4	PEC 6/2019	569
5	PL 6268/2016	442
6	PL 6779/2013	400
7	PDL 43/2019	389
8	PEC 372/2017	370
9	PL 7180/2014	353
10	PL 1095/2019	309
11	PL 1645/2019	284
12	PL 3141/2012	160
13	PL 1097/2019	128
14	PL 11279/2019	109
15	PL 810/2019	107

Fonte: Câmara dos Deputados/Ditec

Tabela 3.16. Enquetes com Mais de Mil Curtidas

ITEM	PROPOSIÇÃO	QTD CURTIDAS	QTD DESCURTIDAS
1	PL 832/2019	25.788	16.396
2	PL 10981/2018	13.113	10.525
3	PL 121/1999	7.042	322
4	PL 1645/2019	6.924	1.663
5	PDL 43/2019	6.783	175
6	PEC 372/2017	5.267	687
7	PEC 300/2016	5.039	1.573
8	PL 7180/2014	4.591	1.868
9	PEC 6/2019	4.340	1.839
10	PL 6268/2016	3.195	43
11	PL 1097/2019	2.829	369
12	PL 1095/2019	1.663	68
13	PL 11279/2019	1.149	753
14	PL 6779/2013	1.101	16

Fonte: Câmara dos Deputados/Ditec

Na nova metodologia de coleta de votos, incipiente, introduzida efetivamente no começo de 2019, não existem dados consolidados para uma janela temporal de um ano. De todo modo, a Câmara já registra o total de mais de 93 mil votos recebidos sobre 1.570 proposições, em menos de dois meses do início da Legislatura¹⁰⁵.

Tabela 3.17. Enquetes com Mais de Mil Votos na Nova Metodologia (2019)

Enquete	Qtd. Discordo totalmente	Qtd. Discordo na maior parte	Qtd. Estou indeciso	Qtd. Concordo na maior parte	Qtd. Concordo totalmente	Total Votos
PL 832/2019	13.355	186	37	280	7.455	21.313
PL 10981/2018	7.865	563	2	13	627	9.070
PL 121/1999	6.331	32	0	8	50	6.421
PL 7180/2014	4.940	342	7	49	1.031	6.369
PEC 300/2016	5.894	103	10	28	99	6.134
PDL 43/2019	876	15	3	19	4.462	5.375

¹⁰⁵ Conforme resposta da Câmara dos Deputados, de 27.3.2019.

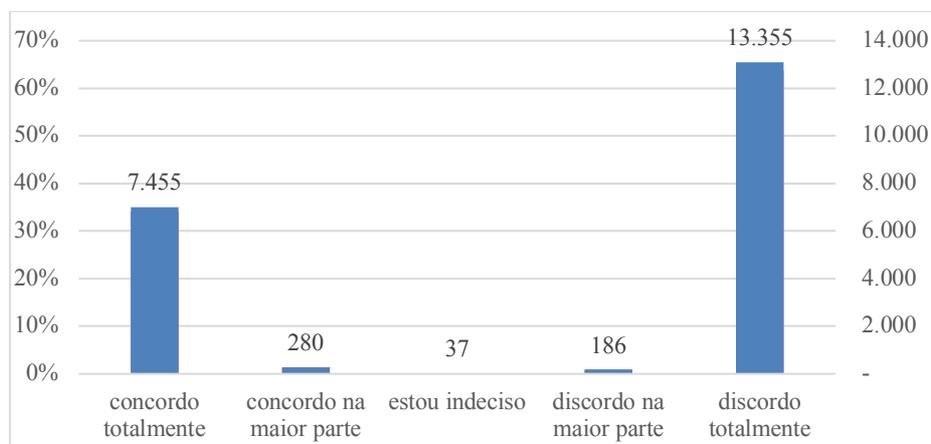


PEC 372/2017	55	7	15	48	3.577	3.702
PL 1645/2019	87	69	10	236	3.241	3.643
PL 6268/2016	3.255	27	3	4	17	3.306
PEC 6/2019	2.025	499	22	113	218	2.877
PL 1095/2019	7	4	4	25	2.082	2.122
PL 1559/2019	485	10	1	24	697	1.217
PL 810/2019	1.067	17	12	11	33	1.140
PL 1097/2019	38	6	3	9	1.084	1.140
PL 9818/2018	477	10	2	9	612	1.110

Fonte: Câmara dos Deputados/Ditec, dados de 27.3.2019

Também é oportuno ilustrar um exemplo individualizado de uma enquete, a partir dos dados sobre o PL nº 832, de 2019, que foi a proposição com maior número de votos recebidos. O projeto de lei extingue a exigência do Exame de Ordem, para inscrição de advogados na OAB. O resultado mostra o total de 21.303 votos recebidos, distribuídos da seguinte maneira:

Gráfico 3.5. Enquete sobre o PL nº 832/2019



Fonte: camara.leg.br; posição em 27.3.2019

Nesse caso, as opiniões que discordaram ou concordaram na maior parte apresentam pontos de convergência e divergência com as proposições, que passam a ser relatadas nos comentários postados. A interpretação é que um cidadão apoia ou discorda quase na totalidade do texto, tendo alguma objeção ou aprimoramento a ser feito. A contribuição escrita pode ser, porventura, relevante para o processo legislativo, abordando uma lacuna ou um aspecto não inicialmente considerado na proposição, o que sugere que o texto precisa ser aprimorado, e em qual sentido. Isso pode ser muito útil para o processo legislativo, em que concessões e



adaptações são necessárias de serem feitas para conduzir a aprovação de um novo texto legislativo.

Dessa forma, além dos votos, foram enviados 1.995 comentários escritos, muitos dos quais obtiveram apoio por meio de *like*. A próxima tabela exemplifica comentários postados com pontos positivos e negativos sobre o PL.

Tabela 3.18. Comentários postados na Enquete sobre o PL 832/2019

COMENTÁRIOS COM PONTOS POSITIVOS		864	
Exemplo	Muitos profissionais passam na prova "de primeira" e são péssimos, enquanto outros demoram para passar e são excelentes profissionais. Além do fato de que a inscrição é caríssima e a OAB não ajuda em absolutamente NADA os advogados	13 Likes	5 Dislikes
COMENTÁRIOS COM PONTOS NEGATIVOS		1.131	
Exemplo	Forma de admissibilidade em um mercado de trabalho cada vez mais inchado pelo excesso de faculdades de Direito que acharam uma via mercadológica sem se preocupar com a qualidade do ensino. Na verdade, todas as profissões deveriam ter um exame dessa natureza	4 Likes	3 Dislikes

Fonte: camara.leg.br; consulta em 27 mar. 2019; vide <https://forms.camara.leg.br/ex/enquetes/2192239/resultado>

Com base nos comentários postados, pode-se identificar um maior envolvimento público do cidadão com a proposição, bem como uma maior contribuição da enquete no novo formato do que o formato binário anterior, em subsídio ao debate parlamentar. Há subsídios coletados em uma forma mais rica do que a tradicional votação binária, em apoio ou não de uma proposição. Os comentários oferecidos podem ser pertinentes aos parlamentares, no caso de busca de construção de um texto consensual sobre determinada matéria.

Da mesma forma que o banco de ideias, não há um tratamento formal das opiniões coletadas. No entanto, os resultados também ficam disponíveis para os relatores das propostas, que podem considerar as manifestações na preparação do texto a ser votado. Outrossim, da mesma forma que para o Portal do Senado, também não se pode estabelecer uma relação direta



entre a vontade predominante manifestada pelos cidadãos participantes das votações *online* e a deliberação parlamentar, o que mostra um poder de pressão reduzido da ferramenta.

Uma quarta funcionalidade é o Expressão. É o módulo mais livre da plataforma, no qual o objetivo é debater temas e políticas públicas importantes para os cidadãos, que podem abrir fóruns sobre quaisquer temas. Os debates são feitos entre os internautas e também com a participação de parlamentares ligados ao tema. Assim, consiste num espaço para o cidadão criar fóruns de discussão e opinar sobre qualquer assunto, discutindo soluções com deputados e outros cidadãos que postam suas opiniões. É, basicamente, um fórum *online* onde os usuários podem manifestar suas opiniões por postagens de modo similar a uma postagem em rede social como o Facebook, em que outras pessoas comentam em cima de um post original, e podem ser compartilhadas nas redes sociais.

De todas as funcionalidades do Portal, é a que mais se assemelha a um movimento “de fora para dentro”, com potencial de “invasão da esfera política pela esfera pública”, nos termos empregados por Habermas. Por centrar debates temáticos, tende a atrair cidadãos com interesse legislativo específico em determinada área. A eventual visibilidade da discussão pode ajudar a canalizar ao Legislativo uma preocupação social sobre dado projeto de lei, como no caso do PL nº 3.638, de 2015, parado desde 2017 na Câmara, que é extremamente importante para pessoas com diagnóstico de fibromialgia. A funcionalidade pode, assim, dar voz e visibilidade junto aos parlamentares e sociedade sobre temas que acabam não sendo priorizados na pauta pública, mas que têm grande relevância para segmentos sociais específicos.

A tabela abaixo elenca os vinte principais fóruns abertos no *e-Democracia* desde sua criação em 2017.

Tabela 3.19. Fóruns de Debate Abertos no Expressão

ITEM	DISCUSSÃO	CATEGORIA	POSTS	VIEWS	PRAZO
1	Legalização da Maconha	Saúde	240	26,4k	3d
2	Revogação do estatuto do desarmamento e aprovação do PL3722/12	Segurança	314	9,6k	Set/18
3	PL-2245/2007 – Regulamentação da Profissão de Tecnólogo	Política	60	8,1k	Jan/18
4	Descriminalização do Aborto	Saúde	70	7,8k	1d
5	Procurador acoberta crime e faz do legislativo municipal de otários	Direito e Justiça	141	6,4k	2d

6	Democracia: melhor regime político?	Política	13	6,1k	Jan/18
7	Currículo dos Candidatos	Reforma Política	109	4,8k	Mai/18
8	Governo Pode Incentivar o Emagrecimento Da População?	Saúde	66	4,6k	Dez/18
9	Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – PL n. 6814/2017	Adm Pública	32	4,3k	Jun/18
10	Fale com o Relator da reforma da Previdência	Previdência	86	3,7k	Out/18
11	Reforma da previdência	Previdência	59	3,4k	Dez/17
12	Homofobia tem que ser crime!	Segurança	38	3,4k	Out/17
13	Gasolina muito cara!	Consumidor	21	3,0k	Ago/18
14	Uber – projeto pró-táxi pode ser votado agora na Câmara	Transporte e Trânsito	30	2,9k	Set/18
15	Eficiência no Poder Judiciário	Adm Pública	29	2,9k	Jun/18
16	Imposto Cidadão – Um novo Sistema Tributário	Adm Pública	28	2,7k	Out/17
17	PL 3638/2015 – Centros de Referência para tratamento dos fibromiálgicos	Saúde	15	2,6k	Dez/18
18	Separação dos Poderes	Reforma Política	39	2,6k	Jul/18
19	Criação de carreira única federal	Adm Pública	13	2,6k	Mar/18
20	Proposta de criação da polícia penitenciária em âmbito federal, estadual e distrital	Segurança	29	2,5k	Dez/17

Fonte: <https://edemocracia.camara.leg.br/expressao/top/all>; consulta em 19 jan. 2019

Em relação à participação dos deputados na funcionalidade, a Câmara informa que não há registros nem relatórios disponíveis acerca da participação deles nos fóruns do módulo Expressão. Isso porque a “ferramenta consiste em fórum experimental de livre participação, tanto de cidadãos quanto de parlamentares”. Isso impede de se avaliar mais propriamente a contribuição da funcionalidade para o processo legislativo.

Com efeito, existem críticas, pertinentes, ao fato de que muitas vezes os parlamentares não utilizam as contribuições que aparecem nos fóruns. Mas, levando-se em consideração que, entre os próprios parlamentares, há dificuldade de proposição e discussão de uma agenda



temática, diante da existência de mais de 15 mil proposições em tramitação e da concentração da definição da pauta no Presidente da Mesa e no colégio de líderes, ganha relevância o espaço digital permitindo agregar a participação civil no âmbito da Casa Legislativa. Por menor que seja o impacto dos fóruns nos parlamentares, há algum grau maior de possibilidade de *agenda setting* pelos cidadãos, num espaço institucional do Parlamento brasileiro, antes inexistente, sobre temas propostos livremente por qualquer cidadão e aí discutidos.

Uma quinta funcionalidade é o Wikilegis¹⁰⁶, que funciona como um editor de textos colaborativo para projetos de lei. O Wikilegis incorpora o conceito de *crowdsourcing* à fabricação das leis, ou seja, de *crowdlegislation*, que indica um processo de elaboração coletiva de leis, em que todos os cidadãos podem participar. Por meio dessa ferramenta, qualquer cidadão pode opinar postando comentário sobre cada artigo da proposição ou sugerir nova redação para os dispositivos.

Há o registro de que iniciativas pioneiras nesse estilo foram importantes para a construção de leis com a colaboração dos cidadãos, como o Marco Civil da Internet (Lei 12.965/14), o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei 13.146/15) e o Estatuto da Juventude (Lei 12.852/13). O que antes era um esforço esporádico da Câmara dos Deputados, passa a ter um espaço próprio no Portal da Câmara. Não há limitação quanto ao número de proposições disponibilizadas na plataforma para consulta. Em sua segunda versão, introduzida em 2016, registra a contribuição de cidadãos totalizando 2.171 sugestões de emendas a 31 projetos de lei abertos em consulta pública pelos deputados à participação popular até 2018^{107 108}.

O processo se inicia com a disponibilização do texto de um projeto de lei pelo parlamentar. A inclusão de uma proposição no Wikilegis pode ser efetuada por iniciativa de qualquer deputado (e não somente pelo relator da matéria), em qualquer estágio do processo legislativo. A partir daí, o cidadão pode sugerir mudanças nos projetos propostos pelos deputados, seja editando, adicionando, apagando ou comentando qualquer um dos artigos. Também é possível apoiar ou não os projetos de lei – por meio de *likes* ou *dislikes* na plataforma, assim como os comentários de terceiros. Ao final, a plataforma gera um relatório que é enviado ao deputado que abriu a consulta popular. O período aberto para consulta pública

¹⁰⁶ <https://edemocracia.camara.leg.br/wikilegis/>

¹⁰⁷ Até 9 de março de 2019, data de consulta no Portal, não havia, ainda, novo projeto de lei aberto à participação popular em 2019.

¹⁰⁸ As informações sobre a funcionalidade foram fornecidas pelo Laboratório Hacker, unidade responsável pela gestão no Portal, por meio de consulta baseada na LAI.



de cada proposição é variável, definido pelo deputado que solicitar a inclusão da respectiva proposição no Wikilegis.

As proposições são disponibilizadas no formato de “consulta popular”, de modo a receber contribuições relevantes dos cidadãos para o aprimoramento do texto da proposição. Nesse contexto, o objetivo da ferramenta é possibilitar a avaliação das contribuições dos cidadãos pelo relator da respectiva proposição. Contudo, essas contribuições não se revestem de caráter vinculante, cabendo ao deputado, relator da matéria, o juízo exclusivo acerca da conveniência e oportunidade de incorporação daquelas ideias em seu relatório. Assim, independentemente do nível de apoio que uma sugestão receba de outros cidadãos, inexistente qualquer vinculação obrigatória entre o processo participativo no Wikilegis e uma efetiva aprovação da proposição colocada em consulta pública.

A tabela elenca o rol de proposições colocadas sob consulta pública no Wikilegis, ao lado do resultado de contribuições fornecidas pelos cidadãos. Observa-se que é alta a participação popular. A título comparativo, são poucos os projetos em tramitação no Congresso Nacional que recebem uma quantidade acima de 100 emendas. Recentemente, a MP 664/2014, que alterou disposições sobre pensão por morte, recebeu 517; a MPV 726/2015, que conduziu a reforma administrativa da Gestão Temer, 459; a MPV 746/2016, que reformou o currículo do ensino médio, 568 emendas; e a MPV 808/2017, que implementou a reforma trabalhista, com 967 emendas.

Sob essa ótica, pode-se identificar uma adesão que chega a ser ampla e significativa em termos de representatividade das contribuições em relação às que são protocoladas pelos próprios parlamentares. Independentemente da origem da emenda, se de parlamentar ou de cidadão, cabe ao relator da matéria recepcionar ou não cada uma.

Tabela 3.20. Consultas Públicas Abertas no Wikilegis (2016-2018)

ITEM	PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA	ENCERRAMENTO CONSULTA	SUGESTÕES
1	Proteção de Dados Pessoais	05/08/2016	452
2	Reforma do Ensino Médio	25/11/2016	322
3	Reforma da Previdência	30/04/2017	221
4	Desporto	31/01/2017	142
5	Reforma Tributária	08/09/2017	129



6	Medidas contra a corrupção e demais crimes contra o patrimônio público e combate o enriquecimento ilícito de agentes públicos	28/11/2017	114
7	Regras e instrumentos para a eficiência pública	02/03/2018	114
8	Projeto de Lei que visa alterar o Código de Processo Penal (CPP), conferindo-lhe maior agilidade	17/03/2017	83
9	Desmatamento das florestas nativas	30/06/2017	64
10	Reforma Política/Democracia Direta: Institui novo marco legal para o exercício da soberania popular direta (nova versão)	11/06/2017	63
11	Reforma Política/Democracia Direta: Institui novo marco legal para o exercício da soberania popular direta	11/05/2017	57
12	Reforma Política Sistema Eleitoral e Financiamento	15/05/2017	52
13	Reforma Trabalhista - eleições de representantes dos trabalhadores no local de trabalho e sobre trabalho temporário	10/04/2017	50
14	Dados Abertos Governamentais	30/11/2016	45
15	Aperfeiçoa o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (Simples Nacional)	29/09/2017	44
16	Termos de Uso do portal e-Democracia	15/05/2017	27
17	Lei de Acesso à Informação	02/03/2018	24
18	Garantia de assistência psicológica continuada a atletas	30/09/2017	21
19	Patrocínio de bancos públicos a clubes de futebol	28/05/2018	21
20	Consolida a legislação do Sistema Financeiro Nacional	18/10/2017	18
21	Auxílio-inclusão	15/12/2016	17
22	Cria mecanismos para coibir a violência contra idosos, incluindo aumento de penas.	31/03/2017	15
23	Torna permanente o FUNDEB	30/06/2017	15
24	FIES	18/09/2017	15
25	Formação Agente Comunitário de Saúde	07/06/2017	13
26	Transparência e Participação na Câmara dos Deputados	31/05/2017	12
27	Autoriza home-office no serviço público	13/02/2017	8



28	Isenção do IOF para as operações de crédito de até dez mil reais	13/02/2017	8
29	Autorização para Desconto em folha de pagamento	18/07/2017	3
30	Dispõe sobre a transferência de receitas, provenientes de aforamento e ocupação de terrenos de marinha	13/02/2017	2
31	Criação do Conselho Social de Transparência - Lei de Acesso à Informação	06/06/2017	0
TOTAL			2.171

Fonte: <https://edemocracia.camara.leg.br/wikilegis>

A sexta funcionalidade é chamada de Pauta Participativa, que permite ao cidadão escolher, dentre opções disponibilizadas, quais assuntos serão levados ao Plenário. Ao final do período de consulta, de duas semanas, os projetos com maior saldo positivo de votos (votos favoráveis menos votos contrários), por tópico, são colocados em pauta na Câmara. O Pauta Participativa foi lançado em 2017, mas contemplou até hoje somente uma edição, ocorrida em setembro daquele ano, direcionada para projetos prontos para apreciação pelo Plenário da Câmara dos Deputados. A ferramenta encontra-se disponível para novas edições, oportunidade em que poderá ser adaptada para contemplar também proposições a serem apreciadas no âmbito das comissões. Ainda que esteja disponível para edições futuras, trata-se ainda de ferramenta experimental, apenas tendo sido utilizada em apenas uma ocasião pela Câmara¹⁰⁹.

O projeto-piloto contou com 7.585 cidadãos, que votaram em projetos nas áreas de política, segurança e saúde. Na área *Política*, os dois projetos que tratam de *Iniciativa Popular* (PRC 235/2017 e PL 7574/2017) foram os mais votados (saldos de 3.534 e 2.898) e também apresentaram a menor rejeição em toda a consulta. Na área *Segurança*, a *Revisão do Estatuto do Desarmamento* destacou-se por receber o maior número de votos (6.031) e pelo maior saldo de votos (5.284). Porém, foi o tema que obteve maior volume de críticas e manifestações de participantes e de entidades contrárias. Na área *Saúde*, os três projetos com maior número de votos tiveram saldos semelhantes: *Revalida*, com 1.971 votos; *Lúpus e Epilepsia*, com 1.894; e *Planos de Saúde*, com 1.893. Por outro lado, *Saúde* teve o projeto com maior rejeição desta edição, inclusive sendo o único com um projeto com saldo negativo: obesidade infantil, com -

¹⁰⁹ Tramita na Câmara o PRC 217, de 2017, que visa justamente regulamentar a ferramenta, fazendo constar na pauta do Plenário e das Comissões Permanentes na Câmara, a cada seis meses, ao menos uma proposição priorizada pela sociedade através do Pauta Participativa.



245 votos. No entanto, não houve *de facto* a inclusão dos assuntos escolhidos na pauta do Plenário.

A tabela resume os resultados da 1ª consulta pública no Pauta Participativa.

Tabela 3.21. Projetos de Lei selecionados em consulta pública no Pauta Participativa

ÁREA TEMÁTICA	PROPOSIÇÃO	DESCRIÇÃO	SIM	NÃO	SALDO VOTOS
Política	PRC 235/2017	Projetos de Iniciativa Popular	3.653	119	3.534
	PL 7574/2017	Regime Simplificado de Consultas Populares	3.053	155	2.898
	PLP 381/2017	Transição de Governos	886	455	431
	PL 1202/2007	Lobby	933	728	205
	PLP 375/2017	Desincompatibilização de Cargos	625	561	64
Segurança	PL 3722/2012	Revisão do Estatuto do Desarmamento	6.031	747	5.284
	PL 6717/2016	Porte de Arma no Campo	3.981	234	3.747
	PL 5825/2016	Lei Antiterrorismo	1.142	322	820
	PL 6662/2016	Lei Orgânica da Segurança Pública	1.090	440	650
	PL 1530/2015	Repressão ao Contrabando	969	571	398
	PL 1820/2015	Termo Circunstanciado de Ocorrência	693	372	321
Saúde	PL 4067/2015	Revalida	2.332	361	1.971
	PL 7797/2010	Lúpus e Epilepsia	2.004	110	1.894
	PL 7419/2006	Planos de Saúde	2.207	314	1.893
	PL 1019/2011	Criminalização de pais por falta de tratamento	1.645	319	1.326
	PL 1755/2007	Obesidade Infantil	1.237	1.482	(245)

Fonte: <https://edemocracia.camara.leg.br/pautaparticipativa/pauta/1>; consulta encerrada em 27.9.17

Dessa forma, podemos resumir as funcionalidades do Portal da Câmara:

Tabela 3.22. Ferramentas Interativas Digitais do e-Democracia

FERRAMENTA	FUNCIONALIDADE	UTILIZAÇÃO DO INPUT
Audiência Interativa	Permite acompanhamento ao vivo e envio de perguntas aos deputados e convidados palestrantes	abre os eventos à participação remota do cidadão, como subsídio ao processo legislativo
Banco de Ideias	Permite ao cidadão sugerir temas de propostas legislativas aos deputados	não há tramitação definida. Serve como subsídio aos deputados, mas sem caráter vinculante: Os deputados podem

		consultar as sugestões consultando o banco de ideias, e aproveitar alguma delas para apresentar uma proposta legislativa.
Sugestões Legislativas	Permite à sociedade civil organizada enviar à CLP suas sugestões legislativas	são analisadas pela CLP e, aprovadas, viram PLs
Enquetes	Permite ao cidadão opinar sobre todas as propostas legislativas em tramitação (consulta pública), por envio de mensagem ou voto em cada projeto	objetivo de apenas apresentar aos parlamentares uma sinalização do perfil de apoio ou rejeição da população às propostas, não os obrigando a refletir, em sua atuação no Plenário e nas comissões, a opinião da maioria dos usuários da ferramenta. Ficam publicados na tramitação do projeto no Portal
Expressão	Permite opinar sobre assuntos diversos, discutindo soluções com outros cidadãos e os deputados	Não há uso oficial
Wikilegis	Permite contribuir a redigir leis, por meio de envio de sugestões de nova redação a artigos e parágrafos de projeto de lei	Deputados relatores acompanham as participações e podem adotar as ideias
Pauta Participativa	Projetos de lei colocados em consulta, por período de 2 semanas, para escolha do mais relevante por área temática	A Câmara colocará em pauta os projetos de cada tema que tenham obtido o maior saldo positivo de votos, ou seja, votos favoráveis menos votos contrários

Fonte: elaboração própria

Em termos comparativos das funcionalidades virtuais providas por cada Casa (*e-Cidadania* e *e-Democracia*), corroboramos o que Borges (2018) já identificou. Ou seja, que há a opção por percursos distintos entre as Casas no espaço digital. O Senado Federal optou por priorizar a participação popular mais direta, baseada na opinião binária ou na apresentação sucinta de ideias legislativas que podem efetivamente tramitar na Casa, mas sem disponibilizar espaço para angariar contribuições mais analíticas ou debater questões de relevância social, o que já ocorre nas mídias sociais e outros fóruns de discussão. O *e-Democracia* vai além, abrindo espaço virtual para debates e articulações em torno de novas ideias para a elaboração de leis. Não é preciso, contudo, fazer juízo de opinião, no sentido de ranquear os Portais e suas funcionalidades, mas considerar as alternativas como portas de acesso complementares ao processo legislativo constitucional, que é um só.

A tabela resume as funcionalidades de cada Portal.



Tabela 3.23. Dimensões das Funcionalidades dos Portais

ITEM	FUNCIONALIDADE	E-DEMOCRACIA	E-CIDADANIA
1	Evento Interativo (audiência pública e demais eventos)	✓	✓
2	Consulta pública/Enquete	✓	✓
3	Ideia/Sugestão legislativa	✓	✓
4	Definição de pauta	✓ *	-
5	Forum de discussão	✓	-
6	Postagem de opinião em cada PL, com acesso na tramitação de cada matéria	✓	-
7	Espaço virtual para postagem de opinião livre	✓	-
8	Edição de texto de proposição legislativa	✓	-
9	Contato direto com o Parlamentar	✓	✓
10	Coleta digital de apoio a projeto de lei de iniciativa popular (<i>e-petição</i>)	-	-

Fonte: elaboração própria; * em implantação

Pode-se afirmar que, em relação às ideias de cidadãos, a funcionalidade da plataforma do Senado mostra-se mais apropriada, já que permite a tramitação efetiva no caso de alcance de apoio mínimo estipulado regimentalmente. Consiste, sobretudo, em uma porta de acesso mais fácil que o tradicional abaixo-assinado voltado à proposição de lei de iniciativa popular, que ainda não encontra suporte digital nas Casas do Congresso e cuja conferência de assinaturas consiste numa restrição relevante. A esse respeito, formalmente cabe à Câmara desenvolver plataforma para facilitar a utilização da prerrogativa constitucional.

Por sua vez, a recepção na Câmara dos Deputados das sugestões legislativas oferecidas por entidades da sociedade civil, via portal, é mais transparente do que no Senado, onde ocorre diretamente na CDH. Nesse caso, entendemos que a forma de protocolo digital pode representar um contraponto ao *lobby* legislativo, na acepção negativa do termo.



3.3. Efetividade e Nível Ótimo de *e*-Democracia

Como se pode constatar, existe um avanço no que diz respeito à abertura das instituições políticas à participação popular, que se mostra aderente ao uso das funcionalidades digitais oferecidas pelas Casas Legislativas. No entanto, diversos estudos ressaltam não apenas as potencialidades, mas também os limites das ferramentas tecnológicas e sua real aplicação e influência no processo legislativo.

Há uma série de limitações nos instrumentos que restringe a efetividade da participação popular e cria o risco de afastar o cidadão e comprometer o processo de abertura digital do parlamento. Restrições legais e a própria concepção da *e*-participação popular por meio das inovações democráticas institucionalizadas no meio digital impedem que se evolua, de fato, para um modelo participativo mais horizontal e colaborativo (ROSSINI, 2014). O problema desse tipo de ferramenta seria a falta de vinculação das deliberações ao poder público, o que restringe naturalmente a participação popular (HORTON, 2018). Isso cria *per se* barreiras para que cidadãos tenham oportunidades reais de interferir no curso das decisões políticas.

Em termos de efetividade, o comando regimental do Senado de automaticamente colocar em deliberação na CDH a ideia legislativa que conta com 20 mil apoios mostra que a voz popular está sendo ouvida pelo parlamento, constituindo uma porta institucional de acesso efetivo à deliberação da Casa, similar à prática do parlamento finlandês. Há poder de iniciativa de agenda derivado do instrumento. No entanto, a tramitação das sugestões é restrita na agenda do Congresso. Além disso, mostra-se pontual o nível de transformação das sugestões em lei.

Rossini (2014) considera que, embora o Portal seja apresentado como uma ferramenta para ampliar o acesso da sociedade à Câmara dos Deputados e possibilitar a participação popular nas decisões da Casa – o que sugeriria um sistema político permeável à opinião popular –, os desenhos participativos funcionam mais como consultas públicas, para medir as vontades da sociedade em relação a questões pré-determinadas, do que como ferramentas de interação horizontal entre representantes e representados. Isso suscita a observação de Perna (2010), de que os vários instrumentos de participação digital oferecidos pela Casa possuem baixa utilidade para a tomada de decisão e para a rotina parlamentar. Tais características podem ser atribuídas também ao Portal do Senado. Ainda que disponibilize a oportunidade de envio direto de sugestões legislativas, seu caráter também não é vinculativo, mas essencialmente consultivo.

Faria (2012) aponta que, no estágio em que estava no ano de 2010, o Portal *e*-Democracia apresentava resultados ainda incipientes quanto à melhoria de representatividade



na tomada de decisão, à agregação de inteligência coletiva no processo legislativo e à transparência da atuação parlamentar, que o autor considera serem elementos importantes à democracia participativa e deliberativa. Assim, o autor não vislumbrou a existência efetiva de um sistema híbrido de democracia representativa e participativa, com a incorporação na agenda legislativa de formas efetivas de coprodução de leis, apontando para uma fraca relação entre Internet e eficácia política.

Uma limitação pode ser identificada na restrita disseminação de informações à sociedade sobre os instrumentos de *e*-participação disponibilizados pelas Casas Legislativas. Outra limitação estaria na ampla diversidade temática dos projetos de lei em tramitação, que exige conhecimento especializado para que efetivamente se possa contribuir com o processo legislativo e a formação da lei mais adequada (PEIXOTO, 2008). Isso, naturalmente, restringe o público apto a participar efetivamente do processo, e quaisquer pretensões de dar mais autonomia e legitimidade às contribuições populares. Como Freitas (2016, p.114) aponta em sua pesquisa sobre o perfil dos participantes da comunidade virtual legislativa do *e*-Democracia, construída com o intuito de discutir o projeto de lei que tratava do Marco Civil da Internet, o perfil dos usuários também está muito aquém de representar os vários grupos políticos e estratos sociais existentes no Brasil. Ele constatou que indivíduos mais velhos e com nível elevado de educação formal foram os mais inclinados a participar dos debates. Além disso, a quantidade de contribuições registradas no espaço de deliberação aumentava à medida que níveis de escolaridade e capital político também aumentavam.

Stabile (2012) também identifica um público restrito derivado da “democracia eletrônica” desenvolvida pelo Portal da Câmara dos Deputados, que tem servido mais aos “profissionais da política que ao cidadão comum”. Nesse caso, as possibilidades ofertadas pelo Portal da Câmara dos Deputados são restritas em relação à efetiva interação política dos cidadãos. Para Leonnel *et al.* (2018), uma de suas principais limitações está relacionada com a participação restrita dos Deputados, denotando uma baixa efetividade do instrumento como meio de promoção da interação entre a Câmara e a sociedade, o que geraria certo sentimento de frustração dos usuários da sociedade.

Com relação ao funcionamento do Wikilegis, Silva (2016) ressalta a alta incidência de vozes especializadas e uma alta concentração das postagens, com tendência de o cidadão se expressar apenas naquelas questões que o afetam. De maneira geral, em relação a assuntos mais técnicos, como na regulamentação do sistema único de saúde e na discussão sobre a política



espacial, as contribuições são geralmente realizadas por técnicos do assunto (e não por cidadãos sem conhecimento do tema), ainda que apresentem alta qualidade em seu conteúdo.

Nesse caso, é preciso relativizar o alcance em termos de popularidade que funcionalidades de *e*-democracia possuem. Como Peixoto e Ribeiro (2009) já enfatizaram, constitui fator determinante do sucesso de discussões virtuais sobre a produção de leis a relevância do conteúdo das contribuições. Sob essa ótica, participações descompromissadas podem desestimular ou inibir participações mais técnicas e aprofundadas por parte de cidadãos com algum conhecimento de causa e experiência sobre determinado assunto em discussão. Um especialista em política de educação, por exemplo, potencial participante em qualquer discussão sobre proposições legislativas de educação, pode não se sentir motivado a participar de tais fóruns ao verificar a predominância de inúmeras mensagens irrelevantes ou meramente reclamatórias.

Para minimizar esse problema, as experiências de democracia eletrônica apontam para a promoção de diferentes soluções parciais ou de propostas paliativas. Uma solução possível parte do sistema de ranqueamento de mensagens, por meio do qual os próprios participantes da discussão virtual classificam as mensagens mais relevantes por meio de *likes* ou *dislikes*. Com isso, as mensagens mais bem votadas ficam em evidência, sendo visualizadas na parte de cima da tela, servindo como fator de seleção de contribuições mais qualificadas (FARIA, 2012).

Já Freitas (2016) registra que as duas maiores críticas mencionadas pelos participantes que se mostraram insatisfeitos com os processos e resultados da construção da consulta sobre o Marco Legal da Internet foram que muitas propostas não foram sequer consideradas para inclusão no projeto de lei e, também, que muitas foram substancialmente alteradas pelo relator e moderador da comunidade. Esse é um aspecto importante a ser ressaltado, que parece não estar claro para o cidadão: o fato de que as comunidades de discussão no *e*-Democracia – e quase todas as iniciativas governamentais – possuem a figura de um moderador, que vai acatar ou não as sugestões e críticas inseridas. Isso impediria uma participação política mais direta, diante da ausência de deliberação e de legitimação das contribuições na funcionalidade, que não chegam a constituir uma deliberação propriamente dita. São incapazes de vincular a decisão política posterior.

No entanto, trata-se de aspecto do formato de construção da abertura do processo legislativo, que é tão somente de consulta sem poder deliberatório. Esse aspecto permeia o processo de abertura legislativa de qualquer parlamento, podendo gerar pouca confiança de ter



impacto político tangível (COLEMAN, 2010). Isso constitui uma limitação natural do processo digital, ou da expectativa do cidadão de se dedicar à tramitação individualizada de inúmeras proposições legislativas.

Esse tipo de formato difere da realização de conferências nacionais promovidas no âmbito do Executivo, em áreas temáticas como educação, em que se chega a um documento final consensual que será considerado na política setorial. Todavia, há um suporte legal próprio que dá legitimidade a tais processos de abertura, que inexistem no caso da liberalidade parlamentar digital. O poder que se verifica é de iniciativa de agenda, não de deliberação.

Também se identifica falta de *feedback* ao cidadão participante acerca de sua contribuição, como já apontado por Silva (2016). Não se observam regras postas ou relatórios publicados nos Portais que evidenciam algum tratamento das participações e respostas dos parlamentares. Também não se observa nenhum reconhecimento formal aos participantes mais ativos, ou os que tiveram suas contribuições efetivamente aceitas. Isso se alinha com a preocupação já mencionada por Peixoto (2008) quanto à política de comunicação do processo de *e-participação* na Câmara dos Deputados.

Ao mesmo tempo, também contrasta com o tratamento de instituições públicas no âmbito do Executivo e do Judiciário que costumam homenagear os estudiosos que contribuem com os setores temáticos. Essa dificuldade na construção de uma interação efetiva, que inclui não apenas a consideração das contribuições dos cidadãos, mas também o *feedback* sobre essa consideração, acaba por alimentar o ceticismo e a frustração em relação ao Legislativo e a seus canais participativos (MENDONÇA, PEREIRA, 2016). Diante da percepção de baixo retorno institucional de sua contribuição, o cidadão pode deixar de identificar algum propósito em participar. Como já pontuou Castells (2003, p. 129), nessas situações, os “cidadãos não veem muito sentido em gastar energia em indagações políticas, exceto quando atingidos por um evento que desperta sua indignação”. A interação precisa ser recíproca para fazer sentido para os cidadãos, e para que a contribuição popular seja baseada na razão e não apenas na emoção.

Outrossim, é preciso ressaltar que, mesmo diante de algum grau de poder de iniciativa de agenda que pode ser identificado nas funcionalidades promovidas pela abertura digital, a prerrogativa parlamentar em apresentar proposições legislativas sobre matérias de sua iniciativa reduz a atratividade e a relevância dos instrumentos de *e-participação*. Uma vez que inexistem qualquer limitação de quantidade ou da conveniência no uso da prerrogativa parlamentar, torna-



se frequente o andamento de projetos que carregam a ação de grupos de interesse específicos atuando diretamente com os parlamentares.

A própria crença do cidadão nas funcionalidades é influenciada pelo nível de institucionalização sobre o qual conseguem operar, dependendo da forma de subsídio dos canais de acesso da opinião e da vontade dos cidadãos às decisões políticas. O caráter de subsídio à democracia representativa de novos instrumentos, infraconstitucionais, denota constituírem mecanismos de democracia participativa de segundo grau, desprovidos de poder deliberatório característico dos instrumentos clássicos de consulta popular, plebiscito e referendo, garantidos diretamente pela Constituição. Isso impõe, por definição, um limite à atratividade e ao próprio papel das novas funcionalidades digitais, circunscritas mais a um caráter de fomento de uma nova cultura participativa no processo legislativo.

Nesse contexto institucional, é importante adotar como premissa o conceito de nível ótimo de abertura dos parlamentos à *e*-participação popular. O cidadão participante quer se sentir ouvido de alguma forma a partir de sua manifestação digital, tornando-se mais ativo na vida pública, corresponsável nas deliberações dos parlamentares. O estabelecimento de um limite da abertura digital dos parlamentos deve observar o fato de que é preciso que a participação tenha algum grau de efetividade, e que o cidadão veja que sua contribuição está sendo utilizada de alguma forma, sob risco de desmotivar a participação futura do cidadão (AITAMURTO, 2012).

Como já ressaltamos, a constatação de efetividade dos ferramentais de interação digital com o parlamento é essencial para a adesão e aderência do cidadão, principalmente por se tratarem de ferramentas novas que ainda precisam ser consideradas úteis (PEIXOTO, 2008). O cidadão é mais inclinado a participar quando identifica uma conexão entre participação e resultado político (PATEMAN, 2012). Essa conexão acentua a participação dos cidadãos, que é vista como condição para descaracterizar a democracia brasileira como meramente procedimentalista (FREITAS, 2012).

Faz parte dessa visão considerar os efeitos do desenho participativo no incentivo à *e*-participação e da maneira com que afeta as possibilidades de engajamento do cidadão no processo legislativo. Como Peixoto (2008) salienta, há elementos essenciais para o formato de um mecanismo de *e*-interação, não diretamente tecnológicos, que definem o sucesso da iniciativa, dentre os quais não apenas o escopo ou o conteúdo do que é posto à participação



aberta e o conhecimento da iniciativa pelo público, como também a percepção de sua efetividade, ou de seu impacto no processo legislativo.

É preciso, portanto, questionar o uso efetivo dos resultados das consultas públicas realizadas pelo Senado, as quais, sem dúvida, constituem a funcionalidade de participação popular mais popular do âmbito federal¹¹⁰. Observa-se a contribuição de mais de 18 milhões de votos em pouco mais de 6 anos, o que torna a funcionalidade muito mais popular do que a similar oferecida pela Câmara, cuja experiência não registra 2 milhões de votos. Pode-se associar essa popularidade digital à expectativa de contribuição efetiva ao processo legislativo, a qual, frustrada, tende a comprometer a solidez da funcionalidade e a própria imagem do Senado, que está tendo visibilidade institucional muito mais ampla.

A percepção de efetividade exige o uso da informação oferecida pelo cidadão, por meio de uma estrutura organizacional para tratar os dados coletados, o que significa direcionamento de recursos públicos. É preciso considerar que a participação *online* mais complexa exige uma estrutura organizacional compatível, para intermediar a moderação requerida no *timing* do espaço virtual. Não adianta ampliar a disponibilidade de funcionalidades se os dados coletados não são tratados ou utilizados.

Como apontam Kies (2011), Chadwick (2006) e Marques (2011), a Internet reduz significativamente o custo da participação cidadã, mas aumenta o custo do parlamento e dos parlamentares para lidar com a participação digital. O grande volume de demandas e considerações enviadas ao parlamento pode provocar sobrecargas e paralisias na instituição, gerando a sensação de desorganização ou de descaso. Não se pode, portanto, negligenciar a existência de riscos associados à interação mais intensa com os cidadãos, especialmente se afetam a imagem das instituições democráticas, caso haja a percepção negativa sobre as funcionalidades de *e-participação* popular.

A dificuldade em abrir o processo legislativo, tornando uma instituição legislativa mais porosa a contribuições diversas, associa-se à dificuldade em lidar com o que chega à instituição. Isso indica que não basta o aumento dos espaços de informação e participação baseados na Internet, se não houver a utilização ou o tratamento dos *inputs*. É preciso que o cidadão perceba que os mecanismos de participação criados são efetivos, no sentido de que as informações recolhidas sejam analisadas pelos parlamentares ou mesmo cheguem ao seu conhecimento, sob risco de comprometer o nível de adesão popular aos Portais.

¹¹⁰ Até o fechamento desta pesquisa, não obtivemos retorno das demandas de informação baseadas na LAI.



Há, portanto, um limite ou um nível ótimo de abertura digital que pode ser absorvido pelo processo legislativo, de forma a garantir o potencial de *e-participação* a ser desenvolvido a partir dos portais legislativos, sem o tornar mais demorado e oneroso em demasia – o que deve ser observado pelo tomador de decisão. O nível e a forma de abertura têm de ser tais que viabilizem a ampla e contínua participação do cidadão, sem comprometer a eficiência do processo legislativo.

3.4. Considerações finais

Pôde-se identificar a construção de uma série de funcionalidades que tornam as Casas Legislativas mais porosas à participação do cidadão no processo legislativo. De certa forma, concretiza-se uma democracia mais real, expandindo a democracia formal baseada na representatividade parlamentar.

No entanto, não se pôde identificar que a *e-participação* popular tenha afetado, de forma relevante, a agenda legislativa. Os dados coletados não permitem afirmar que as participações, ainda que deem mais visibilidade a determinadas matérias, tendam, por exemplo, a acelerar a tramitação de projetos. O caráter de estruturação da participação que se pode vislumbrar é de subsídio à atividade parlamentar, com tratamento de dados coletados de forma pouco vinculada para o funcionamento das Casas Legislativas. Pode-se dizer que o espaço e o impacto da participação popular no processo legislativo são restritos, o que se alinha com a perspectiva desenvolvida no capítulo anterior.

A pesquisa não pôde, da mesma forma, identificar em que medida a *e-interação* institucional propicia processos efetivos de influência na opinião dos parlamentares e, conseqüentemente, em suas decisões sobre projetos de lei. Não se pôde estabelecer uma relação direta significativa entre voto na consulta *online* e deliberação parlamentar. Isso sugere que o poder de pressão das ferramentas disponibilizadas nos Portais pode ser limitado.

Outrossim, não se pode deixar de reconhecer que os Portais tendem a incentivar a interação do cidadão com os assuntos parlamentares, ampliando a transparência no processo legislativo e propiciando a melhor compreensão, pela sociedade, da complexidade do trabalho parlamentar. Os dados coletados impedem desprezar ou reduzir o papel, relevante, dos Portais de interação na abertura do processo legislativo à sociedade civil.

É preciso ressaltar o caráter educativo permanente das funcionalidades para a cidadania. O acesso direto à informação sobre o processo legislativo induz não apenas ao conhecimento



do seu funcionamento, mas à formação de pensamento crítico e à participação política ativa. Trata-se de oportunidade concreta de alterar a posição do cidadão como mero espectador da vida política. Esse acompanhamento virtual pode representar um componente de contrapeso à distância do parlamento do cidadão comum. No limite, pode reduzir o poder de manipulação do cidadão com a desinformação que vem caracterizando o processo político brasileiro, afetado pela disseminação de *fake news* nas redes sociais, que passam a ser aceitas independente de fundamento fático.

Quanto aos tipos de funcionalidades, pode-se afirmar que tanto as sugestões legislativas, que permitem a apresentação formal mais célere de uma proposição de lei, quanto as demais, constituem mecanismos de construção de uma cultura de participação popular ampla no processo legislativo, que é algo novo em nossa democracia. Mecanismos de rápido acesso como *e-petition* ou consulta simples (sim/não) tendem a gerar uma adesão popular significativa, enquanto outros mecanismos disponíveis tendem a ter mais aplicabilidade como subsídio para o processo legislativo. Contribuições externas fornecidas tanto em sugestões legislativas quanto na funcionalidade de *crowdlegislation* estiveram na origem de projetos transformados em leis, o que parecer ser muito promissor em termos de contribuição efetiva ao aprimoramento das leis. As contribuições também têm gerado debate parlamentar, ocorrendo, rotineiramente, a apreciação das sugestões legislativas na CDH, além de discussão pelos parlamentares em audiências públicas de muitas perguntas e comentários apresentados *online*.

Na análise das funcionalidades dos Portais, também é importante contextualizar a comparação e a inserção dos Portais institucionais. Ambos convivem com as redes sociais convencionais, em que o poder de pressão se mostra mais significativo, visto que lá os parlamentares podem manter uma relação de interação direta com seus seguidores/eleitores. Nas redes sociais é onde os parlamentares já estabelecem algum grau de discussão e interação maior do que o que desenvolvem por meio dos portais institucionais das Casas Legislativas, particularmente no Portal da Câmara.

Os Portais são apenas uma das formas de interação digital do Parlamento brasileiro com os cidadãos, com o qual interage também pelas redes sociais na Internet. As Casas disponibilizam uma série de outros instrumentos de participação que vão desde comentários em notícias que são postados nos *sites* institucionais – e que são também retransmitidos nas redes sociais –, além dos próprios programas das rádios e das TVs Câmara e Senado, também presentes na Internet. Apenas a TV Senado possui 300 mil seguidores em sua página no YouTube.



Há um processo de inserção e interação ampla das Casas ocorrendo por esses canais. No caso do Senado, mais de 3,2 milhões de pessoas já curtiram a página da instituição no Facebook. O Senado também interage com os cidadãos em outras redes sociais como o Instagram, onde tem 730 mil seguidores, e no Twitter, onde mantém 713 mil¹¹¹. As redes, naturalmente, exigem a presença das Casas e, ao mesmo tempo, reduzem o potencial de os Portais institucionais desenvolverem um espaço virtual com a mesma magnitude como fórum de discussão e participação política do cidadão. É, no entanto, esperado que constituam um canal de interação, institucional, de promoção de cidadania, no sentido de ampliar as formas de aproximação com o processo legislativo constitucional. Da mesma forma, como canal oficial de interação com o Legislativo, é esperado que os *inputs* tenham algum tipo de tratamento institucional pelas Casas.

Além disso, a discussão sobre a disponibilização de canais institucionais de participação digital pelo Senado Federal passa necessariamente pela análise da percepção de efetividade do instrumento pelo cidadão, que, uma vez reduzida, pode comprometer a participação do cidadão no processo legislativo. Como se ressaltou, o nível e a forma de abertura à *e-participação* das Casas Legislativas devem ser tais que garantam a participação civil na vida pública de forma contínua a partir dessa percepção do cidadão.

Por sua vez, a análise empreendida sobre os modelos de funcionamento e os resultados quantitativos e qualitativos de participação popular dos Portais não confirmaram a hipótese inicial de que os instrumentais do Portal da Câmara proporcionam maior participação civil no processo legislativo, mas, sim, uma participação *qualitativamente* diferente. A experiência de interação do Portal da Câmara, além de mais antiga, mostra-se mais avançada em termos de diversidade de funcionalidades disponibilizadas ao cidadão para participar do processo legislativo, o que pode estar associado a uma estrutura organizacional muito maior do que a do Senado, pois busca interações digitais de formas muito mais variadas¹¹². O investimento subjacente não é, contudo, simples, trazendo uma série de implicações para a estrutura organizacional das instituições.

As ferramentas disponibilizadas no Portal do Senado (audiência interativa, consulta pública e sugestões legislativas) configuram uma interação basicamente entre cidadão e Senado, sem proporcionar interação direta com o parlamentar. Essa interação pode ser

¹¹¹ Jornal do Senado, p.4, 12 fev. 2019.

¹¹² O chamado Laboratório Hacker, componente responsável pelo Portal na Câmara, também promove parcerias junto a profissionais da área de tecnologia para disponibilizar Apps para facilitar o acompanhamento dos trabalhos legislativos na Câmara pela população. São todos mecanismos adicionais de acesso à informação.



identificada, em certo grau, em algumas funcionalidades no Portal da Câmara, como o Wikilegis e os fóruns de discussão no Expressão.

As funcionalidades no Portal da Câmara permitem a participação popular por formas mais amplas do que as do Portal do Senado, especialmente por meio de fóruns, comentários e postagens escritas, inclusive com a possibilidade de postagem de emendas a textos de projetos de lei sob consulta pública. Há, portanto, a possibilidade de interferência diretamente no cerne do processo legislativo, que é o texto do projeto de lei que fica sob análise nas Casas. Não se pode, *a priori*, descartar algum impacto na elaboração legislativa.

A pergunta é se cabe ao Senado se aproximar de uma forma mais parecida com uma rede social política, replicando a experiência das redes sociais privadas e da própria Câmara, que, diga-se, é muito mais bem estruturada em termos de pessoas e investimento alocado para esse fim.

Sob a ótica do processo legislativo como um todo, fica a indagação: cabe investir na ampliação das funcionalidades da plataforma digital do Senado? Ou pode-se identificar uma complementação entre as funcionalidades, que, ao final, propiciam formas de contribuições distintas, mas complementares ao mesmo cidadão, que interage no processo legislativo tanto em uma Casa quanto em outra?



4. A Democracia Digital nos Legislativos Subnacionais

A “digitalização” da democracia vem se desenvolvendo há pelo menos 20 anos. Esse processo ocorre não apenas no âmbito do Poder Executivo de países democráticos, mas também nos Parlamentos. Configura-se, assim, uma crescente abertura à participação popular por meio da Internet. Como apontado no capítulo anterior, essa tendência é constatada no Brasil, em ambas as Casas Legislativas em nível federal, cujos trabalhos ganham mais visibilidade e relevância social por meio do uso da Internet.

Isso também é constatado em nível regional. Ainda que em graus distintos, os Parlamentos estaduais trilham o mesmo caminho digital. As Assembleias Legislativas também são abertas ao recebimento de sugestões de projetos de leis ou de apoio popular a matérias em tramitação para formação de lei, quer seja por meio de Smartphones, quer seja por meio do acesso por computadores.

O presente capítulo se insere nesse contexto, buscando identificar parâmetros que possam servir para mensurar o nível de abertura digital dos Parlamentos estaduais. O intuito é identificar como essas casas legislativas vêm estreitando, por meio da Internet, sua interlocução com os cidadãos para o cumprimento de uma de suas funções típicas: a elaboração de leis¹¹³. Assim, de modo geral, objetiva-se coletar indícios que caracterizem a ocorrência de um processo de difusão da democracia digital em nível subnacional. Busca-se explicar, em diálogo com os capítulos anteriores, de que modo o fenômeno se conforma e se caracteriza como uma inovação política, como uma política pública em curso, e como está se disseminando dentre as Casas Legislativas regionais.

Parte-se das seguintes premissas paradigmáticas: (i) o processo legislativo é fundado na ordem democrática e é parte constitutiva do ciclo das políticas públicas; (ii) o Poder Legislativo também executa políticas públicas; e (iii) inovações políticas e políticas públicas se difundem no tempo e no espaço.

4.1. Política Pública de Democracia Digital

Muitos acadêmicos aceitam a tese de que a *e*-democracia constitui uma solução híbrida em superação ao debate teórico tradicional entre democracia direta e democracia representativa. Como pontuam Coleman e Norris (2005), por exemplo, a *e*-democracia seria uma síntese de

¹¹³ Reconhece-se, contudo, que contemporaneamente o papel dos Legislativos não se restringe a isso. Tampouco, esse seria o principal aspecto para definir um parlamento ou casa legislativa.



ambos, constituindo uma opção para revigorar a legitimidade da democracia numa era de relações interativas digitais.

Essa concepção de democracia digital convive com tendências analíticas com viés normativo e prescritivo. De um lado, há diversos experimentos usando a Internet para tornar a democracia representativa mais efetiva, remodelando e fortalecendo a relação entre representante e cidadão. De outro, emergem políticas públicas de *e-democracia*, para promover o engajamento dos cidadãos no *policy-making* (COLEMAN, NORRIS, 2005). Em nível mundial, é notório que os governos lideram a construção da democracia digital. Isso inclui iniciativas que envolvem o processo de elaboração de leis¹¹⁴. Contudo, esse processo tem sido pouco reconhecido no campo da ciência política como uma política pública dos Poderes Legislativos.

Pode-se apontar que a promoção da *e-democracia*, que encontra seu *locus* natural no âmbito dos parlamentos, compartilha algumas características do *e-governo*, que tradicionalmente está associado a políticas públicas no âmbito do Poder Executivo. Segundo Ferreira (2012), a Internet produziu esses dois fenômenos – *e-democracia* e *e-governo* –, que se distinguem. A tradição entende que o *e-governo*

[...] se estabelece quando as novas tecnologias de informação e comunicação (TICs) são aplicadas às funções de governo buscando atender às demandas por serviços públicos. Assim, o governo pode diminuir custos e estabelecer maior transparência perante os cidadãos, aperfeiçoando a prestação de serviços públicos por meio de ferramentas digitais através de portais na Internet que permitam aos indivíduos terem acesso às informações de caráter público. [...] O que *pode ser confundido com democracia*, mas trata-se na verdade da democratização da gestão pública e não dos processos de deliberação pública, propriamente ditos (FERREIRA, 2012).

Esse tipo de conceituação funda-se num dever-ser acerca do papel dos governantes e do papel dos legisladores como representantes do povo, de forma isolada e independente. Nessa visão, afasta-se o estreitamento das iniciativas digitais de *e-governo* da concepção de *e-democracia*, pois aquele se restringiria a promover a democratização da gestão pública e não a deliberação pública propriamente dita.

No entanto, há um grau de convergência conceitual quando o Executivo passa a disponibilizar informações de caráter público na Internet, por exemplo, permitindo uma maior

¹¹⁴ No caso dos Estados Unidos, por exemplo, se noticia a existência de projeto de *e-rulemaking*, dentro do Poder Executivo, desde 2002, e que pode ser acessado em <https://www.regulations.gov/aboutProgram>. No Brasil, o Poder Legislativo participa formal e ativamente dos planos da *Open Government Partnership*, com objetivo específico dentro do 4º Plano de Ação Nacional em Governo Aberto (vide <http://governoaberto.cgu.gov.br/no-brasil/planos-de-acao/4o-plano-de-acao-brasileiro>).



interação do Poder Público com o cidadão. Isso aproxima *e-governo* de *e-democracia*. Da mesma forma, quando o Executivo abre consultas públicas sobre normas infralegais na Internet, o *e-governo* compartilha de uma das características essenciais de *e-democracia*, além da base tecnológica como propulsora desse processo: a de ouvir e considerar a contribuição do cidadão para a moldagem da ação pública. Trata-se da função consultiva que é bastante desenvolvida na *e-democracia*, enquanto a participação decisória mantém-se muito mais como um objetivo programático do que uma realidade concreta da *e-democracia*.

No âmbito dos parlamentos, há uma abordagem teórica que concebe que, embora não sejam governo em sentido estrito, *as instituições do Poder Legislativo também promovem políticas públicas* como *output* do sistema político. Sob essa perspectiva, os conceitos não são totalmente isolados e estanques. Pode-se, assim, identificar a promoção de políticas públicas no âmbito dos Legislativos, considerando não ser uma função exclusiva dos Executivos.

De fato, em tese os Parlamentos são participantes do chamado ciclo da política pública, lembrando que as políticas públicas precisam de leis para existirem. Embora estas também tenham como finalidade corrigir falhas e coibir comportamentos errados, sobressalta sua característica de regular e estabelecer políticas públicas (MENEGUIN, SILVA, 2017), no que se recorre aos fundamentos de Easton (1957) e do modelo do ciclo de políticas públicas¹¹⁵.

Para Easton, o processo político é um sistema. Por isso, cada um de seus componentes não pode ser analisado de maneira isolada. Atores e instituições políticas interagem para processar problemas. Como resultado, emergem as decisões políticas, entendidas como *output*, que são respostas concretizadas na forma de políticas públicas (ARAÚJO, RODRIGUES, 2017). Para outros teóricos, especialmente na área da ciência jurídica, o principal *output* desse sistema político é a própria lei, concebida como um formato específico, legítimo e democrático e que contém a política pública.

Os trabalhos que sistematizam e tipificam os modelos de democracia digital existentes também ajudam a corroborar essa visão¹¹⁶. Considerando as três dimensões assentadas por Vedel (2006), correspondentes a diferentes estágios do processo democrático (informação, discussão e decisão) e seus problemas relacionados (como a falta de transparência e

¹¹⁵ A esse respeito, cabe menção a Harold Lasswell, que cunhou a expressão “análise de políticas públicas” e foi fundador desse campo do conhecimento ainda na década de 1930. Pouco depois, o entendimento das políticas públicas como *output* do sistema político, de David Easton (1957), por meio da abordagem sistêmica, se somou a essa análise, estabelecendo os fundamentos do Modelo Sequencial de Políticas Públicas, outra denominação do *policy cycle model*.

¹¹⁶ O diligente trabalho de Abreu, Melo e Mota (2010) sistematiza três tipologias já desenvolvidas no âmbito acadêmico por Hagen, Subiratis e Hacker e Van Dijk.



comunicação das instituições políticas e a insuficiente participação do cidadão nas decisões), a *e-democracia* pode ser concebida como um fenômeno que impacta diretamente as políticas públicas. Por conseguinte, orientaria o próprio ciclo de políticas públicas¹¹⁷, constructo teórico sob o qual as políticas públicas são consideradas o resultado de um processo que se desenvolve por etapas, dentro do sistema político democrático (SOUZA, 2006).

Nos últimos 50 anos, diversos teóricos buscaram nominar as etapas, fases ou sequências no ciclo político, consolidando a corrente teórica do *policy cycle model*. Destaca-se a recente contribuição de Howlett, Ramesh e Perl (2013), para quem o ciclo das políticas públicas é composto por cinco estágios: formação da agenda; formulação da política; tomada de decisão política; implementação da política; e avaliação da política. Pode-se facilmente identificar que as três primeiras, com predomínio do papel dos partidos e alianças de sustentação política de governos, e a última etapa são tipicamente desenvolvidas no parlamento, apesar de sua participação no ciclo das políticas públicas ser comumente despercebida como objeto de estudo¹¹⁸.

Reconhece-se, assim, que o Legislativo atua em políticas públicas não apenas no início (quando recebe projetos de lei que enunciam a agenda governamental) e no fim (controlando e avaliando os atos do Executivo), mas especialmente durante o processo legislativo – inclusive quando se abre à participação popular. Há uma proximidade do processo de deliberação democrático, e da *e-democracia*, com o ciclo das políticas públicas. Nesse sentido, indo além da formação da agenda, do tipo de política pública que se configura em cada lei e do modo de funcionamento das instituições, quando o Poder Legislativo passa a permitir voluntariamente a participação popular via Internet, nos processos de elaboração das leis. Isso porque trata-se de decisão política que se configura resultante (*output*) do sistema político, simultânea ao desenvolvimento da política pública¹¹⁹.

Nesse caso, não se pode descartar a intencionalidade na promoção da democracia digital, que, no âmbito de instituições legislativas, aponta para a configuração de uma política pública específica: incorporar as novas ferramentas tecnológicas como meio de ampliação da participação popular no processo legislativo. Há a canalização de recursos públicos para a concretização desse fim.

¹¹⁷ *Policy cycle model*.

¹¹⁸ Na ciência política brasileira, prevalecem estudos acerca do Poder Executivo em todas as etapas do ciclo das políticas públicas, até pelo seu protagonismo inclusive quanto à iniciativa de leis e edição de medidas provisórias.

¹¹⁹ A participação popular através da Internet para a elaboração das leis também pode se dar na definição da agenda governamental, no âmbito da primeira etapa do ciclo das políticas públicas.



Ademais, são ordinários os esforços do Poder Legislativo além do processo legislativo propriamente dito, provendo serviços públicos tal qual o Poder Executivo. Esse é o caso de promoção direta de políticas públicas, o quarto estágio no modelo de Howlett, Ramesh e Perl (2013). Exemplo disso, no plano nacional, é o Programa Interlegis, executado pelo Senado Federal do Brasil em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento, e cujo público-alvo são as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais do país. A iniciativa consiste no desenvolvimento de diversas ações que visam ao aprimoramento na formação e na capacitação de parlamentos municipais e estaduais para o melhor desempenho da função legislativa. A profusão de Escolas do Legislativo nos parlamentos, como o Instituto Legislativo Brasileiro do Senado Federal e a Escola do Legislativo do Estado de Minas Gerais, também demonstra o protagonismo dessas instituições na formulação e na execução de políticas públicas.

Considerando a complexa função legislativa nas democracias contemporâneas e sua interface com os estudos jurídicos (em especial de *law making*), alguns doutrinadores já alertam para a *relevância da lei para as políticas públicas*. Nesse sentido, porém com um viés prescritivo:

Significa dizer que a lei não deve ficar numa esfera puramente normativa, mas deve influir na realidade social. Isto é, não pode ser simplesmente lei de arbitragem, lei que arbitra, simplesmente, os conflitos interindividuais ou intersubjetivos, como ocorria no Estado liberal, apenas visando a manutenção da ordem. Há, também, que ser lei de transformação, lei destinada a interferir na direção da economia e realizar o desenvolvimento nacional. Ela é, por isso, reconhecida como o instrumento institucional de maior importância no controle social (SILVA, 2010).

Vêm, assim, se colocando como questões de interesse acadêmico, cada vez mais, o papel do Poder Legislativo quanto às políticas públicas e como as políticas públicas conformam leis no parlamento, uma vez que é nesse espaço onde se legitima, se controla e se fiscaliza a atividade governamental (TORRENS, 2013). Foram precursores desse enfoque, trabalhando o modo de funcionamento do Legislativo, os estudos de Figueiredo e Limongi (2002) e de Amorim Neto (2003). Outros, como Ricci (2003) e Lemos (2001), intentaram aplicar evoluções da tipologia clássica de políticas públicas, de Theodor Lowi, à alocação de recursos políticos nas leis aprovadas pelo Congresso Nacional. Mais recentemente, estudos como o de Araújo e Silva (2011) preencheram lacunas acerca do processo legislativo, da capacidade de iniciativa do Legislativo na produção de leis e de sua interação com o Poder Executivo quanto à definição da agenda política nacional.



Mais recentemente, importante frente de pesquisa vem se consolidando no que diz respeito ao papel do Legislativo na avaliação das políticas públicas, segundo metodologias derivadas da legística material e da análise econômica do sistema político, em intercâmbio com experiências internacionais. Trata-se da “avaliação de impacto legislativo”, focada na etapa de avaliação do ciclo das políticas públicas (MENEGUIN, SILVA, 2017).

Persistem, como questões de interesse acadêmico, oportunidades de investigação para delimitar de maneira não prescritiva o relacionamento entre as leis e as políticas públicas, no geral e, em especial, quando essa relação é permeada pela participação civil. Passemos a analisar de que modo esse relacionamento tem ocorrido em nível subnacional.

4.2. Literatura empírica e abordagem metodológica

Com uma aplicação subnacional, aqui se consideraram os mecanismos de participação popular no processo legislativo via Internet, chamados de ferramentas de democracia digital (quando disponibilizados pelas próprias casas legislativas), num recorte específico dentro do processo de democratização. Em tese, é o uso dessas ferramentas que permite, através da Internet, mais participação e ressignificação da representação nos espaços parlamentares.

Ao reconhecer as ferramentas de *e*-democracia num contexto de inovação política e também como política pública institucionalizada, a pesquisa em tela investiga como tais mecanismos de participação democrática na elaboração das leis vêm sendo incorporados pelo país. Dessa maneira, tomou-se como paradigma a análise de políticas públicas, focando exclusivamente em iniciativas conduzidas pelos próprios órgãos de representação popular – os parlamentos, ou casas legislativas – e não por movimentos sociais ou por outros atores da sociedade civil, tampouco em redes sociais como Facebook, Twitter e Instagram.

A pesquisa segue a tradição dos trabalhos de Marques e Miola (2007) e de Faria (2012). Marques e Miola (2007), em pesquisa sobre os websites da Câmara dos Deputados e das Assembleias Legislativas dos cinco mais populosos estados de cada região brasileira (Bahia, Goiás, Pará, Rio Grande do Sul e São Paulo), indicaram que “as possibilidades oferecidas pela Internet vêm sendo aproveitadas de modo insuficiente” e que “a ferramenta mais recorrente [à época] a implicar algum tipo de interação se refere ao oferecimento de endereços de e-mail para que os usuários entrem em contato”.

Ademais, com fundamento nas teorias deliberativas democráticas, sugeriram seis tipos de “ferramentas de participação [a serem] oferecidas por websites do Poder Legislativo”,



classificados quanto ao modo como a participação se daria. O primeiro tipo seria “as sondagens simples de opinião pública”; o segundo, “espaços para testemunhos e outras opiniões dos cidadãos”, no que citam exemplo do Senado do Chile, que oferece em seu portal uma “seção de cartas”. A terceira ferramenta de participação *online* seria a “possibilidade de envio coletivo ou individual de petições”, hoje entendidas como “ideias ou sugestões legislativas”, no caso do Senado e da Câmara dos Deputados do Brasil. A quarta, a possibilidade de outros cidadãos avaliarem e opinarem sobre os testemunhos e também as sugestões legislativas outrora enviadas por outros cidadãos. A quinta diz respeito a *chats* mediados por especialistas ou até mesmo legisladores. A sexta consistiria em “fóruns de discussão abertos aos cidadãos”, a exemplo da Assembleia da República de Portugal (MARQUES E MIOLA, 2007).

Quanto às ferramentas nesse escopo, os autores identificaram que no Brasil prevaleciam modalidades *offline* de contato com os cidadãos; que a interação se limitava, majoritariamente, ao oferecimento de números de telefones e de endereços físicos para contato; e que, em alguns portais, não havia qualquer oportunidade de manifestação cidadã *online*, privilegiando contato por telefone ou carta, com poucos formulários eletrônicos disponíveis (MARQUES, MIOLA, 2007). Infelizmente, esse estudo não foi atualizado após a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação Pública, em 2012, que obrigou todas as instituições estatais, inclusive do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, a disponibilizarem ouvidorias e serviços de informação aos cidadãos, por meio de solicitação de acesso à informação pública, mediante uso da Internet e com prazo determinado para resposta.

Por sua vez, Faria (2012) sistematizou quais seriam os tipos de participação cidadã, quanto ao conteúdo e a finalidade, durante a formulação da lei. Para tanto, analisou uma etapa que sintetizaria tanto a fase de formação da agenda quanto a de formulação das políticas públicas, na ótica do ciclo das políticas públicas. E propôs três tipos de participação: de informação, de experiência ou conhecimento, e de técnica legislativa. Quando da formulação “do objeto” da política pública, os “cidadãos convidados a participar de um processo de consulta pública podem contribuir ao trazerem dados estatísticos ou o simples testemunho de sua experiência pessoal e profissional”. Nesse tipo, não se exige qualquer expertise ou conhecimento técnico do assunto em questão. Trata-se da participação do tipo “informação”.

Segundo Faria (2012), a segunda etapa do ciclo da política pública que se torna lei seria a “apresentação de soluções para o problema público”. Assim, o texto legal passaria a ser a expressão de “soluções organizadas e conjugadas de forma eficaz”. Possíveis contribuições populares nessa etapa demandariam “análises mais complexas e técnicas sobre a política



pública em discussão”, que dependeriam da “expertise ou experiência profissional [do cidadão] na área”. Trata-se da participação do tipo “experiência ou conhecimento”.

Quanto ao que seria uma terceira etapa, a fase da redação da lei consistiria na “transposição dessas soluções propostas para o formato de texto legal”. Isso demandaria labor técnico, em face das normas de redação legislativa, e seria atividade desempenhada majoritariamente por juristas, consultores legislativos e outros especialistas que não precisam dominar o assunto ou objeto da respectiva política pública. Faria (2012) assevera que: “nessa tarefa, dificilmente o cidadão comum (não especialista) poderá contribuir de forma útil, já que também não domina a redação legislativa”. Trata-se da participação do tipo “técnica legislativa”.

Por outro lado, enfatiza que, apesar da classificação apresentada, o cidadão pode apresentar sua opinião “pura e simples” em qualquer dos momentos da política pública, restando saber, todavia:

Em que medida experiências de e-democracia parlamentar proporcionam formas de interação que facilitem a participação de acordo com esses objetivos: discussão de problemas, soluções e redação de texto legal, por meio do recebimento de informações, ideias e opiniões, além de qualquer outra contribuição possível (FARIA, 2012).

Considerando-se o referencial teórico acima exposto e tendo também como base o enfoque sobre o processo legislativo e os parlamentos subnacionais deste estudo, adotou-se o seguinte procedimento de pesquisa. Primeiramente, os *websites* das 26 Assembleias Legislativas e da Câmara Legislativa do Distrito Federal foram analisados em busca de ferramentas de e-democracia no processo legislativo, em ordem alfabética.

O procedimento consistiu em identificar, na capa e no mapa dos portais, quando disponível, as guias de “processo legislativo”, “leis”, “atividade legislativa” ou termo congênere que remetesse à elaboração das leis. Em seguida, examinaram-se as guias de “comunicação”, de “transparência” e, caso houvesse, as que conclamavam à participação, mormente com comandos como “participe”, “participação cidadã” ou “cidadania”. Por fim, as guias de “fale conosco”.



4.3. Ferramentas de Democracia Digital nos Legislativos Subnacionais

O procedimento resultou na identificação das seguintes ferramentas de participação digital:

1. Acompanhamento de matéria legislativa (*push*), mediante cadastramento de e-mail, no mínimo, e de proposição de interesse, uma a uma;
2. Participação em projetos em tramitação, de iniciativa parlamentar: a favor ou contra; com ou sem possibilidade de opinar sobre comentário de outrem; com ou sem possibilidade de comentar o comentário de outrem;
3. Envio de sugestão legislativa cidadã: ideia legislativa visualizável por todos ou não; com ou sem resposta pública da instituição; com ou sem banco de projetos já enviados; com ou sem oportunidade de expressar opinião sobre os projetos enviados (a favor ou contra); com ou sem possibilidade de opinar sobre comentário de outrem; com ou sem possibilidade de comentar o comentário de outrem;
4. Transmissão ao vivo das atividades do parlamento: com e sem possibilidade de rever o que foi transmitido; com e sem envio de comentários; com e sem espaço de bate papo (*chat*); comentários e bate papos simultâneos ou após o evento; com ou sem moderadores quanto aos comentários e ao bate papo;
5. Audiências ou reuniões interativas, ferramenta mais complexa que a mera transmissão ao vivo das atividades do parlamento, porque associada a evento legislativo específico: com e sem envio de comentários; com e sem espaço de bate papo (*chat*); comentários e bate papos simultâneos ou após o evento; com ou sem moderadores quanto aos comentários e ao bate papo. A possibilidade de envio de perguntas ocorre quando o evento permite espaço específico para tanto, com encaminhamento das questões aos presentes fisicamente no evento e permissão para que os demais participantes virtuais vissem as perguntas enviadas;
6. Enquete: com ou sem limitação de votos; com ou sem prazo para colher votos;
7. Consulta pública, versão mais complexa que a enquete, com funcionalidades da audiência interativa associada a “temas de grande repercussão” e a outras atividades em andamento na instituição; sobre texto normativo em tramitação, a favor ou contra;
8. Texto colaborativo: ferramenta de *crowdsourcing* legislativo, com participação ampla e irrestrita sobre o texto normativo.

A primeira ferramenta identificada, o acompanhamento legislativo, em que o cidadão se cadastra para receber notificação por e-mail sempre que determinada proposição legislativa



tramitar, vulgarmente conhecidos como *push de matérias legislativas*, foi classificada como ferramenta de *e-democracia* do processo legislativo. Isso porque a participação se dá a partir de manifestação de interesse do cidadão, que em algum momento cadastrou determinada proposição legislativa para acompanhar – e não qualquer outra atividade do parlamento. Metodologicamente, quando da pesquisa dos espaços de atividade legislativa dos portais, era escolhida a visualização de alguma proposição do tipo “projeto de lei”, apresentada em 2019, para identificar se havia a possibilidade de acompanhamento ou não.

A possibilidade de opinar sobre proposições já em tramitação, apresentadas por parlamentares ou pelo chefe do Poder Executivo, de acordo com os ritos ordinários previstos nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais, preliminarmente, seria uma forma bastante aderente à finalidade de promover participação no processo legislativo. Porém, verificaram-se casos em que, apesar de a instituição dispor de sistema de acompanhamento legislativo, a esses registros acabam ainda não sendo efetivamente disponibilizados ao público. Outra vezes, permitia-se apenas a visualização do texto da proposição apresentada, sem informações sobre as etapas de sua tramitação. Ainda, mesmo se tratando de sistema de acompanhamento legislativo estruturado e amigável – os casos mais comuns na amostra analisada –, não havia qualquer possibilidade de participação, pela Internet, durante o processo legislativo.

Nas casas legislativas em que há a possibilidade de opinar, evidenciou-se que o alcance dessa participação varia. De início, é possível informar, de modo rudimentar, ser “a favor” ou “contra” determinada proposição¹²⁰. Em algumas casas, há também espaço para comentário sobre a proposição. Em outras, indo mais além, há campo que permite aos cidadãos opinar se “gostou” ou “não gostou”, ou se “concorda” ou “discorda” com comentário enviado por outrem. Curiosamente, em alguns estados, como em Pernambuco, por exemplo, o Sistema de Acompanhamento de Proposições Legislativas da Assembleia conta com um campo que não é preenchido pelos cidadãos, mas que é público, e que informa se a matéria é “polêmica” ou não.

Tendo isso em vista, a ferramenta seguinte, que permite o envio de sugestão legislativa cidadã, pode ser compreendida como um aprofundamento da possibilidade de opinar durante o processo legislativo. Só que, dessa vez, por meio do envio de ideia própria, independente de iniciativa parlamentar, alternativa à representação. Encontrou-se um único caso em que o parlamento subnacional se manifestava sobre a ideia enviada pelo cidadão, na Assembleia

¹²⁰ Ainda, em alguns casos, se utiliza do verbo “avaliar”, por exemplo: “avalie esse projeto”. Pondera-se que não se trata de avaliação, nem em sentido literal, nem em sentido conotativo do termo.



Legislativa de Minas Gerais. Essa instituição também se mostrou à frente quanto às funcionalidades dessa ferramenta, visto que nessa Casa é possível visualizar amplo estoque de sugestões legislativas enviadas pelos cidadãos, opinar sobre as ideias enviadas, comentar as ideias enviadas e também os comentários que a sugestão de proposição recebera¹²¹.

A transmissão ao vivo das atividades das casas legislativas, desde que com a possibilidade de comentários ou de bate-papo e de acesso posterior aos vídeos, independente de moderação da instituição, foi tomada como uma sinalização no intuito de favorecer a participação. Apesar disso, reconhece-se forçoso categorizá-la como ferramenta de participação digital no processo legislativo. Isso porque muitas assembleias possuem canal que transmite as atividades na Internet, mas esses vídeos não são armazenados, indexados, nem é possível o acesso posteriormente para visualização de sessões. Quando muito, se consegue um ou outro vídeo com referência ao dia da atividade, e para saber os resultados de uma determinada sessão a única fonte permanece sendo o diário ou boletim de atividades da Casa, como publicação oficial. Apesar disso, o espaço para a participação nesses canais é franqueado ao público.

Já as audiências ou reuniões públicas interativas vão além das simples transmissões ao vivo. Assumiu-se que a realização dessas audiências se deve ao tema ser correlato a algum tipo de ação legislativa, do processo legislativo, em andamento na casa legislativa. Nesses eventos, é possível visualização do ocorrido *a posteriori*, e também acesso às participações feitas ao longo dele, mediante bate papo, comentários ou envio de questões. Por tratarem de questões de interesse local, normalmente esses eventos tendem a promover mais participação popular.

No entanto, frisa-se que, embora número significativo de unidades da Federação transmita eventos que tomam a forma de audiência ou reunião interativa, poucos oferecem a possibilidade de comentário. Também não há, de modo geral, sistematização ou uso futuro das participações populares após findo o evento que ensejou a transmissão. Embora o vídeo fique disponível, o armazenamento categorizado das contribuições feitas ao longo desses eventos para o processo legislativo é quase inexistente ou nulo nos parlamentos subnacionais. Também

¹²¹ Essa última funcionalidade remete à noção de que os websites das casas legislativas poderiam ou deveriam funcionar como “ágoras digitais”, fóruns em que os cidadãos participariam e deliberariam sobre assuntos de seus interesses. Remonta às ideias plebiscitárias de democracia digital, mais destacadas ao fim do séc. XX, influenciadas pelos webfóruns e que vislumbravam enfraquecimento da representação a partir de uma participação direta, que prescindiria do parlamentar. Caberia maior investigação acerca da viabilidade e até mesmo da adequação desse tipo de interação participativa patrocinada pelos espaços de representação na atualidade, especialmente em face do intensivo uso que os brasileiros dão às redes sociais.



ocorre com alguma frequência, nos Estados que usam essa ferramenta aberta a comentários e a bate papo, não haver qualquer participação de cidadãos durante o evento.

Outra ferramenta de uso incipiente é a enquete pública. Embora hoje os próprios parlamentares estejam promovendo esse tipo de levantamento de opinião dos cidadãos diretamente em seus perfis nas redes sociais, as enquetes são antigas para os parlamentos subnacionais que as utilizam. Na pesquisa, identificou-se enquete ocorrida ainda nos anos 2000. Entre as formas adotadas pela amostra pesquisada, a diferenciação das enquetes se deu quanto ao período de tempo em que ficam no ar e abertas à votação, sendo que algumas não têm qualquer delimitação de prazo. Identificou-se, quanto à quantidade de votos, que a existência de restrição (um voto a cada participante) nem sempre é adotada nas enquetes.

Por sua vez, as consultas públicas são ferramentas que partem do mesmo princípio das enquetes e das audiências ou reuniões interativas, porém com foco no objeto que está sob revisão popular, dispensando a ocorrência de um único evento presencial ou *online*. Podem ser associadas a “temas de grande repercussão” para a comunidade, ou a eventos em andamento na casa legislativa (séries de audiências públicas, por exemplo) ou diretamente a proposições em deliberação na casa legislativa. Nesse último caso, desmembram-se em pequenas e detalhadas enquetes, num modo mais estruturado de inquirir a população, quando comparado a audiências interativas, porém ainda sem o mesmo alcance que a construção de textos normativos colaborativos (*peer production*). Nessas consultas públicas, é possível que cidadãos opinem, comentem, com ou sem réplica, as contribuições de outrem e também façam perguntas, com mediação da casa legislativa.

As ferramentas de construção de textos colaborativos podem tanto anteceder quanto suceder a apresentação de uma ideia legislativa, quer seja por cidadãos, quer seja por parlamentares. Mais elaboradas, complementam as possibilidades de participação do cidadão diretamente na redação dos textos normativos, possibilitando acesso a tarefas tradicionalmente reputadas como de labor técnico especializado. Os cidadãos podem participar da construção de artigo por artigo das leis, alterando o texto, mediante inclusão, exclusão ou nova redação, visualizando e comentando alterações feitas por outros. Apenas a Câmara Legislativa do Distrito Federal, que adotou o portal da Câmara dos Deputados, nacional, conta com esse tipo de serviço aos cidadãos.

No que diz respeito às informações categorizadas como “transparência” e “fale conosco”, identificou-se que se tratava majoritariamente do cumprimento das determinações



trazidas pela Lei de Acesso à Informação, especialmente ouvidorias, serviços de informação ao cidadão e publicação de relatórios de gestão. Embora tais oportunidades de participação se apresentem mediante ferramentas digitais e possam ser entendidas como impulsionadoras da transparência e da *accountability*, não foram computadas como ferramenta de democracia digital do processo legislativo.

Ao longo da pesquisa, se intuiu que a existência de página, nos websites das casas legislativas, que conclamasse à participação ou que orientasse os meios pelos quais o cidadão pode participar na elaboração de leis, seria indicativa da existência de alguma ferramenta de *e-democracia* legislativa. No entanto, muitas vezes a “participação” ou “cidadania” se referia simplesmente à apresentação de lista de números telefônicos da instituição, de formulário *offline* de mensagem, ou de ouvidoria.

Os portais das Assembleias normalmente remetem aos perfis dessas instituições em redes sociais como Facebook e Instagram, e também a canais de *newsletter* das casas legislativas para os cidadãos, via número de WhatsApp ou cadastramento de e-mail. Apesar de, nesses espaços e veículos, ser admitida e desejada a participação, não há vinculação com o processo legislativo, tampouco restrição a esse assunto. Muitas vezes tais perfis se limitam a noticiar a agenda do dia, relatando quais são as atividades legislativas que ocorreram ou que ocorrerão, como reuniões de comissões e sessões em Plenário, seguida de breve convocação para que o cidadão assista o evento¹²².

Por essa razão, os perfis e *newsletters* não são tratados como ferramentas de *e-democracia* legislativa nesta pesquisa. Tais serviços, no modo como são utilizados, favorecem uma comunicação assimétrica e de mão única que informa, mas não propicia debate, discussão, tampouco encaminha possíveis sugestões cidadãos à elaboração das leis. Em suma, não viabilizam a participação.

Verifica-se, ainda, uma tendência de personalização nas redes sociais, com o cidadão se comunicando diretamente com os perfis em rede de seus eleitos, o que configuraria modo descentralizado e independente de quaisquer ações das casas legislativas, sob gestão dos próprios parlamentares ou de seus gabinetes e assessorias de comunicação.

Para a categorização das casas legislativas quanto à adoção de ferramentas digitais de democracia no processo legislativo, analisaram-se a quantidade de ferramentas e os atributos

¹²² No caso dos municípios que oferecem esse serviço, trata-se, majoritariamente, de convite para comparecer fisicamente a essas sessões, uma vez que não há transmissão *online* ou *offline* desses eventos, ao contrário dos Estados.



que formam cada tipo de ferramenta, disponibilizados por cada Casa. Assim, caso existisse, uma casa legislativa que fizesse uso de todo o rol disponível de ferramentas e seus atributos de participação digitais na elaboração de leis pontuaria oito. Os atributos foram considerados com os seguintes pesos:

Tabela 4.1. Funcionalidades das Ferramentas digitais

FERRAMENTA	ATRIBUTO	PESO
1. Acompanhamento de matérias	<i>Push</i>	1,00
	Opinião	0,34
2. Proposição em tramitação	Comentários	0,33
	Opinião sobre comentários	0,33
	Envio de sugestão	0,20
3. Sugestão legislativa <i>online</i>	Lista visualizável por todos	0,20
	Manifestação da instituição	0,20
	Opinião	0,20
	Comentários	0,20
	Armazenamento de alguma transmissão	0,34
4. Transmissão ao vivo	Comentários	0,33
	Bate papo	0,33
	Reapresentação	0,20
5. Audiências ou Reuniões Interativas	Bate papo	0,20
	Comentários	0,20
	Moderadores	0,20
	Perguntas	0,20
	Limite de votos por cidadão	0,50
6. Enquete	Prazo estabelecido	0,50
	Lista visualizável por todos	0,10
7. Consulta pública	Sem limite de contribuições por cidadão	0,10
	Prazo estabelecido	0,10
	Opinião	0,10
	Comentários	0,10
	Opinião sobre comentários	0,10
	Comentários sobre comentários	0,10
	Moderadores	0,10
	Perguntas	0,10
	Manifestação da instituição	0,10
	Sem limite de contribuições por cidadão	0,17
8. Texto colaborativo	Prazo estabelecido	0,17
	Opinião	0,17



Comentários	0,17
Opinião sobre comentários	0,16
Comentários sobre comentários	0,16

Fonte: elaboração própria

Dessa forma, as Assembleias Legislativas analisadas foram ordenadas na seguinte matriz:

Tabela 4.2. Matriz de Ferramentas Digitais

UNIDADE FEDERATIVA/ FERRAMENTA DIGITAL	1	2	3	4	5	6	7	8	SOMA
Minas Gerais	1	1	0,6	0,33	1	1	1		5,93
Distrito Federal		0,67		0,66	1	0,5	0,5	1	4,33
Paraíba	1			1					2
São Paulo	1		0,2	0,67					1,87
Acre	1			0,67					1,67
Amazonas	1			0,67					1,67
Rondônia	1			0,67					1,67
Santa Catarina	1			0,67					1,67
Pernambuco				0,67		1			1,67
Mato Grosso	1			0,34					1,34
Paraná				0,67	0,4				1,07
Alagoas	1								1
Mato Grosso do Sul				1					1
Piauí	1								1
Goiás		0,34		0,67					1,01
Amapá				0,67					0,67
Bahia				0,67					0,67
Espírito Santo				0,67					0,67
Rio Grande do Sul				0,67					0,67
Roraima				0,67					0,67
Tocantins				0,67					0,67
Ceará				0,67					0,67
Maranhão				0,34					0,34
Pará				0,34					0,34
Rio de Janeiro				0,34					0,34
Rio Grande do Norte				0,34					0,34
Sergipe				0,34					0,34

Fonte: elaboração própria

Visualizam-se três grupos na tabela anterior. No maior, com 55% das casas analisadas, a participação é possível essencialmente durante a transmissão ao vivo das atividades legislativas ou mediante comentários em vídeos publicados no canal da instituição, *a posteriori*. Muitas vezes, sequer há a possibilidade de rever os registros da sessão legislativa pela Internet e, quando isso é possível, não há cobertura nem disponibilização dos vídeos que contemplem a



totalidade dos eventos legislativos ocorridos na Assembleia. Isto é, há fraca aproximação do processo legislativo das casas subnacionais, a participação é limitada e não é incentivado que ocorra através da Internet.

O segundo bloco é daquelas assembleias em que, nas ferramentas de transmissão *online* das atividades, é notório algum empenho para cobrir a totalidade dos eventos da casa legislativa, com canais mais completos, alguma classificação temática dos vídeos (sendo possível triar os eventos legislativos) e, até mesmo, possibilidade de bate papo entre os cidadãos no espaço em que os vídeos são disponibilizados. Nesse grupo, há também sinais de diversificação nas ferramentas adotadas, com iniciativas pontuais de enquetes, audiências públicas e alguma consistência no fornecimento de serviço de acompanhamento de proposições. São dez assembleias, representando 37% dos casos.

Diante do resultado acima, a minoria representada pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais e a Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF)¹²³ compõe o terceiro grupo, das casas mais inovadoras. Situam-se num primeiro estágio de adoção das ferramentas digitais, quando da introdução da inovação. Podem estar prenunciando uma onda de inovação no âmbito subnacional, em que tais ferramentas viriam a ser efetivamente adotadas pelos demais grupos.

4.4. Considerações Finais

Traçou-se um panorama sobre as experiências domésticas subnacionais de *e*-democracia. Constatou-se que as ferramentas de democracia digital nos parlamentos e no processo de elaboração das leis vêm se difundindo pelas casas legislativas subnacionais do Brasil num processo gradual. Ainda que de forma não homogênea, esse processo resulta da incorporação das novas ferramentas tecnológicas de comunicação ao sistema político a partir da redemocratização.

Identificaram-se, assim, no poder legislativo dos estados membros, oito tipos de ferramentas digitais de participação digital na elaboração das leis, com variações quanto às oportunidades dadas para os cidadãos se manifestarem. De acordo com a classificação delineada, todas as Assembleias Legislativas do Brasil adotam pelo menos uma ferramenta de *e*-democracia. Observa-se, ainda, que a amplitude no alcance e nos atributos de cada ferramenta

¹²³ Vale lembrar que a CLDF implantou, em 2018, portal de *e*-democracia utilizando o modelo do portal da Câmara dos Deputados, o E-Democracia, de 2009, e que ambas as Casas se situam em Brasília



é significativa. Destaca-se a diversidade de ferramentas adotadas pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais e pela Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Também se verificou a existência de uma rede informal entre as Assembleias, devido a uma uniformização nos portais das instituições, bem como ao uso do mesmo tipo de sistema de acompanhamento legislativo, oriundo de colaboração capitaneada pela “Comunidade do Legislativo”, do Programa Interlegis do Senado Federal. Esse alinhamento entre as casas legislativas explica, ao menos parcialmente, a adoção de tais ferramentas e também elucida como elas se propagaram entre as instituições. Essa constatação é especialmente válida no caso da ferramenta padrão de acompanhamento de matérias legislativas por e-mail, mediante solicitação do cidadão (*push*).

Por outro lado, pôde-se constatar que a participação efetiva do cidadão no processo legislativo dos parlamentos estaduais por meio da Internet é, de maneira geral, tímida e incipiente, ocorrendo de modo heterogêneo entre as 27 casas legislativas analisadas. Em metade das assembleias analisadas, o único meio de participação é mediante comentários em vídeos disponibilizados no YouTube. No outro extremo, o Distrito Federal adota avançada ferramenta de produção colaborativa de normas. Nesse caso, a utilidade dessas ferramentas como mecanismo de ampliação da participação do cidadão no processo legislativo regional ainda encontra restrição prática.

Dada a ausência de informações sobre a história dessas ferramentas nos portais analisados, não foi possível estabelecer, rigorosamente, a partir de quando cada uma delas foi adotada por cada casa legislativa, o que inviabilizou construir um acompanhamento temporal e territorial da inovação política. De todo modo, este trabalho respaldará futuro exercício de identificação de determinantes externos acerca da adoção de ferramentas de democracia digital pelos demais parlamentos do País, permitindo o levantamento de variáveis que reflitam os incentivos e os impedimentos à inovação e, talvez, a construção de modelo mais amplo com potencial de explicar o fenômeno da participação civil no processo legislativo subnacional.





Conclusão

O estudo desenvolvido teve a finalidade de apresentar uma visão holística acerca das iniciativas institucionais de abertura digital à participação popular, sob um recorte que conciliou teoria e abordagem prática.

Pôde-se constatar que as funcionalidades de *e*-democracia institucionalizadas pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados instrumentalizam um caminho efetivo de participação popular no processo legislativo. Representam possibilidades concretas de interação cidadão-parlamento, provendo formas adicionais de realização da democracia, complementares ao período eleitoral.

As novas formas ampliam o rol, não exaustivo, de instrumentos clássicos de participação popular elencados no art. 14 da Constituição, que se mostra aberta a recepcionar outras formas de participação democrática, em subsídio ao regime representativo. Entretanto, o fato de tais funcionalidades se caracterizarem como subsídio ao modelo de deliberação legislativa representativo não invalida a participação popular, que passa a adquirir visibilidade institucional e possibilidade efetiva de contribuição ao processo legislativo.

Com efeito, as funcionalidades oferecidas abrem um espaço institucional à manifestação do cidadão sobre potencialmente todas proposições em tramitação nas Casas Legislativas. Altera-se o modo como o cidadão interage com as Casas Legislativas, configurando uma evolução institucional. Oferecem uma abertura institucional à iniciativa autônoma do cidadão, mesmo com ausência de poder deliberatório, que também ocorre no instrumento clássico de iniciativa popular de projeto de lei, que requer, da mesma forma, deliberação parlamentar para se concretizar.

Em termos comparativos, podem ser consideradas mais relevantes para a concretização da democracia participativa do que as consultas populares clássicas de democracia direta – plebiscito e referendo –, que são desprovidas de autonomia de iniciativa e, portanto, apresentam reduzido potencial de utilização.

O novo cenário institucional digital, desenvolvido dentro do contorno constitucional da democracia representativa, pode ser considerado como uma possibilidade de redução do déficit democrático do sistema representativo, pois amplia a essência da democracia, que é cada cidadão ter espaço para expressar sua voz e opinião. Em ambos os portais institucionais, há dados e elementos que convergem a essa visão. As funcionalidades de participação digital



atingem o objetivo de proporcionar ao cidadão a possibilidade de ser ouvido além dos períodos eleitorais.

As constatações empíricas da pesquisa, apresentadas no capítulo 3, mostram a abertura das Casas Políticas à iniciativa política do cidadão, de forma difusa. As funcionalidades permitem a participação popular institucionalizada na vida pública, que se mostra significativa. Isso corrobora a hipótese inicial de que o interesse político e o engajamento cívico não são elementos dados, podendo ser incentivados e ampliados por meio de iniciativas institucionais.

Pôde-se verificar a existência de uma série de benefícios para o processo democrático oriundas das iniciativas digitais institucionais, com amplo suporte na literatura teórica e empírica.

Também se pôde mapear o aproveitamento de uma série de contribuições de cidadãos para a agenda legislativa, canalizadas especialmente por meio de sugestões legislativas, com reflexos sobre a deliberação política. Há, portanto, algum grau de poder de iniciativa de agenda no instrumento. No entanto, a prerrogativa parlamentar de apresentar proposições legislativas reduz a relevância dos instrumentos de *e-participação* como porta de acesso ao processo legislativo.

Não se mostra possível considerar o cidadão, o novo ator político que a Internet incorporou aos debates públicos, com base em sua participação nos Portais – seja por meio de manifestação nas audiências interativas, nas consultas públicas, seja por sugestões legislativas que chegam a se transformar em projetos de lei, ou pela colaboração por depoimentos ou edição de textos de proposições legislativas –, como formador de novo grupo de pressão no âmbito político, com poder de agenda no parlamento. Não se identifica influência popular no processo legislativo, a partir das funcionalidades digitais das Casas.

A apresentação de uma sugestão legislativa, por exemplo, com base no apoio de vinte mil internautas, engendra *tão somente sua análise* na CDH, que deliberará sobre sua conversão em projeto de lei ou não. A partir daí, a nova proposição passa a “concorrer” com as mais diversas proposições legislativas que se encontram em tramitação. Contudo, cabe ressaltar que o volume de proposições protocoladas pelos deputados e senadores para tramitarem nas Casas é alto. Apenas no primeiro mês de funcionamento da 56ª Legislatura, verifica-se o protocolo de mais de mil projetos de lei por deputados e senadores, fora os demais tipos de proposições “em estoque” nas Casas.



Em contrapartida, a quantidade de matérias deliberadas nas Casas é bem menor, observando-se uma média anual de 200 matérias, muito pautadas pela agenda do Executivo a partir de medidas provisórias. O destino de uma sugestão legislativa transformada em projeto de lei pode ser, nesse caso, o arquivamento ao final da Legislatura, nos termos dos regimentos das Casas.

Nesse contexto, mostra-se restrito o poder de agenda derivado das funcionalidades do Portais. Não se comparam, por exemplo, com os abaixo-assinados que recolhem mais de um milhão de assinaturas pelo País, com ampla repercussão midiática, e que passam a pautar a pauta pública pela dimensão de apoio e visibilidade que adquirem na pauta pública nacional.

Porém, essa característica não deve ser vista como prejudicial à abertura do Parlamento, mas como parâmetro para a definição do tipo e da forma de abertura institucional, já que pode afetar a atratividade e a adesão popular às funcionalidades de *e-participação*. Recomendamos a adoção do conceito de nível ótimo a ser perseguido na abertura institucional do processo legislativo a partir da incorporação de ferramentas de tecnologia digitais. Como princípio de trabalho, deve-se ter uma continuidade na avaliação e atualização das ferramentas digitais para maximizar a percepção da sociedade civil acerca de sua efetividade. Em não havendo prudência e cautela nesse processo, corre-se o risco de perda da crescente adesão popular que se verifica aos Portais legislativos, em prejuízo ao processo democrático.

Os Portais ainda apresentam funcionalidades relativamente novas, e se deve ter em mente que a *e-interação* requer uma percepção de efetividade pelo cidadão, para que haja adesão. A constatação de que as funcionalidades não “funcionam” tem o condão de por em risco a participação popular em enquetes ou no fornecimento de ideias legislativas ao parlamento, dentre outras funcionalidades. Em não funcionando, a excitação e o desejo de maior participação do cidadão possibilitados pelas tecnologias tendem a arrefecer, podendo dar lugar ao recrudescimento da apatia e da alienação política do cidadão. A definição de um prazo regimental para deliberação de sugestões legislativas no plenário do Senado, por exemplo, pode mitigar essa situação.

Em relação aos abaixo-assinados *online*, há uma fronteira de expansão para a democracia participativa a partir de sua incorporação institucionalizada ao processo legislativo, a ser construída com a regulamentação e implantação da iniciativa popular digital de projeto de lei, atualmente sem validade jurídica. Os abaixo-assinados *online* ou *e-petições* demonstram



potencial a constituir um instrumento ainda mais relevante para o desenvolvimento de uma participação democrática mais efetiva, pela maior facilidade e expressividade de mobilização popular associadas, que gera poder de agenda efetivo.

A esse respeito, o papel do Senado é mais limitado juridicamente, *vis-à-vis* a Lei nº 9.709, de 1998, que atribui à Câmara dos Deputados o papel de Casa receptora dos projetos de lei de iniciativa popular. Daí que o protagonismo na disponibilização de ferramenta de coleta e verificação de assinaturas digitais, que constitui um potencial instrumento de aprimoramento da democracia participativa, cabe à Câmara dos Deputados. Nesse caso, recomenda-se aos senadores o apoio ao Projeto de Lei de Iniciativa Popular Digital (PL nº 7.574, de 2017), que facilita a participação popular a partir da coleta de assinaturas e encaminhamento de abaixo-assinados por meio eletrônico para a Câmara dos Deputados.

Por sua vez, em termos práticos, entendemos ser desnecessária, para o processo legislativo no Senado Federal, a adoção da funcionalidade de *crowdlegislation*, já adotada na Câmara dos Deputados. Há apenas um processo legislativo constitucional, bicameral, que engloba as atividades legislativas desenvolvidas nas duas Casas, o que sugere considerar as funcionalidades dos Portais como portas de acesso paralelas ao processo legislativo constitucional, e não concorrentes. Sob essa visão holística, a funcionalidade disponibilizada por um Portal não precisa ser replicada no outro, até em respeito ao princípio da economicidade que deve reger os trabalhos do poder público em todas as suas facetas.

Reforçamos, ainda, o caráter ainda experimental das funcionalidades de *crowdsourcing* na elaboração das leis, constituindo um campo de pesquisa novo, em que o próprio objeto de estudo ainda está em formação.

Outrossim, não se pôde confirmar a hipótese inicial de pesquisa, sobre o Portal da Câmara frente ao do Senado, em que esse seria mais avançado em termos de interação cidadão-parlamento. Pôde-se, em seu lugar, constatar que os Portais estão estruturados sob modelos com funcionalidades distintas, que permitem formas qualitativamente diferentes de interação, não necessariamente sendo uma melhor em relação à outra.



Referências Bibliográficas

- ABREU, J.C; MELO, D.R.A.; MOTTA, G.S. Modelos de Democracia Eletrônica: Analisando o Orçamento Participativo Digital. *In: Encontro de Administração Pública e Governança. Vitória. Anais [...]. [S. l.: s. n.], 2010. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enapg485.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2019*
- ABREU, J.; PINHO, J. Sentidos e significados da participação democrática através da Internet: uma análise da experiência do Orçamento Participativo Digital. *Revista de Administração Pública*, v. 48, n. 4, p. 821-846, 2014
- AITAMURTO, T. (2012). Crowdsourcing for democracy: A new era in policy-making. Helsinki: Parliament of Finland. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/290438584_Crowdsourcing_for_Democracy_New_Era_in_Policy-Making>. Acesso em: 15 mar. 2019
- ALONSO, A.; BARBEITO, R. Does e-participation Influence and Improve Political Decision Making Processes? Evidence From a Local Government. *Lex Localis-Journal of Local Self-Government*, v. 14, n. 4, p. 873-891, Oct. 2016
- ALVES, F.; SOUZA, M. *Democracia Participativa: os Conselhos Gestores de Políticas Públicas como Mecanismo de Participação Popular. Argumenta. N.28, p107-124, jan/jun. 2018*
- AMARAL, Roberto. Apontamentos para a reforma política. *Revista de Informação Legislativa. Brasília, a. 38, n. 151, p.29-65, jul./set. 2001*
- AMARAL, Claudia Tannus Gurgel do; GUIMARÃES, Maria Clara; DAUMERIE, Raysa. Democracia Participativa Brasileira: As Audiências Públicas como Instrumento Participativo. *Revista de Direito da Cidade*, v.7, n. 2, 2015
- AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisito: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros? *Dados. Rio de Janeiro*, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003
- ARATO, Andrew. Representação, soberania popular, e *accountability*. *Lua Nova*, n.55-56, p.85-103, 2002
- ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. Modelos de análise das políticas públicas. *Sociologia, Problemas e Práticas [Online]*, 83, 2017. Disponível em <<http://journals.openedition.org/spp/2662>>. Acesso em 13 mai 2019



- ARAÚJO, Suely Mara de; SILVA, Rafael Silveira e. Reflexões sobre os estudos legislativos no Brasil: por um retrato mais fidedigno do parlamento e dos parlamentares. In: I Encuentro Internacional del Grupo de Estudios Legislativos de la Asociación Latinoamericana de Ciência Política (ALACIP), 2011, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: ALACIP, 2011
- ARENDDT, Hanna. *A Condição Humana*. Tradução de Roberto Raposo. Posfácio de Celso Lafer. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007
- ARISTA, Irene. *Improving Policy Legitimacy through Crowdsourcing Legislation*. New York: Department of International Relations, New York University. May, 2016
- ARNSTEIN, Sherry. A Ladder of citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, v. 35, n. 4, p. 216-24, 1969
- AUAD, Denise. Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular. 2004. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, N. 3, 291-323, jan-jun. 2004
- AUGUSTO, Luís Gustavo Henrique. “www.edemocracia.camara.gov.br” e o processo legislativo participativo, 2015. Disponível em: < <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=2194506fc6ef7a20> >. Acesso em: 11 fev. 2019
- AVELAR, L. Participação política. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (Orgs.). *Sistema político: uma introdução*. São Paulo: Unesp, 2004, p. 23-35
- AVRITZER, L. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: da Autorização à Legitimidade da Ação. *Dados*, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007
- AZAMBUJA, Darcy. *Introdução à Ciência Política*. 15ª Ed. São Paulo: Globo, 2003
- BACHTIGER, A.; SPORNDLI, M.; STEENBERGEN, M.; STEINER, J. Deliberation in Legislatures: Antecedents and Outcomes. In Rosenberg, Shawn W. (ed.), *Deliberation, Participation and Democracy: Can the People Govern?* Palgrave Macmillan, p.82-100, 2007
- BARBER, Benjamin R. *Strong Democracy: participatory politics for a new age*. Los Angeles: University of California Press, 1984
- BARROS, Antonio Teixeira de; BERNARDES, Cristiane Brum; RODRIGUES, Malena Rehbein. Atuação parlamentar virtual: as estratégias dos Deputados Federais em seus websites. *E-legis*, Brasília, n. 16, p. 18-42, jan./abr. 2015



- BAUTISTA, M.M. *Crowdsourcing and Local Law Making: Closer to the People?* Disponível em: < http://sffwlaw.com/wp-content/uploads/2015/04/Crowdsourcing-and-Local-Law-Making_Marilyn-Marchello-Bautista.pdf >. Acesso em: 15 mar. 2019
- BAZILIO, E. *As Dificuldades de Por em Prática a Iniciativa Popular*. Publicado em 11 abr. 2017. Disponível em: < <http://www.politize.com.br/iniciativa-popular-dificuldades/> >. Acesso em: 29 set 2018
- BENEVIDES, Maria Victoria. *A Cidadania ativa: Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular*. São Paulo: Ática, 2003
- BENNETT, W. L.; SEGERBERG, A. *The logic of connective action: digital media and the personalization of contentious politics*. Cambridge: Cambridge University, 2014
- BIANCHINI, Fernando N. *Democracia Representativa sob a crítica de Schmitt e Democracia Participativa na apologia de Tocqueville*. Campinas: Milênio, 2014
- BOBBIO, Norberto. *Democracia representativa e democracia direta*. O Futuro da Democracia. 6ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1986
- _____. *O Futuro da Democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2000
- BONAVIDES, Paulo. *As bases da democracia participativa*. I Encontro Nacional da Associação Juizes para a Democracia em Recife/PE, 01/12/2005. Disponível em: < http://www.achegas.net/numero/vinteeseite/p_bonavides_27.htm >. Acesso em: 30 set. 2018
- BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008
- BONAVIDES, P. A democracia participativa e os bloqueios da classe dominante. In: BENEVIDES, Maria V. M.; BERCOVICI, Gilberto; MELO, Claudineu (Orgs.). *Direitos humanos, democracia e República: homenagem a Fábio Konder Comparato*. São Paulo: Quartier Latin, 2009
- BORBA, Julian. Participação política: uma revisão dos modelos de classificação. *Sociedade e Estado*, v.27, n. 2, Mai/Ago, 2012
- BORGES, Gabriel Augusto Mendes. A “Representação Política Compartida” em face do exercício da democracia por meio eletrônico. In SILVEIRA E SILVA, Rafael (org). 30 anos da Constituição: evolução, desafios e perspectivas para o futuro. Brasília: Senado Federal, 2018, p.47-73



- BRABHAM, D.C. The Myth of Amateur Crowds: A Critical Discourse Analysis of Crowdsourcing Coverage. *Information, Communication & Society* 15 (3): 394–410, 2012
 _____ . *Crowdsourcing*. Cambridge, MA: MIT Press, 2013
- BRANDT, Cristina. A criação de municípios após a Constituição de 1988: O impacto sobre a repartição do FPM e a Emenda Constitucional nº 15, de 1996. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 47, n. 187, p. 59-75, jul./set. 2010
- BRIA, F.; HALPIN, H.; PEKKANEN, J.; KORHONEN, J.; MEDINA, J.T.; CATANIA, M.A.; MANCINI, P. D 5.1 Pilot implementation of open social web for participatory democracy. *D-CENT Project nº 610349*. 30 Nov. 2014. Disponível em: < <http://dcentproject.eu/wp-content/uploads/2014/12/D5.1-Pilot-Implementation-of-Open-Social-Web-for-Participatory-Democracy.pdf> >. Acesso em: 15 mar. 2019
- BUARQUE, Cristovam Buarque. Audiência Pública com Sr. James Creighton. Realizada na Comissão Senado do Futuro em 19 nov, 2013. Brasília: Senado Federal, 2013
- CALDERÓN, I.; CHAIA, V. (orgs). *Gestão Municipal: descentralização e participação popular*, Editora Cortez, São Paulo, 2002
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2000
 _____ . A crise da representação democrática: abdicação de paradigma normativo no direito constitucional? P.339-358. In: COELHO, Marcus V.F. *A Constituição entre o Direito e a Política: O futuro das Instituições*. Estudos em homenagem a José Afonso da Silva. Rio de Janeiro, GZ, 2018
- CAPONE, Letícia; ITUASSU, Arthur; LIFSCHITZ, Sérgio; MANNHEIMER, Vivian. Superposters, especialização e serviço: a primeira consulta pública do marco civil da internet no twitter. In: SILVA, Sivaldo Pereira da; BRAGATTO, Rachel Callai; SAMPAIO, Rafael Cardoso (orgs). *Democracia digital, comunicação política e redes: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016
- CARVALHAES, R.B.; SILVA, F.P.da. Democracia, Cidadania e Mecanismos de Participação Popular. *Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos*. V. 3, n. 2, p. 48-67, Jul/Dez 2017
- CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 17ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013, p. 221



CASTELLS, Manuel. *A galáxia da internet: reflexões sobre internet, negócios e sociedade*. Rio de Janeiro: Zahar, 2003

_____. *A Sociedade em rede*. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 12ª ed., 2009

_____. *Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet*. Rio de Janeiro: Zahar, 2013

_____. *O poder da comunicação*. Paz e Terra, 2015

CASTRO, Amanda Souza de. Orçamento participativo como instrumento de democracia e cidadania. *Conteúdo Jurídico*. Brasília-DF: 09 ago. 2018. Disponível em: < <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.591143&seo=1> >. Acesso em: 25 fev. 2019

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. Liberdade de Expressão e Propaganda Eleitoral: o caso das Redes Sociais. In: SILVA, Rafael Silveira e; MENEGUIN, Fernando (orgs.). *Resgate da Reforma Política: diversidade e pluralismo no Legislativo*. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015

_____. *Iniciativa Popular e Desvirtuamento do Projeto pelo Legislativo: limites e perspectivas de soluções no Brasil e no Direito Comparado*. Texto para Discussão nº 223. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Jan/2016

CHADWICK, Andrew. *Internet Politics: states, citizens, and new communication technologies*. Oxford: Oxford University Press, 2006

_____. Web 2.0: New Challenges for the Study of E-Democracy in a Era of Informational Exuberance. *Journal of Law and Policy*, v.5(1), p. 9-42, 2009

CHADWICK, A.; MAY, C. Interaction between States and Citizens in the Age of Internet: “e-Government” in the United States, Britain and the European Union. In: *Governance: An international journal of policy, administration and institutions*, vol 16, n.2, april, 2003, pp. 271-300, 2003

CHRISTENSEN, H.; KARJALAINEN, M.; NURMINEN, L. Does crowdsourcing Legislation Increase Political Legitimacy? The case of Avoin Ministeriö in Finland. *Policy & Internet*, v. 7, n. 1, p. 25-45, mar. 2015

COELHO, Denilson Bandeira, CAVALCANTE, Pedro; TURGEON, Mathieu. Mecanismos de difusão de políticas sociais no Brasil: uma análise do Programa Saúde da Família. *Revista*



- de Sociologia e Política*, 24(58), 145-165, 2016. Disponível em: <<https://dx.doi.org/10.1590/1678-987316245807>>. Acesso em: 30 de abril de 2019
- COLEMAN, S. Making parliamentary democracy visible: speaking to, with, and for the public in the age of interactive technology. In: CHADWICK, A.; HOWARD, P. N. (eds.). *The Routledge Handbook of Internet Politics*. Londres: Routledge; Paperback Edition, 2010
- COLEMAN, S.; BLUMLER, J. *The internet and democratic citizenship: theory, practice and policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009
- COLEMAN, S.; NORRIS, D. F. A New Agenda for E-Democracy. *International Journal of Electronic Government Research* 1(3): 69–82, 2005. Disponível em: <<https://www.oii.ox.ac.uk/archive/downloads/publications/FD4.pdf>>. Acesso em: 20 de abril de 2019
- COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, CÂMARA DOS DEPUTADOS (CLP). *Relatório Anual 2017*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017.
-
- O menor caminho entre os interesses da população e a Câmara dos Deputados*. 10ª ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, 2018
- COMPARATO, Fábio K. *Ética: direito, moral e religião no mundo moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006
- COUTINHO, D.; KIRA, B.; LESSA, M.; CASTRO, H. Participatory democracy and law-making in contemporary Brazil. *The Theory and Practice of Legislation*. Vol. 5, 2017, Issue 3, p. 225-243
- DAHL, R. *Poliarquia: Participação e oposição*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997
- DAHL, Robert. Polyarchal Democracy. In: DAHL, R.; SHAPIRO, I.; CHEIBUB, J. (eds). *The Democracy Sourcebook*. Cambridge, MA: MIT Press, 2003
- DAHL, R.; SHAPIRO, I.; CHEIBUB, J. (eds). *The Democracy Sourcebook*. Cambridge, MA: MIT Press, 2003
- DAHL, R. *A democracia e seus críticos*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012
- DAHLBERG, L. Net-public sphere research: beyond the “first phase”. *The Public*, v.11 (1), 2004, pp.27-77



- _____. Rethinking the fragmentation of the cyberpublic: from consensus to contestation. *New Media and Society*, 9: p. 827-847, 2007
- _____. Re-constructing Digital Democracy: An outline of four positions. *New Media and Society*, 13(6), p. 855-872, 2011
- DAHLGREN, P. The Internet, Public Spheres, and Political Communication: Dispersion and Deliberation. *Political Communication*, 22(2), 2005, pp.147-162
- DALTON, R.J. *Democratic Challenges, Democratic Choices*. The Erosion of Political Support in Advanced Democracies. Oxford: Oxford University Press, 2004
- DALTON, R; SICKLE, V.A.; WELDON, S. The individual-institutional nexus of protest. *Brithish Journal of Political Science*, n. 40, 2009, p. 51-73
- DIAS, Eduardo R.; LOPES, Marcelo L.; LOPES, Sarah M. Estado Democrático de Direito e Instrumentos de Democracia Direta: a iniciativa popular de leis no Brasil. *Arquivo Jurídico*. Teresina/PI, v.4, n.1, p.25-54, jan-jul. 2017
- DI FELICE, Massimo. Das tecnologias da democracia para as tecnologias da colaboração. In: DI FELICE, M. (org.). *Do público para as redes: a comunicação digital e as novas formas de participação sociais*. São Caetano do Sul, SP: Difusão. 2008
- _____. Cidadão 365 dias por ano. *O Estado de São Paulo*, 24 abr, 2010. Disponível em: <<https://alias.estadao.com.br/noticias/geral/cidadaos-365-dias-por-ano,542532>>. Acesso em: 10 jan. 2019
- _____. Netativismo: novos aspectos da opinião pública em contextos digitais. *Revista Famecos*, v. 19, p. 27-45, 2012
- _____. Ser redes: o formismo digital dos movimentos net-ativistas. *Revista Matrizes*. USP. v. 7, n. 2, p. 49-71, 2013
- DOWNS, Anthony. *An Economic Theory of Democracy*. NewYork. & Row, 1957. Cap.3. Disponível em: <ftp://ftp.icesi.edu.co/jpmilanese/Sistemas/Clase%202/Downs,%20Anthony_Introduction_and_The_Basic_logic_of_Voting.pdf> e <<https://pt.scribd.com/document/366665252/Anthony-Downs-An-Economic-Theory-of-Democracy-Harper-and-Row-1957>>. Acesso em: 15 fev. 2019



- DRYZEK, J.; LIST, C. Social Choice Theory and Deliberative Democracy: a Reconciliation. *Political Science*, v. 33, p. 1-28, dez, 2003
- DUARTE, André L.F.; BOENTE, Renata M.P.; MARINHO, Roberta B.A.; ZOUAIN, Deborah M.Z. Produção Acadêmica sobre Accountability: Categorizações na Área de Administração Pública. *Contabilidade, Gestão e Governança*, v. 21, n. 3, p.459-475, set-dez. 2018
- DUTRA, Olívio; BENEVIDES, Maria Vitória. *Orçamento Participativo e Socialismo*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2001
- EASTON, David. An approach to the analysis of political systems, *World Politics*, 9 (3), pp. 383-400, 1957. Disponível em: <<http://pavroz.ru/files/eastonanapproach.pdf>>. Acesso em: 13 maio 2019
- ECAS – European Citizen ActionService. *Towards a Crowdsourcing Pilot at the EU level: Taking Decisions with Citizens and Not for Them*. Working Paper, 2016. Disponível em: <<https://ecas.org/wp-content/uploads/2016/10/Towards-a-crowdsourcing-pilot-at-the-EU-level-1.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2019
- ELIE, Michel. Internet e Desenvolvimento: Um acesso à informação com mais equidade? In: EISENBERG, José; CEPIK, Marco (Orgs.). *Internet e Política: Teoria e prática da Democracia Eletrônica*. 1ª ed. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002
- FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: Formação do patronato político brasileiro*. 3ª ed. São Paulo: Globo, 2001
- FARIA, Cristiano F.S. *O Parlamento aberto na era da internet: Pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis?* Brasília: Câmara dos Deputados, , Edições Câmara, 2012, 314 p, Série Temas de interesse do Legislativo, n.18
- _____. Participação popular na elaboração de leis: análise do Projeto e Democracia da Câmara dos Deputados. In: CUNHA, E. S. M.; THEODORO H. D. *Desenho Institucional, Democracia e Participação: Conexões Teóricas e Possibilidades Analíticas*. Belo Horizonte: D'Plácido, p. 155-176, 2014
- FARIA, C.F.; RORIGUES, M.R.; SATHLER, A.R. *Netizen em ação: hackeando o parlamento a partir de dentro*. In: SILVA, Sivaldo Pereira da; BRAGATTO, Rachel Callai; SAMPAIO, Rafael Cardoso(orgs). *Democracia digital, comunicação política e redes: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016



- FEDOZZI, L.; MARTINS, A.; NOGUEIRA, F.; CORRÊA, P.; PONTES, J.; CRUZ, M.; BORBA, S. Participação, cultura política e cidades. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 14, n. 30, p. 14-44, Aug. 2012
- FERBER, P.; FOLTZ, F.; PUGLIESE, R. Cyberdemocracy and online politics: a new model of interactivity. *Bulletin of Science Technology Society*, v. 27, n. 5, p. 391-400, Oct. 2007
- FERREIRA, Dimas. *Participação e deliberação: análise do impacto dos usos das tecnologias digitais na dinâmica dos orçamentos participativos de Belo Horizonte e Recife*. Tese de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), 2012
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. *Dados*. Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2002
- FISHKIN, J. Possibilidades Democráticas Virtuais: Perspectivas da Democracia via Internet. In: EISENBERG, J.; CEPIK, M. (orgs.). *Internet e Política: teoria e prática da Democracia Eletrônica*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002
- FLORIDIA, Antonio. *Participatory Democracy versus Deliberative Democracy: Elements for a Possible Theoretical Genealogy. Two Histories, Some Intersections*. 7th ECPR General Conference. Bordeaux, 2013. Disponível em: <<https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/71d7f83c-3fe4-4b11-82a2-c151cd3769f4.pdf>>. Acesso em: 9 jan. 2019
- FORRER, J.; KEE, J.; NEWCOMER, K.; BOYER, E. Public-private partnerships and the public accountability question. *Public Administration Review*, 70(3), 475-484, 2010
- FORUM ECONÔMICO MUNDIAL. *The Global Competitiveness Report 2017-2018*. Disponível em: <<http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017-2018.pdf>>. Acesso em 17 fev, 2019
- FRASER, N. Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. In: CALHOUN, C. (ed.). *Habermas and the public sphere*. Cambridge (MA): The MIT Press, 1992
- FREITAS, João P. O. de. Movimentos Sociais: Considerações sobre o Aperfeiçoamento da Cultura Política. *Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*. Curitiba, 2012, v. 4, n. 6, o. 75-99, Jan-Jun, 2012



- FREITAS, Christiana Soares de. Mecanismos de dominação simbólica nas redes de participação política digital. In: SILVA, Sivaldo Pereira da; BRAGATTO, Rachel Callai; SAMPAIO, Rafael Cardoso (orgs). *Democracia digital, comunicação política e redes: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Folio Digital: letra e imagem, 2016
- FUNG, A. Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and its Future. *Public Administration Review*. 75 (4) 513, 2015
- FUNG, A.; COHEN, J. Democracia radical. *Política e Sociedade*, n.11, p. 221-237, out. 2006
- GAIA, Fausto S. *O Princípio Rizomático da Democracia Participativa nos Processos de Jurisdição Constitucional*. Disponível em: < <http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=2dd6f963d9acac8c> >. Acesso em: 12 mar. 2019
- GARCIA, Alexandre Navarro. Democracia semidireta: Referendo, plebiscito, iniciativa popular e legislação participativa. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 42, n. 166, p.9-22, abr./jun. 2005
- GASPARDO, Murilo; FERREIRA, Mauro. Inovação institucional e democracia participativa: mapeamento legislativo da Emenda do Programa de Metas. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 51(1):129-146, jan-fev, 2017
- GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. *Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre*. 4ª ed. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2001
- GOMES, Wilson. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. *Revista Fronteiras: estudos midiáticos*, v. 7, n. 3, p. 214-222, set/dez 2005
- _____. Capital social, democracia e televisão em Robert Putnam. In: GOMES, W.; MAIA, R.C.M. (Orgs.). *Comunicação e democracia: problemas e perspectivas*. São Paulo: Paulus, p.221-273, 2008
- _____. Participação Política e internet: conceitos fundamentais. IN: MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A. (orgs.) *Internet e Participação Política no Brasil*. Porto Alegre: Sulina, p.19-45, 2011
- _____. *A política na timeline: crônicas de comunicação e política em redes sociais digitais*. salvador: EDUFBA, 2014
- _____. 20 anos de política, estado e democracia digitais: uma “cartografia” do campo. In: SILVA, Sivaldo Pereira da; BRAGATTO, Rachel Callai; SAMPAIO, Rafael



- Cardoso(orgs). *Democracia digital, comunicação política e redes: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Folio Digital: letra e imagem, 2016
- GONÇALVES JUNIOR, Jerson Carneiro. “Vontade da Constituição” (K. Hesse) de 1988: o exercício ideal da democracia participativa no controle da Administração Pública na Constituição Federal. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, ano 17, n. 68, p.111-179, jul./set. 2009
- GONÇALVES, Rubén Miranda. Novas Alternativas ao Exercício da Democracia Tradicional: A Democracia Participativa. *Unicuritiba*, v. 3, n. 44, pp. 426-437, 2016
- GOZETTO, Andréa C. O. Movimentos sociais e grupos de pressão: duas formas de ação coletiva. *Revista Brasileira de Marketing*, 7, 2008
- GOZETTO, A.; MANCUSO, W. Lobby e participação política: desafios democráticos para a representação de interesses. In: *8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política* (ABCP), Anais, Gramado, 2012
- GRAZIANO, L. O Lobby e o Interesse Público. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.12, n.35, out. 1997
- GUÉHENNO, Jean-Marie. *O Fim da Democracia: um ensaio profundo e visionário sobre o próximo milênio*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999
- HABERMAS, J. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997
- HELD, David. *Modelos de democracia*. Belo Horizonte: Paideia, 1987
- HORTON, Chris. The simple but ingenious system Taiwan uses to crowdsource its laws. *MIT Technology Review*. Set/Out. 2018
- HOWLETT, M; RAMESH, M; PERL, A. *Políticas públicas: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013
- INTER-PARLIAMENTARY UNION. *World e-Parliamentary Report 2018*. Disponível em: <<https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2018-11/world-e-parliament-report-2018>>. Acesso em: 24 jan. 2019
- INSTITUTO DE TECNOLOGIA E SOCIEDADE DO RIO – ITS. *Relatório Projetos de Lei de Iniciativa Popular no Brasil*. Disponível em: <https://itsrio.org/wp-content/uploads/2017/08/relatorio-plips-1_final.pdf>. Acesso em: 29 set. 2018



- JONSSON, Magnus. Democratic Innovations in Deliberative Systems – The Case of the Estonian Citizens’ Assembly Process. *Journal of Public Deliberation*. V.11, Issue 1, 2015
- JOSHI, Devin K.; ROSENFELD, Erica. MP Transparency, Communication Links and Social Media: A Comparative Assessment of 184 Parliamentary Websites. *Journal of Legislative Studies*, 19 (4), 526-545, dez. 2013
- KARCH, Andrew. *Democratic Laboratories: Policy diffusion among the American States*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2007
- KIERECZ, M.S. A Crise da Democracia Representativa no Brasil. *Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito PPGDir/UFRGS*. Edição Digital. Porto Alegre. Volume XI, n.2, p. 360-385, 2016
- KIES, R. *Promises and limits of web-deliberation*. Basingstoke, Reino Unido: Palgrave Macmillan, 2010
- KOMITO L. E-Participation and Governance: Widening the net, *The Electronic Journal of e-Government*, v. 3 (1), p. 39–48, 2005
- KNEUER, M.; HARNISCH, S. Diffusion of e-government and e-participation in Democracies and Autocracies. *Global Policy*, v. 7, n. 4, p. 548-556, 2016
- LANDEMORE, H. A democracia representativa é realmente democrática? Entrevista com Bernard Manin e Nadia Urbinati. *Dois Pontos*, Curitiba, São Carlos, vol.13, n.2, p.143-156, out. 2016
- LASSWELL, Harold D. The emerging conception of the policy sciences. *Public Policy*, 1, pp. 3-14, 1970
- LASTOVKA, M. *Crowdsourcing* as new instrument in policy-making: making the democratic process more engaging. *European View*. V. 14, p. 93–99, 2015
- LAURENTIIS, L.C. Vinculação e Liberdade dos Representantes Políticos. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, n.59, p.167 a 192, jul/dez, 2011
- LAVALLE, Adrian Gurza; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Revista Lua Nova*, v. 67: 49-103, 2006
- LAVALLE, A. G.; ARAÚJO, Cícero. *O debate sobre a representação política no Brasil: nota introdutória*. Salvador: Universidade Federal da Bahia - Centro de Recursos Humanos, vol. 21, n. 52, Jan-Abr 2008



- LESTON-BANDEIRA, C. The impact of the internet on parliaments: a Legislative Studies framework. *Parliamentary Affairs*, v.60, n.4, p.655-674, 2007
- _____. Studying the relationship between Parliament and citizens. *The Journal of Legislative Studies*, v.18, n.3-4, p.265-274, Set-Dez. 2012
- LEMOS, André. Ciberativismo. *Correio Brasiliense*. Caderno Pensar, 15 nov, 2003
- LEMOS, André; LÉVY, Pierre. *O futuro da internet: em direção a uma ciberdemocracia planetária*. São Paulo: Paulus, 2010
- LEMOS, Leany Barreiro de S. O Congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista. *Dados: Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 561-605, 2001
- LEONNEL, A.; TONELLI, D.; LEME, P.; AMÂNCIO, J. Limites e Possibilidades da Interação Sociopolítica entre Sociedade e Câmara dos Deputados pelo Portal Eletrônico e-Democracia. *Administração Pública e Gestão Social*, Vol. 10, Issue 3, p. 212-221, jul-set 2018
- LINHARES, Emanuel. Paulo Bonavides e o Direito Constitucional de Terceira Geração: A Democracia Participativa como Elemento de Repolitização da Legitimidade do Modelo Constitucional Brasileiro. In: LINHARES, E.; MACHADO SEGUNDO, H. (orgs.). *Democracia e Direitos Fundamentais: uma Homenagem aos 90 anos do Professor*. São Paulo: Atlas, p.3-29, 2016
- LYRA, Rubens Pinto. As vicissitudes da democracia participativa no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 36, n. 141, p.23-38, jan/mar. 1999
- LOADER, B.; MERCEA, D. *Social Media and Democracy: Innovations in Participatory Politics*. London: Routledge, 2012
- LOUREIRO, Maria Rita. Interpretações contemporâneas da democracia. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, vol.1, jan-junho, pp.63-94, 2009
- LUSOLI, Wainer. *Voice and equality: the state of Electronic Democracy in Britain*. Nova York: Hampton Press, 2013
- MACEDO, Paulo Sérgio Novais de. Democracia participativa na Constituição Brasileira. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, ano 45, n. 178, p. 181-193, abr./jun. 2008



- MAGALHÃES, J. L. Q. O município e a democracia participativa. *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte - RPGMBH*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, jan./jun. 2008. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=62398>>. Acesso em: 24 set. 2018
- MAIA, Rousiley C.M. Redes Cívicas e Internet: do ambiente informativo denso às condições de deliberação pública. In: EISENBERG, J.; CEPIK, M. (orgs.). *Internet e Política: teoria e prática da Democracia Eletrônica*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002
- _____. Debates públicos na mídia: enquadramentos e troca pública de razões. *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 2, p. 303-340, 2009
- MAIA, R.; GOMES, W.; MARQUES, F. J. *Internet e participação política no Brasil*. Porto Alegre: Editora Sulina, 2011
- MANIN, Bernard. As Metamorfoses do Governo Representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.29, ano 10, out. 1995
- MARADEI, A. Refuncionalização da esfera pública e os processos comunicacionais. *Anuário Unesco/Metodista de Comunicação Regional*, Ano 20 n. 20, p. 177-190 jan/dez. 2016
- MARGETTS, H.; JOHN, P.; ESCHER, T.; REISSFELDER, S. Social information and political participation on the internet: na experiment. *European Political Science Review*. P.1-24, nov. 2012
- MARICATO, E. *Brasil, cidades – alternativas para a crise urbana*. 2ª ed. Petrópolis (RJ): Ed. Vozes, 2001
- MARQUES, F. P. J. A. Participação, Instituições Políticas e Internet: Um exame dos canais participativos presentes nos Portais da câmara e da Presidência do Brasil. In: MARQUES, F.; MAIA, R.; GOMES, W. (orgs.). *Internet e Participação Política no Brasil*. Porto Alegre: Editora Sulina, p. 95-121, 2011
- MARQUES, F. P. J. A.; MIOLA, E. Internet e Parlamento: um estudo dos mecanismos de participação oferecidos pelo Poder Legislativo através de ferramentas online. *E-Compós*. Vol. 9, 2007. Disponível em <<http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/641>>. Acesso em: 16 mai. 2019
- MARTINS, Manuel Meirinho. *Representação política: Eleições e Sistemas Eleitorais – uma introdução*, 2ª ed. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2015



- MATOS, Heloiza. Capital Social, Internet e TV: Controvérsias. *Organicom*, São Paulo, v. 5, n. 8, jan/jun, p. 23-35, 2008
- MENDONÇA, R.F.; PEREIRA, M.A. Dilemas na apropriação das TICs pela ALMG: uma análise sobre a percepção dos gestores. In: SILVA, Sivaldo Pereira da; BRAGATTO, Rachel Callai; SAMPAIO, Rafael Cardoso(orgs). *Democracia digital, comunicação política e redes: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016
- MENEGUIN, F.B.; SILVA, R. S. *Avaliação de impacto legislativo: cenários e perspectivas para sua avaliação*. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/535244>>. Acesso em: 13 mai. 2019
- MEYER-PFLUG, S. *Grupos de Interesse (Lobby)*. Série Pensando o Direito. Brasília: Ministério da Justiça, 2008
- MILBRATH, L. W. *Political Participation*. Chicago: RandMcNally, 1965
- MILL, John Stuart. *Considerações sobre o Governo Representativo*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 124
- MILL, John S. Representative Government. In: DAHL, R.; SHAPIRO, I.; CHEIBUB, J. (eds). *The Democracy Sourcebook*. Cambridge, MA: MIT Press, 2003
- MORAES, Alexandre de. *Jurisdição Constitucional e Tribunais Constitucionais*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2003
- MORAIS, L.S.; TEIXEIRA, M.G.C. Interfaces da *accountability* na administração pública brasileira: análise de uma experiência da auditoria geral do estado do Rio de Janeiro. *Revista Eletrônica de Administração*, 22(1), 77-105, 2016
- MPOG. *Governo Digital*. Transição de Governo 2018-2019. Informações Estratégicas. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Disponível em: <https://transicao.planejamento.gov.br/wp-content/uploads/2018/11/10_Governo-Digital_versão_para_publicação.pdf>. Acesso em: 10 fev, 2019
- NOGUEIRA FILHO, Octaciano da Costa. *Introdução à Ciência Política*. Edições Unilegis de Ciência Política. Vol.I, 2ª ed. Brasília: Senado Federal, 2007
- NORRIS, P. Did television erode social capital? A reply to Putnam. *Political Social and Politics*, v.29, n.3, p.474-480, set. 1996



- OLSON, Mancur. *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: EDUSP, 2015
- ONU. *E-Participation Index*. United Nations. Department of Economic and Social Affairs. Division for Public Institutions and Digital Government, 2018. Disponível em: < <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/Overview/E-Participation-Index> >. Acesso em: 10 fev, 2019
- PAPACHARISSI, Z. The virtual sphere: the internet as a public sphere. In: *New Media & Society*, v. 4, n. 1, 2002, pp. 9-27
- _____. Democracy online: civility, politeness, and the democratic potential of online political discussion groups. In: *New Media & Society*, v. 6, n. 2, 2004, pp. 259- 283
- PATEMAN, Carole. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1970
- _____. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992
- _____. Participatory Democracy Revisited. *Perspectives on Politics*, v. 10, nº 1, Mar 2012
- PECARIC, M. Can a Group of People be Smarter than Experts? *The Theory and Practice of Legislation*, v. 5, n. 1, 5–29, 2017
- PEDRA, Adriano S. *A Constituição Viva: Poder Constituinte Permanente e Cláusulas Pétreas*. Belo Horizonte: Ed. Mandamentos, 2005
- PEIXOTO, T. *E-participatory budgeting: e-democracy from theory to success?* Zurique: E-Democracy Centre. E-Working Papers 2008. Disponível em: <<https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/document/2014-12/media2242.pdf>>. Acesso em: 2 out. 2018
- PEIXOTO, T. Beyond theory: E-Participatory Budgeting and its promises for e-Participation. *European Journal of ePractice*, n.7, mar. 2009
- PEIXOTO, T.; RIBEIRO, H. *Estudo de boas práticas: democracia eletrônica no Brasil e no mundo*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2009
- PENA, R. F. A. “Lobby”. *Brasil Escola*. Disponível em < <https://brasilecola.uol.com.br/politica/lobby.htm> >. Acesso em: 19 fev. 2019



- PEREIRA, Gabrielle T. Representação Política, Judicialização e Democracia: o resgate do político por meio da interação entre o parlamento e a esfera pública. In: SILVA, Rafael Silveira e; MENEGUIN, Fernando (orgs.). *Resgate da Reforma Política: diversidade e pluralismo no Legislativo*. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015
- PERNA, A. *O lado invisível da participação política: gestão da informação dos mecanismos digitais de participação política nos parlamentos da América Latina, com uma análise do caso da Câmara dos Deputados do Brasil*. 2010. Dissertação de Mestrado em Ciência da Informação. Brasília: UnB, 2010
- PETITAT, A. Educação difusa e relação social. *Educação & Realidade*. Porto Alegre, UFRGS, v. 36, n. 2, p. 365-376, mai-ago, 2011
- PINHO, J.A.G.; SACRAMENTO, A.R.S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, pp. 1343-1368, nov/dez, 2009
- PORTOCARRERO, Cláudia G.M.O. O Movimento Passe Livre e a Democracia Participativa no Brasil. *Revista do Ministério Público*. MP do Estado do RJ, n.51, p.27-46, jan/mar. 2014
- RANCHORDÁS, S. *Digital agoras: democratic legitimacy, online participation and the case of Uber-petitions*. *The Theory and Practice of Legislation*, 5(1), 31–54, 2017
- RANCHORDÁS, Sofia; VOERMANS, Wim. Crowdsourcing legislation: new ways of engaging the public. *The Theory and Practice of Legislation*, v. 5, issue 1, 2017
- RAUPP, F.; PINHO, J. Possibilidades de Participação no Legislativo Municipal por Meio de Portais Eletrônicos. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 18, n. 61, Jul/Dez. 2012
- REIS, Fábio W. Sociologia Política, Ciência Política e “escolha racional”. *Política & Sociedade*. N.1, p.37-55, set, 2002
- REZENDE, Luciano Chacha de. Democracia direta, representativa e participativa: um breve exame sobre esses modelos. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, ano 10, n. 39, out/dez. 2012
- REZENDE, P. *Participação Popular no Legislativo Federal Brasileiro*. Brasília: Universidade do Legislativo Brasileiro, 2008. Disponível em: <
<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/161037/PRICILLA%20PARREIRA%20DE%20REZENDE.pdf?sequence=7>> Acesso em: 30 set. 2018



- RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? *Dados*. Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 699-734, 2003
- ROCHA, J.S. *Breves considerações sobre a participação popular no Estado brasileiro*. Publicado em out, 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/32928/breves-consideracoes-sobre-a-participacao-popular-no-estado-brasileiro/1>>. Acesso em: 13 jan. 2019
- ROSSINI, P. G. C. O papel do cidadão nas ferramentas de Democracia Digital no Brasil: uma análise do desenho interativo das Comunidades Legislativas do Portal E-Democracia. *Revista Compólitica*, n. 4, vol. 2, ed. ago-dez, 2014
- ROSSINI, Patrícia G.; MAIA, R. Is political participation online effective? A case study of the e-democracy initiative conducted by the Brazilian Chamber of Deputies. In: SONNTAGBAUER, P; NAZEMI, K.; SONNTAGBAUER, S.; BURKHARDT, D. (orgs.). *Handbook of Research on Advanced ICT Integration for Governance and Policy Modeling*. 1ª ed.: IGI Global, 2014, v. 1, p. 341-362
- ROTHBERG, Danilo. Por uma agenda de pesquisa em democracia eletrônica. *Opinião Pública*, v. 14, p. 149-172, 2008
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O Contrato Social*. São Paulo: Martins Fontes, 2001
- SAES, Décio. *Democracia*. São Paulo: Ática, 1987
- SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*. São Paulo: Ática. v. 1, 1994
- SAMPAIO, R. Governança eletrônica no Brasil: limites e possibilidades introduzidos pelo orçamento participativo na internet. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 33, p. 123-144, jul/dez. 2009
- SAMPAIO, R.; MAIA, R.; MARQUES, F. A. Participação e Deliberação na Internet: Um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. *Opinião Pública*, Campinas, v. 16, n. 2, 2010, pp.446-477
- SALES, T. S.; FREIRE, G. M. C. de A. F. As assembleias legislativas estaduais e a possibilidade de concretização da ciberdemocracia. *Encontro Nacional da Conpedi*, 19, 2010, Fortaleza. Anais... Florianópolis: ConpediI, 2010
- SANCHEZ, F. *Orçamento Participativo – teoria e prática*, Editora Cortez, São Paulo, 2002



- SANTOS, Boaventura de S.; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de S. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002
- SAYURI, Juliana. Manifestações Neozapatistas. *Pesquisa Fapesp*, Ed. 217, mar, 2014
- SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984
- SETÄLÄ, M.; SCHILLER, T. (eds). *Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012
- SILVA, José Afonso da. *Poder Constituinte e Poder Popular: estudos sobre a Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2000
- _____. Estrutura e funcionamento do poder legislativo. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, v. 47, n. 187, p. 137-154, jul./set. 2010
- _____. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 38ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014
- SILVA, Sivaldo Pereira da. Exigências democráticas e dimensões analíticas para a interface digital do Estado. In: MAIA, Rousiley Celi Moreira; GOMES, Wilson; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. (Orgs.). *Internet e Participação Política no Brasil*. Porto Alegre: Sulina, 2011
- _____. O uso de fóruns on-line na eleição do conselho nacional de políticas culturais: modos de apropriação por eleitores, candidatos e governo. In: SILVA, Sivaldo Pereira da; BRAGATTO, Rachel Callai; SAMPAIO, Rafael Cardoso (orgs). *Democracia digital, comunicação política e redes: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016
- SILVA, S.P.; SAMPAIO, R.C.; BRAGATTO, R.C. Concepções, debates e desafios da democracia digital. In: SILVA, Sivaldo Pereira da; BRAGATTO, Rachel Callai; SAMPAIO, Rafael Cardoso (orgs). *Democracia digital, comunicação política e redes: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Folio Digital: letra e imagem, 2016
- SMITH, Graham (2009). *Democratic Innovations – Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge University Press, New York, NY, USA



- SMITH, M.A. Deliberative Democracy and Mini-Publics. In: *Evaluating Democratic Innovations – Curing the Democratic Malaise?* GEISSEL, B.; NEWTON, K. (eds.). London and New York: Routledge, 90–111, 2012
- SMYTH, S. Contesting public accountability: a dialogical exploration of accountability and social housing. *Critical Perspectives on Accounting*, 23(3), 230-243, 2012
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*. Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006
- SOUZA, C.A.; STEIBEL, F.; LEMOS, R. Notes on the creation and impacts of Brazil's Internet Bill of Rights. *The Theory and Practice of Legislation*, v. 5, n. 1, p. 73–94, 2017
- STABILE, MAX. *Democracia Eletrônica para quem?* Quem são, o que querem e como os cidadãos avaliam o portal da Câmara dos Deputados. Dissertação (mestrado) Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Brasília: UnB, 2012
- TEIXEIRA, E. *O Local e o Global – limites e desafios de participação cidadã*, Editora Cortez, 2ª edição, São Paulo, 2001
- TORRENS, Antonio Carlos. Poder Legislativo e políticas públicas: uma abordagem preliminar. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, v. 50. p.189-204, jan/mar. 2013
- TSEBELIS, George. *Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada*. São Paulo: EDUSP, 1998
- URBINATI, Nádía. O que torna a representação democrática? *Lua Nova*, São Paulo, vol. 67, p. 191-228, 2006
- _____. Crise e Metamorfoses da Democracia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 28, n. 82, p. 5-16, jun 2013
- _____; WARREN, Mark. The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory. *Annual Review of Political Science*, v. 11. New York: Columbia University. Pg. 387-412, set 2008
- VEDEL, Thierry. The Idea of Electronic Democracy: Origins, Visions and Questions, *Parliamentary Affairs*. Vol. 59, Issue 2, Pgs 226–235, April 2006
- VIANA, Luis Miguel. A vitória eleitoral de Donald Trump: uma análise de disfunção institucional. *Revista de Sociologia Política*, v. 26, n. 66, Jun 2018



- VIEIRA, Fernando Saboia. Representação e Participação no Parlamento. In: MESSENERG, Débora *et al.* (orgs.). *Estudos Legislativos: pensamento e ação política*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2008
- VIEIRA, M. B.; RUNCIMAN, D. *Representation*. Cambridge: Polity Press, 2008
- VISSERS, S.; STOLLE, D. The Internet and New Modes of Political Participation: Online versus Offline Participation. *Information, Communication & Society*. V. 17(8), p. 937-950, 2014
- WARD, S.; LUSOLI, W. 'From weird to wired': MPs, the Internet and representative politics in UK. *The Journal of Legislative Studies*, v.11, n.1, p.57-81, Spring 2005
- WHITELEY, P. F. Racional choice and political participation - evaluating the debate. In: *Political Research Quarterly*, n.48, p.211-233, 1995
- WORLD BANK. *The World Bank Participation Sourcebook*. Washington, DC: The World Bank, 1996
- WORLD BANK. *Brazil: Toward a More Inclusive and Effective Participatory Budget in Porto Alegre*. Volume I. Washington DC: The World Bank, 2008
- YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. *Lua Nova*, n.67, pp.139-190, 2006
- ZACK, M. H. Interactivity and communication mode choice in on- going management groups. *Information Systems Research*, v. 4, n. 3, p. 207-239, 1993
- ZANETI JÚNIOR, Hermes. *Processo Constitucional: O modelo Constitucional do Processo Civil Brasileiro*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007





Anexos

ANEXO A - Sugestões Legislativas Rejeitadas na CDH

SUGESTÃO	TEOR	TRAMITAÇÃO
SUG 7/2014	Regulamentação das Atividades de Marketing de Rede	Rejeitada
SUG 12/2014	Apresenta proposta de idéia legislativa que dispõe sobre o direito de porte de armas a cidadão devidamente qualificado	Rejeitada
SUG 8/2015	Apresentar projeto para inserir a previsão na Lei 11.091/2005 o RSC - Reconhecimento de Saberes e Competências dos TAEs	Rejeitada
SUG 10/2016	Conceder insenção de imposto de renda para professores da educação básica de escolas públicas	rejeitada
SUG 4/2017	Fim do Estatuto do Desarmamento	Rejeitada
SUG 7/2017	Torna falsa acusação de estupro crime hediondo e inafiançável	rejeitada
SUG 8/2017	Regulamentação para marcadores de "airsoft" (armas de pressão de uso permitido - ação de gás comprimido) - dispensa do certificado de registro	rejeitada
SUG 10/2017	Liberação da venda de armas e munições importadas, em lojas. (Fim do monopólio Taurus/CBC	rejeitada
SUG 11/2017	Anistia ao Senhor Deputado Federal Jair Messias Bolsonaro	rejeitada
SUG 12/2017	Redução da Maioridade Penal para 15 anos em Crimes de Estupro e Assassinato	rejeitada
SUG 17/2017	Criminalização do Funk como crime de saúde pública a criança aos adolescentes e a família	rejeitada
SUG 22/2017	Inclusão do Biomédico nos programas de Atenção à Saúde (ESF/NASF)	rejeitada
SUG 33/2017	Fim do Imposto sobre Veículo Automotores, IPVA	rejeitada
SUG 37/2017	Proibição de Submissão de Criança ao Aprendizado Sobre Sexualidade	rejeitada
SUG 39/2017	Voto em cédulas de papel e urnas de lona para eleição de 2018	rejeitada
SUG 41/2017	Você apoia que deveria haver concurso público para cargos políticos antes das eleições?	rejeitada
SUG 42/2017	Criminalização da LGBTfobia	rejeitada por prejudicialidade
SUG 44/2017	Extinção do termo feminicídio e agravante para qualquer crime passional	rejeitada por prejudicialidade
SUG 46/2017	Liberação de carros rebaixados	rejeitada
SUG 47/2017	R evogação da Lei que institui Paulo Freire patrono da educação brasileira (Lei 12612)	rejeitada
SUG 49/2017	Revogação da Lei 8313/1991 (Lei Rouanet) com redução de impostos na mesma proporção	rejeitada



SUG 50/2017	Proibição do ensinamento de ideologia de Gênero nas escolas	rejeitada
SUG 51/2017	Polícia Federal Independente Do Governo	rejeitada
SUG 60/2017	Escolha de ministros do STF por mérito através de concurso público	rejeitada
SUG 67/2017	Fim da Audiência de Custodia	rejeitada
SUG 69/2017	Diminuição de impostos sobre produtos importados	rejeitada
SUG 2/2018	Criminalizar o MST, mtst e outros movimentos ditos sociais que invadem propriedades	rejeitada
SUG 5/2018	Fim do imposto de renda sobre o salário de professores	rejeitada
SUG 6/2018	Cumprimento do piso salarial atual dos Cirurgiões-Dentistas de R\$5.622,00	rejeitada
SUG 8/2018	Regulamentação da Psicoterapia como prática privativa de Psicólogos	rejeitada
SUG 15/2018	Libras como disciplina na escola pública`	rejeitada
SUG 18/2018	Não a proibição das criptomoedas contra projeto de lei nº 2.303, de 2015.	rejeitada
SUG 21/2018	Psicólogos nas escolas públicas	rejeitada

Fonte: Portal e-Cidadania

ANEXO B - Demais Sugestões Legislativas em tramitação no Senado

SUGESTÃO	TEOR	TRAMITAÇÃO
SUG 8/2014	Regular o uso recreativo, medicinal e industrial da maconha	Arquivada ao final da Legislatura
SUG 15/2014	Regular a interrupção voluntária da gravidez, dentro das doze primeiras semanas de gestação, pelo sistema único de saúde	Arquivada ao final da Legislatura
SUG 2/2015	Sugere o fim da imunidade tributária para as entidades religiosas (igrejas)	na CDH
SUG 9/2015	Reestruturação dos Soldos dos Militares	na CDH
SUG 5/2016	Propõe a criminalização da discriminação por orientação sexual e identidade de gênero, equiparando ao crime de Racismo	na CDH
SUG 5/2017	Isenção de Imposto de Renda e Imobiliário para Policiais	na CDH
SUG 9/2017	Aposentadoria para os portadores de Autismo	na CDH
SUG 14/2017	Fim do Fundo Partidário e do Voto Obrigatório	na CDH
SUG 16/2017	Fim da aposentadoria especial para Senadores e Deputados	na CDH
SUG 18/2017	Referendo pela Restauração da Monarquia Parlamentarista no Brasil	na CDH
SUG 20/2017	Isenção de imposto de importação para mercadorias até USD 1000,00 por pessoas físicas	na CDH
SUG 23/2017	Julgamento dos políticos por júri popular	na CDH



SUG 24/2017	Criminalização da apologia ao comunismo	na CDH
SUG 26/2017	Piso Salarial Farmacêutico R\$4.800,00	na CDH
SUG 27/2017	Proibição de símbolos religiosos em repartições públicas	na CDH
SUG 29/2017	Nutricionistas com piso salarial de R\$ 3.200,00 por 30 horas semanais	na CDH
SUG 30/2017	Fim do auxílio moradia para deputados, juizes senadores	na CDH
SUG 31/2017	Um Salário para honrar a profissão do Nutricionista	na CDH
SUG 32/2017	CRIMINALIZAÇÃO DA SHARIA EM TERRITÓRIO BRASILEIRO	na CDH
SUG 33/2017	Fim do Imposto sobre Veículo Automotores, IPVA	rejeitada
SUG 34/2017	Piso salarial médico	na CDH
SUG 35/2017	Policiais militares e civis não descontarem IR em seus salários, serem isentos	na CDH
SUG 36/2017	Todos contra a derrubada do voto impresso	na CDH
SUG 38/2017	Reduzir os impostos das peças de informática (hardware)	na CDH
SUG 43/2017	Fim da Aposentadoria Especial para Governadores e Presidentes	na CDH
SUG 45/2017	Assistentes Sociais com piso salarial de R\$4.800,00 por 30 horas semanais	na CDH
SUG 48/2017	Fisioterapeutas com piso salarial de R\$4800,00 por 30 horas semanais	na CDH
SUG 52/2017	Desconto de 30% para policiais militares e civis na compra de veículos e imóveis	na CDH
SUG 53/2017	Proibição da privatização da CAIXA ECONOMICA FEDERAL	na CDH
SUG 54/2017	Mudança do artigo 213 crimes de estupro	na CDH
SUG 55/2017	Aposentadoria Especial para os Profissionais de Educação Física - 25 anos	na CDH
SUG 56/2017	Fim do abuso das exposições artísticas	na CDH
SUG 57/2017	Tornar isentos de imposto de renda todas as classes que componham a segurança pública	na CDH
SUG 58/2017	Lei contra maus tratos em animais de 4 a 16 anos em regime fechado, inafiançável e multa	na CDH
SUG 65/2017	Quero um Colégio Público Militar na minha cidade	na CDH
SUG 66/2017	Retificação de registro civil transexuais	na CDH
SUG 68/2017	Aumento do tempo de prova do ENEM	na CDH
SUG 3/2018	Endometriose - Tornar a doença reconhecida pelo INSS, como uma doença incapacitante	na CDH
SUG 4/2018	Proibição de fogos de artifício COM RUÍDOS (rojões, morteiros, bombas, etc)	na CDH
SUG 7/2018	Redução do IR sobre ganhos líquidos em operações de daytrade de pessoa física de 20% para 15%	na CDH
SUG 9/2018	Voto impresso em 100% das urnas	na CDH
SUG 14/2018	Piso salarial de R\$4800,00 para o profissional biomédico	na CDH
SUG 16/2018	Isenção de imposto de renda para policiais militares que ganham menos de 10 salários mínimos	na CDH



SUG 17/2018	Inclusão do Auxílio insalubridade e periculosidade para policiais Militares	na CDH
SUG 19/2018	Permanência dos cursos de humanas nas universidades públicas	na CDH
SUG 20/2018	Pela obrigatoriedade das disciplinas de Filosofia e Sociologia no Ensino Médio.	na CDH
SUG 22/2018	Liberação para o cultivo caseiro de cannabis como forma de combate ao tráfico	na CDH
SUG 23/2018	Fim das Regalias para Ex-presidentes e Ex-Governadores	na CDH
SUG 24/2018	Tornar crime o ensino de ideologia de gênero nas escolas brasileiras	na CDH
SUG 25/2018	Estatuto aos CACS - Em defesa de seus direitos e do porte de arma irrestrito e vitalício	na CDH
SUG 26/2018	Bilhete universitário intermunicipal	na CDH
SUG 27/2018	Proibir que ensinem ideologia de gênero para crianças	na CDH
SUG 28/2018	Fim da anualidade obrigatória dos Conselhos Regionais para profissionais e empresas	na CDH
SUG 29/2018	Estabelecer piso Salarial do Farmacêutico em R\$4.800,00, por 30h semanais	na CDH
SUG 30/2018	Proibição em todo o Brasil da exportação em navio de animais vivos para abate no exterior	na CDH
SUG 31/2018	Revogação imediata da EC-95 que congela os investimentos públicos por 20 anos	na CDH
SUG 32/2018	Inclusão de psicólogos nas equipes mínimas de saúde da família	na CDH
SUG 33/2018	Fim da Taxa de 15 reais do Despacho Postal para produtos importados não tributados	na CDH
SUG 34/2018	Aumento retroativo e anual das bolsas de pós-graduação	na CDH
SUG 35/2018	Isonomia nos benefícios dos servidores dos três poderes (Legislativo, Judiciário e Executivo)	na CDH
SUG 36/2018	Piso Salarial Nacional Para Os Profissionais dos Órgãos De Segurança Pública (R\$8.702,20)	na CDH
SUG 37/2018	Inteligência Emocional e Meditação em todas as escolas do país	na CDH

Fonte: Portal e-Cidadania



ANEXO C - Sugestões Legislativas Aprovadas pela CLP/Câmara em 2017

ITEM	SUGESTÃO	EMENTA	SITUAÇÃO
1	SUG 195/2010	“Promoção de cabos estabilizados e Taifeiros-Mor e a promoção de Sargentos do Quadro Especial do Exército Brasileiro”	Transformada na INC n. 4.127/2017
2	SUG 198/2010	Concessão de meia-passagem a estudantes e professores em sistemas ferroviários administrados por operadoras vinculadas à União	originou o PL n. 9.131/2017
3	SUG 5/2011	Aposentadoria dos catadores de materiais recicláveis	Moção de Apoio à aprovação da PEC 309/2013, encaminhada à Presidência da Câmara dos Deputados, pelo OF. Pres. N. 299 - CLP, de 03/10/2017
4	SUG 119/2014	Alteração do artigo 162, incisos I e II, do Código de Trânsito Brasileiro – CTB	Originou o PL n. 8.049/2017
5	SUG 124/2014	Propõe a criação de Comissão Especial destinada a estudar a viabilidade de criação do Sistema Único do Transporte Público Coletivo	Originou o REQ 7.417/2017 à Secretaria Geral da Mesa – SGM
6	SUG 145/2014	Retenção percentual dos valores dos contratos de prestação de serviço para pagamento de verbas indenizatórias aos trabalhadores	Originou o PL n. 7.980/2017
7	SUG 153/2014	Registro de legitimação de posse e de ocupação urbanas no Registro de Títulos e Documentos, e dá outras providências	Originou o PL 8.999/2017
8	SUG 23/2015	Permite que a contratante pague a verba rescisória aos contratados, tão logo se finde o contrato de trabalho	Originou o PL 8051/2017
9	SUG 38/2015	Audiência Pública para discutir o desemprego na atividade petrolífera	
10	SUG 41/2015	Inclusão da Constelação Sistêmica como um instrumento de mediação entre particulares	Originou o PL n. 9.444/2017
11	SUG 43/2015	Concessão de anistia aos ex-empregados de Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, demitidos sem justa causa, com e sem incentivos, nos Programas de Desestatização dos Governos Neoliberais	Originou o PL 8.324/2017

12	SUG 44/2015	Cria o Fundo Nacional de Sugestão de Emenda Ressarcimento às Vítimas de infratores da Lei e dá outras providências	encaminhada à Comissão Especial – PL 8.045/2010 (Código de Processo Penal)
13	SUG 45/2015	Sugere Emendas ao PL 8045/2010, que trata da Reforma do Código de Processo Penal, concernentes aos art. 90 a 92	Apensada à Sugestão n. 44/2015
14	SUG 54/2016	Sugere Projeto de Lei que altera a Lei no 8.666/93, para incluir no rol de exigências para participação em licitações públicas a Certidão de Regularidade Sindical	Originou o PL no 8.052/2017
15	SUG 67/2016	Sugere à CLP a realização de Audiência Pública para discussão do Projeto de Lei 3.739/2015 - que “altera o art. 20 da Lei no 8.036/1990, a fim de permitir a movimentação da conta do trabalhador no FGTS para integralização de cotas de Fundo de Investimento destinado a financiar a exploração do pré-sal pela Petrobrás”	
16	SUG 71/2016	Sugere Audiência Pública para marcar a data limite dos Municípios brasileiros para ajustes de suas Guardas ao novo Estatuto Geral das Guardas Municipais - Lei 13.022/2014	Audiência pública realizada em 08/8/2017
17	SUG 76/2016	Audiência pública para debater o Projeto de Lei no 7.812/2014, que trata da “regulamentação da profissão de Agente de Proteção da Aviação Civil - APAC”	
18	SUG 80/2016	Incluir na educação escolar, a partir do ensino médio, disciplinas que promovam a cidadania	Transformada no INC 3.766/2017, encaminhada à Secretaria Geral da Mesa - SGM
19	SUG 84/2016	Ementa: Sugere a realização de Seminário, em conjunto com a Comissão de Educação, alusivo aos 16 anos da promulgação da Lei da Aprendizagem - Lei 10.097/2000, voltada para a inserção de jovens no mercado de trabalho	Seminário realizado em 09/08/2017
20	SUG 85/2016	Audiência Pública, a fim de discutir o tema “A Questão Regional e as Prerrogativas do Desenvolvimento na Constituição Federal de 1988”	Seminário realizado em 22/8/2017

21	SUG 86/2016	Proteção legal aos dirigentes e representantes de associações de trabalhadores, propondo tratamento isonômico e análogo àquele dispensado aos dirigentes ou representantes sindicais	Originou o PL 7.979/2017
22	SUG 88/2016	Ementa: Sugere à Comissão de Legislação Participativa a realização do Seminário “Desenvolvimento Regional, Prioridade Nacional”	Seminário realizado em 22/8/2017
23	SUG 90/2016	Audiência Pública a fim de debater o tema Indústria das Multas no Brasil - ao invés de Educação, mais Arrecadação e Punição	Audiência pública realizada em 08/11/2017
24	SUG 95/2017	Realização do IX Seminário Nacional de Guardas Municipais e Segurança Pública	Seminário realizado em 17/5/2017
25	SUG 96/2017	Projeto de Lei que implanta o e-Social para todos os trabalhadores	Originou o PL no 9.445/2017
26	SUG 97/2017	Indicação que cria Subdelegacia Regional do Trabalho em Macaé – RJ	Transformada na INC no 4.061/2017, encaminhada a Secretaria Geral da Mesa – SGM
27	SUG 98/2017	Audiência Pública, a fim de debater a realização, implantação e expansão dos plantões das Defensorias Públicas em todo o Brasil	Audiência Pública realizada em 05/12/2017
28	SUG 102/2017	Realização de audiência pública para debater os efeitos da Portaria no 207 de 21 de março de 2017, do Tribunal Superior Eleitoral - TSE, que “Dispõe sobre a execução dos ajustes necessários, aos Tribunais Regionais Eleitorais, para atender a Resolução do TSE no 23.512/2017, no tocante às zonas eleitorais das capitais”	Audiência pública realizada em 24/8/2017
29	SUG 107/2017	Realização de uma Audiência Pública sobre o Projeto de Lei no 7.920/2017, que “Altera a Lei no 12.682, de 9 de julho de 2012, a Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991, o Decreto- Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Lei no 12.865, de 9 de outubro de 2013, e a Lei no 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), para dispor sobre a digitalização de documentos”	

30	SUG 108/2017	Audiência Pública com o tema “Transporte como Direito Social” no dia 20 de setembro, data que coincide com a Semana da Mobilidade e a Semana Nacional do Trânsito	Audiência pública realizada em 19/9/2017
31	SUG 112/2017	Alterações no Art. 194 da Constituição Federal para incluir o princípio da confiança e dá outras providências	Aguardando a coleta de assinaturas pela entidade autora

Fonte: Portal e-Cidadania; *exceto sugestões à LOA e à LDO

ANEXO D – Enquete no Portal e-Democracia – Comentários ao PL 10.981/2018

ITEM	QTD CURTIDAS	QTD DESCURTIDAS	COMENTÁRIO
1	596	25	Por ser uma atribuição privativa do Nutricionista prevista em lei
2	574	9	Planejar uma dieta requer conteúdos que não foram dados em curso de medicina. Logo, os médicos não têm bagagem de conhecimento para fazer isso. São 4 a 5 anos de nutrição para poder prescrever. Médico não tem preparo para isso.
3	573	6	Profissionais nutricionistas levam uma graduação inteira para ter domínio adequado sobre prescrições de dietas para pacientes. É errado isto ser feito por outros profissionais que apenas veem o tema de modo generalista.
4	561	9	O Nutricionista é o profissional capacitado para prescrição dietoterápica devido sua formação, além de ser uma atividade privativa prevista em lei federal
5	556	12	Médicos não possuem capacidade técnica para prescrição de dietas/alimentos assim como nutricionista não possui capacidade técnica para prescrição de medicamentos, pela composição da grade curricular da formação dessas profissões!
6	537	14	Se médico quer prescrever dietas tem que fazer faculdade de nutrição, do mesmo jeito que se nutri quer passar medicamento que estude medicina cada um na sua área. Para isso há a equipe multidisciplinar.
7	534	10	O médico não tem formação técnica para prescrição de dietas
8	534	10	A legalidade pertinente a cada profissão. Nutricionista não prescreve medicação! Médico não prescreve dieta! Cada um na sua formação! Dieta é com NUTRICIONISTA!

9	526	18	Favorece a atuação de médicos com prescrição alimentar sem o devido conhecimento, podendo resultar em prejuízos para a área da saúde
10	526	8	Da mesma forma que o nutricionista não pode "diagnosticar" o médico também tem suas limitações no trabalho. Se o médico quer prescrever dieta, plano alimentar, faz a graduação de Nutrição também, nada impede de se ter duas graduações
11	523	19	Médico não está qualificado para a aplicação de dietas. Isso se percebe, principalmente, pela comparação entre a base curricular de medicina e de nutrição
12	509	14	Prejudica a classe dos profissionais de nutrição que são dedicados e comprometidos, e se esforçam para pagar atualizações caras para trabalhar.
13	504	9	O nutricionista é o único profissional habilitado para prescrever dietas de acordo com a necessidade e individualidade biológica de cada paciente! O Nutricionista trabalha com a alimentação e o médico com o remédio! Não ao projeto! Sim ao trabalho multidisciplinar!
14	477	12	E quanto a reserva de mercado que ocorre com os médicos? Vamos discutir sobre! É direito sim do nutricionista ser exclusiva a prescrição de dietas!
15	460	11	A prescrição dietética não é um ato pervadido por profissionais da nutrição como a classe médica afirma, o nutricionista é capacitado para essa atividade. É lei!
16	453	25	Cada profissional precisa atuar na sua área específica. O paciente precisa de cuidados específicos e calculados (vit. Min. Ca. Fe) para recuperação, só o nutricionista tem a formação e preparação para isso
17	420	35	O Nutricionista é o único profissional capaz de avaliar, prescrever e acompanhar toda evolução do tratamento nutricional
18	411	21	Não existe ponto positivo, visto que o nutricionista estuda 4 ou anos os alimentos, suas interações, as doenças e a dietoterapia específica para cada uma. Já os médicos não entendem tão afundo a nutrição como os próprios nutricionistas
19	313	5	A faculdade de nutrição oferece ao nutricionista todo conhecimento sobre os nutrientes e reação desses no organismo humano... O médico deve cuidar do paciente na visão causa e efeito da doença e não lá elaboração de cardápio, esse papel é do nutricionista.



20	292	19	Não existe! Esse é um dever apenas do profissional com formação acadêmica em Nutrição, que é quem melhor conhece das práticas alimentares, quem melhor sabe adequar uma alimentação a cada patologia! São anos de estudos para especialização em saúde alimentar!
21	283	8	A proposta é um desrespeito aos direitos dos nutricionistas que são os profissionais capacitados em sua formação para prescreverem dietas.
22	271	4	Assim como prescrição de medicamentos é exclusiva da medicina, prescrição dietoterápica é exclusividade do Nutricionista
23	270	12	Todos. Esse é um dever exclusivo do profissional em Nutrição, que é quem estudou especificamente para tal, conhece maneiras de se aplicar a cada patologia. Dieta só com nutricionista!
24	258	10	Médico não tem olhar técnico quanto às necessidades nutricionais, nutricionista não é emagrecionista, nutricionista não é olhar para um paciente por olhar, nutricionista prescreve amor ao próximo! Não tire nossa essência! Cada um no seu quadrado
25	257	4	Desserviço à população, médico não tem capacitação para isso
26	249	9	Porque somente o nutricionista está capacitado para prescrever dietas, pois o mesmo estudou para isso. E o médico não possui esse conhecimento para exercer essa função
27	234	10	O que seria o diferencial de um nutricionista se o médico fizer tudo que ele faz? Cada um na sua área!
28	227	10	Querem tirar uma atividade privativa do nutricionista e esta prejudica os profissionais da nutrição
29	217	19	Não vejo como positivo tirar o exercício de um profissional e passar para outros que não cursarem nutrição. Só terão mais médicos prescrevendo dietas. Médico libera a dieta branda e a nutrição que prescreve como e o que. Novamente é uma equipe multidisciplinar
30	131	1	O nutricionista não tem responsabilidade total pela saúde do paciente, mas agrega valor a esse atendimento
31	95	263	Estão querendo criar reserva de mercado para nutricionistas



32	67	302	Ato médico pervadido por outro profissional, que deveria dar apenas assistência ao ato em si, se solicitado!
33	53	585	As necessidades de nutrição nem sempre são as propostas pelos nutricionistas, devido às complexidades das doenças. E só o médico e capaz de avalia-las
34	49	422	Faz parte da consulta médica orientar ingestão de água, restringir alguns alimentos etc
35	45	545	A reação desproporcional dos nutricionistas ao projeto, na tentativa de fazer reserva de mercado. O projeto tem o meu total apoio.
36	42	523	Médicos sempre prescreveram dietas e são capacitados para isso
37	37	259	Muitas vezes basta troca alimentar para a cura de determinadas enfermidades sem necessidade de prescrição de medicação evitando despesas e efeitos colaterais
38	35	433	Permitir que o médico, profissional da saúde com a formação mais completa a respeito da saúde, tb possa orientar a respeito das dietas!
39	34	403	Regulamenta a atividade médica
40	33	463	A dieta faz parte do tratamento médico! Não há como o médico não prescrever!
41	30	418	Manter os médicos competentes nas prescrições de dietas hospitalares e infantis
42	29	407	Manter a prerrogativa médica de prescrever dieta ao seu paciente
43	28	479	Quem encaminha os pacientes com indicação de alguma dieta sempre será o médico! É o médico que trata o paciente! Será o médico que saberá quando e qual dieta deveria o paciente iniciar ou suspender! Se este paciente está ou não em condições de receber o tipo de dieta proposta!!
44	28	321	Regulamentação da profissão
45	27	441	Médicos podem prescrever dietas
46	27	409	Todo profissional da saúde tem que ter um mínimo de noção sobre alimentação saudável! Principalmente os médicos. Uma alternativa seria acrescentar na grade do curso Nutriologia!
47	25	478	A dieta é o primeiro item de uma prescrição que deve ser passada pelo médico e comentada quando necessário, pelo Nutricionista
48	23	523	Cabe ao médico, a orientação e manutenção da saúde do paciente. O nutricionista é complementar, o médico precisa orientar dieta e restrições alimentares
49	23	251	Regulariza funções específicas de cada profissão



50	22	437	Médico pode prescrever dieta. A alimentação tem um papel fundamenta na saúde. Privar o médico de fazer prescrição dietética é ir contra a saúde da população
51	22	352	O controle das necessidades do paciente, sempre com intuito de oferecer o melhor
52	21	463	Faz parte da conduta médica prescrever dietas
53	16	341	Muito boa
54	14	405	A responsabilidade sobre o paciente é do médico. Cabe a ele nortear necessidades dietéticas e hídricas
55	12	224	Hipócrates
TOTAL	13.113	10.525	

Fonte: Câmara.leg.br/Ditec, em resposta à consulta com base na LAI, no dia 27/3/2019; disponível em: <https://forms.camara.leg.br/ex/enquetes/2186532>



ABSTRACT

The debate on the benefits to democracy derived from the Internet has been revigorated, with the adoption of digital tools enhancing popular participation on politics. *E-Cidadania*, the Brazilian Senate website, and *e-Democracia*, the Brazilian Deputies Chamber website, provide citizens with a number of tools with such an end, parallel to private initiatives and social movements organized through social media to collect massive popular support and channel the popular voice. In such a reality, we focus on which aspects derived from the Deputies Chamber experience and others may indicate enhancements to the Senate digital experience, in order to widen its digital interaction with civil society. With the analytical framework based on exploratory research and literature review, theoretical and empirical, this study aims to: (i) reflect on the participatory design of *e-Cidadania* website and examine its potential on digital interaction; and (ii) extract subsidies and insights to parameter *e-democracy*, identifying possible contributions to enhance the *e-democracy* model institutionalized by the Senate. We assume that political participation is also the result of institutional incentives, which may strength the relation between society and political sphere. Among the results, we highlight that both the institutional models of *e-democracy* present distinct functionalities which may be considered as complimentary ways to participate in policy and lawmaking processes, which is bicameral but only one. In addition, we could conclude that: (i) the digital tools insert the citizen on political activity beyond the electoral period, held each 4 years, potentially reinforcing and reconfiguring the parliamentary-citizen relation, from a virtuous new *e-interaction*; (ii) even though may be recognized a significant participation, the contribution derived from the functionalities is restricted, working as a subsidy to the lawmaking process, without agenda power or deliberation power binding the representative system; (iii) it may be identify initiative agenda power associated to the legislative suggestion tool on the Senate; (iv) there is a broad potential of using the Internet to widen popular participation on politics, specially using *e-petitions*, already supported by private websites; (v) nevertheless, there is a legal restriction to the Senate to promote the collection of online support to such *e-petitions*, as attributed to the Deputies Chamber; and (vi) the Deputies Chamber's crowdlegislation model, even though its potential of effectively contribute to the legislative production, is still incipient and not necessary to be replicated by the Senate. Finally, we suggest the adoption of the concept of optimal level of *e-democracy* as a principle to guide the digital openness of the Senate on the Internet.

Keywords: Digital Democracy. Participatory Democracy. Direct Democracy.

